

**Organizadores:**  
**Rogério Leandro Lima da Silveira**  
**Erica Karnopp**

# **ATORES, ATIVOS E INSTITUIÇÕES**

**O desenvolvimento regional  
em perspectiva**

 **Pedro & João**  
editores

**ATORES, ATIVOS E INSTITUIÇÕES:  
O DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
EM PERSPECTIVA**

**Apoio:**



Programa de Pós-Graduação  
**Desenvolvimento  
Regional**  
m e s t r a d o e d o u t o r a d o



**OBSERVATÓRIO DO  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

**Rogério Leandro Lima da Silveira**  
**Erica Karnopp**  
**(Organizadores)**

**ATORES, ATIVOS E INSTITUIÇÕES:  
O DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
EM PERSPECTIVA**

## Copyright © Autoras e autores

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

---

**Rogério Leandro Lima da Silveira; Erica Karnopp [Orgs.]**

**Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2022. 298p. 16 x 23 cm.

**ISBN: 978-85-7993-955-6 [Digital]**

1. Atores. 2. Ativos. 3. Instituições. 4. Desenvolvimento regional. I. Título.

CDD – 370

---

**Capa:** Petricor Design

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

**Diagramação:** Diany Akiko Lee

**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 (UNESP/Bauru/Brasil); Mariangela Lima de Almeida (UFES/Brasil); José Kuiava (UNIOESTE/Brasil); Marisol Barenco de Mello (UFF/Brasil); Camila Caracelli Scherma (UFFS/Brasil); Luis Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



**Pedro & João Editores**

[www.pedroejoaoeditores.com.br](http://www.pedroejoaoeditores.com.br)

13568-878 – São Carlos – SP

2022

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	7
Rogério Leandro Lima da Silveira e Erica Karnopp.	
<b>O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PERSPECTIVA – UMA ABORDAGEM TERRITORIAL BASEADA NA TRÍADE ATORES, ATIVOS E INSTITUIÇÕES</b>	17
Arilson Favareto.	
<b>DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: DESAFIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E POLÍTICOS</b>	45
Ivo Marcos Theis.	
<b>MUDANÇA ESTRUTURAL, INDÚSTRIA E TERRITÓRIO NO BRASIL: DESAFIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	73
Aristides Monteiro Neto.	
<b>EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CAMPO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO NO BRASIL</b>	103
Fernando César de Macedo e Jennifer Ribeiro da Silva.	
<b>ATORES SOCIAIS: PROTAGONISTAS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	129
Cidonea Machado Deponti.	
<b>POR UM DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOLIDÁRIO E EFETIVO: INSPIRAÇÕES NA OBRA DE KARL POLANYI</b>	155
Waldecy Rodrigues Nayara Silva dos Santos	

<b>A DIMENSÃO MULTIESCALAR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL</b>	<b>177</b>
Virginia Elisabeta Etges.	
<b>HETEROGENEIDADE EN LAS DISPOSICIONES Y ACTITUDES REGIONALES HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE COMO UN CONDICIONANTE RELEVANTES DE UN PROCESO INSTITUCIONALMENTE HOMOGÉNEO</b>	<b>193</b>
Gonzalo Delamaza, Guillermo Díaz, Egon Montecinos, Claudio Pareja	
<b>REFLEXIONES SOBRE LO COMÚN Y EL TERRITORIO EN LAS INTERVENCIONES ESTATALES DURANTE LA PANDEMIA: ARGENTINA Y BRASIL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA</b>	<b>219</b>
Javier Ghibaudi e Ariel Garcia	
<b>DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE VERTICALIDADES E HORIZONTALIDADES: AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES RURAIS EM QUESTÃO</b>	<b>241</b>
Erica Karnopp.	
<b>CIDADES MÉDIAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POLOS DE PROMOÇÃO E ATRAÇÃO DE AMBIENTES TECNOLÓGICOS E INOVADORES</b>	<b>263</b>
Margarete Panerai Araújo e Rogério Leandro Lima da Silveira.	
<b>SOBRE OS AUTORES E AUTORAS</b>	<b>291</b>

## APRESENTAÇÃO

Rogério Leandro Lima da Silveira  
Erica Karnopp

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

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

Entende-se que o território se apresenta como uma totalidade contraditória, marcada por conflitos e tensões, em que arranjos sócio espaciais particulares dão forma a regiões.

Considerando o atual contexto sócio-político e econômico vigente em âmbito internacional, e especialmente em nosso país, colocar o Desenvolvimento Regional em Perspectiva significa

atribuir destaque ao processo de formação do território, marcado por trajetórias diversas, caracterizado pela “unidade na diversidade”, em que o Estado tem a incumbência de gerir as contradições que adquirem formas no território.

Nesse sentido, em 2021, a décima edição, teve como tema “Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva”.

Para oportunizar a discussão e a reflexão sobre essas e outras questões que o tema central do X SIDR suscita, o evento foi organizado em quatro eixos temáticos que orientarão também a composição das mesas redondas e as sessões de apresentação de trabalhos, a saber: Eixo 1 – O Desenvolvimento Regional em perspectiva: Desafios teóricos e metodológicos; Eixo 2 – Atores, Organizações Sociais e Desenvolvimento regional; Eixo 3 – Ativos territoriais e Desenvolvimento Regional; e Eixo 4 – Instituições e Desenvolvimento Regional.

O presente livro que aqui apresentamos, e cujo título acompanha o do evento, é um dos importantes produtos deste já tradicional evento científico. A obra reúne capítulos elaborados pelos colegas pesquisadores que participaram do evento como conferencista e painelistas nas mesas redondas e nos eixos temáticos que compunham a estrutura do evento, bem como pelos organizadores do livro.

O capítulo de abertura da coletânea, intitulado O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PERSPECTIVA – UMA ABORDAGEM TERRITORIAL BASEADA NA TRÍADE ATORES, ATIVOS E INSTITUIÇÕES e de autoria de Arilson Favareto, apresenta um instigante e aprofundado quadro analítico, partindo da ideia base de que há correspondência entre desafios de contextos históricos específicos, as respostas a esses desafios produzidas pelas teorias do desenvolvimento, e sua tradução para domínios específicos das diferentes dimensões espaciais do desenvolvimento – o desenvolvimento regional, o desenvolvimento urbano, o desenvolvimento agrário. Argumenta ainda que nesse esquema analítico não se pode compreender as abordagens sobre o

desenvolvimento regional, sem compreender seu vínculo com os outros dois domínios mencionados. O autor apresenta a trajetória das ideias sobre o desenvolvimento regional em quatro etapas, considerando, ainda, que talvez estejamos vivendo o prenúncio de uma quinta etapa. E demonstra o porquê das abordagens teóricas que se apoiam na tríade atores-ativos-instituições sejam especialmente úteis para explicar fenômenos relativos à quarta destas etapas e que corresponde à virada para o século XXI.

O segundo capítulo é de autoria de Ivo Marcos Theis e tem como título DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: DESAFIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E POLÍTICOS. O objetivo do capítulo é indicar alguns desafios teórico-metodológicos e práticos do desenvolvimento regional no Brasil. Assim, o propósito que anima esta contribuição é apontar alguns impasses de natureza epistemológica e política que têm rondado o debate sobre desenvolvimento regional no Brasil. Para tanto, parte-se de quatro pressupostos: o primeiro é que desenvolvimento regional tem sido traduzido como desenvolvimento econômico regional. O segundo é que a promoção do desenvolvimento regional tem ficado sob a responsabilidade do capital e do Estado. O terceiro é que se tem reproduzido desenvolvimento regional no Brasil tal qual nos países centrais. Por fim, o quarto pressuposto é que desenvolvimento regional tem sido reconhecido tanto como fato (a dimensão positiva) quanto como estratégia (a dimensão normativa). É desses pressupostos, pois, que podem emergir desafios teórico-metodológicos e políticos do desenvolvimento regional no Brasil.

O terceiro capítulo intitulado MUDANÇA ESTRUTURAL, INDÚSTRIA E TERRITÓRIO NO BRASIL: DESAFIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL é de autoria de Aristides Monteiro Neto. Nele o autor traz uma discussão sobre a relevância do paradigma da “mudança estrutural” para as reflexões do campo do desenvolvimento regional. Defende que, justamente no contexto de inflexão da mudança estrutural na economia brasileira em direção à desindustrialização e reespecialização em commodities

agrominerais, este paradigma poderia ter suas premissas e contribuições discutidas de maneira ainda mais aprofundada e detida. Estudos recentes, arrolados no texto, comprovam acertos analíticos deste paradigma e indicam que suas hipóteses e premissas ainda podem ser úteis para as análises do desenvolvimento regional brasileiro que se encontra cada vez mais interiorizado no território.

No quarto capítulo, EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CAMPO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO NO BRASIL, os autores Fernando César de Macedo e Jennifer Ribeiro da Silva abordam o dinamismo econômico e territorial do processo recente de interiorização pelo qual o Brasil vem passando neste século XXI, resultante de uma das chamadas políticas públicas implícitas de desenvolvimento, promovidas pelo governo federal que tiveram impactos relevantes sobre as regiões menos desenvolvidas do país e na dinâmica urbano-regional brasileira, que foi a política de expansão e de interiorização do sistema nacional de ensino superior no território brasileiro. Tal política implementada principalmente através do aporte de recursos federais, tanto em termos de investimentos efetuados na rede pública, quanto no suporte financeiro às instituições privadas para ocupação e expansão de vagas, foi muito importante para o movimento urbano-regional brasileiro recente. Para os autores, novas perspectivas foram abertas por essa expansão não se restringindo apenas ao papel estratégico da educação e das possibilidades de inclusão de um maior contingente de jovens no ensino superior e de seu resultado no mercado de trabalho em termos de maior potencial de empregabilidade e de qualificação profissional. Elas também incluem o caráter desconcentrador desencadeado por esse processo ao criar oportunidades de formação profissional, emprego, renda e massa crítica fora das áreas primazes nas quais se processou com maior vigor a industrialização brasileira.

No quinto capítulo, a autora Cidonea Machado Deponti desenvolve o texto ATORES SOCIAIS: PROTAGONISTAS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Nele, a autora aborda o tema da análise dos processos de desenvolvimento

regional pela ótica da intervenção e da mediação social, o que para ela implica valorizar a ação dos atores sociais. A autora realiza sua análise sobre o papel e as ações dos atores sociais nos processos de desenvolvimento regional apoiada na Perspectiva Orientada aos Atores (POA), desenvolvida por Long e Ploeg (1994). O texto está estruturado em três partes. Na primeira, apresenta a compreensão sobre o significado do desenvolvimento regional, a partir das leituras e de onde a autora fala, ou seja, sobre qual base do desenvolvimento regional se faz um olhar sobre os atores sociais. Na segunda parte, a autora questiona quem é esse ator social? E quais os recursos teóricos analíticos que podem ser mobilizados para sua análise? Na terceira e última parte, ela apresenta, através da análise de um caso empírico, a possibilidade de se pensar esse ator social e a sua capacidade de agência, com base na análise do processo de planejamento e de construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS.

O sexto capítulo, intitulado POR UM DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOLIDÁRIO E EFETIVO: INSPIRAÇÕES NA OBRA DE KARL POLANYI, é de autoria de Waldecy Rodrigues e Nayara Silva dos Santos. Nele o autor, se propõe a debater questões importantes quando se pensa e se pratica o desenvolvimento regional. Ele desenvolve sua argumentação partindo dos seguintes questionamentos e reflexões: Como pensar o processo de desenvolvimento regional considerando a complexidade das relações econômicas, sociais, culturais e ambientais envolvidas em diversas escalas geográficas? É possível um modelo mais solidário e, por consequência, efetivo? Tendo por base o aporte teórico e as contribuições de Karl Polanyi, o autor busca responder essas questões resgatando a contribuição deste autor clássico para o entendimento do processo de desenvolvimento regional a partir de uma concepção teórica que realce outras dimensões além “forças de mercado”.

No sétimo capítulo intitulado A DIMENSÃO MULTIESCALAR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL, de autoria de Virgínia Elisabeta Etges, a autora aborda a importância de valorizar a escala regional na análise da dimensão territorial dos processos de

desenvolvimento, de modo a melhor se compreender o significado dos arranjos territoriais particulares, que configuram a diversidade presente no território. Para a autora, o debate teórico e metodológico no campo do desenvolvimento regional não pode prescindir da discussão sobre o conceito de região, sua origem e os novos significados por ele adquiridos ao longo do tempo. A autora desenvolve essa reflexão tendo por base as contribuições da geografia crítica e da economia política e buscando contextualizá-la no processo de globalização e em sua repercussão na configuração territorial. Sua abordagem, destacando a importância da escala regional, lança luzes para a compreensão da dimensão multiescalar presente na dinâmica e no debate sobre o desenvolvimento regional.

No oitavo capítulo da coletânea temos o texto HETEROGENEIDAD EN LAS DISPOSICIONES Y ACTITUDES REGIONALES HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE COMO UN CONDICIONANTE RELEVANTES DE UN PROCESO INSTITUCIONALMENTE HOMOGÉNEO, de autoria de Gonzalo Delamaza, Guillermo Díaz, Egon Montecinos, e Claudio Pareja. Os autores abordam o tema dos processos de descentralização entendendo-os como uma forma de abordar o estudo do desenvolvimento regional e local. Da mesma forma, compreendem que os efeitos da descentralização não seriam os mesmos em todas as regiões, dando relevância ao tipo de sociedade regional que é configurada em cada território. Analisando o caso do Chile, eles assinalam que a descentralização política começou com a eleição dos governadores regionais aprovada por lei em 2019 e implementada em 2021. Com base em uma pesquisa com representatividade regional, aplicada durante 2019, o texto analisa um conjunto de atitudes e predisposições de cidadãos de 9 regiões do país (de um total de 16) sobre este processo. O objetivo dos autores é caracterizar as semelhanças e diferenças entre as sociedades regionais no momento em que a reforma foi lançada. Também procuram antecipar possíveis resultados do processo de descentralização, construindo uma tipologia multidimensional que combina a força relativa da sociedade regional com as expectativas

sobre o processo de descentralização. Por fim, os autores concluem que existem diferenças marcantes entre as regiões estudadas em termos de expectativas e níveis de participação, o que permite prever comportamentos diferentes em cada uma delas diante do processo de descentralização política.

Já o capítulo nove, de autoria de Javier Ghibaudi e Ariel Garcia tem como título REFLEXIONES SOBRE LO COMÚN Y EL TERRITORIO EN LAS INTERVENCIONES ESTATALES DURANTE LA PANDEMIA: ARGENTINA Y BRASIL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA. O objetivo dos autores é oferecer reflexões, numa perspectiva histórica e comparativa, sobre as formas de conceber e gerir o comum em um contexto de desigualdades sociais e territoriais. Para tanto, eles propõem uma abordagem diacrônica, a partir da pandemia do Covid (2020-2021) e observando as formas de gestão que as cidades do Estado de São Paulo (Brasil) e da Cidade Autônoma de Buenos Aires (capital da Argentina) implantaram para suas respectivas epidemias de febre amarela no final do século XIX.

No capítulo dez, intitulado DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE VERTICALIDADES E HORIZONTALIDADES: AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES RURAIS EM QUESTÃO, a autora Erica Karnopp analisa as dinâmicas na configuração territorial do desenvolvimento regional entre dois recortes analíticos do território — as verticalidades e horizontalidades, dando ênfase às agroindústrias familiares. O objeto empírico de análise está alicerçado na região do Vale do Rio Pardo, localizada no centro do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que tem sua base econômica regida pela produção e beneficiamento do tabaco, processo no qual a agricultura familiar tem papel de destaque. No entanto, a existência das agroindústrias familiares no território, representam um movimento de grande força nesse contexto. Em todo o mundo encontram-se agroindústrias familiares, mais ou menos organizadas e desenvolvidas, conforme as circunstâncias de cada região. As verticalidades e horizontalidades são tratadas como duas dimensões

teóricas importantes para a análise territorial, determinante para a compreensão da dinâmica regional.

Fechando a coletânea, temos como último capítulo, o texto CIDADES MÉDIAS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: POLOS DE PROMOÇÃO E ATRAÇÃO DE AMBIENTES TECNOLÓGICOS E INOVADORES, de autoria de Margarete Panerai Araújo e Rogério Leandro Lima da Silveira. Os autores abordam o fenômeno de produção e difusão do conhecimento em ciência, tecnologia e inovação observado que se difundiu em diferentes regiões do estado do Rio Grande do Sul (RS) nas últimas três décadas, evidenciando a importância e a centralidade das cidades médias na atração e promoção desses ambientes tecnológicos e inovadores e de sua descentralização e interiorização no território gaúcho. O objetivo do texto foi o de apresentar uma breve caracterização de Polos, Parques e Incubadoras Tecnológicas, instalados junto às instituições de ensino superior (IES), localizadas em oito cidades médias selecionadas no Rio Grande do Sul (RGS). A análise está assentada na ideia de que as novas centralidades urbanas exercidas pelas cidades médias, através dos ambientes de inovação, ciência e tecnologia, promovem novas condições de interação e articulação espacial, e de desenvolvimento econômico tanto na escala das cidades quanto na região e redes urbanas regionais onde estão inseridas. Para tanto, a análise de uma amostra de ambientes inovadores como Polos, Parques e Incubadoras Tecnológicas instaladas em cidades médias selecionadas oferece condições de compreender melhor a realidade regional e a dinâmica dos fluxos bem como a estruturação interna das redes urbanas onde essas cidades estão localizadas.

Agradecemos ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul pelo indispensável apoio financeiro que viabilizou a presente publicação. Agradecemos também o dedicado trabalho de Wandoir Sehn 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.

Desejamos uma boa leitura para todos e todas.

Santa Cruz do Sul, inverno de 2022.



# O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PERSPECTIVA – UMA ABORDAGEM TERRITORIAL BASEADA NA TRÍADE ATORES, ATIVOS E INSTITUIÇÕES

Arlson Favareto

## **Introdução**

As páginas a seguir trazem a versão escrita da conferência de abertura que realizei no X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. O subtítulo desta décima edição era justamente a tríade atores, ativos e instituições, o desenvolvimento regional em perspectiva. Tenho apontado que um quadro de análise apoiado nesses três conceitos pode sustentar uma abordagem coerente com um enfoque territorial dos processos de desenvolvimento. Creio que veio daí o convite para aquela conferência. Vem daí o título desse texto.

Meu ponto de partida naquela ocasião foi a constatação de que há certa correspondência entre desafios de contextos históricos específicos, as respostas a esses desafios produzidas pelas teorias do desenvolvimento, e sua tradução para domínios específicos das diferentes dimensões espaciais do desenvolvimento — o desenvolvimento regional, o desenvolvimento urbano, o desenvolvimento agrário. Como na imagem das tradicionais bonecas russas, que surgem cada uma de dentro de outra maior, as teorias sobre processos de desenvolvimento territorial estão dentro dos marcos das teorias sobre desenvolvimento, e estas, por sua vez, estão situadas dentro dos desafios do capitalismo em cada uma de suas etapas históricas.

Subjacente a essa afirmação, portanto, está a ideia de que não se pode compreender as abordagens sobre o desenvolvimento regional, sem compreender seu vínculo com os outros dois domínios mencionados. Sem isso haveria uma autonomização irreal dos

processos de natureza territorial e, por conseguinte, a explicação sobre tais fenômenos seriam falhas, incompletas, senão irreais ou equivocadas.

É claro que existem fenômenos espaciais que podem ser tratados sem que se recorra às teorias do desenvolvimento. Mas essa comunicação foi proferida em um evento sobre desenvolvimento regional e, portanto, isso justifica o recorte aqui adotado.

Se esse ponto de partida estiver correto, é possível organizar esquematicamente — e com todos os riscos e simplificações que qualquer esquematização implica — a trajetória das ideias sobre o desenvolvimento regional em quatro etapas; considerando, ainda, que talvez estejamos vivendo o prenúncio de uma quinta etapa. Demonstrar quais são esses momentos e qual o conteúdo de cada um deles é o foco da primeira parte desta exposição. Na parte seguinte, pretendo argumentar porque as abordagens teóricas que se apoiam na tríade atores-ativos-instituições é especialmente útil para explicar fenômenos relativos à quarta destas etapas e que corresponde à virada para o século XXI; e para isso, serão, nesse momento, explicitadas as bases teóricas que articulam estes três conceitos em um quadro de análise. Na terceira e última parte, eu gostaria de introduzir a interrogação a respeito do quanto ela servirá para enfrentar os desafios postos pela possível nova etapa que já vem se insinuando.

## **1. Quatro etapas na evolução das ideias e das teorias sobre a dimensão espacial do desenvolvimento**

Toda periodização guarda algo de arbitrário. A realidade nunca corresponde exatamente a cortes esquemáticos. Mas esse tipo de exercício serve para evidenciar ênfases em cada período, deslocamentos na passagem de um momento a outro. E, por aí, se prestam a mostrar algo sobre o movimento da realidade e das ideias para explicá-la. Que fique claro, portanto, o alerta de que, ao apresentar assim a evolução das ideias sobre a dimensão espacial do desenvolvimento, isso não significa dizer que o conteúdo de uma época

desaparece na seguinte. Ao contrário, as várias abordagens que serão aqui mencionadas coexistem, como se sabe, mesmo hoje. O que ocorre é que, em cada momento, novas explicações vão surgindo e alteram o panorama geral com novas respostas e novos desafios<sup>1</sup>.

### **Etapa 1 – lugares centrais, equilíbrio e localização dos investimentos privados como vetor do dinamismo**

Uma primeira etapa compreende abordagens que se apoiaram, de alguma maneira, na ideia de equilíbrio ou nos determinantes da alocação da atividade empresarial. Nelas, é comum a expectativa de que, no longo prazo, houvesse convergência no desempenho das diferentes regiões ou que os investimentos fossem regidos predominantemente pela otimização dos rendimentos. Isso seria alcançado pela eficiência das economias de aglomeração ou como uma espécie de transbordamento dos investimentos e da localização da atividade econômica, de lugares centrais para seu entorno. Com nuances é isso o que se encontra nos trabalhos clássicos de autores como Losch, Christaller e Weber. Os lugares atraem investimentos pois a concentração, neles, de mercados, infraestruturas e outros fatores, funcionam como atrativos. Mas a partir de certo ponto há uma inversão e a concentração passa a gerar o efeito inverso, com saturação de infraestruturas, encarecimento da força de trabalho. Claro que, num primeiro momento, há uma dinâmica que explica a direção desigual desse transbordamento, a partir de variáveis como custos de transporte e afins. Isto é, os investimentos se realocizam naquele ponto ótimo no qual a distância é compensada pelos custos de acessar mercados ou de utilizar os fatores locais disponíveis em condição mais débil do que aquela que se encontraria nos lugares centrais. Mas no muito longo prazo, mesmo os lugares menos privilegiados poderiam ser engolfados por essa dinâmica de expansão em um sentido convergente entre regiões, com dinâmicas

---

<sup>1</sup> Para uma apresentação mais pormenorizada destas etapas e das respectivas categorias ver Galvanese (2021).

sucessivas de desconcentração, recomposição de lugares centrais, novo transbordamento, de onde não se depreende a necessidade de estruturar políticas ou ações que corrijam as desigualdades regionais; não é o Estado, e sim a direção dos investimentos privados o que molda o espaço.

Esse tipo de explicação é coerente com a visão que predominou no pensamento econômico até o período imediatamente posterior às grandes guerras mundiais, no meio do século XXI. Tendo sua expressão mais bem acabada na teoria neoclássica, convertida em *mainstream* do pensamento econômico, que também se baseava na ideia de equilíbrio em longo prazo, os processos de desenvolvimento eram então entendidos como resultado da atuação das forças de mercado, conduzidas por agentes atomizados movidos pelas melhores taxas de retorno por unidade investida. E a convergência entre ganhos privados e sociais seriam uma mera consequência da alocação eficiente sempre buscada, de forma inata, por indivíduos e empresas.

## **Etapa 2 – desigualdades e a importância do Estado na correção dos desequilíbrios regionais**

Após as grandes guerras mundiais ficava claro que, embora logicamente se possa pensar que haveria convergência – vale lembrar que essa era uma ideia cara não só a liberais, mas também ao pensamento marxista, com o conceito de tendência declinante das taxas de lucro – o fato é que, até que se alcançasse esse equilíbrio, estaríamos todos mortos, como diz a máxima keynesiana. Isto é, as décadas anteriores haviam mostrado a natureza cíclica do desenvolvimento capitalista e o enorme custo econômico e social de cada um dos momentos de crise. O papel do pensamento econômico, segundo a maior parte dos autores da Economia do desenvolvimento, disciplina que surgia então no contexto marcado pela necessidade de reconstrução da Europa e de fazer frente à ameaça do socialismo soviético, só poderia ser a busca por explicações e indicações de como evitar, ou pelo menos suavizar

novas crises. Hayek, mais tarde resgatado pelos neoliberais, é uma exceção ao criticar a ação do Estado nisso, Keynes e Kalecky são parte da regra, ao mostrar como o Estado é necessário ao bom funcionamento da economia.

Esse tipo de pensamento teve seu correspondente na explicação da questão regional. Autores como Myrdal e Hirschman, também aqui com nuances, explicam como aquela suposta tendência à convergência não acontece tão naturalmente, justamente porque há bloqueios para que regiões menos favorecidas em infraestrutura e capacidades de diferentes tipos tornem-se atraentes a novos empreendimentos. Isto é, em regiões marcadas por pobreza, a debilidade das condições locais, as carências em trabalho qualificado, a fragilidade dos mercados consumidores, tudo isso concorreria para desestimular investimentos externos ou diminuindo competitividade. Isso só poderia ser corrigido por meio de políticas como investimentos públicos ou incentivos que compensassem as desvantagens dessas áreas periféricas e, para tanto, a ação governamental seria crucial. A criação de polos dinâmicos que pudessem constituir-se em novos centros com capacidade de irradiar seus benefícios para o entorno foi bem teorizada por Perroux e favoreceu, de fato, certa desconcentração.

É importante mencionar, mesmo que de passagem, que no Brasil e na América Latina essa abordagem fez eco. Um pensamento original se constituiu aqui adaptando esse mesmo tipo de leitura à especificidade desses países e sua inserção na ordem internacional. Celso Furtado e o pensamento da Cepal formularam uma teoria robusta. No caso brasileiro, Furtado argumentava pela necessidade de enfrentar um duplo desafio. Sob o ângulo da inserção externa, tratava-se de tornar o país menos dependente da exportação de bens primários, o que seria possível por meio da substituição de importações, a ser alcançada com a alavancagem de um setor industrial nacional que permitisse dependermos menos da compra de bens externos de alto valor agregado, financiados com a venda de produtos de menor valor e perpetuando uma lógica de submissão ditada pela defasagem nos termos de troca. Sob o ângulo interno,

tratava-se de enfrentar a questão regional que fraturava o Brasil setentrional do Brasil do meridional e do Sudeste, para o que seria necessário desconcentrar a atividade industrial, *pari passu* ao fortalecimento de um mercado interno que permitisse endogeneizar rendas e investimentos, diminuindo, também por aí, a dependência dos mercados externos.

### **Etapa 3 – heterogeneidade em um mundo pós-industrial, as regiões que ganham (e as que perdem) e a fragmentação das abordagens explicativas**

Como se sabe, o receituário preconizado por Furtado foi aplicado apenas parcialmente, graças à reação conservadora concretizada no golpe de 1964 – polos dinâmicos foram criados no Nordeste e Norte do Brasil, alterando a paisagem econômica daquelas regiões, mas as reformas de base que favoreceriam a irradiação dos efeitos benéficos para seu entorno, atraindo novas empresas, fortalecendo o mercado consumidor e elevando o patamar de remuneração da força de trabalho, essas, nunca foram realizadas. O resultado é conhecido: industrialização parcial, urbanização caótica, constituição de uma classe trabalhadora com salários rebaixados, desconcentração débil da atividade econômica, aprofundamento da heterogeneização territorial sem superação das grandes fraturas inter e intrarregionais. Tânia Bacelar, no final do século XX falava na necessidade de se olhar para os “vários Nordeste”, criados a partir dos polos regionais então consolidados.

No caso dos países centrais do capitalismo mundial, o ciclo de políticas apoiado naquele ideário do período do pós-guerra, no auge da sociedade industrial, também arrefeceu. Um dos fatores, dentre outros, que levaram a isso foi a revolução da microeletrônica. Se antes a acumulação capitalista dependia da incorporação crescente de trabalhadores e consumidores aos circuitos econômicos, as novas tecnologias de produção tornaram possível produzir cada vez mais, com menos gente. Ora, isso significa várias coisas: menor concorrência pela força de trabalho e, pois, menores salários

relativos; menor poder de consumo da classe trabalhadora; desincentivo a investimentos produtivos ou seu direcionamento para bens a serem adquiridos pelos setores mais endinheirados da sociedade; entre outros aspectos.

A mesma lógica vale para as regiões: tornou-se possível produzir cada vez mais, sem necessariamente ser preciso incorporar crescentemente novas regiões aos circuitos dinâmicos da produção capitalista. Além disso, os Estados passaram a ter restrições de financiamento. É a partir desse período que começam a se multiplicar estudos e abordagens interessados em explicar por que certas regiões escapavam à crise. Esse é o caso do seminal estudo de Arnaldo Bagnasco, publicado em 1977 sobre a Itália, marcando a associação entre os conceitos de desenvolvimento e território – nele, o sociólogo italiano tentava entender por que a região que viria a ser chamada de Terceira Itália é quem vence a crise, e não o norte industrializado e competitivo, nem o sul agrário e com menores custos de investimento; sua resposta estava justamente no tecido social dos territórios. Anos depois George Benko e Allain Lipietz publicariam um outro livro emblemático, cujo título remetia justamente às “regiões que ganham”.

Desde então a ênfase vai se deslocar para a dimensão territorial, e não mais se situar nos mercados concorrenciais ou no Estado. Até porque, as políticas governamentais não geravam o mesmo resultado em distintos territórios, sugerindo que algo nessa escala local importa para entender sua performance.

Já a explicação sobre o quê nesse tecido social importa permaneceu sendo algo controverso. E as abordagens concorrentes sobre isso vão se diferenciar justamente a depender de qual é sua filiação teórica mais ampla. Isto é, abordagens neoschumpeterianas vão enfatizar os fatores associados à inovação local; abordagens neommarshallianas irão destacar as economias de escopo; abordagens sociológicas darão destaque a elementos como laços de cooperação e identidade local convertidas em fatores produtivos. Distritos industriais, *clusters*, sistemas produtivos locais, *millieux innovateurs* e outras denominações irão se tornar recorrentes, cada uma delas

privilegiadas por cada uma das abordagens teóricas distintas acima mencionadas. Mas, em todas elas, há um aspecto comum: a expectativa de que estas formas de organização econômica dos territórios se fariam acompanhar da melhoria das condições de vida das pessoas que ali vivem. Isto é, a entrada em cena da retórica territorial marcou uma ruptura, mas também promoveu uma continuidade. A ruptura: a necessidade de olhar para os fatores territoriais. A continuidade: a centralidade do crescimento econômico na determinação do desenvolvimento. Porém, atenção: não se trata de qualquer crescimento econômico, pois aquele gerado por meio da produção padronizada, em larga escala não gera sinergias com os fatores territoriais que importam. Trata-se aqui de um crescimento apoiado no tecido social e econômico do território e que o fortalece, em vez de simplificá-lo ou mesmo de esterilizá-lo, como no caso da produção de commodities. Ainda assim, são abordagens econômicas apoiadas na ideia de crescimento econômico.

#### **Etapa 4 – para além da performance econômica, a ênfase em desigualdades e a disputa entre as novas abordagens do desenvolvimento e a recusa do desenvolvimento**

O que eu chamarei aqui de quarta etapa poderia também ser entendida como uma variante da etapa anterior. Prefiro distinguir ambas porque o traço marcante das abordagens que mencionarei a seguir é justamente a tentativa de colocar as desigualdades no centro das explicações, deslocando a ênfase que até então se concentrava no crescimento econômico como variável chave. Essas novas abordagens sobre desenvolvimento têm como seu principal expoente o economista indiano Amartya Sen, agraciado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998. Mas sua obra é bem anterior a essa data. Ele ficou famoso, inicialmente, por seus estudos sobre a fome, mostrando como sua ocorrência não se explicava por produção insuficiente, e sim pelas restrições e desigualdades no acesso. A partir de então ele formula uma teoria que reconecta Ética e Economia (título, aliás, de um de seus mais importantes livros).

Criticando o pensamento econômico dominante que teria transformado essa ciência em uma forma de conhecimento matematizada e distante de seu objetivo mais nobre, favorecer o bem-estar humano, Sen cunha então a mais simples e mais bela definição de desenvolvimento: o processo e a condição para que as pessoas possam fazer o que entendem ser o melhor para si. Surgia aí a definição do Desenvolvimento como liberdade (título de outro de seus livros mais conhecidos) e uma teoria para explicá-lo: a abordagem das capacitações.

Sob esta simplicidade da definição de desenvolvimento como liberdade há, no entanto, várias inovações e outros tantos desafios teóricos. Topicamente se poderia mencionar os seguintes: i) para Sen, mais importante do que crescimento é a desigualdade, porque é ela que impede que os indivíduos se beneficiem do crescimento, e no limite pode ser um entrave ao próprio crescimento – inverte-se, assim, a relação entre crescimento e desigualdade que imperava até então na Economia do desenvolvimento, tanto na ortodoxia liberal como na heterodoxia desenvolvimentista; ii) a questão não é apenas promover uma igualdade basal, como reivindicam os igualitaristas com a ideia de mínimos necessários ou com as linhas de pobreza, e sim a distância que existe entre os mais pobres e os setores com mais oportunidades, pois é aí que se limita o acesso dos indivíduos, e não nos pisos mínimos; iii) entre as desigualdades, a de renda pode até não ser a mais importante – importa um conjunto de capacitações, como saber ler e interpretar o mundo, escapar da morbidade precoce, tomar parte das decisões de sua sociedade – isto posiciona o debate muito além da garantia de mínimos de renda como preconizado com as chamadas linhas de pobreza e as políticas para superá-las; iv) o problema não está em dizer apenas qual é o conjunto de desigualdades que precisam ser combatidas, porque muitas vezes a ampliação das oportunidades em um domínio pode significar restrições em outro – com recursos escassos, deve-se priorizar geração de empregos ou expansão de serviços públicos? deve-se favorecer oportunidades que geram ingressos monetários porque na sociedade contemporânea esse é um bem fundamental,

ou deve-se restringir a monetização das relações sociais?; v) disso derivam duas consequências. Em termos éticos, como considerar a diversidade dos seres humanos e o que cada um considera mais importante para suas realizações, pois aí está o foco das desigualdades que, para esse indivíduo, são mais importantes de serem revertidas? Em termos de políticas públicas e em contexto de recursos escassos, como escolher o que priorizar entre distintas ordens de desigualdades e, pois, de liberdades humanas?

Como se pode observar, essa abordagem é bastante convergente com outras que se tornaram mais usuais recentemente como a retórica do bem viver ou do chamado pensamento decolonial. Mas a formulação de Sen apresenta a vantagem de ser mais complexa e de chamar a atenção para algumas distinções importantes: a necessidade de se garantir um conjunto de liberdades substantivas e fundamentais a todos os indivíduos; os conflitos entre diferentes ordens de liberdade. Enfim, trata-se de algo menos normativo e que permite compreender contradições dentro de cada unidade em questão. Por exemplo, não se pode esquecer que em muitas comunidades tidas como coesas e apoiadas em formas relativamente harmônicas de relação com a natureza, há, frequentemente, sérias assimetrias de gênero ou de geração, ou que nelas não são poucas as privações materiais.

Outros autores da Economia do desenvolvimento, sempre com nuances, também irão abordar crescentemente o tema das desigualdades como algo central: Thomas Piketty, Daron Acemoglu, Douglass North (este, destacadamente em suas últimas obras), Joseph Stiglitz. Mas como essas novas abordagens sobre o desenvolvimento são traduzidas nos estudos territoriais? Aqui a resposta não é animadora – ainda não há uma geração de pesquisas tão luminosa quanto as anteriores aplicando essas novas abordagens aos fenômenos espaciais. Há exceções, como a Teoria de Médio Alcance formulada por Júlio Berdegué e colaboradores para explicar dinâmicas territoriais na América Latina Rural. Ou os estudos de Anthony Bebbington para explicar situações de conflitos territoriais nos países andinos. Mas muito ainda pode ser feito e é por isso que

a próxima seção é dedicada justamente a mostrar como e porque esse tipo de enfoque pode ser útil ao campo dos estudos territoriais.

## **2. A tríade atores, ativos, instituições e sua validade**

Há ao menos duas críticas que se pode endereçar à abordagem do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen. Primeiro, a dimensão política é meramente subjacente a toda a análise empreendida por ele. A assimetria de poder é tida como uma forma de desigualdade. Segundo, e como que por extensão ao anterior, não há, em sua obra, uma abordagem forte sobre como mudam as sociedades, sobre como se pode passar de uma sociedade com graus limitados de liberdade para uma sociedade menos desigual.

Isso não basta, porém, para como fazem muitos, jogar fora tudo o que ele diz sobre as tensões entre desigualdades, as formas de atuar sobre elas e as escolhas individuais e sociais. Não dar atenção a isso seria cair no outro extremo: uma visão hiperpolitizante do tema, segundo a qual tudo se explica pelo poder. Porque aí também há um problema, afinal, como quem não tem poder passa a tê-lo? Isto é, quando alguém diz que desigualdade “é uma questão de poder”, a explicação não pode parar aí; ela teria que começar justamente por aí: como então mudar ordens sociais baseadas na concentração de poder?

Quem não recua diante deste tipo de interrogação é o pensamento institucionalista. Há certa resistência entre intelectuais do campo crítico às abordagens institucionalistas sob o argumento de que elas “não criticam o capitalismo”, o que é meia verdade. Eles têm razão quanto ao fato de que o horizonte daquelas abordagens não é a superação do capitalismo. Mas exageram brutalmente ao não enxergar ali a crítica às sociedades contemporâneas. A contribuição mais decisiva de algumas das vertentes do pensamento institucionalista — o institucionalismo histórico e o institucionalismo político, em especial — reside na afirmação de que as regras do jogo, sob as ordens sociais capitalistas, sempre acabam por beneficiar a mais ou a menos parcelas da sociedade; elas podem

aprofundar ou diminuir as desigualdades. Quem concorda que esta é uma questão pertinente, teria que concordar também que tais abordagens têm sua validade. Quem acha que este tipo de problema só pode ser mais bem equacionado em uma sociedade pós capitalista, estes não verão nas abordagens institucionalistas qualquer validade; mas restarão limitados à espera de que o fim do capitalismo aconteça para que se possa então abrir espaço para transformações. E quando isso virá? Pois é por imaginar que, mesmo sabendo dos limites do capitalismo há que se buscar a diminuição das desigualdades hoje, e não no futuro, é que nos propomos a apresentar como este tipo de enfoque ajuda a compreender as possibilidades e os bloqueios a que os territórios possam encontrar o caminho da diminuição das desigualdades. Mas antes convém explicitar qual é a definição de território com a qual estamos trabalhando.

Território é algo aqui entendido como uma categoria-síntese, menos do que um conceito, portanto; uma definição operacional cuja vantagem está justamente em permitir falar de um conjunto de domínios que, nessa ordem de natureza espacial, apresentam-se condensados, concretizados. Mais ainda: trata-se de uma definição que permite abordar um conjunto de interdependências entre esses domínios. De quais domínios e de que interdependências estamos falando? Das interdependências entre sistemas sociais e sistemas naturais – porque as ciências se dividem justamente entre aquelas que se dedicam a uma ou outra dessas dimensões do real e é preciso reconectá-las; das interdependências entre processos endógenos e exógenos, locais e extra locais – porque as abordagens predominantes se concentram em uma ou outra dessas escalas; das articulações entre diferentes aspectos da vida social e da vida econômica e política que perfazem um território – também porque há uma divisão do trabalho entre diferentes disciplinas para dar conta de cada uma dessas classes de fenômenos.

Se essa é uma definição operacional, falta uma teoria para explicar a associação entre essa definição de território e os processos de desenvolvimento. Sem teoria, não há explicação científica sobre

um problema. A menção à palavra interdependências no parágrafo acima não é gratuita. Ao usá-la, estamos nos posicionando em um diálogo com o campo das chamadas abordagens sistêmicas ou da complexidade, que se caracterizam justamente pela tentativa de compreender as interações entre as partes e como elas resultam em algo que é maior do que sua soma pura e simples, por justaposição. Porém, se a unidade que resulta da interação entre as partes é maior do que a simples soma delas, o que lhes confere unidade? Talvez a resposta esteja nas formas de dominação e na disputa pelos recursos que constituem essa unidade espacial. E é bom lembrar, como Weber, que as formas de dominação sempre envolvem poder, mas não são apenas poder – há ideias, valores e outros aspectos que contam sustentando essas estruturas.

Ora, qual é o significado dessa definição? É o fato de que, nela, se procura posicionar a análise conferindo ao território um lugar substantivo; nela se chama a atenção para a relevância de traços do território como elementos explicativos. Nem sempre o analista se dá conta, mas em certas abordagens correntes como algumas daquelas que se abrigam sob denominações tão em voga como “territórios do capital” ou “territórios da financeirização”, na maior parte das vezes – não sempre, é claro, pois há honrosas exceções – os territórios são vistos como mero receptáculo, repositório, espaço de manifestação de tendências ou forças mais gerais (o capital, a financeirização), que determinam, em última instância, seus contornos. São abordagens que, apesar de valer-se do vocábulo território, acabam se revelando “territorialmente cegas”, expressão que tenho usado muitas vezes para chamar a atenção para a necessidade de ir além da “retórica territorial” e empreender uma verdadeira “análise territorial”. É preciso, pois, recuperar o papel ativo das estruturas territoriais para que uma abordagem territorial seja digna desse nome.

E por que uma articulação entre abordagens institucionalistas e da sociologia relacional podem ajudar nessa empreitada? Antes de mais nada é preciso dizer que não há, aqui, exclusivismo teórico. Outros marcos teóricos podem ajudar a tratar substantivamente os territórios. Essa combinação entre institucionalismo e sociologia

relacional é uma, entre outras possíveis. Não é simples explicá-la. Uma maneira de fazer isso é recorrendo à imagem de “building blocks”, componentes fundamentais que estruturam um quadro de análise. A seguir faço uma apresentação esquemática de como tenho tratado isso em algumas pesquisas, começando na ordem inversa das relações de causalidade.

**Componente 1: Uma definição de território** – Já foi dito logo acima que território aqui é considerado uma categoria-síntese, uma definição de caráter operacional cuja validade está em chamar a atenção para a unidade de três conjuntos tratados, compostos por partes que são, em geral, analisadas separadamente por disciplinas das ciências humanas e biológicas. São eles: os sistemas sociais e os sistemas naturais dos quais dependem; os fluxos e processos endógenos e exógenos a essa unidade geográfica determinada; os aspectos econômicos, sociais, políticos e simbólicos que sustentam as formas de dominação e controle sobre esses mesmos fluxos, processos e recursos de um território.

**Componente 2: As instituições políticas e econômicas funcionam como as regras do jogo que parametrizam as interações entre os agentes de um território, moldando seus contornos** – O que as obras de autores consagrados como Douglass North (em seus últimos livros) ou Daron Acemoglu (sobretudo em seu livro escrito com J. Robinson) afirmam para explicar a desigualdade entre países pode valer também no âmbito de unidades geográficas mais circunscritas como o que estamos chamando aqui de territórios-regiões. Instituições não são o mesmo que organizações. Instituições são regras do jogo, formais e informais, que estabilizam e tornam possível a interação entre agentes com valores e interesses distintos. Sem regras compartilhadas, não há interação social, não há sociedade. O problema é que essas regras sempre funcionam de forma a sedimentar, pelo menos tendencialmente, ordens sociais desiguais, relações assimétricas, realidades desiguais. Elas têm esse poder justamente porque as regras distribuem desigualmente

recursos, e essa distribuição desigual é usada pelos mais poderosos para manter ou atualizar essas regras que lhes permite reproduzir sua posição social dominantes. Outra questão relevante é que nem todos reagem da mesma maneira a um conjunto de regras, o que nos leva à sociologia relacional: regras interagem com valores e formas de conduta de grupos específicos. É por tais razões que nada disso se faz sem atrito e é aí que a possibilidade da mudança se abre, mas ela é rara, difícil, como todos sabemos. A essa tendência inercial a literatura dá o nome de “path dependence”, dependência de caminho – uma vez estabelecida uma ordem, é muito difícil alterar substantivamente seus termos.

**Componente 3: Instituições não caem do céu, elas são sempre sustentadas por coalizões de forças sociais** – E aqui, “coalizões” é a palavra-chave. O que essa vertente do pensamento institucionalista afirma é que, em sociedades complexas, é muito difícil que apenas uma força social tenha poder suficiente para, sozinha, sustentar uma determinada ordem de coisas. Se tomarmos o caso do Brasil: a bancada ruralista é a maior do Congresso Nacional, mas esse segmento, sozinho, mesmo com todo o poder que tem, precisa amalgamar seus interesses com outros atores, do setor financeiro ou outros, para, juntos, sustentarem uma agenda que combina interesses e forças sociais. No outro extremo, é por isso que soam ingênuas, também, ideias que sugerem ser possível apenas “governar com o povo” ou outros slogans simplistas. No plano dos territórios-região acontece o mesmo: se não houver uma razoável combinação de interesses, sempre haverá instabilidade e outras forças sociais disputarão as rédeas das regras do jogo, buscando alterar a distribuição dos ganhos e do acesso aos bens e serviços necessários a participar da vida social e econômica. Mais ainda, o que nossos autores mostram é que existe uma correlação direta entre a extensão de uma coalizão e o caráter incluyente ou excluyente das instituições. Isto é, instituições políticas e econômicas inclusivas sempre são sustentadas por coalizões mais amplas e plurais de forças sociais, ao passo que as instituições extrativas e excluyentes

em geral resultam de coalizões mais restritas, que sustentam seu poder extraindo ganhos dos grupos dominados.

**Componente 4: Para ter poder em uma coalizão, os atores precisam mobilizar ativos, trunfos, capitais** – Eis outro ponto em que a abordagem institucionalista encontra a sociologia relacional. A formação de coalizões envolve vários aspectos: elas são combinação de interesses a serem atendidos, mas também envolvem a mobilização de recursos para sustentar as instituições que possam atendê-los; e, ainda, envolvem também a construção de um campo de interações entre atores diferentes, plasmando ideias-força e formas de expressá-las (narrativas, projetos, agendas, programas) que permitam combinar esses interesses e diferenças em uma equação coerente, que faça sentido e possa ser partilhada. Há, portanto, aqui, algo de material e há algo de simbólico, há algo do campo dos interesses e das ideias e crenças sobre com quem vale a pena se juntar ou sobre o que vale a pena reivindicar e lutar, sobre o que se considera viável, justo, legítimo. A sociologia bourdieusiana vai recorrer à ideia de capitais e habitus para isso: capitais como ativos econômicos, sociais (relações entre pessoas e atores que se pode mobilizar), políticos, culturais, simbólicos; habitus como disposições a agir de certa forma. A história econômica de Douglass North vai mobilizar a ideia de crenças e interesses como base para as coalizões. O que importa é que recursos e ideias importam na moldagem das coalizões.

**Componente 5: O território é, então, a um só tempo estado e movimento das contradições que envolvem essa tríade formada por coalizões de atores, os ativos que elas mobilizam, e as instituições que são geradas a partir daí, estabilizando (ou mudando) as relações entre aqueles atores e aquela distribuição de ativos** – Pois é preciso lembrar que recursos e ideias estão sempre desigualmente distribuídos, fechando aquele círculo vicioso (se a desigualdade for alta) ou virtuoso (se a desigualdade for pequena),

em cujo movimento contraditório e conflitivo se faz a história dos territórios, regiões, países.

As representações gráficas a seguir ilustram o funcionamento destes cinco componentes. Elas podem ser lidas da esquerda para a direita e depois, inversamente, como o resultado das interações resultando em novo ponto de partida das circularidades potenciais. É sempre bom reiterar que essa circularidade não é imutável, ao contrário; há sempre fricção, contradição, conflito e as instituições, coalizões e distribuição de ativos se refazem permanentemente, se reinventando, com tendência, mas nunca como fatalidade, a manter a hierarquia entre atores. Tomando emprestada da Física uma definição, trata-se de um equilíbrio dinâmico, nunca de um equilíbrio estático.

**Componente 6: Políticas públicas podem alterar algumas dessas condições do ciclo, mas também podem simplesmente reforçá-las** – As políticas públicas produzidas e implementadas desde outras escalas incidem sobre estes fatores territoriais podem redistribuir ativos (políticas de educação, garantia de renda, distribuição de terra) e afetar as interações descritas desde fora; mas elas também podem manter a distribuição desigual (a política tributária, os privilégios a certos setores econômicos). Além disso, essa incidência da política e dos investimentos externos serão sempre filtrados, absorvidos, redirecionados pelo tecido social do território, num processo que chamei em outros textos de “percolação territorial”<sup>2</sup>. Ou seja, tão importante quanto um investimento feito num território é a maneira como ele recebe e, eventualmente, redireciona esse novo fluxo, alterando ou mantendo a ordem anterior.

---

<sup>2</sup> Ver especialmente Favareto et al. (2015).

### Representação esquemática da tríade atores/ativos/instituições



### Representação esquemática da tríade atores/ativos/instituições configurando territórios de exclusão



### Representação esquemática da tríade atores/ativos/instituições configurando territórios com maior coesão social



Se há uma tendência à reprodução das ordens sociais, bem o sabemos, de onde então pode vir a mudança? Esse é um tema que recebe muita atenção na tradição dos estudos institucionalistas. A

ideia central é que certas “conjunturas críticas” podem criar fissuras e desarrumar a estabilidade dinâmica de um sistema-território, como nos mostram autores como Acemoglu & Robinson ou Mahoney & Thelen.

Essas conjunturas críticas podem surgir de ao menos três fontes:

**Choques exógenos** – Essa é a fonte mais frequente de mudanças, justamente porque se impõe de fora para dentro de um sistema-território, qualquer que seja sua escala: pode ser um cataclisma, uma crise econômica ou outro. Por exemplo: quando o Brasil, nos anos 1930, depois de quatro séculos, cria novas regras (instituições) cujo sentido era acelerar a transição para um modelo econômico urbano e industrial, que diminuísse o peso do setor agrário exportador isso se fez, em grande medida, por um desarranjo ocasionado pela grande crise internacional que bloqueava ou ao menos limitava as possibilidades de realização de lucro das velhas elites agrárias no mercado internacional. Tornava-se necessário criar condições para realizar, no plano interno, parte de seus ganhos. E para isso, setores dominantes alinhados com interesses coerentes com um mundo urbano e industrial então em formação, criam essas novas regras. Mas para isso, era preciso também alterar a coalizão de forças sociais que se beneficiaria e, pois, que também sustentaria essas novas regras: as velhas elites agrárias perdem um pouco, trabalhadores urbanos ganham, os trabalhadores rurais permanecem onde estavam, as elites convertidas em segmentos urbano-industriais comandam, num arranjo que duraria até o golpe militar de 1964, quando ocorre rearranjo na coalizão e na agenda.

**Mudança incremental** – Pode ocorrer também, de não haver exatamente um choque exógeno, mas sim uma mudança derivada de uma longa acumulação de condições por parte de atores dominados até que, num determinado momento, eles tenham condições de impor-se e de forçar sua entrada no jogo. Um exemplo utilizado pelos nossos autores envolve a população negra dos Estados Unidos. Durante muito tempo coexistiram duas instituições: a Constituição que previa a igualdade entre os cidadãos, e regras informais que restringiam à população negra o acesso a lugares e a

serviços públicos como universidades em alguns estados. Foi preciso muitas décadas até que essa população discriminada e marginalizada acumulasse poder econômico e títulos, ocupando posições nos mercados, nos tribunais e em outros postos, para que pudessem reclamar um basta à existência da discriminação institucionalizada, como aconteceu na virada dos anos 1960 para os anos 1970. É óbvio que ainda existe desigualdade racial nos EUA, mas a situação de hoje não pode ser comparada ao meio do século passado, quando negros tinham que ceder o lugar no ônibus para brancos ou podiam ser presos por isso, ou quando universidades se recusavam a admitir estudantes negros.

**Conflitos entre instituições** – O exemplo acima serve também para ilustrar a terceira fonte, marcada pelo conflito entre instituições. Um exemplo, é a legalização do divórcio. Quando isso acontece, no último quarto do século passado, o número de casais que se separavam e constituíam novas famílias já era grande o suficiente para forçar uma adequação da lei: isto é, não cabia mais a coexistência de uma instituição formal que impedia a dissolução e recomposição dos casamentos e uma informal, segundo a qual isso vinha se tornando prática corrente.

Tão importante quanto sublinhar que existem fontes de mudança que podem levar à alteração da realidade é destacar que o sentido dessas mudanças nem sempre é positivo. O já mencionado golpe militar de 1964 no Brasil é um desses casos: nele há um rearranjo da coalizão em posse do Estado e, nela, a classe trabalhadora é desalojada para dar lugar a uma recondução das elites agrárias a um posto de destaque no bloco dominante. Vários outros exemplos poderiam ser elencados. O que se quer dizer é que as fissuras e possibilidades da mudança vão ser sempre objeto de disputa entre as forças sociais, que precisarão renovar ou refazer as alianças sob a forma de coalizões.

E, por fim, é preciso ainda enfrentar uma pergunta: por que é tão difícil armar coalizões amplas e plurais, se são elas que permitem a criação de instituições inclusivas? A resposta talvez seja: porque é muito difícil definir e pactuar quem perde, para que outros possam

ganhar. Isso significa dizer que há uma impossibilidade lógica, a longo prazo, na ideia de que uma coalizão possa ser ampla o suficiente para que todos ganhem. O caráter instigante da maneira como o pensamento institucionalista coloca o problema das coalizões amplas ou restritas em sua relação com as instituições inclusivas ou extrativas está no fato de que há tensão e fricção permanente nessa equação. De forma também esquemática quatro afirmações traduzem essa dinâmica conflitiva:

- Coalizões restritas são sempre alvo de contestação de sua legitimidade porque bloqueiam o acesso da maior parte da sociedade aos ativos mais valorizados. Essas sociedades tendem a ser, portanto, violentas e autoritárias, pois só assim regras que produzem desigualdades podem ser sustentadas. Isso dificulta um crescimento econômico duradouro, bloqueia a partilha dos ganhos sociais e resulta em instabilidade econômica e política.

- Coalizões amplas envolvem sempre tensões em torno de conflitos distributivos envolvendo os ativos mais valorizados. Os atores de uma coalizão nunca estão contentes: sempre há luta por melhores posições em um campo, como ensina Bourdieu. E para alcançar mais será preciso desalojar frações dominadas dentre as frações que compõem uma coalizão dominante; negociar novas alianças com quem está fora dessa coalizão dominante, enfim, rearranjar forças e distribuição de ganhos.

- As elites desempenham sempre um papel fundamental, pois elas concentram ativos importantes para sustentar instituições e armar coalizões. Aqui está uma constatação dolorosa: processos de mudança sempre envolvem disputas inra elites. Isso não é suficiente, pois as elites precisam de adesão de outros atores. Mas é na combinação de interesses de frações dominadas das elites dominantes com outros atores dominados que se pode amalgamar os recursos necessários às mudanças. E é bom lembrar que elites nem sempre significa elites econômicas, nas sociedades contemporâneas.

- Por tudo isso é preciso pensar sempre em quem são as forças sociais que podem dirigir e sustentar mudanças. Isso implica pensar em termos de frações e fissuras nas classes ou nos grupos sociais –

as frações dominadas dos dominantes; as frações dominantes dos dominados – e em suas (re)composições; algo bem mais complexo do que a dinâmica dada pelas grandes classes sociais, que no atual estágio do capitalismo internacional, obviamente continuam existindo e explicam muitos processos, mas revelam-se muito heterogêneas para explicar comportamentos cotidianos. É, portanto, incontornável tomar em conta as combinações de interesses, se ficou claro o que se tentou dizer até aqui: as mudanças dificilmente podem ser conduzidas por um único ator, ou por um grupo de atores muito parecidos e dispondo de recursos similares, seja entre os dominantes, seja entre os dominados.

As vantagens desse tipo de abordagem são várias: a dimensão relacionada ao poder e aos conflitos estão presentes, mas sem resultar em uma visão hiperpolitizante do tema; há uma tentativa de integração, sob um corpo articulado de conceitos, das várias dimensões que perfazem um território; há uma maneira de olhar para as articulações entre fluxos e investimentos externos, públicos ou privados, e o tecido social dos territórios. Trata-se, enfim, de uma forma de conceituar e articular em uma explicação causal e compreensiva os elementos que permitem abordar o território de forma ativa, e não como mero cenário, escala ou repositório de tendências.

### **3. Uma nova fronteira? Questões epistemológicas**

E quais são os limites da abordagem esboçada na seção anterior? Um deles é o tratamento insuficiente da variável ambiental. Ela está presente no quadro de análise apresentado, mas essa entrada é tênue – o sistema natural de um território é visto como suporte para o sistema social e sobre ele incidem os efeitos da vida econômica. Mas seria preciso mais do que isso. A natureza tem também um papel ativo e funciona de maneira interdependente com os sistemas sociais. O antropólogo francês Philippe Descola, em outra direção, também Bruno Latour e toda uma literatura sobre os sistemas socioecológicos apontam a necessidade de olhar para essas

interdependências. A integração deste enfoque ao quadro de análise apresentado ainda é algo a ser aprimorado. E aqui se concentram muitos esforços atuais de pesquisa.

Na introdução desta exposição eu mencionava quatro etapas na história das ideias sobre desenvolvimento regional e a possibilidade de que estejamos ingressando em uma quinta. Na quarta etapa, apresentada duas seções atrás, a marca principal era a submissão da ideia de crescimento econômico à importância de se olhar para as desigualdades. E a possível marca desta possível quinta etapa está na necessidade de se combinar o tratamento das desigualdades a um tratamento da dimensão ambiental coerente e consistente com o estatuto que este tema tem atualmente, em um contexto brutalmente marcado por mudanças climáticas globais.

Esse tipo de tratamento integrado de fenômenos relativamente distintos não é simples. Não basta “falar da dimensão ambiental”, nem tampouco reclamar a necessidade de “conservar a natureza” ou de “harmonizar a relação entre sociedade e natureza”. Não se trata de um imperativo normativo, mas de um desafio analítico. A integração positiva desta dimensão em análises que envolvem processos sociais traz um desafio teórico imenso. Basta lembrar que as ciências modernas se constituíram justamente a partir de um isolamento de cada uma destas dimensões em ramos científicos específicos, com objeto e método próprios.

Embora não sejam exatamente recentes, as abordagens sistêmica e da complexidade é que vem sendo mobilizadas nos estudos contemporâneos com essa finalidade. Elas, de fato, poderiam permitir esse tipo de integração. Mas ainda é cedo para dizer se este tipo de esforço resultará em algo à altura do desafio posto. Bons exemplos disso são os estudos produzidos no âmbito do Stockholm Resilience Centre, os esforços de uma rede internacional de pesquisadores dedicados ao tema da resiliência ou a obra de Elinor Ostrom. Em outro texto pretendo apresentar um balanço desses esforços, que se revelam até aqui promissores, mas também com muitos limites ainda.

Nesta nova etapa, há, portanto, duas ordens de desafios, cujo enfrentamento, a contento ou não, poderá determinar o futuro dos estudos territoriais e, neles, dos estudos regionais: uma ordem é dada por questões de natureza epistemológica, e outra por questões de natureza política. Ao apresentá-las, encerro esta exposição.

Sobre as questões de natureza epistemológica:

Se o território é uma síntese de múltiplas dimensões e escalas, como operar com esse conjunto de domínios de forma a evitar somente explicações *ex post*? **Há valor, e mais do que isso há necessidade de combinar diversidade de teorias, pois os corpos teóricos disponíveis referem-se a alguns desses domínios isoladamente. Que combinações em quadros de análise coerentes podem permitir ir além do que a tríade atores-ativos-instituições aqui esboçada já consegue explicar?** Entre essas dimensões há domínios cujas diferenças substantivas geraram áreas científicas distintas para explicá-los — natureza, sociedade — **é possível uma abordagem unificada?**

**Se os territórios podem ser analisados como sistemas** (porque envolvem várias dimensões interdependentes) **adaptativos** (porque a interação entre essas partes sempre se dá em movimento adaptativo a contextos e constrangimentos internos e externos) **complexos** (porque o resultado é maior do que a soma das partes e com resultado sempre aberto, nunca linear), **então as abordagens sistêmicas e da complexidade são uma nova fronteira para os estudos territoriais?** Como evitar o risco da banalização que tende a existir quando muita coisa passa a ser chamada de sistema, mas sem esse tratamento substantivo das propriedades dos sistemas (multidimensionalidade, adaptabilidade, complexidade) e sem mobilizar teorias sistêmicas e da complexidade?

Sobre as questões de política:

Essa imagem dos territórios que a teoria revela ou nos convida a considerar diz muito também sobre os limites do que vem sendo feito como políticas para os territórios. No caso das políticas de

desenvolvimento territorial vários textos já foram publicados com bons balanços. Cito aqui apenas dois: um deles em que colaboro com Julio Berdegué, e outro encabeçado por Mireya Perafán em que também contribuo junto com outros colegas<sup>3</sup>. Para além do que está dito ali sobre os limites e êxitos de uma geração de políticas experimentadas na primeira década e meia deste século, eu diria que alguns dos principais problemas são: i) **uma valorização da ideia de território, mas sem engendrar projetos de natureza verdadeiramente territorial** (no mais das vezes se promovem projetos setoriais em escala territorial, o que é bem diferente); ii) **há um discurso que enfatiza aspectos multisetoriais, mas as políticas em geral têm enorme dificuldade em promover coordenação intersetorial**; e iii) **o desenvolvimento territorial é, na prática, tomado como sinônimo de desenvolvimento local, sem que projetos e investimentos estejam harmonizados com uma estratégia mais ampla de desenvolvimento** – isto é particularmente importante porque, em um país como o Brasil é fundamental corrigir assimetrias inter-territoriais e corrigir rumos nas prioridades econômicas que produzem cada vez mais desigualdades espaciais.

No caso das políticas de desenvolvimento regional também há desafios adicionais ao que foi dito acima, entre eles: i) a ideia de grandes regiões não faz mais sentido, pois, como já mostrava Tania Bacelar três décadas atrás, há um conjunto de **novas unidades espaciais em âmbito sub-regional, mas não se tem um arranjo de governança que permita superar os limites do pacto federativo em lidar com esta escala**; ii) **há novas narrativas de desenvolvimento regional, como aquela expressa na Política Nacional elaborada na primeira década deste século, mas ela não ocupa lugar de destaque na narrativa e no projeto de desenvolvimento do país, restando como apêndice, intenção residual no rol das prioridades nacionais**; iii) **apesar de certa inovação discursiva, as forças sociais mobilizadas em esforços de desenvolvimento regional seguem sendo as tradicionais, ora apostando na batida via da exportação de**

---

<sup>3</sup> Ver Berdegué & Favareto (2018), Perafán et al. (2019).

bens primários, ora com a esperança em um industrialismo já esvaziado de potencial inclusivo – não há a devida atenção a novas atividades e novos atores coerentes com a ideia de um desenvolvimento atinado aos desafios do século XXI, sustentável e inclusivo por excelência.

É certo que esse conjunto de desafios epistemológicos e políticos não são simples. Mas seu enfrentamento é que determinará se a abordagem territorial do desenvolvimento regional pode entregar – em termos de conhecimentos e de práticas – o que ela prometia em seu surgimento, ou se restará apenas como inovação discursiva.

## Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Por que as nações fracassam** – as origens do poder, prosperidade e pobreza. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2012.

BACELAR, T.; FAVARETO, A. **O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional no Nordeste** – uma homenagem a Celso Furtado. Revista Econômica do Nordeste. v. 51, suplemento especial, p. 9-29. Fortaleza. Agosto. 2020

BERDEGUÉ, J. A. *et al.* Conceptualizing spatial diversity in latin american rural development: structures, institutions, and coalitions. **World Development**, v. 73, p. 1-10, set. 2015.

BERDEGUÉ, J.; FAVARETO, A. **Desarrollo territorial rural en America Latina y el Caribe**. Serie 2030 – Alimentación, agricultura y desarrollo rural en America Latina y el Caribe. Documento 32. 2019. Disponível em: <http://www.fao.org/3/ca5059es/ca5059es.pdf>.

DALY, H.; FARLEY, J. **Ecologia econômica** – princípios e aplicações. São Paulo: Instituto Piaget, 2004.

DASGUPTA, P. **The economics of biodiversity** – the Dasgupta review. Londres: HM Treasury, 2021.

FAVARETO, A. *et al.* Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas do Brasil. **Revista Regis/UnB**, n. 1, p. 14-39, 2015.

- GALVANESE, C. **Paradigmas do desenvolvimento territorial em debate** – contribuições críticas a um campo científico emergente. Santo André: EdUFABC, 2021
- LOTTA, G. S.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.
- NORTH, D. et al. **Violence and social orders** – a conceptual framework for interpreting recorded human history. Cambridge University Press, 2009.
- NUSSBAUM, M. **Creating capabilities** – the human development approach. Belknap Press, 2013.
- PERAFÁN, Mireya E. V. *et al.* Hacia una nueva generación de políticas públicas para el desarrollo territorial rural en América Latina. InfoNote DTR, 2019.
- PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. São Paulo: Ed. Intrínseca, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Capital e ideologia**. Barcelona: Ed. Planeta, 2019.
- RODRIK, D. **Premature deindustrialization in the developing world**. Dani's Rodrik Weblog. 12 fev. 2015. Disponível em: [http://rodrik.typepad.com/dani\\_rodriks\\_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html](http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2015/02/premature-deindustrialization-in-the-developing-world.html)
- SACHS, I. **Rumo a ecossocioeconomia** – teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Ed. Cortez, 2007.
- SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.



# DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: DESAFIOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS E POLÍTICOS

Ivo Marcos Theis

O que esperamos na ágora reunidos?

É que os bárbaros chegam hoje.

[...]

Por que tão rápido as ruas se esvaziam  
e todos voltam para casa preocupados?

Porque é já noite, os bárbaros não vêm

[...]

Sem bárbaros, o que será de nós?

[...]

(Konstantinos Kaváfis)

## Introdução

O objetivo neste capítulo é indicar, no presente tempo histórico, alguns desafios teórico-metodológicos (e práticos) do desenvolvimento regional no Brasil. Com isso se quer dizer que o propósito que anima esta contribuição é apontar alguns impasses (de natureza epistemológica, mas também política) que rondam o debate sobre desenvolvimento regional no Brasil. As/os interlocutoras/es aqui em vista são, sobretudo, estudiosas/os do desenvolvimento regional que militam nos programas de pós-graduação brasileiros nesta subárea do conhecimento – embora não se devam sentir excluídas/os estudiosas/os de outras áreas/subáreas ou, mesmo, que atuem em outro ambiente que o da pós-graduação, seja no Brasil ou em outros países. Pelo contrário: será um estímulo adicional para o debate se o que se expõe a seguir despertar interesse também por parte de quem não atue em programas de pós-graduação brasileiros da subárea de desenvolvimento regional.

Parte-se de quatro pressupostos – que merecerão atenção nas seções a seguir – usualmente desconsiderados no debate sobre

desenvolvimento regional no Brasil. O primeiro é que, no Brasil, embora também em outras formações sociais, sobretudo, periféricas, desenvolvimento regional tem sido, na prática, traduzido como desenvolvimento econômico regional. Isto é, inobstante seja anunciado em estudos acadêmicos e planos governamentais como fato e estratégia que engloba dimensões de natureza social, cultural, política e ambiental, a preocupação que sobressai é com acumulação de capital em escala regional. O segundo pressuposto é que, no Brasil, a promoção do desenvolvimento regional tem ficado sob a responsabilidade do capital e do Estado. Isto é, inobstante se enalteça a presença da sociedade na formulação dos objetivos (no nível de elaboração do plano) e na fruição dos resultados (no nível de distribuição do produto), o empresariado privado e os governantes de plantão – independentemente de sua filiação político-ideológica – são os agentes que têm tido precedência na definição dos meios e dos fins do desenvolvimento regional no Brasil. O terceiro pressuposto é que se tem reproduzido desenvolvimento regional no Brasil, uma formação social periférica, tal qual nos países centrais – nos quais, aliás, se o concebeu. Isto é, embora tenha origem no centro do moderno sistema mundial, desenvolvimento regional tem sido interpretado e consumido na periferia como se as condições físico-ambientais e socioculturais fossem as mesmas nesta como naquele. Por fim, o quarto pressuposto de que aqui se parte é que desenvolvimento regional tem sido reconhecido no Brasil tanto como fato (a dimensão positiva) quanto como estratégia (a dimensão normativa), sobretudo, em consequência da difusão generalizada que até aqui tem experimentado. Isto é, por desenvolvimento regional se tem entendido tanto a evidência empiricamente verificável quanto a política pública orientada para determinados fins.

É dos pressupostos referidos que, no presente tempo histórico, podem emergir desafios teórico-metodológicos (e políticos) do desenvolvimento regional no Brasil, como aqui se propõe. Uma importante inspiração que subjaz a esta contribuição (que intenta tratar de impasses que traspassam o debate sobre desenvolvimento

regional no Brasil) tem origem na obra de Celso Furtado – inspiração que talvez possa ser reconhecida nas linhas a seguir.

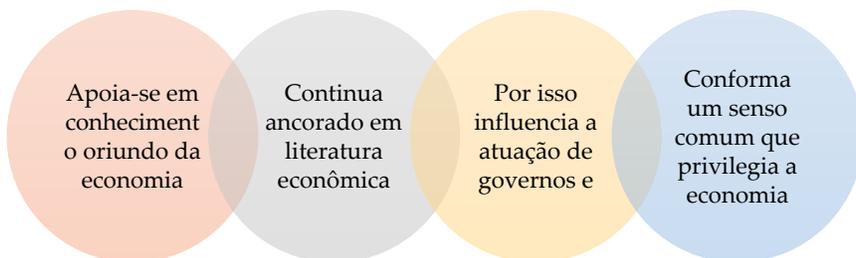
Para que o objetivo proposto possa ser alcançado, considerou-se oportuno dividir este capítulo em seis subcapítulos. Além desta introdução seguem quatro subcapítulos, que correspondem, uma a um, a cada pressuposto referido. Ao sexto subcapítulo estão reservadas as conclusões.

### **Desenvolvimento regional como desenvolvimento econômico regional**

O primeiro pressuposto anunciado na introdução é que desenvolvimento regional tem sido *traduzido* como desenvolvimento econômico regional. Ou seja, a despeito de estudos acadêmicos e planos governamentais tratarem-no como fato e estratégia que abarca aspectos sociais, culturais, políticos e ambientais, predomina a perspectiva da acumulação de capital em escala regional.

Embora esta afirmação esteja devidamente respaldada em bem conhecidas evidências, cumpre fundamentá-la, minimamente, para, pelo menos, se justificar um desafio que daí deriva. O argumento é que desenvolvimento regional tem sido compreendido quase exclusivamente como desenvolvimento econômico regional porque:

**Figura 1** – Desenvolvimento regional como desenvolvimento econômico regional



Fonte: Elaboração própria.

Vejamos cada um desses pontos. Desenvolvimento regional tem sido entendido como desenvolvimento econômico regional, porque se apoia em um saber cuja origem está na economia dos anos 1950. Alguns importantes estudiosos observaram, inicialmente, em formações sociais centrais, mas logo também em formações periféricas, que as desigualdades – já constatadas pelos menos desde o século XIX *entre* elas – agora, quando quase todas se *desenvolviam*, também *no interior de cada uma delas*. Esses estudiosos tinham formação em economia e estavam preocupados com efeitos indesejados do processo de desenvolvimento, que ganhou forte impulso no pós-Segunda Guerra Mundial [SGM]. Entre eles destacar-se-iam François Perroux (1950, 1955), Gunnar Myrdal (1957) e Albert O. Hirschman (1958). Parece desnecessário lembrar que gerações de economistas e outros cientistas sociais beberam dessa fonte e, assim, contribuíram para afirmar a precedência da dimensão econômica nos estudos e nas práticas de desenvolvimento regional, no Brasil e alhures.

Mas, desenvolvimento regional permanece sendo tratado como desenvolvimento econômico regional também porque a literatura sobre o assunto, não apenas no Brasil, mas na América Latina e em escala mundial, continua privilegiando a dimensão econômica. Com efeito, a produção intelectual recente vem conferindo uma importância excessiva às determinações econômicas, tanto de modelos teóricos quanto de experiências concretas e políticas públicas de desenvolvimento regional (THEIS, 2019). Não é apenas nos periódicos científicos (nos quais deságua esta produção) que desenvolvimento regional tem sido limitado aos impulsos econômicos, mas também em livros e capítulos de livros. Acrescente-se que, enquanto em publicações oriundas da economia se observa certa desenvoltura no tratamento de desenvolvimento regional, em publicações provenientes das demais ciências sociais há, ao contrário, acanhamento. Mesmo aí, porém, o espaço que resta para aspectos sociais, culturais, políticos e ambientais do desenvolvimento regional tem sido bastante exíguo.

Dada a centralidade do Estado nas formações sociais capitalistas (mais atenção ao tema do Estado será dedicada adiante), é compreensível que desenvolvimento regional seja objeto de *políticas públicas*. Ocorre que a precedência da dimensão econômica, cristalizada na literatura clássica e arraigada na produção intelectual recente sobre desenvolvimento regional, acabaria influenciando a atuação de governos em distintos níveis político-administrativos (e escalas geográficas). Assim, parece improvável que algum governante, mesmo que procure responder a demandas sociais concretas, considere promover o ‘desenvolvimento’ de certa região – adotando políticas de proteção ao meio ambiente, erradicação do analfabetismo, prevenção a doenças crônicas, resgate da cultura regional, respeito à diversidade de raça e gênero etc. – sem conferir maior relevância a investimentos privados. A influência, neste caso, é de tal magnitude que já não se dissociam ganhos não-econômicos de estímulos econômicos.

Da mesma maneira, essa influência inaudita acabaria repercutindo no dia-a-dia de mulheres e homens, não apenas no Brasil, mas na América Latina e em escala mundial. Ou seja, a importância conferida às determinações econômicas pela literatura clássica e pela produção intelectual recente sobre o assunto conformaria um senso comum que concebe desenvolvimento regional como matéria privilegiada da economia. Assim, parece pouco plausível que as/os habitantes de certa região venham a organizar-se com vistas a atender suas necessidades – em termos de cuidados ao meio ambiente, alfabetização, saúde preventiva, valorização da cultura regional, direitos humanos etc. – sem recorrer ao mercado (que ‘emprega’ força de trabalho e provê uma remuneração ao/à trabalhador/a e bens econômicos à sociedade) e/ou ao Estado (que provê ‘serviços’ em contrapartida aos impostos recolhidos da sociedade). Neste caso, a influência é tal que a autonomia de qualquer coletividade regional esteja virtualmente bloqueada pela exclusividade da dimensão econômica na vida de seus/suas integrantes.

Portanto, parece não haver dúvidas de que desenvolvimento regional esteja fortemente estabelecido – tanto na condição de fato quanto na de estratégia – como desenvolvimento econômico regional. Estudos científico-acadêmicos e planos governamentais podem até tratá-lo como se abrangesse aspectos sociais, culturais, políticos e ambientais. Na realidade, porém, a perspectiva que tem prevalecido é a da acumulação de capital em escala regional.

Daqui, então, poderia derivar o seguinte desafio: como a economia enquanto atividade humana poderia dar lugar ao que não é, propriamente, *econômico*? Como, por exemplo, proteger o meio ambiente, erradicar o analfabetismo e/ou prevenir doenças crônicas sem recorrer ao mercado ou ao Estado? Este, contudo, não pode ser o desafio a resultar do argumento que se acaba de formular nesta seção – pela razão de que antes será preciso identificar os agentes que têm protagonizado o desenvolvimento regional. De maneira que o desafio que daqui emerge é outro: como desvelar o *econômico* nos estudos de desenvolvimento regional? Como irrigar tais estudos com saberes que tenham origem em outras áreas do conhecimento?

## Os agentes do desenvolvimento regional

O segundo pressuposto mencionado na introdução é que o capital e o Estado têm sido responsáveis por promover o desenvolvimento regional. Ou seja: empresários privados e governos (não importam os credos político-ideológicos professados) – e não agentes mais ou menos representativos do que se poderia chamar de sociedade civil<sup>1</sup> – têm determinado, em relação a desenvolvimento regional, quais (e quantos) recursos devem ser

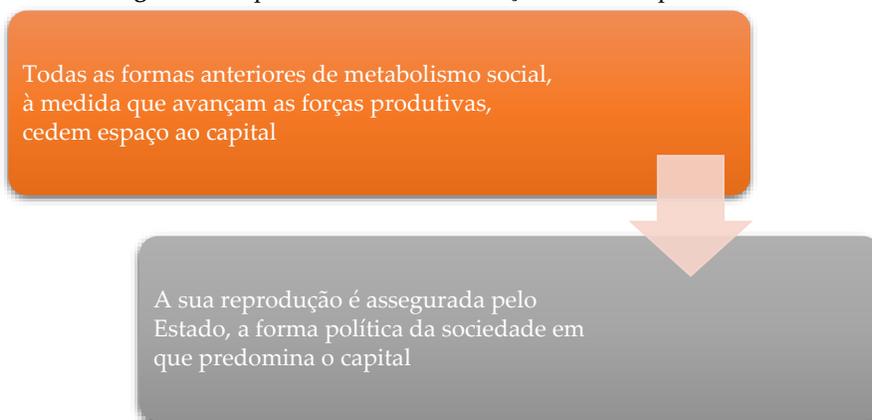
---

<sup>1</sup> O conceito de *sociedade civil* aqui em vista é referido a uma *forma* constitutiva da realidade social que envolve sujeitos – as classes, os movimentos sociais, o Estado... – e interesses em conflitos mais ou menos abertos. Porém, ao afirmar-se que se trata de uma *forma*, considera-se o conceito não de uma perspectiva neutra e/ou positiva, como o concebe a tradição liberal. Pelo contrário, se, de um lado, se sugere que ele abarca relações sociais de poder e conflito, de outro, se o toma, negativamente, desde a tradição crítica de classe, como parte de relações sociais de luta e poder (TISCHLER, 2009).

mobilizados e quais objetivos devem ser alcançados. Também esta afirmação pode ser respaldada por evidências, sobretudo, quando referir-se ao Brasil e a outros países da América Latina, que integram a periferia do moderno sistema mundial – embora talvez não seja incorreto incluir-se seu centro.

Ainda assim convém fundamentá-la para se justificar outro desafio. O argumento é que desenvolvimento regional – por traduzir-se como desenvolvimento econômico regional – tem sido protagonizado quase exclusivamente por dois agentes, o capital e o Estado, porque, nas formações sociais capitalistas:

**Figura 2** – Capital e Estado nas formações sociais capitalistas



Fonte: Elaboração própria.

Vejamos: Desenvolvimento regional como desenvolvimento econômico regional tem sido promovido – no sentido de *fomentado* – pelo capital, com o indispensável auxílio do Estado. Contudo, antes que se tome capital por recurso ou fator de produção (como ocorre, sobretudo, no âmbito da economia *mainstream*), adverte-se que aqui significa algo diferente. Para desvelar a relevância do capital no processo de desenvolvimento regional, buscar-se-á expor algumas limitações dos enfoques convencionais na relação capital-desenvolvimento regional, mostrar que tais limitações decorrem do equívoco de conceber capital como *estrutura* e apontar o que aqui se considera o fulcro da referida relação, isto é, o fato de capital

constituir, nas formações sociais capitalistas, a mediação virtualmente exclusiva da interação entre os seres humanos e a natureza.

Desde os primeiros estudos agrupados nas “teorias da localização” (com destaque para as contribuições pioneiras de J. H. von Thünen, Alfred Weber e Walter Christaller), passando pelas investigações sobre a polarização espacial do desenvolvimento (com destaque para as contribuições de F. Perroux, G. Myrdal e A. O. Hirschman, antes referidas), até os trabalhos mais recentes (inclusas, entre outras, as abordagens dos novos distritos industriais, dos sistemas regionais de inovação e dos sistemas produtivos locais/regionais), desenvolvimento regional tem sido reduzido (em alguns casos, a uma apologia) a acumulação de capital em escala regional. A este pecado de origem associam-se outros, como a naturalização da onipresença do capital, não apenas nas relações de produção, mas em todas as relações sociais. Daí decorre outra limitação de não pequena relevância: não se tem questionado o que é capital, aceitando-se como um dado da realidade. Porém, da perspectiva do desenvolvimento regional, o principal pecado é que quaisquer entre seus nobres objetivos – proteção ao meio ambiente, erradicação do analfabetismo, prevenção a doenças crônicas, resgate da cultura regional etc. – têm sido formulados sempre como resultados de prévio processo de acumulação de capital. Também poderia ser dito: os meios têm sido colocados à frente dos fins. Na realidade, não deveria surpreender que, ademais de nenhum dos louváveis propósitos vir a ser efetivamente alcançado, o impulso para o processo de acumulação de capital vem se impondo – a neommarshallianos, neoschumpeterianos, regulacionistas etc. – como se este fosse o objetivo primordial.

As limitações referidas encontram explicação no fato de que, lá onde capital é explicitamente mencionado, ele é tomado por recurso ou fator de produção, ou seja, por *estrutura*. As relações sociais – entre elas, as relações de produção – têm sido congeladas pela ciência social, sobretudo, a economia, em categorias e/ou formas como mercadoria, capital, valor, dinheiro e Estado. Essas categorias, por sua vez, têm sido difundidas pelo discurso político e penetrado

o senso comum como se as coisas com que se lida no cotidiano de uma formação social capitalista – as mercadorias, o dinheiro etc. – estivessem sempre aí, encerradas em suas formas conhecidas. O que aqui se propõe é que se abram as *formas* (HOLLOWAY, 2003, p. 137), isto é, os modos como as coisas se manifestam – em especial, a categoria *capital*. O que é capital, por exemplo, para a economia? É *fator* de produção (economia neoclássica) ou *meio* de produção (economia marxista), materializado em edificações, máquinas e dinheiro, ou seja, em *estruturas* mobilizadas para a produção de bens econômicos/mercadorias. Mas, as formas assumidas pelo capital não encobrem algo? De fato, as mercadorias e o dinheiro são criações humanas (HOLLOWAY, 2006, p. 98), logo, *formas* que ocultam relações sociais. Os seres humanos criam e recriam, no seu cotidiano, o capital e outras coisas que, conscientemente, nunca pretenderam criar. Mais ainda: coisas que se voltam contra os próprios seres humanos. Em síntese: os enfoques convencionais, ao se ocuparem da relação capital-desenvolvimento regional, pecam por conceberem capital como *estrutura*. Há, pois, que assumir que “[...] capital é [...] uma *relação*, e só pode ser uma *relação de produção*” (MARX, 2011, p. 423 – grifo no original).

O âmago desta relação reside no fato de que, nas formações sociais capitalistas, o capital constitui a mediação exclusiva entre seres humanos e natureza. O ponto de partida é “a existência de indivíduos humanos vivos”. E para que vivam, eles são compelidos a contrair uma “relação dada com o restante da natureza” (MARX; ENGELS, 2007, p. 87). Em diferentes lugares e diversas épocas, esta relação era direta, já que então, os seres humanos dispunham apenas de instrumentos endossomáticos – isto é, seu próprio corpo. Em diferentes lugares, mas em épocas posteriores, os seres humanos criaram meios que auxiliariam na sua relação com o meio físico. Todavia, em alguns lugares e em momento mais recente, deu-se uma separação entre os seres humanos e os meios com os quais haviam passado a intervir na natureza e obter suas condições de vida. Este momento é conhecido como “acumulação primitiva” (MARX, 1993a, p. 741-791; BONEFELD, 2014, p. 79-87). As implicações desta

separação – que se reproduz até hoje – são, sobretudo, a perda de acesso aos meios com que os seres humanos podem obter suas condições de vida e, em consequência, a sua conversão em trabalhadoras/es livres. Por perderem acesso aos seus meios de vida, sobrevivem apenas se venderem sua força de trabalho àqueles que passaram a ter a posse de tais meios. Esta separação corresponde ao surgimento do capital (MARX, 1993b, p. 267; HOLLOWAY, 2003, p. 87). E o capital emerge, então, como “sistema de metabolismo social universal, de relações universais, de necessidades múltiplas e de capacidades universais” (MARX, 2011, 106), como *sistema de mediação sociometabólico* “entre os seres humanos e as condições vitais para a sua reprodução, a natureza” (MÉSZÁROS, 2002, p. 179).

Se, como se viu, desenvolvimento regional enquanto *desenvolvimento econômico regional* tem sido promovido/fomentado pelo capital, ver-se-á nas linhas a seguir que o auxílio da mão visível do Estado – a forma política da sociedade em que predomina o capital – é indispensável para a sua reprodução. Para desvelar a importância do Estado na reprodução do capital e, portanto, no próprio processo de desenvolvimento regional, buscar-se-á expor algumas insuficiências dos enfoques convencionais na relação Estado-capital-desenvolvimento regional, mostrar que tais insuficiências resultam da noção incorreta de Estado como *estrutura*, e indicar o que aqui se toma por mais crucial nessa relação – o fato de o Estado constituir a forma *política* das formações sociais capitalistas.

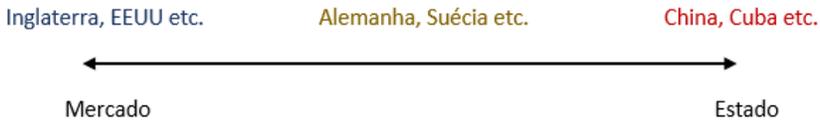
Considerando que desenvolvimento regional está devidamente estabelecido como desenvolvimento econômico regional, os enfoques convencionais têm conferido um lugar destacado ao Estado no *continuum* que tem o mercado em uma ponta e o próprio Estado em outra<sup>2</sup>. Em termos doutrinários, a posição liberal defende a primazia do mercado, rejeitando a presença do Estado; a posição intervencionista, por sua vez, advoga a participação ativa do Estado

---

<sup>2</sup> Para uma abrangente síntese do (ou: das posições no) debate sobre o Estado ao longo do século XX ver Carnoy (1986); para um exame menos abrangente sobre o tema, no mesmo período, mas que inclui o então chamado “Terceiro Mundo”, ver Mathias e Salama (1983).

em lugar do mercado; e uma posição intermediária – social-democrata – postula a convivência saudável entre mercado e Estado. A experiência, porém, vêm demonstrando que o Estado está onipresente em todas as formações sociais capitalistas. Assim foi no caso da União Soviética entre 1921 e 1989; e, também, tem sido nos casos de China e Cuba. O que esses três casos têm em comum é que, em lugar do mercado, atribuíram ao Estado a função de organizar a atividade econômica. Mas, assim também tem sido nos casos de Inglaterra e EEUU, sobretudo, a partir de M. Thatcher e R. Reagan, respectivamente; e dos de Chile com Augusto J. R. Pinochet U. e Argentina com J. A. Martínez de Hoz. O que esses tinham em comum é que asseguraram uma extraordinária “liberdade” ao capital. Parece não haver dúvidas de que o Estado – rejeitado pela doutrina liberal – foi decisivo para impor políticas ultraliberais a cada uma das sociedades mencionadas. E assim também tem sido nos casos de Alemanha e outros países mais ao norte da Europa no período do pós-SGM. O que eles têm em comum é que, em algum grau, lograram combinar acumulação de capital com níveis mais altos de consumo para contingentes crescentes da população. As insuficiências dos enfoques convencionais são inúmeras. Elas vão além da hipocrisia da posição liberal, que argumenta pela rejeição do Estado, mas dele se vale para impingir medidas antissociais lá onde se apropriaram – seja por “eleições livres”, seja por golpes – do aparato de governo. Entre as insuficiências, destaque-se a progressiva burocratização do Estado, que tendeu a se impor em relação à direção política que lhe queriam imprimir os governantes de plantão. Contudo, o principal dentre os pecados cometidos pelos enfoques convencionais parece ser o de que o Estado é (ou poderia ser) um instrumento neutro. Dele decorre que sua conquista é condição para se operar mudanças na sociedade – vale lembrar: na sociedade em que predomina o capital.

**Figura 3 – Continuum mercado-Estado**



Fonte: Elaboração própria.

Em medida considerável, essas insuficiências são o resultado da equivocada percepção de que o Estado é uma *estrutura*, um “mecanismo econômico”, tal qual o “mercado”. Há, é certo, instituições político-administrativas (percebidas equivocadamente como subestruturas) que conformam o Estado – e que, com maior ou menor eficácia, fazem a *estrutura* Estado *funcionar*. Basta pensar no aparato jurídico que assegura a igualdade de direitos formais entre seres humanos desigualmente dotados de recursos econômicos e que, ademais disciplina o seu movimento com vistas à reprodução ininterrupta do processo de acumulação de capital. Ora, por trás da *estrutura* Estado, assim como por trás de *formas* como a mercadoria e o dinheiro, ocultam-se relações sociais: “o Estado [...] é uma das formas das relações sociais capitalistas” (HOLLOWAY, 2003, p. 147-8). E as relações sociais que reproduzem o Estado, uma criação humana, fazem dele a forma política, a concentração de poder da sociedade em que predomina o capital (BONEFELD, 2005).

Esta é a questão crucial da relação Estado-capital-desenvolvimento regional: o Estado constitui a forma política das formações sociais capitalistas. Antes de avançar, porém, é conveniente resgatar dois pontos acima referidos. O primeiro é que Cuba e China (e a ex-União Soviética) foram consideradas “formações sociais capitalistas”. Não seriam países socialistas? Embora se lhes reconheçam traços que os diferenciam de típicas formações sociais capitalistas, o fato de aí o Estado organizar a atividade econômica não significa que “associações de seres humanos livres”<sup>3</sup> controlem os seus meios de vida – e esta seria “a”

---

<sup>3</sup> Uma pista: “Stellen wir uns [...] einen Verein freier Menschen vor, die mit gemeinschaftlichen Produktionsmitteln arbeiten und ihre vielen individuellen

condição para se admitir algo próximo a “socialismo”. O segundo é que se diverge da tese de que o Estado é (ou poderia ser) um instrumento neutro – “the state is not neutral” (LEWRG, 2021, p. 5) e, em consequência, sua conquista é (ou poderia ser) condição suficiente para se operar mudanças na sociedade. As evidências conhecidas têm demonstrado que a tomada do Estado, seja por eleições, seja por revoluções, não têm alterado as relações sociais previamente existentes (HOLLOWAY, 2003). Ambos os pontos resgatados apontam para um Estado que se revela como poder concentrado da sociedade em que domina o capital (BONEFELD, 2005). Resta sublinhar que, nas formações sociais capitalistas, o “político” (o poder concentrado no Estado) e o “econômico” (o capital), a rigor, indissociáveis entre si, têm sido tratados como duas esferas distintas. Com efeito: “o Estado é um processo de estatização do conflito social. Uma vez que o conflito se define como *político*, é separado de qualquer coisa que poderia questionar o reino do *econômico*” (HOLLOWAY, 2003, p. 144 – ênfase do autor).

Uma vez identificados os agentes que têm protagonizado o desenvolvimento regional, pode-se derivar um novo desafio: como empresários privados e governos poderiam dar lugar a outros agentes mais ou menos representativos da sociedade civil? Como promover desenvolvimento regional sem recorrer ao capital e/ou ao Estado?

### **Desenvolvimento regional no centro e na periferia**

O terceiro pressuposto referido na introdução é que desenvolvimento regional tem sido difundido no Brasil da mesma maneira como nos países centrais, nos quais ele foi concebido. Ou seja: apesar de originar-se no centro do moderno sistema mundial, com vistas a responder aos problemas próprios ao seu processo de acumulação de capital em escala subnacional, desenvolvimento regional tem sido disseminado na periferia como se as condições

---

Arbeitskräfte selbstbewußt als eine gesellschaftliche Arbeitskraft verausgaben...” (MARX, 1993a, p. 92).

nesta fossem as mesmas que naquele. Esta afirmação também pode ser respaldada por evidências, principalmente, quando se tem em conta o Brasil e outros países da América Latina.

Desenvolvimento regional não faz sentido algum, seja como fato, seja como estratégia, se não se constituir em resposta a uma “questão regional”. E a questão regional (que apenas ocasionalmente pode manifestar-se como problema ambiental ou cultural) é, invariavelmente, consequência do processo de acumulação de capital. Com efeito, disparidades inter-regionais traduzem-se como desigualdades sociais que resultam da concentração da atividade econômica em formações sociais capitalistas. Esta, como se verá, não apenas gera disparidades inter-regionais, na forma de desigualdades sociais, mas – agora sim – faz emergir também problemas ambientais e culturais. Este subcapítulo procurará mostrar que desenvolvimento regional: primeiro, surgiu nos países do centro do moderno sistema mundial como meio de combater a concentração econômica intrínseca ao processo de acumulação de capital (um processo que tende a alterar as condições ambientais e culturais lá onde ele ocorre) e, segundo, foi replicado nos países periféricos, incluindo-se aí o Brasil, porque, em algum momento, eles acabariam sendo os destinatários do excedente de capital acumulado nos países centrais (BRAND; WISSEN, 2017).

São conhecidos os acontecimentos relativos à já mencionada “acumulação primitiva”, que conduziria à separação entre os seres humanos e os meios com os quais podiam intervir na natureza para obter suas condições de vida. Esta separação, que envolveu expropriações violentas, corresponde ao surgimento do capital. Contingentes nada desprezíveis de seres humanos que perderam acesso aos seus meios de vida no campo migraram para cidades. Nessas, a atividade artesanal dava lugar à pequena produção mercantil, modificando-se a paisagem geográfica consideravelmente. Se, ao longo do período medieval, as cidades europeias eram pouco habitadas e em número reduzido, nelas prevalecendo um tipo de organização da produção que tinha

importantes referências nas guildas, e se o campo, a despeito da diversidade de culturas agrícolas e modalidades de posse e uso da terra por parte dos camponeses, constituía o espaço de produção para a subsistência; à saída do medievo conformar-se-ia um cenário bastante mais complexo. A concentração de terras no campo levará ao crescimento do tamanho médio das propriedades e ao seu emprego para produzir excedentes comercializáveis. Aliás, o comércio experimentaria um incremento significativo. A presença de cada vez mais gente nas cidades equivaleria à oferta, em escala até então não observada, de força de trabalho mobilizável para a produção manufatureira. Com o processo de industrialização, que experimentaria um avanço decisivo na segunda metade do século XVIII (DOBB, 1983), o capital terá se estabelecido irreversivelmente como “sistema de metabolismo social universal”.

Não é necessário ir além deste breve registro de eventos para se reconhecer uma “questão regional”. Os fatos relevantes são: expropriações violentas de camponeses de suas terras e demais meios de vida, sua virtual expulsão de onde viviam e consequente migração para as cidades, concentração da propriedade da terra, produção agrícola voltada para o mercado, crescente oferta de força de trabalho e proletarianização dos camponeses expropriados (inclusive, idosos, mulheres e crianças), salários miseráveis, incremento da produção manufatureira e do comércio (local, regional, inter-regional...), aumento do número de cidades e de seu tamanho. A questão regional se torna visível, portanto, na medida em que avança a *divisão territorial do trabalho*: de um lado, concentração de terras no campo, de outro, urbanização caótica. Cidades e regiões em que se encontram atividades econômicas (agricultura, indústria) mais dinâmicas tenderão a acumular capital em ritmo mais acelerado, em comparação com cidades e regiões onde tais atividades são menos dinâmicas (DUNFORD; PERRONS, 1983). Essas disparidades inter-regionais, que se manifestam na Europa desde a segunda metade do séc. XVIII, receberão atenção apenas na segunda metade do séc. XIX – e ainda assim de autoridades locais de centros urbanos maiores. Ao longo do século

XX, como já se viu, desenvolvimento regional (como fato e como estratégia) será a resposta às disparidades inter-regionais, isto é, às desigualdades sociais resultantes da concentração da atividade econômica) nas formações sociais do capitalismo central.

A partir do séc. XIX, a progressiva expansão do capital (isto é, dos excedentes inicialmente acumulados na Europa) para os EEUU e o Japão e, em menor escala, para outros países da periferia, mais cedo ou mais tarde, levaria a “questão regional” a emergir também fora da Europa<sup>4</sup>. As evidências conhecidas sugerem que as respostas ao problema das disparidades inter-regionais em formações sociais centrais, sem aí ameaçarem o processo de acumulação de capital, contiveram as desigualdades sociais em limites “aceitáveis” – como o demonstra o caso dos EEUU (FOX, 1978).

Como se responderia à questão regional quando esta passaria a se manifestar nas formações sociais da periferia do capitalismo? A América Latina – inclusive, o Brasil – serve de referência. A possibilidade de aí repetir-se o exitoso processo de acumulação de capital estadunidense estava fechada pelas circunstâncias que marcaram a sua ruptura em relação à metrópole e, em consequência, a sua formação. Com efeito, a autonomia econômica conquistada pelos EEUU com sua independência política na segunda metade do séc. XVIII está completamente ausente nas nações que se separaram de Espanha e Portugal nas primeiras décadas do séc. XIX. E tal autonomia não poderia ser conquistada na América Latina em virtude da continuidade tanto das “formas coloniais de exploração do trabalho” quanto das “estruturas de produção e de exportação montadas previamente” (FERNANDES, 2015, p. 92, 103). No caso do Brasil, essa combinação resultaria em uma inserção subordinada na economia mundial – que, dialeticamente, acentuaria a superexploração da força de trabalho, impulsionaria a produção de

---

<sup>4</sup> “The unconstrained growth of capitalism within new regions – the United States and Japan immediately spring to mind – is, therefore, an absolute necessity for the survival of capitalism. These are the fields in which excess overaccumulated capitals can most easily be absorbed in ways that create further market openings and further opportunities for profitable investment” (HARVEY, 1982, p. 435).

*commodities* e restringiria o mercado interno (PEREIRA, 2010). Um singularíssimo “conjunto de imbricações entre agricultura de subsistência, sistema bancário, financiamento da acumulação industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades constituía o fulcro do processo de expansão capitalista” (OLIVEIRA, 2003, 130) no Brasil.

Que dúvidas pode haver quanto às origens da “questão regional” na América Latina, incluindo-se aí o Brasil? Tratava-se, certamente, de disparidades inter-regionais, como nunca se haviam revelado antes. Era uma forma perversa de concentração da atividade econômica, que resultara da exportação dos excedentes de capital para a periferia do moderno sistema mundial. E dadas as singularidades desta, seria impossível conter as desigualdades em limites “aceitáveis”.

Desenvolvimento regional é a resposta-padrão que formações sociais periféricas mobilizaram para fazer face à “questão regional”. Considerando que as disparidades inter-regionais na América Latina e no Brasil são o produto inequívoco do processo de acumulação de capital, fomentado pelo Estado, com suas inevitáveis consequências em termos de concentração econômica e desigualdades sociais no território, pareceria lógico indagar acerca da natureza desse processo. No entanto, a resposta-padrão tem sido a adoção de políticas públicas visando acelerar o desenvolvimento – econômico – da região insuficientemente desenvolvida, de estratégias de acumulação de capital que favoreçam a região que, em termos econômicos, ficou para trás. Ao invés de se interrogar o processo que tem conduzido à concentração econômica e às desigualdades sociais, a “questão regional” no Brasil e na América Latina tem sido enfrentada com os mesmos recursos e meios que a tem chamado à vida.

Se desenvolvimento regional vem sendo disseminado tão fielmente no Brasil como nos países centrais, nos quais ele foi concebido, se, pois, com desenvolvimento regional, isto é, com acumulação de capital, se tem procurado combater disparidades regionais, isto é, concentração econômica e desigualdade social em

escala subnacional com... acumulação de capital; depara-se com um novo desafio: como compreender a “questão regional” tal como esta se manifesta nas condições físico-ambientais e socioculturais próprias às formações sociais periféricas? E, portanto, como conceber desenvolvimento regional enquanto fato e estratégia?

### **Desenvolvimento regional como fato e como estratégia**

O quarto pressuposto mencionado na introdução é que desenvolvimento regional tem sido reconhecido como fato (a dimensão positiva) e como estratégia (a dimensão normativa), uma possível consequência da difusão que essa expressão tem experimentado até aqui. Ou seja, por desenvolvimento regional se tem entendido tanto a evidência empiricamente verificável como também a política pública orientada para certos propósitos. Esta afirmação parece, igualmente, encontrar respaldo na realidade, sobretudo, se se considera o Brasil e outros países da América Latina.

O estudo do desenvolvimento regional é um empreendimento levado a efeito por cientistas sociais, em geral, geógrafos e economistas, mas também por estudiosas/os de outros campos do conhecimento. O empreendimento, em si mesmo, é uma atividade em relação à qual as/os estudiosas/os aplicam o método científico. A ciência, uma atividade humana que se baseia no emprego do método científico, tem a realidade factual – o *mundo empírico* (GOODE; HATT, 1979) – por objeto. Uma região, objeto de estudo do desenvolvimento regional, pode ser devidamente examinada se, por exemplo, se investigá-la a partir de seus principais elementos constitutivos:

[...] a população e seus ritmos e classes, as atividades e seus ritmos, as instituições, a base territorial (e fundiária), as estruturas do capital e do trabalho utilizadas, os processos de comercialização, os ritmos da circulação interna e para fora etc. (SANTOS, 2008, p. 96).

O estudo *científico* da região – e de outros aspectos do *mundo empírico* – confere credibilidade aos resultados que vierem a ser

alcançados. Do cientista social (como, de resto, de qualquer cientista) se exige *probidade intelectual*, portanto, que se abstenha de tomar posição em relação ao seu objeto de estudo (WEBER, 1983, p. 38-39). O atendimento a tal exigência confere à ciência o atributo da objetividade e aos seus praticantes a aura de quase sobre-humanos. Mas, não é a ciência uma atividade humana? Pode-se, enfim, esperar do cientista social que desconsidere as implicações políticas de seus estudos? Em lugar de frieza e sobriedade não caberia mesmo “comprometimento”?

Contudo, antes de seguir este ponto, é preciso assinalar que desenvolvimento regional enquanto fato, isto é, como processo de desenvolvimento de uma dada região (tomada de forma isolada ou no contexto de outras regiões), portanto, como aspecto do *mundo empírico*, se e quando devidamente desvelado, permite que se apreenda o intrincado funcionamento da sociedade em que predomina o capital no que respeita aos seus múltiplos fluxos histórico-geográficos. Aqui contam, em escala subnacional, as formas de mobilização dos recursos comuns da natureza e do trabalho de homens e mulheres para a produção de mercadorias, o ritmo de acumulação e reprodução de capital, a relevância conferida aos valores culturais das comunidades e ao meio físico-natural etc.

Portanto, no plano positivo, a compreensão do processo de desenvolvimento regional como evidência empiricamente verificável, obtida a partir de criteriosa investigação baseada no uso de método cientificamente válido, pode ser considerado um propósito legítimo. Faz sentido, porém, conceber desenvolvimento regional no plano normativo?

O que está em causa agora é desenvolvimento regional como estratégia, ou seja, a coordenação de esforços e/ou recursos, visando o alcance de objetivos previamente formulados. E estratégia aqui remete a políticas públicas, isto é, medidas adotadas por (órgãos de) governos, situados e atuantes em diferentes níveis político-administrativos, para a consecução de fins – por exemplo, proteção ao meio ambiente, erradicação do analfabetismo, prevenção a doenças crônicas, resgate da cultura regional, respeito à diversidade

de raça e gênero etc. – que visam o benefício de toda a sociedade ou da(s) parte(s) mais vulnerável(eis) da mesma (SOUZA, 2006).

Assim, desenvolvimento regional enquanto política pública compreende um olhar para a frente, um ajuste no curso dos acontecimentos, uma correção de rumos. As perguntas que cabe fazer aqui são: que curso de acontecimentos precisa ser ajustado, que rumos precisam ser corrigidos? E quem deve fazê-lo? Como se viu, desenvolvimento regional tem sido “a” resposta para a “questão regional”. Isto significa, pois, que desenvolvimento regional corresponde a medidas, visando a combater disparidades inter-regionais e suas consequências em termos de concentração econômica e desigualdades sociais. De maneira que é o processo de acumulação de capital, fomentado pelo Estado, que precisa ser ajustado/corrigido. A este problemático curso de acontecimentos, que cria sempre de novo uma “questão regional” lá onde o capital pode fluir livremente e, com o auxílio da mão visível do Estado, livremente se reproduzir, se tem respondido com... políticas públicas. Trata-se, como já mencionado, de medidas governamentais, portanto, originadas no Estado, que têm sido orientadas para o desenvolvimento da região insuficientemente desenvolvida, para a aceleração do processo de acumulação de capital na região que ficou para trás.

Ora, se no plano positivo, a compreensão do processo de desenvolvimento regional pode ser considerada um propósito legítimo, no plano normativo, a formulação de desenvolvimento regional enquanto política pública não faz o mínimo sentido. Não se trata apenas de, finalmente, se interrogar o processo que tem conduzido à concentração econômica e às desigualdades sociais, à perpetuação da “questão regional”, no Brasil e na América Latina. O desafio que emerge dessas linhas é duplo: de um lado, ao invés de abster-se de tomar posição, de dotar-se de frieza e sobriedade, a/o estudiosa/o do desenvolvimento regional que atua na periferia do

moderno sistema mundial não caberia antes “comprometer-se”<sup>5</sup>? De outro lado e, em consequência, ao invés de continuar receitando desenvolvimento regional para enfrentar a questão regional, de prescrever doses adicionais de capital e Estado para combater problemas criados pelo capital e pelo Estado no território, não caberia considerar horizontes utópicos alternativos?

## Considerações finais

Se partires um dia rumo a Ítaca,  
faz votos de que o caminho seja longo,  
repleto de aventuras, repleto de saber.

[...]

Tem todo o tempo Ítaca na mente.

Estás predestinado a ali chegar.

Mas não apresses a viagem nunca.

[...]

(Konstantinos Kaváfis)

Neste capítulo teve-se o intuito de indicar, no presente tempo histórico, alguns impasses de natureza epistemológica, mas também política, que têm rondado o debate sobre desenvolvimento regional no Brasil. Para tanto, partiu-se de quatro pressupostos, geralmente desconsiderados no debate sobre o assunto, com vistas à identificação de desafios teórico-metodológicos (e práticos) que se apresentam para as/os estudiosas/os do desenvolvimento regional no Brasil.

Em relação ao primeiro pressuposto, procurou-se argumentar, com base em evidências, que desenvolvimento regional acabou se estabelecendo, enquanto fato e estratégia, como desenvolvimento *econômico* regional. Parece sensato presumir que, mantidas inalteradas as circunstâncias, desenvolvimento regional tende a permanecer sendo

---

<sup>5</sup> Entendendo-se por compromisso “la acción o la actitud del intelectual que, al tomar conciencia de su pertenencia a la sociedad y al mundo de su tiempo, renuncia a una posición de simple espectador y coloca su pensamiento o su arte al servicio de una causa. En tiempo de crisis social esta causa es, por definición, la transformación significativa del pueblo [...], creando una sociedad superior a la existente” (FALS BORDA, 2015, p. 243).

entendido como desenvolvimento *econômico* regional. Mas, como escancarar o *econômico* que cerca desenvolvimento regional? Como apreender desenvolvimento regional para além de sua determinação predominantemente econômica?

Em relação ao segundo pressuposto, buscou-se argumentar, com base em dados da realidade, que desenvolvimento regional, enquanto prática social, acabou sendo protagonizado, quase exclusivamente, pelo capital e pelo Estado. Parece sensato inferir que, mantidas inalteradas as circunstâncias, empresários privados e governos tendem a continuar hegemonzando o processo de desenvolvimento regional. Como, porém, outros agentes da sociedade civil podem expressar-se em relação a desenvolvimento regional? Como pensar desenvolvimento regional para além do capital e do Estado?

Em relação ao terceiro pressuposto, tentou-se argumentar, também com base em evidências, que desenvolvimento regional vem sendo difundido na periferia tal como “vendido” pelos países centrais, onde foi concebido. Parece sensato supor, mantidas inalteradas as circunstâncias, que desenvolvimento regional tende a continuar sendo absorvido passivamente tal qual proposto no centro. Como, então, enunciar a “questão regional” no *contexto* das formações sociais periféricas? Como produzir respostas no Brasil e na América Latina que sejam compatíveis com a natureza de *seus* problemas?

Por fim, em relação ao quarto pressuposto, procurou-se argumentar, também com base em dados da realidade, que desenvolvimento regional tem sido entendido como fato (a *face positiva*) e como estratégia (a *face normativa*). Parece sensato considerar que, mantidas inalteradas as circunstâncias, desenvolvimento regional permaneça sendo assimilado tanto como evidência empírica (o que existe) quanto como política pública (o que deveria existir). Mas, como captar desenvolvimento regional enquanto processo em suas mais relevantes determinações? E como deslocar desenvolvimento regional enquanto estratégia do horizonte utópico em favor de outras possibilidades?

Em apertadíssima síntese: os pressupostos acima recuperados, aos quais se associaram correspondentes desafios, indicam as tarefas com que devem lidar as/os estudiosas/os do (sub)campo do desenvolvimento regional atuantes no Brasil – e, possivelmente, em outras formações sociais periféricas e semiperiféricas do moderno sistema mundial.

Enfim, que ilações extrair do acima exposto?

Em primeiro lugar, dadas as circunstâncias, desenvolvimento regional só pode ser apreendido em sua determinação predominantemente econômica. A despeito de a realidade social, matéria-prima do processo de desenvolvimento regional, resultar de numerosas outras determinações – cuja consideração dificultaria o reconhecimento da decisiva contribuição do *econômico* para gerar desenvolvimento regional –, as evidências à vista indicam que é precisamente o processo de acumulação e reprodução ininterrupta de capital que impele desenvolvimento regional tal como se o conhece. O desafio está, para além do imediatamente visível, em afiar as lentes visando a escancarar o *econômico* – não um amontoado de estruturas e instituições, mas processos e relações sociais – que envolve desenvolvimento regional.

Em segundo lugar, dadas as circunstâncias, ao invés de outros sujeitos da sociedade civil, desenvolvimento regional só pode ter o capital (equivocadamente concebido como um amontoado de máquinas, prédios e dinheiro) e o Estado (enganosamente confundido com um amontoado de palácios ocupados pelos governantes de turno) como os principais agentes a impulsioná-lo. O desafio está, inicialmente, em distinguir entre “o que existe” e “o que deveria existir”. E para a compreensão plena da “face positiva” do desenvolvimento regional, é preciso passar a conceber capital e Estado como relações sociais. No entanto, o verdadeiro desafio está em traçar a “face normativa” do desenvolvimento regional para além do capital e do Estado – o que convida a imaginar um “para além do desenvolvimento regional”.

Em terceiro lugar, dada a tendência da periferia a consumir as últimas novidades das formações sociais centrais, desenvolvimento

regional só pode continuar sendo, nas formações sociais periféricas, uma resposta caricata a uma “questão regional” que, originariamente, nenhuma relação tinha com seus valores culturais e seu meio físico-natural. Dadas as circunstâncias, nem o Brasil nem outros países da América Latina deverão dispor de espaço para a adoção de estratégias autônomas de desenvolvimento regional, que não se limitem à acumulação ininterrupta de capital sob a proteção da mão visível do Estado. O desafio, para as formações sociais periféricas, está em formular a “questão regional” no *contexto* em que ela se manifesta e, a partir dela, criar respostas compatíveis com a natureza de seus problemas genuínos.

Finalmente, em quarto lugar, dadas as circunstâncias, resta o desafio de desacoplar desenvolvimento regional enquanto fato de desenvolvimento regional enquanto estratégia. Daqui, porém, derivam dois novos desafios: de um lado, o desafio teórico-metodológico, propriamente, que consiste em desvelar desenvolvimento regional como processo em suas mais relevantes determinações – e ele requer, das/os estudiosas/os do desenvolvimento regional, o esforço da construção do campo em que a problemática regional pode ser devidamente interpelada. De outro lado, um desafio de caráter político, que consiste em abandonar a dimensão normativa do desenvolvimento regional, isto é, a preocupação com estratégia – e ele demanda, das/os estudiosas/os do desenvolvimento regional, ousadia e criatividade para inventar possibilidades de impulso a uma autêntica autonomia (BÖHM; DINERSTEIN; SPICER, 2010; DINERSTEIN, 2015).

## Referências

BÖHM, Steffen; DINERSTEIN, Ana Cecilia; SPICER, André. (Im)possibilities of autonomy: social movements in and beyond capital, the state and development. **Social Movements Studies**, 9 (1), p. 17-32, p. 2010.

BONEFELD, Werner. "El Estado y el capital: sobre la crítica de lo político". In: BONNET, A.; HOLLOWAY, J.; TISCHLER, S. (Org.) **Marxismo abierto: una visión europea y latinoamericana**, vol. 1. Buenos Aires: Herramienta; Puebla: BUAP, p. 41-66, 2005.

BONEFELD, Werner. **Critical theory and the critique of political economy: on subversion and negative reason**. New York; London: Bloomsbury, 2014.

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus. **Imperiale Lebensweise: Zur Ausbeutung von Mensch und Natur im globalen Kapitalismus**. München: oekom verlag, 2017.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Trad. PUC Campinas. São Paulo: Papirus, 1986.

DINERSTEIN, Ana Cecilia. **The politics of autonomy: the art of organising hope**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2015.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo** (Col. Os Economistas). Trad. M. Rêgo Braga. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

DUNFORD, Michael; PERRONS, Diane. **The arena of capital**. New York: St. Martin's Press, 1983.

FALLS BORDA, Orlando. "La crisis, el compromiso, y la ciencia". In: MONCAYO, V. M. (Org.) **Orlando Fals Borda: una sociología sentipensante para América Latina**. México/DF: Siglo Veintiuno; Buenos Aires: CLACSO, p. 219-252, 2015.

FERNANDES, Florestan. **Poder e contrapoder na América Latina**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

FOX, Kenneth. Uneven regional development in the United States. **Review of Radical Political Economics**, vol. 10, n. 3, p. 68-86, 1978.

GOODE, W. J.; HATT, Paul. K. **Métodos em pesquisa social**. Trad. C. M. Bori. 7 ed. São Paulo, Nacional, 1979.

HARVEY, David. **The limits to capital**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HOLLOWAY, John. **Mudar o mundo sem tomar o poder: o significado da revolução hoje**. Trad. E. Sader. São Paulo: Viramundo, 2003.

- HOLLOWAY, John. **Contra y más allá del capital**. Buenos Aires: Herramienta; Puebla: BUAP, 2006.
- KAVÁFIS, Konstantinos. **Poemas**. Trad. J. P. Paes. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LEWRG [London Edinburgh Weekend Return Group]. **In and against the state**: discussion notes for socialists. 2 ed. London: Pluto Press, 2021.
- MARX, Karl. **Das Kapital**: Kritik der politischen Ökonomie (Col. MEW, 23). 18 ed. Berlin: Dietz Verlag, 1993a.
- MARX, Karl. **Theorien über den Mehrwert** (Col. MEW, 26). 6 ed. Berlin: Dietz Verlag, 1993b.
- MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858 (esboços da crítica da economia política). Trad. M. Duayer; N. Schneider. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirner e do socialismo alemão em seus diferentes profetas. Trad. R. Enderle; N. Schneider; L. C. Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.
- MATHIAS, Gilberto; SALAMA, Pierre. **O Estado superdesenvolvido**: das metrópoles ao Terceiro Mundo. Trad. C. N. Coutinho. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Trad. P. C. Castanheira; S. Lessa. São Paulo: Boitempo; Campinas: Ed. Unicamp, 2002.
- MYRDAL, Gunnar. **Economic theory and underdeveloped regions**. London: Duckworth, 1957.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista/o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- PEREIRA, Mirlei F. V. A inserção subordinada do Brasil na divisão internacional do trabalho: consequências territoriais e perspectivas em tempos de globalização. **Sociedade & Natureza**, 22 (2), p. 347-355, 2010.
- PERROUX, François. Economic space: theory and applications. **Quarterly Journal of Economics**, 64 (1), p. 89-104, 1950.

- PERROUX, François. Note sur la notion de pôle de croissance. **Économie Appliquée**, N. 8, p. 307-320, 1955.
- SANTOS, Milton. **Espaço e método** (Col. Milton Santos, 12). 5 ed. São Paulo: Ed. USP, 2008.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, 8 (16), p. 20-45, 2006.
- THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes**, 24 (3), p. 334-360, 2019b. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670/pdf>>. Acesso em: 11 out. 2019.
- TISCHLER, Sergio. La sociedad civil: fetiche? Sujeto? In: HOLLOWAY, H.; MATAMOROS, F.; TISCHLER, S. (Org.) **Pensar a contrapelo: movimientos sociales y reflexión crítica**. Buenos Aires: Herramienta, p.19-29, 2009.
- WEBER, Max. “A ciência como vocação”. In: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. Trad. L. Hegenberg; O. S. da Mota. 4 ed. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Cultrix, p. 15-52, 1983.



# MUDANÇA ESTRUTURAL, INDÚSTRIA E TERRITÓRIO NO BRASIL: DESAFIOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS PARA PENSAR O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Aristides Monteiro Neto <sup>1</sup>

## Introdução

Este trabalho responde à provocação dos organizadores deste livro para que os participantes do painel de discussão “O Desenvolvimento regional em perspectiva: desafios teórico-metodológicos”, ocorrido no X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional – UNISC realizado entre os dias 15-24 de setembro de 2021, colocassem suas apresentações em forma de artigo acadêmico.

Naquele momento, elaborei uma reflexão sobre as transformações pelas quais estão passando algumas interpretações dominantes no debate brasileiro sobre o desenvolvimento regional. Paradigmas que têm sido guia para teses acadêmicas e documentos de política regional nos últimos 30 ou 40 anos estão sofrendo reavaliações num contexto de aceleradas transformações em curso na economia nacional.

Em particular, discuti como a tese da modernização produtiva por meio do esforço de industrialização ainda apresenta significativo potencial de reflexão sobre movimentos das economias regionais brasileiras, levando-se em conta que o contexto atual se caracteriza por intensas mudanças tecnológicas, de acentuada desindustrialização e reforço das atividades relacionadas a *commodities* agrominerais. Em sua dimensão regional, esta tese se

---

<sup>1</sup> O autor agradece aos coordenadores do X Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (UNISC), na pessoa de Rogério Leandro da Silveira (UNISC-RS), pelo convite para participar deste importante evento juntamente com os professores Silvio Cezar Arend (UNISC-RS) e Ivo Marcos Theis (FURB-SC).

apresenta no debate pelas seguintes teses subsidiárias: a integração do mercado nacional (CANO, 1998a e 1998b) e a desconcentração regionalmente concentrada da indústria (DINIZ, 1993).

Tentei naquela ocasião do seminário argumentar como os processos econômicos que dão sustentação a essas duas últimas leituras da questão regional estão passando profundas modificações cujos resultados tendem ao enfraquecimento das relações de integração do mercado nacional, ao aumento das disparidades econômicas e à fragilização das relações federativas capazes de orientar o desenvolvimento para uma trajetória com menor desigualdade.

Na verdade, o argumento postulado aqui é que, do ponto de vista de um programa de pesquisa para o desenvolvimento regional, a própria crise da industrialização como elemento-chave da mudança estrutural torna-se um objeto de estudo com ricas possibilidades de aprofundamento visando a elaboração de novas estratégias de desenvolvimento.

## **1. Paradigmas interpretativos em transição: qual mudança estrutural?**

### **1.1. A crise da “mudança estrutural” a partir da indústria**

Tomou corpo no mundo desenvolvido, Europa e Estados Unidos, a partir das décadas de 1940/50, a elaboração teórica do desenvolvimento socioeconômico por meio da mudança estrutural. Autores pioneiros como LEWIS (1954), MYRDAL (1957), KALDOR (1970) e KUZNETS (1971) a partir de abordagens diversas passaram a convergir para a ideia da relevância de processos de industrialização como indutores de modernização socioeconômica. A mudança estrutural nas economias desenvolvidas e subdesenvolvidas deveria ser levada a efeito pela substituição de setores de atividades com baixa produtividade (a agricultura) para setores com maior produtividade, dotados de economias de escala,

maiores salários e com maior apropriação do progresso tecnológico (a indústria)<sup>2</sup>.

Na América Latina, estas ideias tiveram larga recepção na década de 1950, no âmbito da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL). PREBISH (1949) e FURTADO (1961) foram, sem dúvida, os pioneiros latino-americanos nesta abordagem. Este último tendo influência decisiva na elaboração e inspiração de políticas e estratégias de industrialização no Brasil.

As ideias de Furtado, úteis para as políticas de mudança estrutural com base na industrialização, foram mais além ao sugerirem um corpo de reflexões e ação para a superação de desigualdades inter-regionais de desenvolvimento. A partir da elaboração e publicação do documento *A Operação Nordeste* (1959), por parte deste autor e do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) por ele coordenado, pode-se afirmar que este estudo designou, em termos contemporâneos, uma mudança paradigmática sobre o que se viria a compreender como política de desenvolvimento regional no Brasil.

Até então, a questão do atraso relativo do Nordeste (e a política governamental relacionada) era vista como um problema regional ou local relacionado com a ocorrência de secas periódicas que provocavam destruição generalizada da produção agropecuária, e migração em massa de desvalidos do campo para as grandes cidades litorâneas da própria região bem como para as importantes metrópoles nacionais de São Paulo e Rio de Janeiro. A atuação federal para o problema estava umbilicalmente ligada à ideia de enfrentamento da escassez de recurso hídricos (a solução hidráulica). As classes políticas regionais demandavam, à época, do governo federal a construção de barragens e açudes para armazenamento de água.

---

<sup>2</sup> O debate sobre o papel da indústria no crescimento das nações está de volta na academia e nos órgãos multilaterais internacionais. Rodrik (2006), Stiglitz (2015) e Bailey et ali (2019) são alguns dos trabalhos recentes que problematizam as contribuições das políticas industriais para a continuidade dos processos de mudança estrutural em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Em fins da década de 1950, o acelerado crescimento da base industrial no chamado Centro-Sul do país contribuía para a visão de que a região Nordeste ficava cada vez mais retrasada. Para Furtado, a mudança desse quadro de atraso e subdesenvolvimento estrutural deveria se orientar por um conjunto de medidas que compreendiam desde um processo de industrialização regional ao moldes do que ocorria no resto do país, visando à diversificação produtiva, ao aumento da produtividade média regional, e ao aumento dos salários médios, até a estratégia de reorientação da produção agrícola e da transferência de populações das regiões mais áridas e sujeitas à seca para as áreas úmidas do Maranhão, onde as terras eram abundantes, férteis e estavam disponíveis para o cultivo.

O ponto alto desta reorientação da questão regional foi a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que viria a ser a principal instituição-instrumento do governo para desenhar e implementar as tarefas de modernização e diversificação produtiva regional. Esta instituição passaria a conduzir estratégias, planos regionais de desenvolvimento, proporia legislação e normas para organizar os recursos necessários ao objetivo do desenvolvimento regional. A estratégia da industrialização para o Nordeste tomou forma por meio de mecanismos creditícios e de isenção fiscal para atração de empreendimentos industriais das demais regiões brasileiras mais adiantadas.

A Sudene, como inspiração institucional, serviu de modelo e emulação nos anos posteriores para a atuação federal nas regiões Amazônica e Centro-Oeste com duas novas superintendências, a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência para o Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), que teriam papéis similares de promover a atração de empreendimento industriais e agroindustriais para as respectivas regiões.

O esforço industrializante posto em marcha a partir do início da década de 1960 viria a resultar já em fins dos anos 1970 no estancamento do processo de divergência do produto per capita regional. A região Nordeste que vinha perdendo participação

relativa no contexto econômico nacional desde fins do século XIX, conforme demonstrou FURTADO (1959), ao receber uma injeção de ânimo, a partir da década de 1960-70, na forma de plantas industriais nos ramos de bens intermediários e bens de consumo iniciou trajetória de “colagem” ao processo de transformação acelerada por que passava o restante da economia brasileira localizada no Sudeste.

Nas décadas de 1970 e 1980, autores como CANO (1998a e 1998b) e GUIMARÃES NETO (1989), entre outros, passaram a investigar as novas determinações da questão regional a partir das transformações resultantes da industrialização nas regiões da periferia brasileira. Passaram a indagar sobre o sentido percorrido pelo processo de modernização, pela urbanização e industrialização aceleradas, do país sobre as economias regionais; e, obviamente, na interrogação dos seus elementos determinantes, bem como resultados mais visíveis.

Nesta etapa de compreensão da questão regional, ficou consolidada a interpretação do fenômeno da *integração do mercado nacional* brasileiro a partir da dinâmica industrial lastreada na economia de São Paulo e as suas reverberações, em termos de efeitos dinâmicos e de retração, sobre as demais economias regionais. Cano (1998a) construiu uma interpretação sobre o desenvolvimento mais avançado da economia paulista e como este passou a moldar – pela via de integração dos mercados regionais sob seu domínio – a dinâmica nas demais regiões. A indústria paulista, dadas as suas condições mais favoráveis de investimento e de tamanho de mercado interno (mão de obra assalariada), ao iniciar sua expansão passou a determinar por meio da compra de insumos, de bens salários e de produtos agrícolas nas demais regiões, estímulos sobre as economias regionais ao mesmo tempo que também impunha forte concorrência para produtos industriais com produção similar nas regiões.

Este autor foi capaz de evidenciar por meio de meticulosa base empírica que a consolidação da indústria paulista no contexto nacional teria exercido efeitos de estímulo (na forma de compras) superiores aos efeitos negativos de competição nos mesmos mercados. A indústria paulista passaria a determinar, desse modo, o ritmo e a forma de

expansão das demais economias regionais. Neste sentido, a tese de ocorrência do imperialismo paulista, que para crescer, irremediavelmente criaria obstáculos intransponíveis ou anularia a capacidade produtiva das demais regiões, não se coadunava aos dados empíricos da produção e do comércio inter-regional.

GUIMARÃES NETO (1989) anos depois ao se concentrar nos efeitos históricos do processo de integração do mercado nacional sobre a economia da região Nordeste trará reelaborações teóricas ainda mais esclarecedoras e valiosas para o esforço compreensivo da mudança estrutural pela via da industrialização. Este autor mostrou que a integração do mercado nacional precisa ser compreendida em dois momentos distintos: o da *integração comercial* entre, grosso modo, os anos 1930-1960, em que a base do relacionamento entre as regiões é dada pelas transações de bens e serviços, se passando, portanto, na esfera da circulação e do comércio. E, posteriormente, depois da presença da Sudene e dos mecanismos de incentivos fiscais e creditícios para a localização de empreendimentos produtivos na periferia, se consolidaria a *integração produtiva*. Agora, capitais produtivos industriais, agroindustriais e em serviços e comércio provenientes do Sudeste-Sul mais avançado passam a se deslocar em busca de oportunidades lucrativas, garantidas pela política pública, nas regiões periféricas do país.

A integração teria se transformado qualitativamente, segundo este autor, indo além da esfera comercial e dominando a esfera produtiva. Capitais produtivos “paulistas” passam a produzir diretamente na periferia, transformando a dinâmica do investimento regional e contribuindo para a diversificação produtiva. Nesta interpretação, uma nova etapa da divisão inter-regional do trabalho no país havia se estabelecido: a dominação do capital produtivo da região mais desenvolvida – com maior escala produtiva e densidade tecnológica – teria efeitos contraditórios, de um lado, por modernizar e expandir a estrutura produtiva na periferia e, de outro, produzir efeitos negativos sobre capitais produtivos regionais pouco competitivos, que tenderiam mais facilmente a desaparecer por efeito da competição capitalista nesta nova etapa.

O que dizer sobre os resultados do processo de industrialização incentivada sobre a desconcentração produtiva regional no país? O esforço governamental para estimular a industrialização nas periferias, somado com os elevados e articulados investimentos em infraestrutura (energia, rodovias, petróleo, siderurgia, etc) das estatais federais durante os governos militares, teve como resultado a constatação de redução das desigualdades regionais no PIB nacional a partir de 1970. Ainda que as economias da regiões Sudeste-Sul apresentassem elevadas taxas de crescimento, as demais regiões (NO, NE e CO) do país, alvo mais explícito de esforços governamentais, haviam crescido mais aceleradamente e aumentaram mais que proporcionalmente suas presenças no conjunto da economia brasileira.

Estas análises convergem, grosso modo, para interpretação de que a consolidação do parque industrial brasileiro, ainda que centrado no Sudeste, não se mostrou elemento obstaculizador de expansão das periferias nacionais. Estas, por força de ação estratégica governamental, haviam reorientado a acumulação capitalista para aproveitar o ciclo de maturação e diversificação industrial. Contudo, as forças dinâmicas do crescimento econômico regional passavam a ser determinadas pelos interesses da região mais desenvolvida que comandava a integração do mercado nacional. Entre 1970 e 1985 se verificou um processo de desconcentração produtiva inclusive industrial, em simultâneo ao crescimento acelerado da economia nacional, de maneira que todas as grandes regiões se beneficiaram do ciclo expansivo.

## 1.2. O ocaso do modelo de desenvolvimento: anos 1980 em diante

Na década de 1980 a economia entrou em profunda recessão acompanhada de um quadro hiperinflacionário persistente e esgarçamento das condições fiscais do Estado brasileiro. Esta passou a ser denominada como a “década perdida” do Brasil, com vários anos em a economia apresentou não apenas taxas de variação do PIB baixas como também negativas.

O processo de desconcentração produtiva regional em marcha nos anos 1970-1985 sofreu interrupção resultante da crise fiscal e financeira do Estado e da descontinuidade dos investimentos estatais previstos. A breve experiência de redução das disparidades regionais, a partir dos anos 1970, depois de décadas de concentração industrial na região Sudeste, parecia ter chegado ao fim, colocando em xeque trajetórias benignas de desenvolvimento que haviam sido abertas para amplas regiões do país.

A crise econômica contribuiu para o esgarçamento do sistema político mantenedor do experimento militar-autoritário. A partir de 1985 começou a transição para governos civis ainda na forma de eleição indireta (dentro do próprio parlamento) e a partir de 1989 na forma de eleições diretas. Uma nova constituição passou a ser debatida e escrita num quadro de assembleia constituinte que entregou ao país em 1988 sua nova carta constitucional.

No imediato, pós-implementação da CF 1988, nem a dimensão política nem a econômica da crise brasileira encontravam condições para estabilizar-se. A política regional ficou fragilizada neste período, uma vez que os instrumentos e recursos governamentais se encontravam em crise, mas não se verificou reconcentração produtiva regional. Os investimentos estatais postos em marcha na década de 1970 para o alargamento das infraestruturas nas regiões de fronteira e mesmo no Nordeste, embora ritmo mais lento, passaram a maturar e garantir possibilidades de crescimento nas periferias.

Seria apenas em 1994 com implementação do Plano Real que as condições para a estabilização macroeconômica seriam reunidas e alcançadas. Em 1995 tomou posse o novo governo eleito de Fernando Henrique Cardoso que viria a levar adiante um conjunto de reformas econômicas e institucionais de equacionamento da crise estrutural do país.

Nos anos 1990, a questão regional teve pouca atenção do governo. A estabilização macroeconômica e reforma do Estado foram os objetivos fundamentais dos governos FHC I e II. Estiveram na ordem do dia, na esfera federal, as privatizações de ativos públicos visando de um lado, pela venda ao setor privado obter

capital para a redução da dívida pública e, de outro lado, retirar do Estado a necessidade de reinvestimento em empresas públicas existentes; na esfera subnacional, o governo federal propôs e implementou um processo de ajustamento do endividamento para os estados no qual estes venderiam bancos públicos e empresas estatais (saneamento, energia elétrica, e telefonia) para liquidar ou diminuir sua dívida junto ao governo federal.

Esta década, a despeito da estabilização econômica em curso, cujos efeitos de impulso ou *crowding in* sobre a economia brasileira eram esperados, caracterizou-se, na verdade, pela presença de baixas taxas de crescimento econômico, por baixa capacidade de investimento privado e por elevação dos níveis de desemprego.

No plano regional, houve uma desaceleração geral nas taxas de crescimento observadas nas grandes regiões brasileiras. Contudo, as regiões de menor nível de renda continuaram a apresentar taxas um pouco mais elevadas, o que contribuiu para que a reconcentração produtiva não se apresentasse como fenômeno duradouro.

### 1.3. A questão regional brasileira sob as forças do neoliberalismo: da desconcentração espúria à desconcentração concentrada

O novo ambiente consolidado de mais ampla abertura comercial e financeira vigente no país desde o início dos anos 1990 passou a marcar a reestruturação produtiva de amplos setores de atividade. A indústria de transformação desde então vem perdendo competitividade frente a congêneres externos e apresenta dificuldades para realizar a necessária renovação tecnológica. Sua participação no total da economia nacional tem sido declinante: em 1995 era de 18%, em 2015 passou para 13,3% e em 2020 atingiu a parcela de 11,3% (IBGE).

Esse comportamento de perda de relevância da indústria no conjunto da economia passou a ser percebido com grande preocupação ainda mesmo na década de 1990. CANO (2008 e 2012) ao analisar a trajetória da atividade industrial teria alertado que a desconcentração produtiva regional neste novo momento passou a

se caracterizar por um componente que ele denominou de *desconcentração espúria*. Ou seja, a desconcentração observada no período se explicava menos pela expansão e modernização da indústria nas regiões de menor desenvolvimento e mais pela crise e redução do setor industrial na região central do capitalismo brasileiro (o Sudeste). Tratava-se, portanto, de um fenômeno apenas estatístico e enganador pois não corresponde a um tipo de trajetória de desconcentração em que todas as regiões crescem ainda que a ritmos diferenciados.

Esse autor passou a alertar que a solução neoliberal para o desenvolvimento nacional levaria necessariamente a volta da reconcentração produtiva e mais levaria ao baixo crescimento e, no limite, à impossibilidade de superação dos grandes problemas nacionais (CANO, 2000, 2008 e 2012). A proeminência dos interesses financeiros sobre os produtivos fatalmente conduziria ao desprezo pela solução industrial como motor do crescimento e da modernização econômica nacional. Nesta nova via financeirizada do crescimento, a internalização de estrutura produtivas deixa de ser vista como relevante, o mercado de trabalho assalariado perde folego e enfraquece a demanda interna e as finanças públicas se tornam mais instáveis e sujeitas às mais intensas variações do ciclo econômico e, portanto, menos capazes de serem mobilizadas para contribuir para ampliação do capital produtivo nacional.

O enfraquecimento da indústria, além do mais, corresponderia, em sua visão, ao retorno ao modelo neocolonial agroexportador. Os elementos internos da dinâmica da economia nacional, representados pela industrialização entre as décadas de 1930-1980, se enfraquecem e voltam à condição anterior em que a economia passa a ser comandada por ciclos internacionais de demanda por produtos agrominerais brasileiros. Os complexos econômicos regionais voltam a se relacionar diretamente com o exterior enfraquecendo as relações que dão base para a coesão do mercado interno.

Outra interpretação relevante neste início dos anos 1990 foi a de DINIZ (1993) relacionada com a verificação de uma forma territorial para a desconcentração produtiva que observava com certa

apreensão as leituras correntes de que a desconcentração se colocava, então, como um processo manifesto e benéfico para as regiões da periferia brasileira. Segundo Diniz, a forma adotada pela desconcentração da indústria era do tipo “*desconcentração concentrada*”. O autor trazia de volta aos estudos regionais o tema da força das economias de aglomeração em maneira atualizada pelo seu recorte territorial de microrregiões.

Ao investigar a dinâmica industrial nos anos 1970, 1980 e 1991 pelo recorte territorial diferente da macrorregião e do estado, adotando desta vez a microrregião geográfica (MRG) do IBGE, sua pesquisa encontrou uma configuração de localização para a atividade indústria singular e restrita a uma certa área poligonal circunscrita, no seu limite geográfico superior, entre a área metropolitana de Belo Horizonte (MG) e a área metropolitana de Porto Alegre (RS), como seu limite inferior. Nesta grande área estariam as principais Aglomerações industriais relevantes (AIRs) do país, onde cada AIR corresponde a uma MRG com 10 mil ou mais empregos industriais.

Esta forma inovadora de analisar o território trazia um resultado imprevisto para a questão regional brasileira: ao realizar-se uma alteração na escala territorial de observação, revelava-se a permanência do quadro de concentração nos elementos mais relevantes da dinâmica regional – a atividade industrial.

Sob este novo olhar para o processo de desconcentração produtiva, as preocupações com as saídas estruturais colocadas em ação para solução da crise se tornavam ainda mais graves e aflitivas. A continuidade da desindustrialização teria efeitos potencialmente mais graves na porção mais industrial do país, nas regiões Sudeste e Sul, no chamado polígono da desconcentração concentrada. Adicionalmente, comprometeria os longos esforços das políticas federais e regionais para fortalecer tecidos industriais em áreas do Nordeste (nas RMs de Salvador, Recife e Fortaleza) e na Amazônia (nas RMs de Manaus e Belém), que poderiam envolver antes mesmo de atingirem grau de maturidade suficiente para dinamizar suas próprias economias regionais.

As análises destes autores, entre outros do período, se combinam na observação de que a etapa de dinamização da economia brasileira tendo à frente o setor industrial passava, na altura do início dos anos 1990, por uma grave inflexão. Não apenas a indústria se enfraquecia a olhos vistos, como seus efeitos positivos intersetoriais e inter-regionais minguavam comprometendo o curso da desconcentração produtiva até então conquistada.

## **2. Crise e limites da estratégia de Mudança Estrutural baseada na indústria**

O quadro exposto na seção anterior apresenta, em termos gerais, os elementos definidores de um processo de exaustão e crise da estratégia de mudança estrutural perseguida pela economia brasileira no século XX. Revela ademais como uma certa orientação teórico-metodológica construiu uma narrativa com respostas fundamentais a questões do desenvolvimento regional no período histórico em relevo. Ainda assim, visto a partir de agora em 2022, um amplo espaço para a investigação de processos específicos da crise da mudança estrutural se mostra possível para a pesquisa no campo do desenvolvimento regional.

Poderia sugerir, para efeitos de direcionamento de questões que alguns eixos de pesquisa em aberto por esta crise estrutural na economia brasileira devem ser perscrutados quanto ao seguinte: a) *a direção a ser tomada pela mudança estrutural* - ao se exaurir o processo de mudança estrutural da agropecuária para a indústria (de 1930 a 1980), quais as possibilidades para o surgimento de vetores que conduzam a um novo tipo de mudança estrutural da indústria para serviços (sociedade terciária ou do conhecimento) ou ainda da indústria para novos tipos de atividade em que o par indústria-serviços lastreado em alto valor agregado e conhecimento seja seu elemento central?; b) *a irreversibilidade do processo de desindustrialização* - a perda de relevância das atividades industriais na economia nacional é mesmo irreversível e sua continuidade, de fato, compromete a integração do mercado nacional?; c) *os efeitos da desindustrialização nas diversas economias regionais e estaduais brasileiras*

- qual será a trajetória provável para a desconcentração produtiva e para o desenvolvimento regional neste novo contexto?; e d) *o papel das políticas governamentais no território* - qual o papel a ser desempenhado pelo governo federal para viabilizar uma estratégia de renovação na dinâmica produtiva e, em particular, quais o espaço da política regional nesta estratégia?

## 2.1. A reação desenvolvimentista: o governo federal nos anos 2003-2015

A chegada no governo federal de uma frente de centro-esquerda em 2003 tendo o Partido dos Trabalhadores (PT) como liderança representou uma experiência de resistência aos encaminhamentos estritamente liberais que consolidavam a mudança estrutural regressiva no país. Na política econômica a retomada dos investimentos públicos no executivo do governo federal e em suas empresas estatais passou ser uma via para o crescimento econômico. Inicialmente, o uso do investimento foi tímido, entre 2003-2006, mas ganhou fôlego a partir de 2007, no segundo mandato do PT, com o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Este delineou e articulou a implementação de cerca de R\$ 500 bilhões para o período 2007-2010 entre recursos próprios do governo, do setor privado e recursos de empréstimos dos bancos públicos federais (BRANDÃO, 2019a). Recursos que seriam significativamente ampliados na segunda etapa do referido plano, isto é, para a viabilização do PAC II entre 2011-2014.

O PAC pretendia, entre seus objetivos, recuperar e atualizar a infraestrutura logística e energética do país e reduzir substancialmente o déficit em moradias para baixa renda. Tais investimentos representavam uma forte mobilização da construção civil nacional e, portanto, visava também a ampliação do nível de emprego e da ocupação.

O governo federal montou uma equação de gasto para a retomada do crescimento que consistia, grosso modo, no fortalecimento do mercado de consumo de massa de baixa renda por

meio do investimento que acionava a construção civil e o emprego urbano; recuperação do investimento em infraestrutura para garantir a ampliação da curva de formação bruta de capital fixo (FBCF) e a atração do capital privado e transferências de renda a famílias em situação de pobreza extrema e miséria.

Os rebatimentos regionais deste modo de atuação têm sido exaustivamente discutidos em documentos de governo e na academia. BRANDÃO (2019a) apresentou uma criativa avaliação dos impactos regionais ao sugerir uma tipologia de recortes territoriais para o gasto público que é aqui apresentada em ordem modificada para expressar prováveis vetores de forças territoriais.

Num primeiro grupo, que chamo de *vetores de concentração produtiva* estariam: i) Tipo I – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelas forças inerciais dos fatores de aglomeração e de urbanização (litoral, RMs e capitais) e das vantagens locacionais da rede urbana do Sul-Sudeste-litoral; e ii) Tipo III – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela demanda mundial de commodities.

No segundo grupo, organizando forças opostas ao grupo anterior, os *vetores de desconcentração produtiva*, estariam os seguintes tipos sugeridos por BRANDÃO (2019a): iii) Tipo II – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos impulsos das políticas sociais, pelas melhorias das condições de vida e pela ampliação do mercado interno de consumo; iv) Tipo IV – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pelos investimentos realizados ou orientados pelo Estado em infraestruturas logísticas e de energia, etc; e v) Tipo V – territórios predominantemente impactados e (re)definidos pela implantação de investimentos tópicos ou pontuais, com tendência a se constituírem em polos isolados ou enclaves com baixa indução do entorno e da hinterlândia.

Este trabalho representa um passo analítico de enorme utilidade para a avaliação dos impactos territoriais da atuação governamental deste período novo-desenvolvimentista. Está a merecer maiores aprofundamentos investigativos do ponto de vista empírico sobre a dinâmica do emprego, do produto bruto das

regiões envolvidas, da arrecadação de impostos gerada, do impacto dos gastos sobre a base de consumo local entre outros aspectos dignos da disciplina de desenvolvimento regional.

Além da questão empírica, uma investigação mais dedicada das marcas impressas no território na perspectiva de longo prazo do desenvolvimento brasileiro. O gasto em infraestruturas logísticas, em universidades e escolas técnicas federais, o apoio creditício a localização de empreendimentos produtivos de monta em subáreas do território e a renda transferida para governos subnacionais por regras constitucionais produziram que efeitos duradouros e com que poder de continuar reverberando nos anos subseqüentes visando a conformação de uma trajetória de desconcentração produtiva? Ou, pelo contrário, todas estas ações e investimentos realizados se dissiparam e tiveram efeitos de curto prazo sobre o território? Enfim, a disciplina do desenvolvimento regional merece investigar os elementos e resultados que permanecem em ação, bem aqueles que já ocorreram e/ou tiveram pouca duração.

Ao lado da tipologia de territórios impactados pela política pública, os diferentes tipos de gasto governamental merecem igualmente avaliação quanto a seu efeito multiplicador sobre a base produtiva e territorial local. O governo federal tem a sua disposição um conjunto variado de mecanismos os quais se utilizados articuladamente podem gerar efeitos potencializadores sobre o a base produtiva, o mercado de trabalho e a qualidade de vida expressivos.

MONTEIRO NETO et ali (2019 e 2021a) em estudo sobre um conjunto de quatro mecanismos públicos de gasto, crédito e/ou transferências sociais em regiões alvo da política regional, Norte, Nordeste e Centro-Oeste, apontou, de um lado, que os relevantes recursos da política regional explícitas (os fundos constitucionais de financiamento das regiões) destinados a financiamento de empreendimentos privados têm se apresentado como fonte relativamente pequena (16,9% do total no período) dentro de um conjunto mais geral de fontes de recursos investigadas e com impacto territorial como os desembolsos do BNDES (38,4%) também para empreendimentos privados e infraestruturas públicas,

comparativamente ao investimento federal do orçamento da União (OGU) no montante de 22,2% do total e mesmo para os gastos de caráter social na forma de transferências do Programa Bolsa Família (PBF) e da política dos Benefícios de Prestação Continuada (BPC) que representaram 22,5% do total.

Nesta investigação, ficou patente que, no período recente de 2000-2015, instrumentos à disposição pelo governo federal para diversas políticas (que não as explicitamente regionais) foram mais relevantes, em termos de valores aplicados, e possivelmente em termos de seus impactos para a formação da renda regional, que somente os recursos explícitos da política regional (os FCFs). As regiões, neste período avaliado, estão sendo transformadas por decisões de política governamental que não apenas as exclusivas da política regional. Tendo estes resultados em perspectiva, pode-se indagar se o conjunto de instrumentos e recursos aplicados convergem para alguma estratégia de desenvolvimento previamente articulada ou, pelo contrário, os diversos instrumentos federais são utilizados de maneira independente, sem articulação de objetivos e podem estar gerando efeitos contraditórios no território? Estes são veios investigativos que podem ser estendidos para todo o território nacional e não apenas para as regiões alvo da política regional explícita.

Outro veio analítico com resultados valiosos é o proposto e organizado por STEINBERGER (2017), relacionado ao conceito de políticas públicas espaciais. Esta autora tem problematizado a mobilização e atuação de diferentes atores e instituições nacionais na dinâmica das políticas públicas que afetam o espaço ou território construído. Mostrou como a pactuação federativa em torno de agendas de políticas tem sido conflituosa, como movimentos sociais têm sido preteridos em prol de agendas dos setores produtivos e como agendas “progressistas” como meio ambiente e ordenamento territorial sofreram enfrentamentos muito fortes por parte de setores opositores. Enfim, é estudo que contribui para a avaliação das dificuldades de implementação de políticas públicas regionais em sentido amplo e para a compreensão das dificuldades enfrentadas

pela experiência desenvolvimentista recente no país. Neste sentido, aponta para questões intrínsecas ao funcionamento do Estado brasileiro, merecedoras de esforço de aprofundamento analítico e empírico, na sua dimensão estratégica de implementação de políticas e no encaminhamento de agendas com impactos e consequências territoriais mais evidentes.

Ainda no que diz respeito ao empreendimento novo-desenvolvimentista dos anos 2003-2015, a indústria teve um papel de relevo na estratégia de retomada do crescimento e modernização produtiva nacional. Os Ministérios do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e o da Ciência, Tecnologia e Informação (MCTI) desenvolveram programas arrojados para o desenvolvimento da indústria nacional, frequentemente trabalhando juntos. Assumindo como um dado inalterado da política macroeconômica a manutenção da taxa de câmbio em bases sobrevalorizadas, estes ministérios organizaram suas estratégias com ênfase na oferta de financiamento para as empresas. O BNDES e os demais bancos federais (e mais a Financiadora de Projetos-FINEP do MCTI) foram os instrumentos de expressivas linhas de crédito para o sistema produtivo em geral e, em especial, para a indústria.

A expressão territorial da expansão da atividade industrial foi escrutinada por MONTEIRO NETO et ali (2021b). Neste trabalho, os autores realizaram um balanço nas escalas macro e microrregional dos movimentos da indústria entre 1995-2018. Vejamos alguns dos achados obtidos para esta última escala geográfica.

Tomando como referência o estudo de DINIZ (1993) para as aglomerações industriais relevantes (AIRs), comentadas na seção anterior, o estudo atualizou a investigação destas AIRs e traçou os novos caminhos do emprego industrial no país. Em primeiro lugar, o volume de emprego formal na indústria (dados da RAIS, Ministério da Economia) foi expressivo. Passou de 3,9 milhões em 1995, para 5,0 milhões em 2005, e tendo quase duplicado em 2015, para o patamar de 6,2 milhões de unidades. A expansão do emprego industrial ocorreu a despeito do baixo crescimento do valor da transformação industrial (VTI) no mesmo período: adotando em

1996 o valor base de 100 para índice do VTI para o total da indústria (extrativa e transformação), o mesmo teria atingido o valor de 146 em 2015, ou seja, cresceu menos de 50% do que era em 1996. Vê-se que valor produzido na indústria se expandiu com produtividade média decrescente por trabalhador.

O número de AIRs também apresentou crescimento forte neste período, passando de 85 em 1995 para 160 em 2015. Elas eram em número de 33 em 1970 quando DINIZ (1993) fez sua primeira mensuração. Note-se que estamos tratando desde a década de 1980 da existência de uma crise no setor industrial que, no entanto, parece não encontrar freios ou limites para seu espalhamento pelo território nacional. Qual tem sido a localização predominante destas aglomerações industriais neste período mais recente? Os autores responderam que nas regiões Sudeste-Sul ainda se mantem a maior quantidade de unidades: 66 (77,6%) em 1995 e 117 (73,1%) em 2015. Nas regiões Norte-Nordeste-Centro-Oeste havia 19 AIRs (22,4%) em 1995, número que cresceu para 43 (26,9%) em 2015 (MONTEIRO NETO et ali, 2021b).

A observação do estudo é a manutenção de forças ou campos de aglomeração da indústria ainda muito sólidos no território nacional. Décadas de políticas regionais visando desconcentração regional e de investimentos federais em infraestruturas para dotar as regiões da periferia nacional de condições vantajosas para o empreendimento capitalista geraram resultados aquém do esperado. É verdade que a desconcentração continua em curso, mas sua velocidade é notoriamente baixa, ao menos na atividade industrial. Com poucas alterações identificadas, a área do chamado “polígono da desconcentração concentrada” se mantem como um grande território do que há de mais expressivo na indústria brasileira remanescente.

Para além da perspectiva da concentração/desconcentração territorial da indústria, o estudo traz outros relevantes elementos para o debate relacionados aos tipos prevaletentes de atividades industriais que estão se fortalecendo ou enfraquecendo no conjunto da indústria brasileira atual. Trouxe evidência de que ramos da

indústria baseados em recursos naturais e os intensivos em mão de obra são aqueles mais crescem na estrutura produtiva, passando conjuntamente de 48,6% em 1996 para 61,6% em 2015.

Noutra ponta, ramos mais intensivos em tecnologias como os baseados em escala de produção, os de tecnologias diferenciadas e os intensivos em ciência perderam participação relativa de 51,4% para 38,4% nos mesmos anos. Não por outra razão a evolução do VTI total foi tão fraca e a produtividade média do trabalho na indústria tem estagnado na maior parte dos ramos industriais. A continuidade dos sinais de debilidade estrutural da indústria, com baixo poder reverberador inter-setorial e inter-regional, tem demonstrado não apenas o acerto da tese do enfraquecimento do mercado interno, como também o relativo insucesso da estratégia novo-desenvolvimentista em reativar o setor industrial.

A despeito do enfraquecimento da indústria como elemento da dinamização da economia nacional, constata-se a continuidade do seu espraiamento no território. A ampliação do número de aglomerações industriais relevantes (AIRs) revela este novo quadro em que o território como depositário de recursos naturais e mão de obra se mantém como fator relevante para as decisões empresariais ora nas regiões mais desenvolvidas do Sudeste-Sul ora nas regiões de fronteira de recursos como Norte e Centro-Oeste, ora ainda na região Nordeste, pela atração criada pela expansão de seu mercado interno no período recente.

A dispersão da atividade industrial, embora concentrada e retringida, se mantém atuante na ocupação territorial do país. Sua potência, suas prováveis limitações e seu quadro de encadeamentos produtivos e de ligações institucionais (governos) devem merecer mais atenção de estudos do desenvolvimento regional.

## 2.2. O pós novo-desenvolvimento: na crise política e econômica (2015-2020), como responde o território?

Os anos 2015/2016 são particularmente caracterizados por uma aguda crise política que desembocou no afastamento (impeachment)

da presidenta Dilma Rousseff, dando um fim trágico ao experimento desenvolvimentista no país, e por um quadro recessivo na economia com impactos fortes sobre as finanças públicas. Nestes dois anos, a economia nacional sofreu severa reversão, em magnitude não vista desde a crise dos anos 1980, com queda no produto interno bruto (PIB) na ordem de -3,5% e -3,3%, respectivamente.

Nos anos seguintes de 2017/2018, o governo administrado por Michel Temer passou a implementar um conjunto de medidas restritivas e de reformas constitucionais para controlar o gasto público (Lei do Teto do Gasto) complementadas por reforma na previdência dos servidores públicos, reforma trabalhista, privatizações de empresas públicas e desregulamentações em inúmeros setores de atividade visando a atração de capitais privados. O PIB reagiu positivamente, mas manteve-se em patamares muito reduzidos nos anos em curso (IBGE, contas nacionais): 1,3% em 2017, 1,8% em 2018 e 1,4% em 2019 (na gestão Bolsonaro). Por sua vez, o investimento público federal que tinha sido, segundo estimativas da Instituição Fiscal Independente-IFI (2017), órgão ligado ao Senado Federal, de R\$ 128,8 bilhões em 2014, assumiu a seguinte trajetória descendente nos anos subsequentes: R\$ 98,3 bilhões em 2015, R\$ 74,1 bilhões em 2016, R\$ 69,7 bilhões em 2017 e R\$ 55,2 bilhões em 2018. Neste último ano, assumiu a proporção de 42,8% do que havia sido em 2014. Os indicadores de crédito bancário, de desemprego e de salários reais, entre tantos, acompanharam esta trajetória recessiva instalada na economia brasileira.

Se no período de 2003/2015 políticas públicas federais foram acionadas para promover rotas de crescimento, nesta etapa recente a severa contenção fiscal passou a guiar a ação pública com cortes elevados em políticas sociais e nas políticas de apoio produtivo. O BNDES que teve anteriormente papel de fortalecimento de empresas nacionais, sob expressa orientação do Tribunal de Contas da União (TCU), passou a ter seu *funding* reduzido pela obrigação de transferir de volta recursos para o Tesouro nacional. Este banco, conforme SILVA e MARQUES (2021), que teria realizado desembolsos no montante de R\$ 297 bilhões entre 2010-2014, nos anos posteriores de

2015-2018 teve uma queda significativa nos empréstimos para o total de R\$ 86 bilhões (valores a preços de 2018).

O contexto recessivo combinado com retração nas formas de atuação do governo federal por certo significaram para a questão regional um grave retrocesso. Estratégias de investimento, bem como projetos produtivos em curso, passaram a ser desmobilizados com rebatimentos deletérios sobre o nível de atividade corrente e sobre a arrecadação tributária federal e subnacional.

A indústria perdeu nível de produção e empregos formais em todas as regiões do país durante este período de crise econômica. Um setor de atividade que já entrava dificuldades estruturais, sofrendo de redução da densidade produtiva e com expansão dos ramos de atividades ligados a recursos naturais e mão de obra de baixo custo, teve suas condições de funcionamento ainda mais fragilizadas. MONTEIRO NETO et ali (2021b) mostraram que as aglomerações industriais relevantes (AIRs) foram amplamente impactadas pela crise econômica. Entre 2015 e 2018, um número de 107 AIRs mostrou perdas líquidas de empregos industriais (um total de 480,8 mil demissões). Contudo, em apenas 30 delas, as perdas representaram 88,1% do total de demissões, indicando que a recessão impacta a indústria de maneira concentrada no território.

Os efeitos territoriais da crise da atividade na fase recente se evidenciaram disseminados pelas cinco macrorregiões, contudo, os impactos foram realmente mais fortes nas AIRs mais consolidadas do país. Em termos de perdas líquidas entre 2015-2018 o comportamento regional do emprego em AIRs se deu da seguinte maneira: Sudeste: -294,2 mil; Nordeste: -86,5 mil; Sul: -49,5 mil; Norte: -14,0 mil; e Centro-Oeste: -8,1 mil. As AIRs estaduais com reduções de empregos mais notáveis foram as paulistas (-193,9 mil), fluminenses (-69,2 mil), gaúchas (-45,3 mil), potiguares (-24,1), mineiras (-22,8), cearenses (-20,8 mil), pernambucanas (-15,7 mil) e do Amazonas (-11,7 mil).

Em situação inversa, tiveram ganhos em pequena escala um conjunto de outras 47 AIRs, no total de 48,7 mil admissões. As AIRs mais resilientes aos efeitos da crise se localizaram

predominantemente nos estados de Santa Catarina (Joaçaba, Canoinhas, Joinville, Chapecó e Florianópolis), Paraná (Cascavel) e Minas Gerais (Divinópolis, Uberlândia) correspondem a aglomerações de pequeno ou médio tamanhos de empregos. Aquelas que aumentaram o emprego na crise, o fizeram em pouca magnitude, sem força suficiente para contrarrestar o total nacional de perdas. Daí que o saldo líquido geral foi de 432,1 mil perdas de empregos nas aglomerações relevantes do país.

A situação observada na massa salarial nas AIRs é outro aspecto de consideração. As evidências obtidas apontaram um quadro generalizado de redução seja para o conjunto das AIRs brasileiras. Entre 2015 e 2018 a redução líquida da massa salarial foi de R\$ 17,4 bilhões de reais. Este resultado reforça as preocupações de que o aprofundamento da reespecialização regressiva da economia brasileira provavelmente a deixará mais vulnerável aos ciclos de altas e baixas nos preços internacionais e reverberações negativas sobre o mercado e renda interna.

O aprofundamento da investigação dos territórios da indústria brasileira pós-1990 feita por MONTEIRO NETO et ali (2021b) levou o estudo a interrogar sobre os territórios definidos por nível de emprego industrial abaixo das 10 mil unidades que configuram uma AIR. O estudo sugeriu a denominação de aglomerações industriais potenciais (AIPs) para aquelas MRG com nível de emprego industrial acima de 5 mil e até 9,999 mil (AIPs tipo I) e outro recorte dado por acima de 1 mil e até 4,999 mil (AIPS tipo II).

Sob este novo recorte, o estudo descortinou um amplo território de atividade da indústria disperso pelas regiões do país. As AIPS representavam um total de 254 MRGs em 2015 com 1,1 milhão de empregos industriais. Em 1995 seu número era de 226 com 830 mil empregos industriais. As AIPs Tipo I estão localizadas em maior proporção nas regiões Sudeste e Sul, respectivamente em número de 32 e 21 em 2015, equivalente a 56,6% do total nacional de AIPs.

As AIPs tipo II, em quantidade total de 179 em 2015, caracterizadas por seu menor número de emprego industrial, estão mais localizadas nas regiões Nordeste (36,5% do total do emprego

do grupo), Norte (8,7% do emprego total) e Centro-Oeste (13,1% do emprego total). Ou seja, as regiões da política regional brasileira responderam por 58,3% do total dos empregos industriais nas aglomerações (AIPs) de menor relevância no conjunto das aglomerações industriais nacionais. Concluiu o estudo: *“Um território relevante para a implementação de políticas setoriais ou regionais é o mapeado pelas AIPs. O número de aglomerações é elevado, mas seu poder de criação de empregos e produção econômica ainda é muito restrito. Em regiões como Nordeste e Norte, as AIPs revelam a fraqueza da rede urbana e das economias de aglomeração. Contudo, apontam para oportunidades consideráveis para a atuação concertada da política regional e da infraestrutura.”* (Idem. Pg. 354).

Este tipo de análise das dinâmicas produtivas em escala microrregional tem muito a estimular novas investigações sobre os movimentos mais amplos da estrutura econômica, da arrecadação tributária, da demografia e dos mercados de trabalho no interior do país. Tornando-se um campo fértil de novas interpretações e possibilidades para a temática do desenvolvimento regional.

### **Considerações Finais**

Procurei demonstrar nas seções precedentes a força e validade de uma grande lente explicativa do desenvolvimento regional brasileiro relacionada fundamentalmente ao paradigma da “mudança estrutural”. Este mostrou-se de grande utilidade na interpretação dos fenômenos e processos socioeconômicos brasileiros durante a maior parte do século XX e início do XXI. Seus principais construtos estão, de um lado, na ideia de que a transição de uma economia agropecuária para uma base industrial tem sido o caminho incontornável para o desenvolvimento brasileiro; de outro lado, no entendimento de que para a realização deste percurso industrializante, um Estado nacional presente e elaborador de rotas para a efetivação da modernização socioeconômica é elemento crucial. O Estado nacional atuando como garantidor da existência de um mercado interno e, por seu turno, a industrialização como

viabilizadora da modernização das forças produtivas baseadas no território.

A constatação de uma crise estrutural neste modelo de desenvolvimento tal como assistimos dos anos 1980 até o presente é amplamente descortinada pelos estudos acima arrolados, exigindo que pensemos ora em alternativas de superação a ele, ora em vias para a retificação de suas fragilidades e problemas. Ambas as alternativas significam desafios para a reflexão na área de desenvolvimento regional no país (NEGREIROS & MONTEIRO NETO, 2019; BRANDÃO, 2019; BRANDÃO & SIQUEIRA, 2013; ARAÚJO, 2013).

Vejam os como estas vias – entre tantas outras que este mesmo livro vem a sugerir – de esforços acadêmicos podem ser organizadas. Primeiro, considerando a hipótese de que o tempo histórico da indústria como motor de crescimento de um país tenha ficado para trás e que outras fontes de crescimento têm que ser criadas em atividades como serviços e mesmo recursos naturais, qual deverá ser o novo caminho a ser perseguido?

Desde meados dos anos 2000 o país vem passando por uma elevada expansão da produção e comercialização de *commodities* agrominerais destinados ao mercado externo (MACEDO, 2010; SILVA & ZURITA, 2019). O chamado *boom* de *commodities* (soja, carnes e minerais) tem tido efeitos muito significativos sobre economias regionais sem que o aumento da produção e da renda apresentem, contudo, efeitos setoriais capazes de ampliar a estrutura produtiva nacional: estas atividades têm sido intensivas em insumos e bens de capital importados do exterior. Nem indústria nacional tem sido acionada para prover bens ao ciclo de *commodities*, nem a expansão da renda das atividades agroexportáveis tem encontrado aplicação, na forma de salários, impostos e lucros, para estimular novas atividades industriais e/ou de serviços de alto conteúdo tecnológico. Na verdade, a estrutura produtiva brasileira em contexto de reespecialização em atividades agrominerais vem se tornando menos complexa e menos diversificada (AREND et alii, 2016; GALA, 2017).

Outra perspectiva das dificuldades para garantir a continuidade da trajetória de mudança estrutural, relaciona-se ao debate sobre as dificuldades do Brasil em acompanhar o padrão e ritmo de inovação tecnológica em vigência nas economias capitalistas mais avançadas (DINIZ, 2019). Se o parque industrial nacional pode acompanhar relativamente próximo o paradigma tecnológico internacional até a década de 1990, depois deste momento, a estreiteza de sua base de geração de conhecimento e inovação ao lado das limitações inerentes a uma economia subdesenvolvida periferia para garantir a escala de financiamento necessária para o salto tecnológico, passaram a impedir a realização de seu *catching up*.

Na última década, em que pesem as dificuldades do período, o parque instalado de instituições de ensino superior (IESs) foi substancialmente ampliado o que poderá representar um salto qualitativo nas expectativas de crescimento regional. Foi aumentado o número de universidades públicas e privadas em todo o país e expandido número de matrículas na graduação e na pós-graduação. A descentralização territorial destas IESs também ocorreu em direção a localidades do interior das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (MACEDO et ali, 2022), criando um potencial a ser colocado à disposição para o desenvolvimento territorial. Sem dúvida, é assunto a ter seu papel sobre o desenvolvimento regional ainda a ser aprofundado.

Outra questão central para reflexão é a relacionada à sustentação da base de arrecadação tributária nacional. Na etapa de industrialização e integração do mercado interno, a arrecadação de impostos em elevação permitiu a viabilização de políticas públicas urbanas e sociais em todo o país, mas, em particular, em infraestrutura e desenvolvimento regional. Na hipótese de ascensão de setores pouco arrecadadores no conjunto da economia nacional, como a agropecuária, a extração mineral e os serviços, como manter o financiamento das políticas públicas necessárias à redução de nossas disparidades e superação do subdesenvolvimento?

Não menos relevante registrar que direção que as atividades econômicas vêm tomando no território nestes anos recentes, aponta para reforço de vetores de interiorização do desenvolvimento brasileiro. As atividades industriais têm buscado se localizar em microrregiões com pouca tradição industrial (MONTEIRO NETO, 2021b) e, mesmo a capacidade exportadora nacional, também vem se dirigindo para localidades de pequeno tamanho de população na base da rede urbana brasileira, como demonstrou (MACEDO e PORTO, 2021). A etapa do desenvolvimento marcada pela primazia das regiões metropolitanas e das capitais dos estados, sem dúvida, está se alterando rapidamente com consequências muito significativas para a elaboração de novos vetores de crescimento.

Para concluir, neste artigo procurei sugerir um certo roteiro de questões para aprofundamento teórico e/ou metodológico no campo do desenvolvimento regional. Sem dúvida, ele não deve excluir outras perspectivas e problemas igualmente relevantes, entre outros, como as questões ambiental e social brasileiras. Entendo que esta abordagem da mudança estrutural segue gerando significativas leituras e aprendizados sobre a dinâmica recente do desenvolvimento regional do país, revelando ainda seu enorme potencial para vislumbrarmos saídas para as atuais encruzilhadas onde nos encontramos.

## Referências

ARAÚJO, Tania Bacelar de. Tendências do Desenvolvimento Regional Recente no Brasil. In: **Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. Carlos Brandão e Hipólita Siqueira (organizadores). Ed Fundação Perseu Abramo. São Paulo, SP. 2013.

AREND, M., G. Singh & J. Bicharra. **Mudança Estrutural Redutora da Produtividade: o falling behind brasileiro**. 44<sup>o</sup> Encontro Nacional de Economia, ANPEC. 2016.

BAILEY, David, Amy Glasmeier & Philip Tomlinson. Industrial policy back on the agenda: putting industrial policy in its place? **Cambridge Journal of Regional, Economy and Society**. N. 12. 2019.

BRANDÃO, C. A. **Dinâmicas e transformações territoriais recentes: o papel da PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial**. Texto para Discussão n. 2460. Ipea. Brasília, DF. 2019a.

BRANDÃO, Carlos A. **Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI**. RBEUR. V. 21. N. 2. 2019b.

BRANDÃO, Carlos e Hipólita Siqueira. **Pacto Federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. Ed Fundação Perseu Abramo. São Paulo, SP. 2013.

CANO, W. **Desconcentração Produtiva Regional do Brasil: 1970-2005**. Ed Unesp. São Paulo, SP. 2008.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. Ed Unesp:Unicamp. Campinas, SP. 2000.

CANO, Wilson. A desindustrialização no Brasil. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 831-851. 2012.

CANO, Wilson. **Auge e inflexão da desconcentração econômica regional no Brasil**. XXIII encontro nacional de economia – ANPEC. Vol2. P. 628-644. Salvador, BA. 1995.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1995**. Ed. Unicamp. Campinas, SP. (1ª. Edição 1985). 1998b.

CANO, Wilson. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. Ed. Unicamp. Campinas, SP. (1ª. Edição 1977). 1998a.

DINIZ, Clélio C. **Corrida científica e tecnológica e reestruturação produtiva: impactos geoeconômicos e geopolíticos**. RBEUR. V. 21. N. 2. 2019.

DINIZ, Clélio C. **Desenvolvimento Poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização**. Nova Economia. V. 3. N. 1. Pp. 35-64. 1993.

FURTADO, Celso. **A Operação Nordeste**. Ministério da Educação e Cultura. Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB. Rio de Janeiro, RJ. 1959.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Ed. Fundo de Cultura. Rio de Janeiro, RJ. 1961.

GALA, Paulo. **Complexidade Econômica: uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações**. Ed. Contraponto. São Paulo, SP. 2017.

GUIMARAES NETO, Leonardo. **Introdução à Formação Econômica do Nordeste**. Fundação Joaquim Nabuco. Recife, PE. 1989.

KALDOR, Nicholas. The Case for Regional Policies. **Scottish Journal of Political Economy**. V. 17. N.3. pp. 337-348.1970.

KUZNETS, Simon. **Economic Growth of Nations. Total output and Production Structure**. Harvard University Press. Cambridge, MA. 1971.

LEWIS, Arthur. **Economic Development with Unlimited Supplies of Labour**. The Manchester School. V. 22. N. 2. P. 139-191. 1954.

MACEDO, Fernando C. de. **Inserção Externa e Território: impactos do comércio exterior da dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008)**. Tese de livre docência. Instituto de Economia-Unicamp. Campinas, SP. 2010.

MACEDO, Fernando C. e Leonardo R. Porto. **Evolução Regional do Mercado de Trabalho no Brasil (2000-2018): apontamentos para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Texto para Discussão N. 2652. Ipea. Brasília, DF. 2021.

MACEDO, Fernando C., Aristides M. Neto e Danilo J. Vieira. **Universidade e Território – Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. IPEA. Brasília, DF. 2022.

MONTEIRO NETO, A., Raphael O. Silva e Danilo Severian. **A indústria na reconfiguração territorial brasileira: novas expressões dos dilemas nacionais no século XXI**. Texto para Discussão No. 2688. Ipea. Brasília, DF. 2021a.

MONTEIRO NETO, A., Raphael O. Silva e Danilo Severian. **Brasil, Brasis: reconfigurações territoriais da indústria no século XXI**. Ipea. Brasília, DF. 2021b.

MONTEIRO NETO, Aristides et ali. **Em Defesa do Planejamento Territorial: premissas e apostas para o desenvolvimento nacional inclusivo**. Boletim Regional, Urbano e Ambiental N. 20. Ipea. Brasília, DF. 2019. [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/190711\\_brua\\_20.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/190711_brua_20.pdf)

MYRDAL, Gunnar. **Economic Theory and Underdeveloped Regions**. London. Duckworth. 1957.

NEGREIROS, Rovena & Aristides Monteiro Neto. **Dossiê: Paradigmas técnico-econômicos e reconfiguração territorial**. RBEUR. V. 21. N. 2. 2019.

PREBISCH, Raúl. El Desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **Desarrollo Económico**. V. 26. N.103. P. 479-502. 1949.

RODRIK, Dani. **Industrial Development: stylized facts and policies**. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. 2006. <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrrik/files/industrial-development.pdf>

SILVA, Raphael de Oliveira e Mabel Marques. **Distribuição territorial dos desembolsos do BNDES para a indústria e infraestrutura entre 2000 e 2018**. Texto para Discussão No. 2625. Ipea. Brasília, DF. 2021.

SILVA, Robson D. & Clara I. Zurita. **Boom, Burst e Doom: o complexo petroquímico do Rio de Janeiro como catalizador do desenvolvimento urbano-regional**. RBEUR. V. 21. N. 2. 2019.

STEINBERGER, Marília. **Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais**. Ler Editora. Brasília, DF. 2017.

STIGLITZ, Joseph E. **Industrial policy, learning, and development**. WIDER Working Paper 2015/149. UNU-WIDER. 2015.



## EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CAMPO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO NO BRASIL<sup>3</sup>

Fernando César de Macedo  
Jennifer Ribeiro da Silva

### **Apresentação: por um Brasil mais diversificado e interiorizado economicamente<sup>4</sup>**

O Brasil constituiu, entre 1930 e 1980, uma base urbano-industrial que o transformou na mais complexa estrutura econômica dentre os países latino-americanos. O padrão de reprodução do capital prevaemente fez emergir, àquele momento, forças produtivas mais avançadas em uma economia ainda subdesenvolvida e dependente. Esperava-se que as transformações verificadas promovessem a superação das arcaicas estruturas do passado colonial, agrário e escravista. Aqueles cinquenta anos caracterizaram-se por forte dinamismo do mercado interno, o qual reorganizou o uso e a ocupação território nacional de forma muito distinta da prevaemente no período anterior, além de definir os contornos da questão regional brasileira, das políticas relacionadas a ela e da agenda de pesquisa dos estudiosos do desenvolvimento urbano-regional no país.

Dos antigos arquipélagos regionais que se articulavam diretamente com o mercado externo, tendo uma cidade portuária como nó de uma rede cuja hinterlândia se organizava em torno dela,

---

<sup>3</sup>Texto preparado a partir das discussões na Mesa “O campo do desenvolvimento regional no Brasil: Perspectivas”, no X Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional, organizado pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, realizado nos dias 16, 17, 18, 23 e 24 de setembro de 2021 (Evento on-line).

<sup>4</sup> Esta apresentação está baseada no livro, em elaboração, intitulado “Desenvolvimento Regional no Brasil no século XXI”, de Fernando César de Macedo.

a industrialização deu maior unidade ao território brasileiro ao articular e integrar o mercado interno e os antigos complexos regionais, tendo como epicentro São Paulo (CANO, 1977; 1981).

Tal integração se expressou no aumento dos fluxos de mercadorias, serviços, pessoas, informações e capital — através de uma rede urbana que perdia seu caráter regional e assumia feições nacional e internacional — e era centralizada pela cidade de São Paulo, que ganharia dimensão metropolitana.

A montagem da infraestrutura financiada pelo Estado nacional — que se manteve concentrada na principal região industrial — cumpriu papel fundamental nesse processo, principalmente por meio das redes de telecomunicação e de transportes, além de investimentos intraurbanos. Estes garantiram, por um lado, a circulação mercantil e a expansão do consumo nas cidades e, por outro, a reprodução da força de trabalho que exigia esforço de ampliação dos equipamentos citadinos.

A construção de Brasília foi essencial à integração territorial e do mercado nacional. Sua localização no Brasil central dava continuidade à “Marcha para o Oeste” iniciada no primeiro governo de Getúlio Vargas e possibilitou a construção de eixos viários que ligaram as principais cidades do país à capital federal, constituindo-se na ossatura que permitiu ao capital capturar todo o território brasileiro à lógica de reprodução ampliada. A partir de então, todo o território nacional, inclusive as regiões mais interiorizadas, poderiam ser potencialmente capturadas pela acumulação capitalista.

A organização espacial que emergiu àquele momento foi fortemente metropolitana e concentrada no Sudeste, que recebeu os principais fluxos das migrações internas. Estas foram majoritariamente do tipo rural-urbano. Também as capitais estaduais receberam investimentos industriais e atraíram migrantes, o que ampliou a concentração populacional, especialmente porque o histórico problema agrário jamais fora resolvido (CANO 2011).

A crise do padrão de reprodução urbano-industrial nos anos 1980 e a reestruturação do capitalismo mundial no quartel final do século XX alteraram o papel do Brasil (e da América Latina em geral)

na divisão internacional do trabalho e impuseram novas formas de adaptação socioespacial que vêm se mostrando muito impactantes sobre a natureza. Isso porque respondem a atividades produtivas intensivas em recursos naturais comumente explorados de forma predatória no interior do país.

A organização territorial que emergiu teve objetivo muito específico: garantir a articulação local-global dos fluxos comerciais de mercadorias e de serviços numa economia cada vez mais globalizada e interdependente. Por detrás dessa reorganização espacial, estaria o capital financeiro, livre de controle e amarras, desde o fim do sistema de Breton Woods no início dos anos 1970.

A indústria de transformação perdeu força a partir da década de 1980; iniciou-se, já na década seguinte, o que muitos pesquisadores identificam como um processo de desindustrialização precoce no Brasil e na América Latina, mas que ficaria mais evidente no século XXI. Em contrapartida, as atividades agrícolas e minerais — ambas com impactos ambientais negativamente relevantes —, bem como os segmentos da indústria de transformação a elas ligados, tornaram-se os mais dinâmicos e seriam aqueles com os quais o país ampliaria sua participação no comércio exterior. Isso representava uma clara demonstração de seu papel na divisão internacional do trabalho, em um novo padrão de reprodução do capital que se sustenta, por toda América Latina, como forma de exploração predatória da natureza (SVAMPA, 2019; ACOSTA; 2016; ACOSTA; BRAND, 2018).

Não apenas aumenta a participação das *commodities* agrícolas e minerais na pauta de exportação do Brasil, com queda no peso relativo dos produtos industriais, como o Investimento Direto Estrangeiro (IDE) direcionar-se-ia mais para esses setores, especialmente a partir de 2003, o que adensou economicamente o interior do país. O enfraquecimento da indústria de transformação, por sua vez, manifesta-se como um problema metropolitano, restringindo economicamente o crescimento das áreas industriais.

A expansão da demanda mundial puxada pelo “efeito-China” aumentou o dinamismo interno das atividades agro-minerais de

exportação, consolidando o novo padrão de reprodução do capital no país que Osório (2012a e 2012b) denomina “padrão exportador de especialização produtiva” (pós-1980), em contraposição ao “padrão industrial<sup>5</sup>” dominante na fase anterior (1930-1980).

O resultado sobre a organização socioespacial brasileira é um processo lento de desconcentração produtiva em direção ao interior e uma nova rodada de adaptação do território para atender aos fluxos de mercadoria, como vem acontecendo, por exemplo, nas regiões Norte e Centro-Oeste do país que apresentam taxas de crescimento econômico acima da média brasileira.

Esse processo tem forte influência da política macroeconômica e impacta a rede urbana e o espaço intraurbano, definindo-lhes novos usos e orientações, como demonstrou por Macedo (2010; 2015). Mas esse não foi o único vetor para o processo de interiorização pelo qual o país vem passando neste século XXI, embora tenha sido o principal e mais impactante do ponto de vista da organização socioespacial.

O dinamismo crescente do interior, seguindo a marcha da agroindústria de exportação e/ou da indústria extrativa, também de exportação, em áreas com menor dotação de infraestrutura, foi acompanhado por ações do governo federal que tiveram impacto importante sobre a dinâmica urbano-regional brasileira, pelo menos até antes da debacle econômica que se verificaria a partir de 2014, o que reverteu o frágil ciclo de crescimento do início do século XXI. Tratam-se das políticas que a literatura denominou “implícitas”, pois direcionadas para outras áreas que não a do desenvolvimento regional, mas com impactos relevantes sobre as regiões menos desenvolvidas do país.

Uma dessas políticas, muito importante para o movimento urbano-regional brasileiro recente, foi a expansão do sistema nacional do ensino superior, liderado principalmente pelo aporte de recursos federais, tanto em termos de investimentos efetuados na

---

<sup>5</sup> Concordamos com a análise de Osório, mas preferimos denominar esse padrão como Urbano-Industrializante para destacar o sentido territorial dele: urbano e, sobretudo, metropolitano.

rede pública, quanto no suporte financeiro às instituições privadas para ocupação e expansão de vagas.

Ainda que muitas delas tenha se instalado inicialmente sem condições infraestruturais adequadas, o fato relevante para a organização socioespacial do país é que um conjunto de municípios de pequeno e médio porte — localizados em microrregiões não atendidas (ou atendidas apenas precariamente) pela oferta de educação terciária — passou a integrar o mapa do sistema nacional de ensino superior, o que ampliou suas perspectivas do desenvolvimento local. O sistema de acesso às Instituições de Ensino Superior — IES públicas, através do ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), integrou todas essas instituições e seu público-alvo num sistema nacional, superando a dispersão dos antigos vestibulares estadualizados.

As perspectivas abertas por essa expansão não se restringem apenas ao papel estratégico da educação e das possibilidades de inclusão de um maior contingente de jovens no ensino superior e de seu resultado no mercado de trabalho em termos de maior potencial de empregabilidade e de qualificação profissional — o que já seria uma conquista benfazeja por si só. Elas incluem, também, o caráter desconcentrador que esse processo pode desencadear (e vem desencadeando) ao criar oportunidades de formação profissional, emprego, renda e massa crítica fora das áreas primazes nas quais se processou com maior vigor a industrialização brasileira, no padrão anterior de reprodução do capital, a região Sudeste. Esta foi, tradicionalmente, a região para onde confluía parcela majoritária dos investimentos — públicos e privados — no país, inclusive porque sempre foi a melhor dotada de infraestrutura educacional. A desconcentração espacial da pós-graduação brasileira, mais intensa do que a verificada na graduação, indica a possibilidade não desprezível de se construírem novas formas de pensar as regiões hospedeiras e formular políticas para elas — concebidas a partir de dentro —, como indicaremos adiante.

Com a expansão e descentralização espacial da educação superior brasileira, abriu-se a possibilidade de um crescimento

menos concentrado no território, menos metropolitano, mais interiorizado, criador de oportunidades para além das capitais estaduais e de suas regiões metropolitanas que são, também, as áreas mais adensadas em termos populacionais.

Portanto, abriram-se possibilidades efetivas e promissoras para um crescimento econômico mais espreado, com possíveis impactos sobre a dinâmica dos fluxos migratórios (tanto da população em termos gerais quanto no que se refere à mobilidade estudantil), para o surgimento de novas centralidades urbanas, para as opções locais das atividades produtivas, para os encadeamentos sobre o mercado de trabalho e, conseqüentemente, para a produção, a renda e a arrecadação local de impostos.

Observam-se nestes dois vetores da interiorização brasileira comportamentos contraditórios em relação ao uso do território. O primeiro, sob o comando do capital financeiro globalizado, aprofunda a dependência externa, se apropria do interior do país e lhe impõe uma forma de acumulação que fragiliza o meio-ambiente. Isso também afeta negativamente as condições de vida das populações locais, privatiza a natureza e amplia a subordinação da economia brasileira à ordem externa na medida que enfraquece a indústria.

O segundo, ao contrário, fruto de uma política pública deliberada, ainda que sem uma definição territorial apriorística, e com intuito de ampliar as oportunidades educacionais por todo país, pode ser um vetor de afirmação de um outro projeto societário. Não apenas pela ampliação da oferta de ensino, mas porque esta foi acompanhada de programas de inclusão social que possibilitaram a democratização do acesso à educação terciária, a qual, a despeito de ainda ter um grande caminho a percorrer, não pode ser considerada de forma alguma irrelevante. Como se observará adiante, há uma significativa desconcentração da pesquisa brasileira em decorrência da ampliação descentralizada da pós-graduação, o que oferece novas perspectivas para pensar e construir políticas públicas para o interior do país.

Ambas as formas se apresentam em contraposição e indicam diferentes projetos de país. O primeiro se dá sob a tutela do capital

financeiro que define os rumos da nossa especialização produtiva. O mesmo capital financeiro que não apenas impõe uma forma excludente de uso do território, como também subordina a política macroeconômica aos seus interesses, inclusive avançando sobre o orçamento público da seguridade social, da saúde e da educação.

Esta é a mesma lógica (e o mesmo capital) que impõe ao país um papel subalterno na divisão internacional do trabalho, posto especializado em produtos de pouca intensidade tecnológica e conhecimento e de baixa complexidade, e que promove um ataque aos fundos públicos do país com objetivo de direcioná-los aos seus interesses (LOPES; MACEDO; MONTEIRO NETO, 2021). Isso se dá somado ao desmonte do financiamento público do ensino superior e esvaziamento da política regional.

O segundo ajuda a resgatar a dívida histórica do país com regiões mais atrasadas e com a grande parcela brasileira que, não sendo beneficiada pela riqueza produzida, existe apenas para ser moída pelos interesses do capital, nos dizeres de Darcy Ribeiro (1995). Como se escreveu anteriormente, a expansão, a democratização e a interiorização da educação superior no pacote das políticas implícitas de desenvolvimento regional — mesmo insuficiente e incompleta — traz novas possibilidades e alternativas de organização socioespacial e de políticas de desenvolvimento que valorizem os ativos e a diversidade locais. Ela também contribui para que se fuja das tradicionais intervenções no território que foram mormente pensadas e executadas de cima para baixo, sustentadas por referenciais teóricos construídos para realidades muito diferentes.

No entanto, o que se observa desde o golpe institucional de 2016 é a resistência do país em rebelar-se soberanamente contra seu destino vaticinado desde os tempos coloniais pelas potências hegemônicas. E que destino é este? O de ser uma grande plataforma exportadora de *commodities*, o de ser uma economia que mói gente e que cria riqueza para os de fora e para poucos de dentro. Seu povo e seu território existem não para servir a um projeto nacional, mas para atender a imposições do imperialismo, bem como aos interesses da elite nativa e de uma classe média heterogênea que se divide

entre a rebeldia emancipatória de uma parte e o reacionarismo tacanho e violento da outra.

Para este modelo de país e de economia não é preciso, evidentemente, investimentos em formação de quadros qualificados, em pesquisa, em desenvolvimento ou em inovação. Como lembra o mesmo Darcy “este projeto para ser implantado precisa de um povo faminto, chucro e feio” (RIBEIRO, 2019, p. 34). Não precisa de expansão do ensino superior, muito menos que ela ocorra em direção das regiões menos adensadas economicamente, a dar-lhe alguma esperança na desigual competição capitalista. Não por acaso, desde 2016, são visíveis os retrocessos no país da educação em geral e da superior em particular.

Por isso, a interiorização, da forma como ela se verificou no início do século XXI no Brasil, ainda que eivada de problemas, contradições e apartada de um projeto nacional regionalmente integrado, traz em seu bojo a contraposição entre dois modelos de uso e de ocupação do território. Traz, também, perspectivas alvissareiras para a construção de uma outra estruturação societária a partir da ampliação do ensino superior. É sobre o segundo desses modelos que falaremos a seguir e apontaremos como o campo do desenvolvimento regional e urbano pode ser pensado a partir dele.

## **2. Expansão do ensino superior brasileiro no século XXI<sup>6</sup>**

A educação superior apresentou expansão sem precedentes no início do século XXI, com aumento no número de IES e de matriculados na graduação e na pós-graduação, em todas as regiões do país. Entre os fatores que contribuíram para essa ampliação, está a própria Constituição Federal de 1988, que garantiu uma série de direitos sociais ao criar um novo marco legal e institucional que permitiu que a educação — inclusive a superior — fosse, pela primeira vez na história do país, um direito de todos. No entanto, a crise de financiamento e as políticas de austeridade fiscal que o

---

<sup>6</sup> Toda análise neste texto refere-se exclusivamente ao ensino presencial.

Estado vivia nos anos 1990 atrasou a execução de políticas públicas voltadas à ampliação do ensino superior no Brasil — o que só veio a ocorrer, de fato, nos anos 2000 (OLIVEIRA, 2019).

A partir do início do século XXI, o ensino superior brasileiro tem vivenciado mudanças estruturais significativas, adquirindo maior escala, alcance social e extensão territorial. Observou-se aumento no total de IES e de matrículas nos cursos presenciais de graduação, bem como forte expansão dos programas de pós-graduação e de titulações de mestres e doutores. Soma-se a isso o fato de que houve aumento da capilaridade do ensino superior no Brasil, que passou a atingir localidades até então não contempladas por programas de graduação e pós-graduação. Como resultado desse processo, tem-se um ciclo de crescimento das IES menos concentrado espacialmente (VIEIRA; MACEDO, 2022).

Nesse movimento de expansão, as Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) possuem protagonismo, dado que aumentaram a oferta de matrículas em ritmo superior ao das instituições privadas, bem como promoveram ampliação e modernização de suas instalações. Se no final dos anos 1990 havia somente 56 Ifes no Brasil, em 87 municípios, com total de 442 mil alunos matriculados, em 2018, o número de Ifes subiu para 110, distribuídas em 560 municípios, com oferta cerca de 1,2 milhão de matrículas em cursos presenciais de graduação (VIEIRA; MACEDO, 2022).

É importante destacar que cumpriram papel fundamental na expansão do ensino superior brasileiro tanto as políticas públicas voltadas especificamente para essa área, como o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), o Pnaes (Programa Nacional de Assistência Estudantil), o Enem, as ações afirmativas, o Prouni (Programa Universidade para Todos) e o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) (OLIVEIRA, 2019), como as políticas públicas de caráter geral, que estão associadas ao crescimento econômico, à ampliação e maior formalização no mercado de trabalho, à valorização do salário mínimo, às políticas de transferências de renda como o Programa Bolsa Família, entre outros. Esse conjunto de políticas trouxe

mudanças significativas do ponto de vista econômico e social para as famílias brasileiras, o que permitiu que o acesso às universidades fosse facilitado.

Essa ampliação do ensino superior abarcou praticamente todo o território brasileiro, o que significou a expansão de IES e do número de matriculados para todas as regiões do país, especialmente Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Assim, o ensino superior, especialmente a pós-graduação, que era (e continua sendo) concentrado em regiões e municípios específicos do país, passou a sofrer um movimento de desconcentração e interiorização, alcançando regiões antes completamente desassistidas por educação desse nível (VIEIRA; MACEDO, 2022). Segundo Corbucci (2014), o crescimento mais acentuado nas três macrorregiões menos desenvolvidas do país contribuiu para reduzir a desigualdade existente em relação às demais no que se refere à taxa de frequência líquida na educação superior. Não à toa, dados da PNAD indicam que, entre 2001 e 2011, caiu de 60% para 47% a diferença entre a maior e a menor taxa de ensino superior entre as cinco macrorregiões.

Importante notar, conforme mostraram Vieira e Macedo (2022) e Corbucci (2014), que o crescimento acentuado do ensino superior no Norte, Nordeste e Centro-Oeste foi alavancado pelo setor privado, especialmente entre 2000 e 2014. Segundo Vieira e Macedo (2022), as instituições federais, ainda que tenham assumido o protagonismo na expansão do ensino superior, a partir de 2005, não tiveram preocupação com relação à orientação regional e à redução das assimetrias regionais<sup>7</sup>, papel que foi mais bem cumprido pelo setor privado, que se expandiu para mercados até então não explorados e fora dos núcleos centrais.

---

<sup>7</sup> Segundo Vieira e Macedo (2022), ao mesmo tempo que há uma crítica em relação ao setor público federal no que diz respeito à desconcentração regional, pode-se afirmar que a atuação do governo federal no âmbito do ensino superior incorporou a dimensão regional de forma indireta, por meio de instrumentos de caráter indutor, como é o caso dos programas de financiamento como o Fies e Prouni – que tiveram contribuição no aumento de matrículas do ensino superior privado.

Destaca-se também a ampliação na pós-graduação brasileira que, diferentemente da graduação, teve trajetória ascendente mais uniforme, com tendências de crescimento e de desconcentração regional mais lineares a partir de 2000 (VIEIRA; MACEDO, 2022). Segundo Diniz e Diniz (2021), a forte expansão da pós-graduação está associada à ampliação da formação de docentes no período, através de títulos de mestres e doutores, o que possibilitou a criação de novos cursos de pós-graduação *stricto sensu*, de orientação de discentes e de realizações de projetos de pesquisa, extensão e produção científica. Destaca-se também o intenso crescimento do número de bolsas de mestrado e de doutorado, financiados sobretudo pela CAPES, e que, proporcionalmente, teve distribuição espacial que beneficiou as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Em 1999 havia cerca de 1.363 programas acadêmicos e profissionais de pós-graduação no país, com cerca de 85.276 alunos matriculados e formação de 19.812 mestres e doutores. Em 2018, o número de programas subiu para 4.291, com 288.590 alunos matriculados, alcançando o patamar de 87.333 titulações de mestres e doutores. Em relação aos programas de pós-graduação da rede federal, tem-se que no final dos anos 1990 havia cerca de 793 programas de natureza acadêmica e profissional, localizados em 38 municípios do país, formando cerca de 10.390 mestres e doutores. Em 2018, verificou-se forte expansão da rede federal, que passou a ter 2.472 programas ativos em 177 municípios da federação, com formação de 49.718 mestres e doutores (VIEIRA; MACEDO, 2022).

Importante destacar que o setor público, por meio das Ifes, foi predominante no que se refere à evolução da pós-graduação no século XXI no Brasil. Do total de programas de pós-graduação *stricto sensu* e de titulações de mestrado e doutorado, o setor público manteve participação média de cerca de 85% nos anos analisados. Em 2018, o número de programas e o total de titulados mestres e doutores nas IES federais foi duas vezes maior do que o alcançado pelas IES subnacionais e quatro vezes maior do que alcançado nas IES privadas. No entanto, vale notar que o crescimento da pós-graduação ocorreu de forma generalizada em todas as categorias: públicas federais,

públicas subnacionais e privadas. Mesmo no período de crise econômica a partir de 2014, as atividades de pós-graduação permanecerem crescentes, acumulando alta de mais de 10% no total de programas entre 2014 e 2018 (VIEIRA; MACEDO, 2022).

Assim como na graduação, a pós-graduação cresceu em todas as regiões do país, sobretudo no Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os programas de mestrado e doutorado se interiorizaram, o que é muito positivo, dado o papel relevante que as universidades e as atividades de pesquisa e extensão possuem no desenvolvimento das localidades nas quais estão inseridas<sup>8</sup>. Conforme Vieira e Macedo (2022), a desconcentração do ensino superior é importante porque “fortalece, induz e abre possibilidades para a emergência de novas centralidades territoriais para além das áreas primazes, favorecendo, assim, a constituição de uma dinâmica mais equilibrada de desenvolvimento regional” (VIEIRA; MACEDO, 2022, pg. 53). Como se discutirá no tópico 4, a área de Planejamento Urbano e Regional acompanhou esse processo de interiorização.

### **3. Algumas evidências empíricas adicionais**

Como destacado, o século XXI foi marcado em suas duas primeiras décadas pelo crescimento generalizado por todas as regiões do país da rede de ensino superior e pelo maior acesso à educação terciária. Comumente os termos “democratização do acesso” e “interiorização do ensino” são usados para caracterizar esse processo. A observação empírica sustenta esse entendimento. A democratização do acesso se verifica pelo conjunto de políticas públicas de inclusão social e de permanência no ensino superior,

---

<sup>8</sup> Vieira e Macedo (2022) tratam da “terceira missão” das universidades, que se refere ao aprofundamento das relações e dos vínculos estabelecidos entre as universidades e a sociedade, isto é, tem-se um transbordamento das atividades de ensino e de pesquisa para além do espaço acadêmico, que gera benefícios econômicos e sociais para a sociedade. Nesta linha, ganha destaque o papel fundamental que as universidades podem ter no desenvolvimento regional, que contribui para impulsionar a economia e o desenvolvimento social dos locais em que estão inseridas.

assim como as políticas de cotas étnico-raciais, a ampliação das moradias estudantis e a maior oferta de bolsas distribuídas segundo critérios socioeconômicos, além do financiamento do acesso à rede privada com recursos dos fundos públicos, como foi caso do FIES, como já indicado.

Do ponto de vista espacial, a interiorização se beneficiou da maior abrangência da rede de ensino cujas matrículas cresceram 4,4% entre 2000 e 2019, com particular destaque para a rede federal (universidades e institutos federais). Nesta, as matrículas cresceram 5,2% a.a. ante 4,6% a.a. da rede privada. Esta, não obstante, responde por quase 70% do total de matrículas no país<sup>9</sup>.

Vieira e Macedo (2022) apontaram que o crescimento das IES federais manteve o padrão histórico de distribuição regional que nesse caso não tem o mesmo perfil de concentração observado em outros indicadores socioeconômicos que apresentam desequilíbrios regionais mais acentuados e evidentes. No geral, a importante expansão das IES federais neste século ocorreu em ritmo parecido entre as regiões brasileiras. O Sudeste, inclusive, apresentou crescimento ligeiramente maior do que as demais regiões brasileiras nas matrículas, cujas taxas médias foram: Norte (5,0% a.a.); Nordeste (5,2%), Sudeste (5,4%); Sul (5,0%) e Centro-Oeste (4,7%). O que se observa no período é uma leve tendência à concentração regional com o Sudeste passando de 29,0% do total de matrículas nos cursos de graduação presencial em 2000 para 30,3% em 2019. O Nordeste também amplia (30,3% para 30,6%), mas as demais regiões perdem participação: Norte (11,9% para 11,5%); Sul (17,4% para 17,0%) e Centro-Oeste (11,4% para 10,5%).

A evolução regional das matrículas na rede privada ocorreu de acordo com os sinais do mercado. Em 2000, 60,5% das matrículas estavam no Sudeste e 20,1% no Sul do país. Desde então, observa-se processo de desconcentração que se intensifica nas duas últimas

---

<sup>9</sup> Na verdade, até 2016, a rede privada cresceu acima da rede pública, mas a crise econômica afetou diretamente as instituições privadas que ampliaram de 67,1% sua participação no total das matrículas em graduação no Brasil em 2000 para 72,5% em 2015, caindo para 68,8% em 2019.

décadas, embora venha se manifestando desde 1995. Norte, Nordeste — principalmente esta — e Centro-Oeste são as regiões mais beneficiadas pelo crescimento das vagas na rede privada neste século e ganharam 17 p.p., entre 2000 e 2019, no total das matrículas presenciais das IES particulares: Norte (de 2,4% para 6,3%); Nordeste (7,9% para 20,2%) e Centro-Oeste (8,2% para 9,0%). Em certa medida, o crescimento acelerado na participação das três regiões, que são definidas constitucionalmente como prioritárias para ações de política de desenvolvimento, reflete o movimento do mercado, pois apresentaram neste século ritmo maior de crescimento econômico e tornaram-se mais atrativas para os investimentos empresariais na educação superior.

O crescimento das IES privadas nas regiões-alvo da política regional culminou com a lei nº 13.530/2017, que vinculou os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste - FCF — destinados ao combate dos desequilíbrios regionais — ao FIES por meio da concessão de bolsas a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores e de educação profissional, técnica e tecnológica quando as matrículas apresentavam queda em decorrência dos efeitos da recessão econômica. Ou seja, os recursos para financiamento da política regional passaram a ser disponibilizados, também, para financiar a rede privada de ensino superior sem que qualquer vinculação entre essa ação e a política regional tivesse sido desenhada, conforme destacaram Portugal (2018) e Lopes, Macedo e Monteiro Neto (2021). Ademais, abriu-se espaço para que os FCF financiassem outros fundos públicos, o que amplia o escopo e a abrangência dos seus objetivos sem que tenham, necessariamente, vinculação com a questão regional.

Aspecto espacialmente importante da expansão foi a maior abrangência de municípios atendidos por algum curso de graduação (público ou privado) que passou de 771 em 2000 para 1.127 em 2019. Esse crescimento foi acompanhado de maior interiorização<sup>10</sup>,

---

<sup>10</sup> Considerou-se interior os municípios fora das capitais estaduais e de suas Regiões Metropolitanas. A RIDE Petrolina-Juazeiro foi classificada como interior e toda

sobretudo das federais que ampliaram as matrículas do interior a um ritmo médio anual de 8,4% entre 2000 e 2019, enquanto as capitais e seus municípios metropolitanos cresceram 3,4% no mesmo período. Com isso, o interior do país passou a representar 46,0% das matrículas na IES federais em 2019 ante 25,9% em 2000. Essa interiorização foi impulsionada também pelas IES privadas, porém em ritmo menor (4,8% a.a.).

Ainda que sinta os efeitos da crise, o processo de interiorização da rede privada refletiu tanto a ampliação da política de financiamento com recursos públicos (FIES, por exemplo) quanto o desempenho econômico mais forte do interior do país que o tornou atrativo para os negócios privados que foram estimulados pelo crescimento do produto e da renda acima das capitais estaduais e seus entornos metropolitanos (MACEDO, PORTO, 2020). No entanto, é importante destacar que entre 2003 e 2016<sup>11</sup>, a taxa de crescimento do número de estudantes foi praticamente a mesma entre as capitais (6,1% a.a.) e o interior (6,2% a.a.), não obstante, em decorrência da recessão econômica, o declínio das matrículas ter sido maior nas capitais (-11,1% no estoque total) do que no interior (-7,6%) entre 2016 e 2019<sup>12</sup>.

Se a graduação apresentou desconcentração regional pequena nas matrículas e seu crescimento foi comandado pelas IES privadas, a pós-graduação apresentou padrão distinto no século XXI, com forte movimento desconcentrador pelas regiões, com o Sudeste perdendo participação relativa no agregado Brasil no número de pós-graduandos matriculados entre 2000 e 2019. Todas as demais ampliaram suas participações, com particular destaque para o Norte (que passou de 1,1% do total do país para 5,3%), Nordeste (de 8,2%

---

RIDE Teresina foi colocada na capital. Da RIDE de Brasília, apenas a capital federal foi classificada entre as capitais e os demais municípios como interior.

<sup>11</sup> O ano de 2016 foi o de mais levado número de matrículas nas IES privadas.

<sup>12</sup> Entre 2016 e 2019, as IES particulares perderam 456 mil matrículas, o que representou quase 10% do total em seu ano máximo (2016). Essa queda sugere forte sensibilidade do público-alvo dessas instituições às condições econômicas que se deterioraram rapidamente desde o golpe institucional de 2016.

para 19,0%) e Centro-Oeste (3,1% para 7,5%). Juntas estas três regiões responderam por 40,5% das novas matrículas que surgiram com a expansão da pós-graduação neste século. A região Sul também aumentou sua participação relativa, porém de forma mais modesta, saltando de 18,6% para 20,4% do total do país. O Sudeste passou de 69,0% para 47,8% no mesmo período.

O comando dessa expansão foi das instituições federais cujas matrículas cresceram com taxa média anual de 7,1% a.a. entre 2000 e 2019, embora as IES privadas tenham apresentado taxa próxima (6,7% a.a.). As estaduais, por sua vez, cresceram 4,1% a.a., abaixo da média brasileira (6,1% a.a.).<sup>13</sup>

Um segundo aspecto espacial relevante acerca dessa expansão, como já destacado, é que ela se deu com maior intensidade no sentido do interior do país, ou seja, para além das capitais estaduais e seus municípios metropolitanos. Com esse movimento, as matrículas em programas de pós-graduação (mestrado e doutorado) no interior passaram de 27,9% do total do país em 2000 para 34,2% em 2019. Mesmo se considerarmos as 74 unidades territoriais classificadas como Região Metropolitana, Região Integrada de Desenvolvimento ou Aglomeração Urbana, que juntas totalizam 1.434 municípios, observa-se desconcentração. O “interior não metropolitano” respondia por 11,9% do total das matrículas da pós-graduação brasileira em 2000 e salta para 20,0% em 2019, o que confirma maior espraiamento pelo território dos cursos de mestrado e doutorado.

O critério de distribuição por porte populacional tem sempre viés questionável porque dois municípios com a mesma população podem ter papéis distintos de acordo com a região e a rede urbana na qual estão mais diretamente articulados. Não obstante, considerando este critério, foram os municípios abaixo de 100 mil habitantes os que proporcionalmente mais ampliaram suas participações no total de estudantes matriculados na pós-graduação brasileira quando passaram de 4,7% em 2000 para 9,0% em 2019,

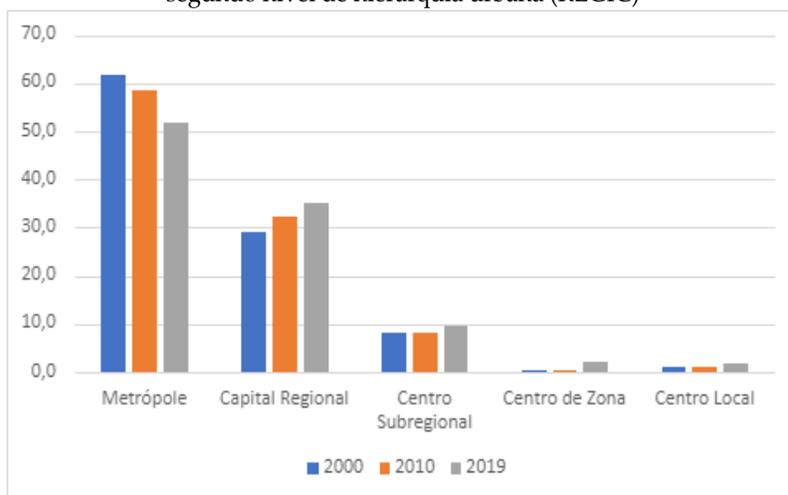
---

<sup>13</sup> Na verdade, o maior crescimento relativo foi das IES municipais, com 14,1% a.a. no período, mas seu peso no total do país é pequeno e mal atinge 0,5%. Em 2019, 1.211 discentes estavam matriculados em suas pós-graduações, contra apenas 94 em 2000.

com particular destaque para aqueles abaixo de 50 mil, que saltaram de 0,2% para 2,3% no mesmo período.

Quando se considera o nível de hierarquização urbana, segundo classificação da REGIC, observa-se crescimento da participação dos Centros Locais e Centros de Zona, não obstante o sistema manter-se muito concentrado, conforme se vê no Gráfico 1. Como são representativos de municípios com menor divisão social do trabalho e com menor presença de atividades terciárias mais diversificadas, razão pela qual estão abaixo na hierarquia urbana, esse crescimento acima da média abre possibilidades para alguma diversificação na oferta de serviços a partir de melhoria na qualificação dos recursos humanos e práticas extensionistas que podem sair das IES articuladas com a base produtiva local. Como se observa nesse mesmo gráfico, são as Metrôpoles que perdem participação de 10 p.p. Portanto, seja qual for o critério adotado, a expansão da pós-graduação brasileira apresentou descentralização e foi mais interiorizada, ainda que se mantenha fortemente metropolitana e regionalmente concentrada.

**Gráfico 1 – Brasil: distribuição das matrículas na pós-graduação, segundo nível de hierarquia urbana (REGIC)**



Fonte: GEOCAPES. REGIC/IBGE

Um destaque final vai para o crescimento dos grupos de pesquisa que passaram de 11,8 mil em 2000 para 37,6 em 2016, com melhor distribuição geográfica pelo país. Em 2000, o Sudeste detinha 57,3% desses grupos e passou para 42,2% em 2016, com ganho para todas as regiões: Norte, de 3,0% para 6,3%; Nordeste, de 14,6% para 20,5%; Sul, 19,7% para 22,4% e Centro-Oeste, de 5,4% para 7,7%. Essa evolução indica que há um potencial maior de realização de pesquisa em todas as regiões brasileiras que pode ser aproveitado para fins de políticas públicas.

#### **4. Ampliação da pós-graduação em desenvolvimento regional**

No contexto de ampliação, desconcentração espacial e interiorização do ensino superior da graduação e da pós-graduação no país, destaca-se também a expansão dos Programas de Pós-Graduação de Planejamento Urbano e Regional/Demografia, que integram a grande área das Ciências Sociais pela CAPES. Pensar o papel dos programas de pós-graduação nesta área ganha relevância especial em cenário no qual a ampliação do ensino superior tem ocorrido nas mais diversas localidades do país, sendo possíveis instrumentos de transformação da realidade desses territórios.

Conforme destacaram Etges, Brandt e Dornelles (2019), esta é uma subárea que se caracteriza sobretudo pela diversidade e pela multidisciplinaridade das pesquisas realizadas, abarcando diversas áreas do conhecimento, como Geografia, Economia, Sociologia, Antropologia, Ciências Sociais, Ciências Políticas e a Demografia. Tal diversidade é inerente à própria área e sua sistematização como campo teórico específico do ensino, da pesquisa e da extensão. Os novos programas criados se localizam justamente nas regiões fora da faixa litorânea e das grandes metrópoles brasileiras. Um indicativo disso é que entre 2003 e 2020 a oferta de vagas nos cursos de mestrado e doutorado da área cresceu 12,6% a.a. no interior ante 9,2% a.a. nas capitais e seu entorno metropolitano.

Piquet e Ribeiro (2008) identificaram quatro fases históricas diferentes em relação ao perfil dos cursos de planejamento urbano e

regional no Brasil. A primeira fase (1950-1960) corresponde à fase do chamado “planejamento para a mudança”, momento em que são lançados os primeiros cursos sobre planejamento no continente latino-americano. É o período marcado pelas concepções de desenvolvimento e subdesenvolvimento. A segunda fase (1960-1980) se destaca pelo autoritarismo, centralização e tecnocracia no planejamento dos militares. Foi nesse momento que se iniciou a institucionalização do ensino de planejamento urbano e regional nas universidades, com implantação de cursos de pós-graduação *stricto sensu* nessa área. Na terceira fase (1980-2000), tem-se a crença exacerbada no mercado que levou à rejeição do planejamento e da questão regional. Com isso, os cursos da área perderam sua marca de *planejamento* e passaram a se situar no campo dos *estudos* urbanos e regionais. Na fase atual (anos 2000), retomam-se as políticas econômicas de longo prazo e a questão regional é revisitada. O perfil dos cursos da área de planejamento urbano e regional adquirem novas dimensões, número, localização e conteúdo.

Assim, foi na segunda fase, isto é, na década de 1970, que os primeiros programas de Planejamento Urbano e Regional do Brasil foram criados. Inicialmente, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1970), e posteriormente na Universidade Federal do Rio de Janeiro (1972) e na Universidade Federal de Pernambuco (1975). Além disso, em 1967, a Universidade Federal de Minas Gerais criou o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), visando constituir um programa de pesquisa e pós-graduação na área de Economia Regional. Em 1964, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) realizou uma série de diagnósticos inéditos a respeito da economia brasileira, proporcionando maior conhecimento a respeito da dinâmica dos diversos setores da economia nacional (ETGES; BRANDT; DORNELLES, 2019).

Nos anos 80 não houve a criação de novos programas, momento em que a questão regional começou a ser colocada em segundo plano, inclusive no âmbito das políticas públicas. No entanto, avanço importante na área foi a criação da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR),

constituída por vários programas de pós-graduação de diversas áreas do conhecimento. Os eventos bianuais da ANPUR ampliaram o debate a respeito do desenvolvimento, do planejamento e das questões regionais e urbanas (CAPES, 2009 apud PORTO; THEIS, 2016). Na década de 1990, foram estabelecidos os primeiros doutorados, a partir da evolução dos mestrados nessa área.

Fato é que o verdadeiro impulso à ampliação dos programas de pós-graduação na área de planejamento regional e urbano se iniciou a partir dos anos 2000, momento em que o debate a respeito do desenvolvimento regional no Brasil ganhou relevância novamente. É quando, também, os cursos da área, antes concentrados exclusivamente nas capitais, direcionam-se para o interior.

Neste período, foram levantadas diversas questões relacionadas à dinâmica produtiva do território, além de maior tomada de consciência por parte da sociedade em relação à grande diversidade cultural e ambiental do país. Em 1999 foi criado o Ministério da Integração e em 2003 a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), sinalizando que a questão dos desequilíbrios regionais tinha retornado à pauta (ETGES; BRANDT; DORNELLES, 2019). A transição do Brasil de um padrão de reprodução do capital urbano-industrializante para outro, exportador de especialização produtiva, a que fez menção no tópico 1 deste texto, parece ter estimulado reflexões sobre os impactos territoriais da globalização sobre os lugares fora das capitais e áreas metropolitanas, o que ajuda a explicar a retomada, em outras bases teóricas, dos estudos regionais e urbanos no Brasil no século XXI.

Os mestrados e doutorados na área foram ampliados e alguns mestrados profissionais foram estabelecidos. A partir de 2005, houve ampliação da quantidade de novos cursos, com expansão dos programas para o interior do país, em regiões como Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Em partes, esse processo pode ser explicado pela formação de jovens doutores e pelo retorno para seus locais de origem de pessoal qualificado em outras localidades. A expansão se realizou também nas regiões Sudeste e Sul do país, como resultado

do amadurecimento dos programas que haviam se estabelecido em períodos anteriores. Ocorreu, portanto, um intenso processo de expansão, desconcentração regional e interiorização da área, seguindo a tendência nacional do ensino superior no país (PORTO; THEIS, 2016).

O crescimento do campo de ensino pesquisa, pesquisa e extensão possibilitou a consolidação do Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional, organizado pela Universidade de Santa Cruz do Sul, como o principal evento na área do desenvolvimento regional no país, com número crescente de participantes a cada evento. A ampliação dos cursos e das pesquisas na área resultou, em 2012, na organização do I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade - SEDRES, que se tornou, desde então, outro espaço importante na difusão do conhecimento produzido pelos programas de pós-graduação da área.

Como destacado em parte da literatura, as universidades e os novos programas criados surgiram na medida em que as preocupações com o desenvolvimento regional passaram a ser tema estratégico para as diversas regiões do país. As universidades, agora espalhadas pelas diferentes partes do território, enfrentam desafios importantes, na medida em que precisam pensar nas regiões em que estão localizadas — que contêm características e particularidades próprias —, norteadas por abordagens e pensamentos que, historicamente, têm sido constituídos nas grandes metrópoles litorâneas ou em outros continentes (ETGES; BRANDT; DORNELLES, 2019).

É importante destacar, não obstante, que este conjunto de cursos é bastante heterogêneo em sua abordagem teórica e metodológica, o que indica que tanto o campo quanto o conceito de desenvolvimento regional estão em constante disputa. Outro aspecto importante é que parte do conhecimento produzido na área ocorre em cursos de pós-graduação e em grupos de pesquisa vinculados a outras áreas de avaliação e de conhecimento da CAPES, como Economia, Geografia e outras. A ampla produção por diferentes áreas reflete o caráter multidisciplinar e multidimensional

do planejamento e dos estudos regionais e urbanos, que podem, em maior ou menor medida, ser desenvolvidos por pesquisadores de diferentes cursos de pós-graduação, com distintas formações.

De acordo com Porto e Theis (2016), o crescimento da pós-graduação na área de planejamento regional e urbano se deve a alguns fatores fundamentais, tais como: i) a evolução e o amadurecimento da pós-graduação no país e uma formação de recursos humanos de alto nível; ii) o crescimento de formação de pessoal nos níveis de mestrado e doutorado, bem como a expansão de universidades para o interior do país; iii) o estabelecimento de critérios de avaliação de programas pela CAPES, assim como a instalação e consolidação da pós-graduação nacional; e iv) os estímulos à ciência e tecnologia engendrados pelas agências de fomento a pesquisas, mediante articulações técnico-científicas com o exterior.

Em face do exposto, em consonância com os autores tratados, é evidente que a problemática regional tem sido trabalhada no Brasil, especialmente no âmbito dos programas de pós-graduação da área de Planejamento Urbano e Regional. Esses programas têm sido os principais responsáveis pela produção intelectual nas IES brasileiras a respeito da questão regional. Neste contexto, ganha destaque a notável produção intelectual dos pesquisadores e dos grupos de pesquisas cujos trabalhos são disponibilizados em um conjunto importante de revistas brasileiras de qualidade e são, também, apresentados nos eventos da área. Sendo assim, atualmente já não se pode falar de desenvolvimento regional sem fazer menção à pós-graduação no Brasil (THEIS, 2019), sobretudo aquela vinculada à área do Planejamento Urbano e Regional.

Cabe destacar que não existe automatismo na relação entre universidade, território e desenvolvimento econômico. A expansão e a interiorização do ensino superior no Brasil no século XXI, tanto na graduação quanto na pós-graduação, apenas criou a oportunidade de se construir políticas mais adaptadas as diferentes realidades e que sejam socialmente transformadoras, superando a tradicional ideia de atração de investimentos e acumulação de capital aplicada indistintamente para qualquer território.

No caso da pós-graduação, a ampliação dos cursos de mestrado e de doutorado — especialmente da área do desenvolvimento regional — e sua maior capilaridade no país tornam possível construir reflexões mais apuradas sobre as realidades regionais, a partir da proximidade dos pesquisadores com seus objetos de estudo. Isso possibilita, pelo menos potencialmente, que as IES contribuam na reflexão e na construção de políticas verdadeiramente consoantes com as singularidades dos lugares e com a diversidade brasileira; políticas que aproveitem os ativos locais como força motriz do nosso desenvolvimento e que vão além da concepção dos desequilíbrios regionais.

A questão regional do país passa pela valorização dos ativos que são específicos dos lugares e pela valorização da diversidade em múltiplas dimensões (ecológica, cultural, étnica, de gênero etc.). É o entendimento da diversidade regional e social — em um país periférico, subdesenvolvido e decadente economicamente — que deve ser refletida pelos estudiosos da área, a partir de corpo teórico robusto, para auxiliar a formulação de políticas que respeitem a singularidade dos lugares e não reproduzam receituários concebidos para realidades muito distintas. Isso não significa negar o conhecimento de fora, o que seria um contrassenso no mundo globalizado. A universidade é concebida para pensar as questões gerais, e justamente por isso pode fazer a articulação do local com o universal, a partir do entendimento da grande diversidade regional como ocorre no país.

Por fim, é bom lembrar que só faz sentido produzir conhecimento na área se ele puder ser, de alguma forma, aplicado. E a forma pela qual ele será aplicado implica em disputa não apenas pelo entendimento do que seja desenvolvimento regional, mas, sobretudo, do modelo societário que se pretende construir.

## Referências

- ACOSTA, A. **O bem viver** – uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Elefante Editora, 2016.
- ACOSTA, A.; BRAND. U. **Pós-extratativismo e decrescimento** – saídas do labirinto capitalista. São Paulo: Elefante Editora, 2018.
- CANO, W. **Raízes da Concentração Industrial em São Paulo**. São Paulo: HUCITEC, 3ª Ed., 1991 [1977].
- CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo: Global/Unicamp, 1981.
- CANO, W. **Ensaio sobre a crise urbana do Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.
- CAPES – Documento de área 2009. Brasília: MEC, 2009. Disponível em: <http://www.capes.gov.br>. Acesso em: 24 fev. 2022
- CORBUCI, P. R. Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil. Brasília: Ipea, 2014. (**Texto para Discussão**, n. 1950). Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD\\_1950.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf). Acesso em: 24 fev. 2022
- DINIZ, M.; DINIZ, M. B.; "Evolução Recente do Sistema de Educação Superior no Brasil: ascensão e queda entre 1992 e 2017", p. 2193-2214. In: **Anais do V Encontro Nacional de Economia Industrial e Inovação (ENEI): "Inovação, Sustentabilidade e Pandemia"**. São Paulo: Blucher, 2021. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD\\_1950.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3021/1/TD_1950.pdf). Acesso em: 24 fev. 2022
- ETGES, V. E; BRANDT, G. B.; KIST, R. B.; DORNELLES, M. A interiorização da Pesquisa e da Pós-Graduação no Brasil: o caso dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. **Revista Brasileira De Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 15, p. 16-34, 2019. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5256>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- GEOCAPES. Disponível em: <https://geocapes.capes.gov.br/geocapes/>. Acesso em: 18 dez. 2021.
- IBGE. **Região de Influência das Cidades** – REGIC. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/>

redes-e-fluxos-geograficos/15798-regioes-de-influencia-das-cida  
des.html?=&t=o-que-e . Acesso em: 04 set. 2021.

LOPES, G.; MACEDO, F. C.; MONTEIRO NETO, A. Propostas recentes de mudanças dos Fundos Constitucionais de Financiamento: em curso a desfiguração progressiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 17, n. 3, p. 411-423, set-dez/2021.

MACEDO, F. C. de. **Inserção externa e território**: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). 2010. Tese (Livre-docência) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010a.

MACEDO, F. C. Economia, transformações territoriais e infraestrutura no Brasil. **Conjuntura e Planejamento**, Salvador, v. 1, p. 43-52, 2015.

MACEDO, F. C.; PORTO, L. R. Proposta de Atualização das Tipologias da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR): Nota metodológica e Mapas de Referência. In: MONTEIRO NETO, A. (org). **Desenvolvimento Regional no Brasil - Políticas, Estratégias e Perspectivas**, vol 2. Brasília: IPEA, p. 246-304, 2020.

OLIVEIRA, A. L. M. **Educação Superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?**. 2019. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro** – a formação e o sentido de Brasil. São Paulo: Cia. Das Letras, 2006 [1995].

RIBEIRO, D. **Sobre o óbvio**. Marília: Lutas Anti Capital, 2019.

PIQUET, R. P. S.; RIBEIRO, A. C. T. Tempos, Ideias e Lugares – o Ensino do Planejamento Urbano e Regional no Brasil. **Revista brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Rio de Janeiro, v.10, n.1, p. 49-59, maio. 2008. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/191>. Acesso em: 24 fev. 2022.

PORTO, J. L. R.; THEIS, I. M. 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, p. 33-46, 2016. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs/article/view/2453>. Acesso em: 24 fev. 2022.

PORTUGAL, R. O retorno dos que nunca foram - Propostas para instituições de desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, vol. 13, n. 23, p. 83-102, jul.-dez. 2018.

SVAMPA, M. A. **As fronteiras do neoeextraativismo na América Latina – conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e nova dependência** – uma oportunidade para imaginar outros mundos. São Paulo: Elefante Editora, 2019.

THEIS, I. M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes** (Santa Cruz do Sul. On-line), Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>. Acesso em: 24 fev. 2022.

VIEIRA, D. J.; MACEDO, F. C. Crescimento e configuração do sistema de ensino superior brasileiro no século XXI. IN: MACEDO, F. C.; VIEIRA, D. J.; MONTEIRO NETO, A. (orgs.). **Universidade e Território** - Ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI, Brasília: IPEA, 2022.

# ATORES SOCIAIS: PROTAGONISTAS DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL<sup>1</sup>

Cidonea Machado Deponti

Ao meu passado  
Eu devo o meu saber, e a minha ignorância  
As minhas necessidades  
As minhas relações,  
A minha cultura e o meu corpo  
Que espaço meu passado deixa pra minha liberdade hoje?  
Não sou escrava dele  
Simone de Beauvoir

## Introdução

Processos de desenvolvimento regional quando observados pela ótica da intervenção e da mediação social implicam na ação dos atores sociais. Esses atores são conceituados teoricamente, nas ciências sociais, com base em diversas abordagens. O presente artigo busca compreender a noção de ator social com base na Perspectiva Orientada aos Atores (POA), desenvolvida por Long e Ploeg (1994), um, dentre os diversos, *approachs* utilizado para tal fim. Considera-se que essa perspectiva possui a capacidade explicativa dos processos de desenvolvimento regional.

Para tanto, realizou-se um estudo baseado na revisão da literatura das principais ideias/conceitos da POA e dividiu-se o artigo em 3 momentos. A primeira parte trata da compreensão sobre o significado do desenvolvimento regional, a partir das leituras e de onde a autora fala, ou seja, sobre qual base do desenvolvimento

---

<sup>1</sup> Este texto é uma versão escrita de comunicação realizada pela autora durante o X Seminário Internacional de Desenvolvimento Regional, promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, em 2021, na mesa intitulada: Atores, organizações sociais e desenvolvimento regional.

regional se faz um olhar sobre os atores sociais. Num segundo momento, questiona-se quem é esse ator social? E quais os recursos teóricos analíticos que podem ser mobilizados para sua análise? E, um terceiro momento, apresenta-se a ação dos atores por meio da contribuição do Programa de Pós-Graduação em um caso empírico, ou seja, uma possibilidade de se pensar esse ator social e a sua capacidade de agência com base na análise do processo de planejamento e de construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS.

### **De que desenvolvimento regional se está falando?**

Há diversas perspectivas teórico-conceituais para tratar sobre o tema do desenvolvimento regional. Restringe-se este artigo a apresentar duas possibilidades. De acordo com Favareto (2006) não há uma teoria de desenvolvimento regional, que o regional pode ser encarado como uma categoria, sob o ângulo analítico, e um domínio da realidade, sob o ângulo empírico. O regional é uma escala (móvel) e um conceito, sendo um conceito carece de uma teoria, pois conceitos não existem sem teorias. Nestes termos, o desenvolvimento precisa ser operado por meio de uma teoria ou de alguma teoria que dê conta desta complexidade.

Nesse mesmo desenho conceitual e ampliando o escopo teórico, Favareto (2006, 2010) trata o desenvolvimento territorial com base em uma Teoria da Mudança de longo prazo, associada a uma Teoria das Articulações entre Estrutura e Sociedade junto ainda de uma Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais (voltando à Merton). Para tanto, o autor mobiliza conceitos dos sociólogos Pierre Bourdieu, Norbert Elias e dos economistas Amartya Sen e Douglass North, elaborando um framework para compreender as articulações internas e externas dos territórios (FAVARETO et al., 2015).

A Teoria da Mudança de longo prazo é capaz de evidenciar as variáveis-chave nos processos de desenvolvimento e centrar a explicação nos conflitos e formas de dominação que sustentam as trajetórias das formações sociais. A Teoria das Articulações entre

Indivíduo e Sociedade permite explicar a forma pela qual as heranças estruturais e as liberdades de ação dos indivíduos se combinam, evitando um enfoque muito abrangente que inviabilize o protagonismo dos atores. A Teoria de Médio Alcance das Dinâmicas Territoriais permite compreender de que maneira as características que marcam a distinção das regiões não metropolitanas se comportam nas trajetórias de desenvolvimento e em sua diferenciação e diversificação. (FAVARETO et al, 2015).

A partir da inter-relação entre as abordagens teóricas acima, os autores Favareto et. al (2015) explicam a dinâmica territorial com base na tríade: atores (organizados ou em coalizões), ativos (capitais e recursos) e instituições (formais e informais) e nos cinco domínios críticos, a saber: regiões rurais que se diferenciam pela maneira com que acessam os recursos naturais; forma de acesso aos mercados; centro urbano dinâmico próximo; estrutura produtiva diversificada; acesso às políticas públicas. As dinâmicas territoriais podem favorecer o crescimento econômico, a redução da pobreza, e a desigualdade social. Para o autor onde estas condições se constituem de maneira combinada há maior possibilidade que surjam coalizões de forças sociais. A vantagem deste enfoque é que evita a autonomização da variável institucional e foca a explicação nas interdependências entre coalizações de atores sociais e as instituições. Essa explicação fornece uma chave de compreensão para a heterogeneidade dos territórios (FAVARETO et al, 2015).

De acordo com Theis (2019), desenvolvimento regional é algo que se situa entre a hipótese e a teoria, constituindo-se em uma teoria de médio alcance, uma espécie de guia para investigações empíricas. Para o autor, desenvolvimento regional é algo bom com que se procura combater algo ruim (desigualdades – sociais, econômicas e políticas). Estas só poderão ser extintas quando os membros das comunidades regionais recuperarem sua autonomia. Dessa forma, o autor sugere que o desenvolvimento regional busque aproximar-se da realidade sociocultural brasileira, dando visibilidade ao passado colonial, ao sofrimento dos povos originários, às mulheres e à diversidade da natureza. Para o autor o olhar sobre o econômico

predomina muitas das abordagens sobre desenvolvimento regional focando no processo de acumulação de capital.

A perspectiva a ser utilizada neste artigo não se propõe a ser inovadora, mas é uma perspectiva que tem dado uma base para a compreensão dos processos de intervenção para o desenvolvimento. Então, o olhar é para o processo, um olhar sobre esses processos de mediação, de inserção social, de extensão.

A compreensão de desenvolvimento regional engloba conceitos como: região, território, mudança, atores, instituições, especificidades, particularidades, escalas, dinâmicas, desigualdades, complexidade, capitais, recursos, entre outros. A compreensão de desenvolvimento regional aqui utilizada considera o desenvolvimento como um processo, histórico, dinâmico, uma construção social que depende da visão de mundo dos atores envolvidos. E, se é uma construção social, a ideia de desenvolvimento está vinculada à existência de atores sociais. Esses atores é que são responsáveis pela mudança. Assim, essa compreensão de ator está vinculada a outros conceitos, outras variáveis ou outras ideias, que estão relacionadas a diversas disciplinas, caracterizando este processo como multidisciplinar embasado na sociologia, na economia, na antropologia, na geografia, dentre outras.

Com base nos argumentos acima expostos, observa-se que a compreensão de desenvolvimento pode ser interpretada a partir de diversos autores ou abordagens/enfoques/teorias. Nesse artigo, centra-se em perspectivas mais emergentes que possam contribuir para o olhar do processo de desenvolvimento regional por meio do processo de intervenção, pois o foco é a ação social realizada pelos atores sociais. Assim, a perspectiva que embasará a análise é chamada de "Perspectiva Orientada ao Ator", perspectiva criada por Norman Long da Universidade de Wageningen, em 1982 e por Ploeg que deu continuidade aos estudos.

Essa compreensão de desenvolvimento regional estaria vinculada a diversas chaves teóricas ou ideias, sendo caracterizada por ser **multi-ator**, ou seja, envolve diferentes atores, tais como uma organização, própria universidade, o Governo ou o Estado, ou até

mesmo os governos nas diferentes escalas, as ONGs. Também essa perspectiva de desenvolvimento regional apresenta um olhar **multidimensional**, que não é apenas econômico, ou seja, é um olhar sobre o econômico, sobre o social, sobre o cultural, sobre o político, sobre o institucional, ou seja, um olhar mais amplo sobre diversas possibilidades, não uma lente única. Outro elemento é que é uma perspectiva **multiescalar**, ou seja, diversas escalas. O desenvolvimento regional fará uma interface entre o local, entre o regional, entre o nacional, entre o internacional e o próprio global, ou seja, as influências dessas interfaces se colocam.

Além dessas chaves teóricas ou ideias, pode-se agregar outras tão importantes quanto: a alteridade, o pertencimento, a participação, a interface social, a mediação e a agência humana.

O primeiro conceito é **alteridade**. Ver o outro a partir dele mesmo, a partir do que ele construiu ou do lugar onde ele se encontra, compreender o outro a partir dele mesmo, dentro de seu sistema de sentido, de seu conjunto de significado, de crenças e de costumes, do seu próprio pensar-agir-sentir. A alteridade mobiliza a ideia de sensibilidade, que é a capacidade de observar, compreender, se deixar entender, se permitir conhecer e ser conhecido. Ser sensível para ouvir o que esse ator tem a dizer, qual a compreensão que esse ator tem do processo em que ele está inserido.

A ideia de **pertencimento** é outra ideia/conceito que apresenta vinculação com a ideia de participação, pois o pertencimento relaciona-se com a legitimação daquilo que está sendo proposto. Se há participação em algo, ou seja, se há mobilização para algo é porque se acredita em algo, quando algo é legítimo, há organização para participação. A participação efetiva implica o sentimento de pertencimento.

Outro conceito é a **interface social** que pode ser relacionada ao conceito de mediação social. Nos processos de ação para o desenvolvimento, pela mediação entra-se no mundo da vida do outro, então quando se é mediador de um processo, coloca-se em uma situação de interface social. Essa interface vincula o conhecimento técnico-científico com o saber-fazer, o conhecimento

popular, um conhecimento que vem do próprio ator. No processo de interface o conhecimento técnico-científico e o conhecimento popular resultará no conhecimento híbrido que representa não só aqueles que implementam essa ação, mas também aqueles onde a ação foi implementada.

Por exemplo, na implementação de uma política pública/programa por uma organização, os atores regionais/territoriais, são vistos como beneficiários, como usuários da política. Na verdade, é necessário compreendê-los como atores, sujeitos, como protagonistas desse processo. O desafio é compreender como eles legitimam o que está sendo feito, como se inserem nesse processo e como se enxergam como parte desse processo. A interface social coloca frente a frente grupos que defendem ou simbolizam pontos de vista contraditórios. Há uma marcada descontinuidade entre o que o mediador observa e interpreta e as coisas que o mediado observa e interpreta. Essas diferenças podem conduzir a uma comunicação imperfeita ou choque de racionalidades. A interface social é o ponto crítico de interseção entre distintos domínios ou mundos de vida, onde se encontram as descontinuidades sociais por diferenças de valores, interesses e poder (LONG, 2007a).

A ideia de interface social, também, relaciona-se com a ideia de **agência humana**, na perspectiva de Weber, complementada, posteriormente, por Anthony Giddens (2009) contemplando a capacidade de fazer a diferença, saber intervir ou saber fazer, ou capacidade de fazer, capacidade de intervir. Nesse sentido, pretende-se discutir a compreensão de ator social dentro de um contexto de desenvolvimento regional.

Os agentes ou atores humanos [...] têm, como aspecto inerente do que fazem, a capacidade para entender o que fazem enquanto o fazem. As capacidades reflexivas do ator humano estão caracteristicamente envolvidas, de um modo contínuo, no fluxo da conduta cotidiana, nos contextos da atividade social. Mas a reflexividade opera apenas parcialmente num nível discursivo. O que os agentes sabem acerca do que fazem e de por que o fazem - sua cognoscitividade como agentes - está largamente contido na consciência prática. Esta consiste em todas as coisas que os atores conhecem tacitamente

sobre como "continuar" nos contextos da vida social sem serem capazes de lhes dar uma expressão discursiva direta (GIDDENS, 2009, p.25).

Os conceitos/ideias apresentados contribuem para compreensão do processo de desenvolvimento, podendo este ser adjetivado de regional, territorial e/ou rural. A concepção que será apresentada na próxima seção revela uma perspectiva/abordagem que compreende o desenvolvimento por meio da ação dos atores, do processo de intervenção/mediação social.

### **Desenvolvimento, Intervenção e Ação social**

A relação entre intervenção e desenvolvimento é, na maioria das vezes, enfocada como necessária. As práticas de intervenção são afirmadas e legitimadas tendo como fim o desenvolvimento. A intervenção também se refere a uma troca ou doação da parte externa (interventora) à parte interna que não pode ser produzida dentro da situação local. A ideia de intervenção considera o acesso por parte do agente que sofre a intervenção a um conjunto de recursos em que o interventor define seu fluxo, como por exemplo, projetos de crédito. E, ainda, esse vínculo poderia ser interpretado como uma relação de troca em que se permutam bens materiais e simbólicos (LONG, 2007a; ROS, 2003).

Dessa forma, os processos de intervenção, na maioria das vezes, desconsideram o conhecimento acumulado de experiências anteriores, propondo novas práticas, formas de fazer as coisas, outorgando novos significados e reformando a prática social, baseada na crença, segundo Long (2007a), de que a injeção de contribuições externas proporcionará melhor solução aos problemas já existentes. Assim, os conhecimentos locais são deslegitimados e as contribuições externas colocam-se como necessárias e indispensáveis, reforçando a necessidade de intervenção.

O desenvolvimento é um valor de referência das práticas intervencionistas. O termo desenvolvimento pressupõe indução de mudanças e apresenta, quando promovido por meio de projetos, um

caráter normativo, devendo contemplar metas a serem alcançadas, explicitando situações e problemas identificados como objetos da intervenção. Para Neves (2008), a proposta de desenvolvimento está associada à constituição de competências e de aparatos institucionais que promovam a mudança planejada, configurando a existência de agentes de desenvolvimento ou mediadores reconhecidos. O termo mediação é de fundamentação intervencionista e constituído por múltiplos processos de negociação. Os conflitos e tensões são problemas estruturantes das práticas dos agentes de desenvolvimento.

A palavra intervenção em sua origem latina é formada pelos vocábulos *inter* (entre, em meio de) e *venio* (ocorrer, chegar, voltar). *Intervir*, de acordo com Cimadevilla (2008), significa situar-se no meio de pelo menos duas situações ou ocorrências possíveis com o objetivo de facilitar alguma delas. A intervenção busca modificar a realidade dos outros, sob iniciativas públicas ou privadas, implicando certas concepções e interesses relacionados ao modo como se configura a ordem social.

Ainda, para Quintana (2006), o cenário de instrumentalização do desenvolvimento é por demais complexo, apresentando uma variedade de paradigmas que tiveram sua moda e decaíram e, em alguns países, ainda não desapareceram. A dificuldade para incidir na realidade dos outros seria maior, quando se trata de modificar seus modos de vida. Os agentes de desenvolvimento poderiam não estar conscientes dessa situação, achando que estão atuando para melhorar e desenvolver os "beneficiários", mas o público-meta, salienta o autor, não atua em um cenário de intervenção como objeto inanimado, eles respondem, produzem, propõem, participam com seus discursos e propostas.

Cimadevilla (2008) enfatiza que, por detrás de qualquer projeto ou intervenção, existem pessoas. Nessa situação, nem sempre os mediadores são alheios ao processo nem, necessariamente, os mediados são partícipes, nem ambos se constituem em protagonistas. A realidade apresenta infinitas combinações que, inclusive, podem ser contraditórias. Os agentes de desenvolvimento

constituem-se em interventores que, muitas vezes, promovem suas próprias contradições.

A interface social e a capacidade de agência contribuem para a compreensão de mais um termo, a **mediação social**. O tema da mediação, na primeira década do século XXI, ganhou espaço nas discussões sobre o desenvolvimento rural, mais especificamente nas questões referentes à intervenção para o desenvolvimento. Conforme Sardan (1995), não faltaram escritos normativos, descrevendo a missão dos agentes de desenvolvimento ou elogiando os méritos de determinado método aplicado. No entanto, apesar da vasta literatura sobre esse tema, há carência de discussões sobre os agentes de desenvolvimento no tocante à análise de suas práticas, suas dificuldades e sua “real” inserção no meio rural. Para esse autor, é legítimo conhecer, inquirir e avaliar suas estratégias pessoais, seus malogros e as contradições às quais a sua posição se expõe.

Os mediadores, muitas vezes, são porta-vozes, isso significa que portam a voz dos outros, representam determinado espaço, ou alguém, ou uma comunidade, quando eles portam a voz, eles tiram a voz dos outros, então eles não podem falar por eles, mas precisam falar pelo grupo que representam, porque foram legitimados para isso. A capacidade de agente não é simples, implica na posse de certas habilidades, capacidades ou poderes, mas essa habilidade, é a capacidade de influenciar outros ou assumir um comando. Esses atores regionais, dotados de agência podem ser representados, tanto por um ator individual como por uma coletividade, ou seja, representar uma organização ou uma esfera de governo.

O mediador de desenvolvimento, esse ator complexo, sujeito dotado de racionalidade epistemológica, exerce aí um papel fundamental uma vez que ele é confrontado ao desafio de ultrapassar as questões inerentes ao jogo *ator-estratégia-recursos*, presente em qualquer projeto de desenvolvimento, e cujo o (*sic*) resultado principal se reporta a eficiência da ação, transformando a ação de desenvolvimento numa perspectiva de *responsabilidade-engajamento-reflexão*, cujo principal resultado é a aprendizagem social pela experiência vivida. (SIMÕES, 2005, p. 212, grifo do autor).

A mediação social é o processo de interface entre as partes envolvidas, ou seja, a relação não é nem de cima para baixo (top-down), nem de baixo para cima (bottom-up), mas de encontro entre diferentes conhecimentos que se entrelaçam, tornando-se um híbrido, que valoriza tanto o conhecimento técnico quanto o saber-fazer. A mediação leva ao sentimento de pertencimento, ao fazer parte do processo. Quando se é parte, torna-se legítimo e legitimado, representado.

De acordo com Sardan (1995), a capacidade de conhecer e de compreender outros conhecimentos está no centro de sua função de mediador. No entanto, os mediadores, na maioria das vezes, não são formados para a competência da mediação e, assim, sua função de porta-vozes é posta em evidência, desenvolvendo uma mediação de maneira "imprópria e unilateral". As citações do discurso técnico-científico passadas aos mediados serão reinterpretadas no interior do seu próprio sistema de conhecimentos e de sentidos.

O porta-voz realiza a atividade de tradução; “[...] transladar interesses significa, ao mesmo tempo, oferecer novas interpretações desses interesses e canalizar as pessoas para direções diferentes” (LATOURET, 2000, p. 194). Por isso, a noção de tradução incorpora uma ideia de poder. Quando um porta-voz fala em nome dos representados e de seus interesses, ele está se engrandecendo, tornando-se um ator coletivo que é capaz de falar através de uma só voz e representar o interesse de todos os silenciados a partir da representação. Portanto, tradução pode ser expressa por mediação. Traduzir é estabelecer-se como um porta-voz, exprimindo em sua própria linguagem o que os outros dizem e querem, como agem e como se associam uns aos outros.

Os porta-vozes são todos os agentes envolvidos nos diferentes estágios dos processos de representação. Falar pelos outros é em primeiro lugar silenciar aqueles em cujo nome se fala. Sendo assim, no exercício da mediação nem todos os agentes falam, porque existem os porta-vozes que representam, indiretamente pela mediação, o interesse dos outros. Essa ideia de porta-voz permeia as atividades de extensão tradicional em que o modelo, na maioria das vezes, é baseado na ideia

de uma comunicação linear, em que o saber é adaptado e traduzido pelos mediadores aos mediados aos agricultores que são vistos, simplesmente, como destinatários passivos.

Um dos problemas dessa relação é o fato de a maioria dos projetos pré-definirem metas e resultados esperados, além de aporte de recursos financeiros. A mediação é um trabalho de longo prazo, de resultados pequenos no curto prazo, de muitas negociações de conflitos, de características contraditórias, de difícil assimilação e prática, de exigências de novas posturas de abertura e de flexibilidade. Os projetos de desenvolvimento não são desenvolvidos levando em consideração todas essas peculiaridades, e os mediadores em linha de frente têm a árdua tarefa de lidar com a complexidade do processo de mediação social/intervenção para o desenvolvimento regional.

A qualidade da mediação está justamente no desenvolvimento da capacidade de reflexão, de análise e de decisão dos mediados, considerando que as escolhas por estes últimos definidas poderão ser diferentes e diversas daquelas inicialmente propostas. A capacidade de transformar os mediados em sujeitos do processo de desenvolvimento coloca ao mediador a necessidade de um perfil flexível, maleável, diplomático. A dificuldade é essa transformação, a busca por um fazer diferente, a prática de novos saberes e, sobretudo, a aceitação da necessidade desse novo perfil.

O desenvolvimento regional expressa-se em termos diversos, nas particularidades do território e na valorização da especificidade. A compreensão do desenvolvimento regional como uma forma de intervenção, extensão e mediação implicaria em contribuir para transformação e para dar autonomia aos envolvidos, possibilitando que eles próprios sejam capazes de resolver seus problemas e de criar novas práticas ou processos apropriados às suas condições específicas e de acordo com a sua vontade. Dessa forma, evidencia-se a ideia de ator social, tema que será tratado na próxima seção.

## Ator social

A literatura que trata da relação dos atores sociais, muitas vezes, tem se mostrado insuficiente para entender o processo de participação e as relações entre atores e territórios, apresentando, em grande medida uma visão ainda normativa, estática e dicotômica.

A ação dos atores sociais perante estruturas sociais determinadas com objetivo de mudanças sociais é uma discussão que remonta ao pensamento sociológico clássico, dentre eles destaca-se Weber (1979) que defendia que as estruturas na sociedade eram formadas por uma complexa interação de ações (GIDDENS, 2009). Para Weber as ideias, as crenças e os valores eram os principais catalizadores das mudanças sociais, defendendo que os indivíduos dispunham de liberdade para agir e modificar a sua realidade.

Sobre essa discussão, pensadores contemporâneos também apresentam contribuições, Bourdieu (1983, 1994), Giddens (2009) e Sen (2000) apresentam leituras sobre o ator social que, por vezes, se afastam ou se aproximam. Contudo, o foco está nos indivíduos.

Para Bourdieu (1994, p. 67), “Os sujeitos sociais se tornam agentes, isto é, indivíduos considerados na prática e imersos na ação, agindo por necessidade”. Bourdieu imputa a esses sujeitos sociais os esquemas de *habitus*. Nessa perspectiva, o autor reforça que os sujeitos sociais estão no sistema, ou melhor, os sentidos de sujeitos sociais advêm do sistema com seus estereótipos: os sentidos não pertencem aos indivíduos, mas ao sistema. Isso não quer dizer que esse sujeito social seja fixo, pois, como diz Bourdieu (1984), *habitus* é uma estrutura estruturante, um sistema com movimento, passível de modificações e mudanças. Assim, percebe-se que o pensamento bourdieusiano é que está se falando de sujeito e agente no patamar do coletivo, um sujeito social cativo do sistema. (FERREIRA, 2017).

Para Sen, o valor da pessoa como agente ativo nas sociedades democráticas demanda a sensibilidade de querer que seus talentos sejam percebidos ao longo da sua vida e, especificamente, nos espaços onde pode influenciar na mudança social. (SEN, 2001).

A compreensão do significado da condição de agente, além de reafirmar o valor e a dignidade da pessoa, sublinha a compreensão da dimensão simbólica e política e têm um significado peculiar, qual seja, criar as condições necessárias para que as pessoas possam exercer a sua liberdade de escolher o tipo de vida que lhes dão razão para viver. Nesse sentido, Sen (2001, p. 29) destaca que: “Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos”.

A opção pela promoção da condição de agente implica o reconhecimento do potencial das pessoas e as condições de operar as suas próprias escolhas livremente e desenvolvê-las em vista de poder influenciar a formatação da arquitetura social por meio de efetivos instrumentos de participação e decisão. O exercício da liberdade, nessa concepção, adquire um significado social relevante e imprescindível para a atuação do cidadão na condição de agente integrado nos programas de transformação social. Essa visão é amparada por Sen (2001).

A ideia da mudança dirigida por coalizões é utilizada por autores como Favareto et al (2015), as coalizões necessitam de instituições, mas quem cria as instituições são as pessoas. Então, a ação social implica na existência de indivíduos, sujeitos. Nessa esteira a Perspectiva Orientada aos Atores mobiliza a ideia de atores como agentes e conseqüentemente de agência humana.

A partir dessa abordagem, o ator social é dotado de agência. Giddens (2009) os sujeitos conseguem dar uma resposta ou agem/fazem a diferença, mesmo sob diversas formas de coerção mesmo com limitações de recursos ou até mesmo de informações, nos espaços onde se encontram. E como se constrói a agência, é um atributo que pode ser construído socialmente. Então nessa perspectiva, o sujeito social entende onde se encontra e de onde fala, mesmo que não consiga dar uma explicação discursiva direta.

Atores em todos os sentidos, não só os atores que se encontram no território. O ator pode ser o próprio Estado, nas suas diversas esferas, os mediadores. Esses atores que são aqueles que estão em

contato com os atores territoriais e são os que levam as políticas ou que levam os planos e que são responsáveis pela implementação desses planos, dessas políticas e dessas práticas.

Nesses termos, agência é a capacidade de interferir em eventos, não necessariamente de modo intencional. Agir, mais do que pretender algo, é ser significativo na sua ocorrência, na medida em que a “ação depende da capacidade do indivíduo de ‘fazer uma diferença’ em um estado pré-existente de coisas ou curso de eventos” (GIDDENS, 1984, p. 14).

A agência humana não se refere às intenções que as pessoas têm ao fazer as coisas, mas à capacidade de elas realizarem essas coisas. Os agentes humanos têm capacidade de entender o que fazem enquanto fazem, eles sabem tacitamente como continuar, mas sem a capacidade de dar uma explicação discursiva direta. A noção de agência, portanto, apresenta importância estratégica para compreender o significado das redes sociais, garantir informações, formar opiniões, legitimar pontos de vista e, assim, gerar diferentes relações de poder. A incorporação de novas ideias e modos de comportamento carrega, simultaneamente, processos de transformação.

Ser capaz de "atuar de outro modo" significa ser capaz de intervir no mundo, ou abster-se de tal intervenção, com o efeito de influenciar um processo ou estado específico de coisas. Isso pressupõe que ser um agente é ser capaz de exibir (cronicamente, no fluxo da vida cotidiana) uma gama de poderes causais, incluindo o de influenciar os manifestados por outros. A ação depende da capacidade do indivíduo de "criar uma diferença" em relação ao estado de coisas ou curso de eventos preexistente. Um agente deixa de o ser se perde a capacidade para "criar uma diferença", isto é, para exercer alguma espécie de poder (GIDDENS, 2009, p. 17).

Com isso, Long e Ploeg (2011, p. 27) lembram que a capacidade de agência, apesar de estar no indivíduo, depende também de um contexto social e de associações entre atores, ou seja, “as estratégias e construções culturais aplicadas pelos indivíduos não surgem do

nada, mas são sim retiradas de um estoque de discursos disponíveis (verbais e não verbais)”.

Nesse sentido, a **mediação** permitirá a interface social, mas também, a necessidade de compreender esse agente de terreno como diz Olivier de Sardan, que é quem está na ação no dia a dia. Na próxima seção, procura-se analisar uma ação de intervenção social, por meio de uma ação de extensão, caracterizada pela participação de atores sociais no processo de construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS à luz dos conceitos descritos anteriormente.

### **O Processo de Elaboração do Plano de Desenvolvimento Rural de Montenegro-RS**

O Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro surgiu a partir de uma normativa, ou seja, da exigência legal para acesso a recursos públicos. Os atores sociais municipais, representados no Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (COMDER), mobilizam-se para construir um plano que desse conta das características do município. Assim, um processo de diagnóstico e de prognóstico participativo foi subsidiando a construção do PMDR.

Este conselho é constituído por 58 representantes entre titulares e suplentes. Dentre os representantes destacam-se as seguintes instituições públicas: Banco do Brasil S/A, Inspeção Veterinária, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural. Das entidades e organizações não governamentais: Centro de Treinamento de Agricultores de Montenegro (CETAM), EMATER/RS – ASCAR, Associação Companheiros da Natureza, Associação Montenegrina de Fruticultores (AMF), Associação da Citricultura de Campo do Meio (CITRUSCAMPO), Associação da Agricultura Familiar (ASSAFAM), Associação Montenegrina de Piscicultura (AMOP), Cooperativa dos Fruticultores da Agricultura Familiar do Rio Grande do Sul ( COOFRUTAF), Cooperativa dos Citricultores Ecológicos do Vale do Caí Ltda (ECOCITRUS), SICREDI, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Montenegro (STR), Sindicato Rural de

Montenegro. E das localidades do interior e das Associações Comunitárias: Alfama, Costa da Serra, Faxinal, Fortaleza, Linha Catarina, Muda Boi, Pesqueiro, Porto dos Pereira, Santos Reis, Serra Velha, Sobrado, Assentamento 22 de Novembro, Associação Comunitária Bom Jardim, Grupos Organizados do Lar (GOLs).

A primeira reunião de construção do processo coletivo de construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural ocorreu em fevereiro de 2019, no Centro de Treinamento da Emater-CETAM. Nesta ocasião foi aplicada com a comunidade presente a matriz do planejamento estratégico – FOFA (ferramenta/instrumento que permite levantar as fortalezas, as oportunidades, as fraquezas e as ameaças), na qual os representantes das entidades elencaram tais elementos para área rural de Montenegro.

De acordo com a POA, teoria mobilizada para análise do processo de construção do plano, os atores sociais são os centros de decisão e de ação. Long e Ploeg (1994) argumentam que a tomada de decisão implica o uso implícito ou explícito de meios discursivos que variam, pois fazem parte do estoque diferenciado de conhecimentos e de recursos disponibilizados aos atores. As decisões não estão baseadas em um único discurso, mesmo sendo as escolhas limitadas, os atores acham formas alternativas e modos específicos de ação. As estratégias e as construções culturais utilizadas pelos indivíduos são retiradas de um estoque de discursos disponíveis que são, de certa forma, partilhados com outros indivíduos.

Nesse contexto, a noção de agência humana é central, porque requer a geração de uma rede de relações sociais e de entrelaçamento de itens específicos (demandas, reivindicações, ordens, instrumentos, informações, tecnologias e bens) (DEPONTI, 2010). Ser capaz de "atuar de outro modo" significa ser capaz de intervir no mundo, ou abster-se de tal intervenção, com o efeito de influenciar um processo ou estado específico de coisas. No caso de Montenegro, os atores articuladores demonstraram insatisfação com o que estava posto (inexistência de uma PMDR) e exploram novas formas, contra hegemônicas (construção coletiva de um PMDR) para atuar, embora a capacidade dos atores de responder a estas situações implique em

reformular, traduzir significados, mudar definições e negociar posições, sendo que todos envolvem agência.

Esse momento do planejamento em Montenegro revela o grau de consciência entre a realidade dos agricultores e os programas/políticas/planos do governo municipal, bem como a busca de espaços de negociação e de manobra. Além disso, as experiências negativas, tanto individuais quanto coletivas, provocam desconfiança dos agricultores e convertem-se em uma espécie de "memória coletiva". Essa seria uma barreira ao desenvolvimento de relações de confiança entre agricultores e coordenadores do presente Plano de Desenvolvimento Rural nas diferentes escalas. Essas diferenças podem conduzir a uma comunicação imperfeita ou choque de racionalidades.

Todavia, o empoderamento é estabelecido quando a interface social se manifesta na relação agricultor-gestor mediante a negociação. Tal negociação, baseada na margem de manobra estabelecida pelo agricultor frente ao projeto/política governamental, levou à apropriação de tal proposta. O projeto/política negociado incorpora (em alguma medida) os interesses tanto dos agricultores como da gestão municipal. Dessa forma, o agricultor apresenta o sentimento de pertencimento, tendo seus interesses considerados, sendo então parte do processo. Essa conquista representa o seu empoderamento.

Em novembro de 2019 foi realizado um Seminário de Mobilização para construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro, na UNISC, que contou com a participação de representantes do CETAM-Emater Montenegro, Escola Família Agrícola de Santa Cruz, representantes da Prefeitura e da EMATER de Morro Reuter, município que fez e está utilizando seu PMDR. Bem como o integrante do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) o Senhor José Cleber Dias de Souza.

As duas reuniões seguintes ocorreram na UNISC, ainda no ano de 2019 e tiveram como objetivo validar a FOFA feita em fevereiro de 2019. Estas reuniões contaram com representantes das comunidades rurais e de setores relacionados ao rural. Com esta

validação, foi formada no início de 2020 uma Comissão Técnica do Processo de Diagnóstico Participativo que está subsidiando a construção do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Montenegro, constituída por representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Secretaria Municipal da Saúde, CETAM, COMDER, ECOCITRUS, EMATER, União Protetora do Ambiente Natural (UPAN) e UNISC.

A Comissão, utilizando os dados da FOFA descrita pelas comunidades, definiu três prioridades: - Formação da capital intelectual; - Mobilidade; e - Saneamento. De cada uma destas três prioridades, identificadas após o estudo da FOFA pela Comissão Técnica. Paralelamente, as secretarias municipais (SMDR, SMS e SMEC) realizaram o levantamento de dados primários e secundários da estrutura e das diferentes esferas do meio rural de Montenegro objetivando subsidiar a proposta do PMDR, que, foi levada à apreciação do COMDER em setembro de 2021.

As reuniões para validação da FOFA caracterizam-se por encontros de interface social em que as margens de manobra envolvem um grau de independência em certas esferas e um grau de dependência em outras, implicando o envolvimento dos outros em seus projetos/políticas. Essa situação envolve uma disputa para impor aos outros significados e representações que, no caso em tela, são úteis para os interesses do agricultor, implicando poder, negociação e consentimento. O poder apresenta-se como uma negociação de eventos microssociais.

Assim, verifica-se que o poder não é uma propriedade estrutural fixa que é invocada para explicar a ação de ator particular, mas é negociado por atores e pode estar fluido no processo. Desta forma, o sucesso ou fracasso de uma intervenção externa não está garantido, já que o mundo de vida dos agricultores não se restringe às opções espaciais e estratégias promovidas por determinados projetos vindos de fora. Situações de embate e pontos de vista contraditórios são frequentes em situações de planejamento.

Por outro lado, os agricultores focam-se nos espaços de manobra dentro da normatividade do programa/política/projeto, aspirando impedir que outros tomem o controle que eles têm neste espaço. De diversas maneiras, a relação entre os mundos de vida não se dissolveu nem se transformou, seu resultado final foi uma "coexistência incômoda". Portanto, para ocorrer a intervenção é preciso o envolvimento do governo/gestores/técnicos e dos agricultores. Embora a intervenção/processo planejamento seja contraditória por natureza, é a negociação, o diálogo e a própria interface social que irá permitir a acomodação dos objetivos e necessidades dos diferentes atores sociais.

A despeito das adversidades sanitárias, foi possível identificar que o processo de planejamento de desenvolvimento rural de Montenegro mobilizou a agência dos atores, ou seja, as forças sociais que se fazem presentes no território. A agência manifestou-se na inter-relação entre projetos/políticas/programas, simbolizando a capacidade de organizar relações sociais de forma que um estado pré-existente de acontecimentos ou cursos de eventos é alterado. Mediante essas inter-relações, projetos particulares tornam-se efetivos, e múltiplas formas sociais são produzidas, apropriadas, reproduzidas e transformadas.

Quando o desejo ou necessidade dos agricultores é respeitada mediante a negociação e a consideração de sua opinião, ocorre a legitimação do processo, o que leva ao sentimento de pertencimento dos agricultores pelo processo de planejamento. Há troca de experiências, saberes e conhecimentos, e a interface híbrida (conhecimento técnico e popular) gerada produzirá novas ações e renovar-se-á em novos encontros de interface e de conhecimento.

A noção de interface social permite compreender como o silêncio dos agricultores pode representar uma situação de manobra, de negociação e de poder, pois se reveste da possibilidade de exercer certo controle, prerrogativa, autoridade e capacidade para ação, mesmo que essa seja nos "bastidores" e em momentos flutuantes. As relações de poder geram resistência, acomodação e submissão estratégica, a qual implica também uma condição autoimposta. Os

agricultores aprendem a tratar com as intervenções externas, contra-argumentando ou mesmo silenciando; criam espaços para manobrar, não se comprometendo com os planos elaborados pela parte externa, aprendendo a encontrar seu caminho, extrair benefícios, mesmo que isso signifique subordinar-se às normas externas, pelo menos na retórica.

As análises desses momentos de interface revelam a natureza das relações entre governo/gestores/técnicos/agricultores e possibilitam identificar quanto espaço político há para iniciativas locais, que buscam alterar o padrão de distribuição de recursos ou para melhorar os benefícios recebidos pelos grupos locais. A noção de interface social colabora na compreensão das várias formas de poder estatal e não estatal, ressaltando os processos pelos quais quem carece de poder se apropria, manipula e subverte a autoridade externa em suas lutas para defender seus interesses e projetos, apresentando capacidade de agência e mobilizando redes de relacionamento e de conhecimento.

### **Ações de intervenção e de extensão: processo de planejamento rural municipal**

Pela POA, deve-se assumir que essa mudança, ou seja, a construção coletiva de PMDR, não é linear, nem gradual ou que converge até alguma forma predeterminada, mas sim considerá-la altamente heterogênea e divergente. Dessa forma, a capacidade de intervir e de fazer dos atores considera a limitação de seu campo de possibilidades, buscando compreender de que forma eles conduzem suas ações e usam sua margem de liberdade para agir, considerando os limitantes e os condicionantes desta ação.

Nesse contexto, a noção de agência humana é central, porque as formas com que as pessoas, mediante práticas discursivas e organizadoras, brecam e manipulam certos elementos restritivos e habilitadores, implica contínuas negociações sobre significados, valores, intencionalidades, já que os atores sociais podem comprometer-se, distanciar-se ou adotar uma posição ambígua. O

ponto importante de referência é a elaboração, a negociação e a confrontação desses projetos de vida dos atores.

Ressalta-se que a POA não propõe excluir a ideia de estrutura, mas considera a construção das relações sociais específicas como tema central na análise, permitindo ver atrás dos mitos, dos modelos, das políticas de desenvolvimento e das instituições, explorando os valores locais e conhecimentos e descortinando os detalhes do *vivido en los mundos de la gente*. Assim, tal perspectiva serviria como um antídoto contra os excessos das explicações estruturalistas e culturalistas e como um modo de conceituar as complexidades e dinâmicas da vida social.

Ainda, Long e Ploeg (1994) criticam as intervenções planejadas pelo Estado, na medida em que não dariam conta do conhecimento detalhado e do domínio das situações locais altamente diversas, desconsiderando a heterogeneidade como traço estrutural e não casual do desenvolvimento rural. Os autores ressaltam que a abordagem participativa pelo Estado seria insuficiente, porque suas propostas representam interesses específicos, que podem ser diferentes das expectativas e dos projetos dos atores envolvidos, principalmente de agricultores que não possuem representação ou pertencimento nesses interesses do Estado.

Long (2007a) conclui que, embora se reconheça a necessidade de compreender como os agentes locais enfrentam seus problemas, geralmente, essa situação envolveria a substituição de enfoques "pré-fabricados" por outros "de aprendizagem" ou a substituição de "velhos estilos profissionais por outros novos", baseados na promoção de métodos de investigação e avaliação participativos. Tais situações não escapariam da conotação gerencial e intervencionista inerente à ideia de desenvolvimento.

Mesmo na presença de boas intenções e de conhecimento sobre estratégias participativas pelos representantes do Estado, a situação de "externos poderosos" que ajudam os "sem poder" ainda é presente. Nesse sentido, o empoderamento depende do próprio ator social e não de representações. Esse empoderamento estaria relacionado às redes e às capacidades estratégicas que inter-relacionam os projetos dos atores

particulares com outros e com a expansão do espaço de interface e de negociação. A compreensão do empoderamento, à luz da POA, advém da interface social que ocorre na relação entre as pessoas, mediante a negociação e da incorporação dos interesses dos agricultores aos projetos das organizações estatais.

A utilização da POA proporciona captar informações sobre os processos pelos quais a política de desenvolvimento rural transforma-se durante sua implementação, como são construídos os espaços de manobra e empoderamento, tanto por parte dos técnicos, quanto dos agricultores, e como as pessoas se envolvem dentro dos projetos uns dos outros. Analisar um processo de construção de um planejamento rural pelo espectro da POA possibilita compreender a intervenção para o desenvolvimento, assim como as experiências vividas pelos atores sociais diversamente localizados e afetados a circunstâncias estruturais similares.

A mobilização dos atores sociais frente a iniciativa de construir o PMDR de forma coletiva, levando em consideração o que as comunidades rurais demandaram e legitimaram em plenária aproxima-se do conceito de agência — capacidade de intervir, capacidade de fazer a diferença. Pois superam a tradição do planejamento verticalizado, de cima para baixo, top down.

## **Conclusão**

Para finalizar conclui-se que os atores sociais são os agentes de transformação territorial e da mudança social. Assim, embora estes processos possam ser contraditórios e a ação, muitas vezes, caracterizada por uma prática normativa, os territórios são espaços de lutas e de conflitos, configurando arenas de poder e de disputa.

Por meio da Perspectiva Orientada ao Ator foi possível analisar o conflito manifestado pela interface social que ocorreu na arena que se formou a partir do plano municipal de desenvolvimento rural de Montenegro, manifestando o jogo de forças e de poder que envolveu e ainda envolve uma proposta de planejamento municipal rural. Nessa linha, a análise do empírico permitiu verificar a existência de um poder

fluido, ora prevalecendo o poder do agricultor, ora do mediador, não sendo possível uma determinação linear dessa relação.

## Referências

BERDEGUÉ, J.A. y FAVARETO, A. 2019. **Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe**. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 32. Santiago de Chile. FAO. 18 p.

BOURDIEU, P. **Méditations pascaliennes**. Paris: Seuil, 1994.

BOURDIEU, P. **Homo Academicus**. Paris: Les Éditions de Minuit, 1984.

CIMADEVILLA, G. **Trayectos y grises de las teorías y de las prácticas en comunicación y desarrollo**. In: THORNTON, R D.; CIMADEVILLA, G. (Ed.). **Grises de la extensión y el desarrollo**. Santa Rosa, AR: Base 1; Buenos Aires: INTA, 2008. p. 101-110.

DEPONTI, C. M. **Intervenção para o desenvolvimento rural: o caso da extensão rural pública do Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. 274 f.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão – do agrário ao territorial**. 2006. 220f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FAVARETO, A. S. A abordagem territorial do desenvolvimento rural – mudança institucional ou “inovação por adição”? **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, num. 24, n. 68, 2010.

\_\_\_\_\_ et al. Territórios importam – bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, 2015

FERREIRA, D. M. M. **Do semelhante ao mesmo, do diferente ao semelhante**: sujeito, ator, agente e protagonismo na linguagem. **RBLA**, Belo Horizonte, v. 17, n. 4, p. 619-640, 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbla/a/4rPGQDHD7bQzFNjckswKXdr/?lang=pt&format=pdf>

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009. 457 p.

\_\_\_\_\_. **Modernidade e identidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

\_\_\_\_\_. **Dualidade da estrutura: agência e estrutura**. São Paulo: Celta, 2000. 99p.

\_\_\_\_\_. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora da UNESP, 1991. 177p.

\_\_\_\_\_. **The constitution of society: an outline of the theory of structuration**. UK: Cambridge, Polity Press, 1984.

LATOURET, B. **Ciência em ação: como seguir os cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: Unesp, 2000. 438 p. (Biblioteca Básica).

LONG, N.; PLOEG, J. D. **Demythologizing planned intervention: an actor perspective**. *Sociologia Ruralis*, Devon, v. 29, n. 3/4, p. 226-249, 1989.

\_\_\_\_\_. **Resistance, agency and counter-work: a theoretical position**. In: WRIGHT, W.; MIDDENDORF, F. (Ed.). *The fight over food*. University Park, PA: Penn State University Press, 2007b. p. 69-91.

\_\_\_\_\_. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007a. 504 p. (Colección Investigaciones).

LONG, N. **Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor**. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007a. 504 p. (Colección Investigaciones).

LONG, N. **Resistance, agency and counter-work: a theoretical position**. In: WRIGHT, W.; MIDDENDORF, F. (Ed.). *The fight over food*. University Park, PA: Penn State University Press, 2007b. p. 69-91.

LONG, N.; PLOEG, J. D. **Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure**. In: BOOTH, D. *Rethinking social development theory, research and practice*. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.

LONG, Norman. **Sociología del desarrollo**: una perspectiva centrada en el ator. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2007. 504 p.

LONG, N.; PLOEG, J. D. **Heterogeneity, actor and structure**: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D. Rethinking social development theory, research and practice. London: Longman Scientific & Technical, 1994. p. 62-90.

LONG, N.; PLOEG, J. V. D. **Heterogeneidade, ator e estrutura**: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. Os atores do desenvolvimento rural: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 21-47.

ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu**: sociologia. São Paulo: editora Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, nº39).

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

QUINTANA, R. D. Intervención en el desarrollo: es, o no es la cuestión. In: CONGRESO LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 7., 2006, Quito. **Anais...** Quito, Ecuador: ALASRU, 2006.

ROS, C. J. C. **Capital social e luta simbólica: o caso da Red Puna**: uma experiência territorial de articulação social na província de Jujuy, Argentina. 2003. 278 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia da Letras, 2001. 409 p.

SARDAN, J. P. O. **Anthropologie et développement**: essai en socio-anthropologie du changement social. Paris: APAD-Karthala, 1995. 221 p.

SIMÕES, A. **Novas competências para a ATER**: o desenvolvimento rural visto como diferentes regimes de ação. In: DALVA M. M.; SCHMITZ, H.; VASCONCELOS, H. E. (Org.). Agricultura familiar e abordagem sistêmica. Aracaju: Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, 2005. p. 199 -219.

ZAMBAM, Neuro José; KUJAWA, Henrique Aniceto. **As políticas públicas em Amartya Sen**: condição de agente e liberdade

social/Public policies in Amartya Sen: agent condition and social freedom. *Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo*, v. 13, n. 1, p. 60-85, mar. 2017. ISSN 2238-0604. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1486/1112>. Acesso em: 24 mar. 2022. doi:[https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistade\\_direito.v13n1p60-85](https://doi.org/10.18256/2238-0604/revistade_direito.v13n1p60-85).

THEIS, Ivo Marcos. **O que é desenvolvimento regional?** Uma aproximação a partir da realidade brasileira. *Redes (St. Cruz Sul, Online)*, v. 24, n. 3, p. 334-360, set. 2019. ISSN 1982-6745. DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.13670>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>. Acesso em: 03 mai. 2020.

# POR UM DESENVOLVIMENTO REGIONAL SOLIDÁRIO E EFETIVO: INSPIRAÇÕES NA OBRA DE KARL POLANYI<sup>1</sup>

Waldecy Rodrigues  
Nayara Silva dos Santos

## Introdução

Existem vários adjetivos dados ao processo de desenvolvimento: econômico, social, sustentável, regional, local, territorial, entre outros. São etimologias relevantes, do ponto de vista espacial, para além das várias nomenclaturas, fico com a ideia basilar de Paul Krugman, “a geografia importa”. Sim, o processo de acomodação das forças econômicas se dá nos territórios, que passam a ser considerados na dinâmica da vida econômica como “lugares” ou “não lugares”, para lembrar o saudoso Milton Santos. No caso deste capítulo, vou utilizar a nomenclatura desenvolvimento regional, porém com uma visão agregada a este termo das categorias “solidário” para que o torne “efetivo”. São os pressupostos que utilizo.

Como pensar o processo de desenvolvimento regional considerando a complexidade das relações econômicas, sociais, culturais e ambientais envolvidas em diversas escalas geográficas? É possível um modelo mais solidário e, por consequência, efetivo? Este capítulo tem a pretensão não exaustiva de trazer o aporte teórico Karl Polanyi para este debate, resgatando a contribuição deste autor para o entendimento do processo de desenvolvimento regional a partir de uma concepção teórica que realce outras dimensões além “forças de mercado”.

---

<sup>1</sup> Este capítulo é em parte baseado no artigo publicado em inglês: RODRIGUES, WALDECY and SANTOS, NAYARA SILVA DOS. Karl Polanyi and substantivism in economic development. Brazil. J. Polit. Econ. [online]. 2020, vol.40, n.1, pp.86-99. Epub Feb 21, 2020. ISSN 0101-3157. <https://doi.org/10.1590/0101-31572020-2794>.

Quando se fala em desenvolvimento regional, logo se associa com o crescimento econômico, e com a atração de investimentos para geração de empregos, quaisquer que sejam. Logo naturalmente, termos lugares incluídos por esta “dinâmica de mercado” e outros legados a “não lugares”, onde o “mercado” simplesmente os esqueceram. Por isto, a importância de se insurgir criticamente com a espacialização condicionada simplesmente pelas forças de livre mercado.

É possível pensar a economia, a sociedade, o meio ambiente, em outras perspectivas de desenvolvimento regional, onde a dimensão de mercado é apenas mais uma, apesar de importante, diria até fundamental. Porém, estes elementos só fazem sentido para a promoção do desenvolvimento das regiões, na medida em que o processo de planejamento é capaz de promover a interrelação entre as diversas forças sociais presentes no território. Não há autor mais provocativo para pensar estas categorias analíticas do que Karl Polanyi.

Os mercados sempre estiveram presentes no contexto social, no entanto as “forças de mercado” não eram dominantes na configuração social. Nas sociedades anteriores os mercados desempenhavam uma função social, podendo ser considerados como um mecanismo de interação entre os indivíduos que de alguma forma contribuíam para a estabilização dos laços sociais; na sociedade moderna os mercados são entendidos como um ponto de equilíbrio entre oferta e procura que funciona sem interferências dos indivíduos que o operam.

Antes da imposição do mercado como instituição superior a produção para o mercado era artesanal, realizada em unidades pequenas, em geral por um número reduzido de pessoas, muitas vezes ligadas por laços de parentesco. Com a constituição do mercado moderno como instituição autônoma os espaços se transformam em ambiente “artificial” e livre de interferências sociais.

Por muito tempo a ideia do desenvolvimento regional esteve sempre associada à expansão das formas capitalistas de produção e às suas consequências em termos do progresso técnico e de acumulação de riquezas. Atualmente, o olhar puramente econômico

já não justifica, uma vez que o processo de desenvolvimento regional não é monolítico, mas multifacetado. A necessidade de um entendimento mais amplo desse processo fez emergir outras abordagens mais complexas que envolvem fundamentalmente novos rumos que apontam para o desenvolvimento regional sustentável e novas articulações entre o Estado, sociedade civil e o meio ambiente.

Em busca de novas respostas o debate contemporâneo tem resgatado princípios e temas formulados por Karl Polanyi durante e após a segunda guerra mundial. Polanyi, para além do economicismo, aqui compreendido como a dimensão da acumulação de capital como a única responsável pelo motor do crescimento e as mazelas sociais e ambientais, abre perspectiva para uma visão plural e multifacetada do processo de desenvolvimento.

Karl Polanyi abandona a primazia do econômico em detrimento do social e reconhece a existência de sistemas econômicos que não obedecem apenas ao princípio mercado, propõe uma abordagem que identifique os diversos princípios econômicos, de modo a clarificar as relações de complementaridade e de contraposição existentes entre eles. Com essas observações ele amplia as dimensões de análise, recoloca os problemas das causas da geração e distribuição da riqueza e abre novas oportunidades para pensar estratégias de promoção do desenvolvimento.

Para Polanyi, a incrustação da economia implica que esta esteja submersa nas relações sociais, ou seja, que não constitua uma esfera desvinculada e autônoma em relação à sociedade. Deve, contudo, salientar-se que o autor não pretendeu introduzir deliberadamente um novo conceito, não revelando aliás uma grande preocupação em defini-lo explicitamente. Talvez por isso mesmo, o conceito de (des)incrustação tem sido alvo de diversas interpretações contraditórias.

## 1. A Grande Transformação: a mercantilização da sociedade

Vamos a contribuição histórica. Em 1944, Polanyi publicou sua obra mais prestigiada, *A grande transformação: as origens políticas e econômicas do nosso tempo* (*The great transformation: the political and economic origins of our time*). Nessa obra, Polanyi busca desvendar a origem da economia capitalista erigida na Inglaterra do início do século XIX, através da desmistificação do caráter natural e eterno atribuído ao mercado pelo liberalismo econômico.

A Revolução Industrial teve início no século XVI quando os campos e as áreas comuns foram cercados pelos senhores, e condados inteiros se viram ameaçados de despovoamento. Dos cercamentos surgiram as primeiras sementes do processo que acabaria levando à expansão capitalista, na medida em que terras eram cercadas, acabando com as terras comuns. Obteve-se abundância de lã, que seria usada no setor têxtil, desenvolvido posteriormente baseado no algodão.

Os cercamentos representaram a extinção do direito do uso da terra. No modo de produção feudal as terras comunais eram um bem destinado à produção camponesa. A partir do momento em que se processa a transição para o modo de produção capitalista, a terra passou a ser encarada como um bem de produção. Desse modo, uma parte dos senhores feudais ingleses passou a cercar suas terras, arrendando-as como pastagens para a criação de ovelhas, cuja atividade requeria pouca mão de obra.

A paisagem rural inglesa que era caracterizada pelo *openfield* (o campo aberto, sem vedação) passou a ter sua exploração nos campos fechados. Essa mudança selou a transição para o modo de produção capitalista. A Revolução Industrial se desenvolveu ao custo do desmonte do sistema de produção anterior. Ela representava, antes de tudo, a ruptura das relações com o antigo mundo feudal e marcava a estruturação de um novo mundo com a imposição de um novo mecanismo institucional.

O processo intensificou-se no século XVIII; a lã das ovelhas abastecia as manufaturas de tecidos. Essa nova configuração

culminou na formação de um enorme contingente servil desocupado no campo que acabou migrando para as cidades em busca de trabalho nas manufaturas. O excesso de mão de obra disponibilizado, resultou em salários baixos.

Antes da Revolução Industrial, menos de 10% da população vivia nas cidades. O tecido rural era formado, em sua grande maioria, por pequenos agricultores que proviam suas necessidades com os rendimentos do campo. A revolução agrícola desenraizou o trabalhador e ameaçou a segurança social, provocando aumento da população nas grandes cidades devido à falta de perspectivas de trabalho no campo.

Grande parte do dano social ocorrido no campo inglês se originou, inicialmente, nos efeitos desarticuladores que o comércio exerceu diretamente no campo. A Revolução Agrícola antecedeu definitivamente a Revolução Industrial. Tanto os cercamentos das terras comuns quanto às consolidações dos arrendamentos compactos, que acompanharam o novo e grande avanço nos métodos agrícolas, acarretavam resultados muito perturbadores. A guerra contra as habitações do campo, a absorção das hortas e terrenos que rodeavam essas habitações, o confisco dos direitos sobre as terras comuns, privaram a indústria doméstica de seus dois esteios: os rendimentos familiares e o "pano de fundo" agrícola.

O cenário urbano foi um reflexo do meio rural, os pequenos artesãos em suas oficinas perderam seus postos de trabalho para as grandes indústrias. A situação se agrava ainda mais com o crescimento da massa urbana, consequência da desarticulação do meio rural que intensificou o processo de migração do campo para a cidade.

As cidades nesse período cresceram rapidamente, tanto é que em 1780 a população total inglesa, que era de apenas 8,5 milhões de habitantes, chegaria a 9 milhões em 1801, 16 milhões em 1841 e, quarenta anos depois, 36 milhões. Por volta de 1850, o país se tornaria um dos primeiros do mundo moderno a possuir uma população urbana numericamente superior à rural (REIS, 2008). Formando aquilo que Friedrich Engels chamou de "exército industrial de reserva" (POLANYI, 2012a, p. 114).

A indústria não assegurava postos de trabalho suficiente a toda massa populacional que dela dependia. "Os operários que hoje estão empregados podem muito bem estar nas ruas amanhã, mendigando o pão [...]. A incerteza quanto às condições de trabalho é o resultado mais perverso destas inovações" (POLANYI, 2012a).

Essa situação não resume toda problemática vivenciada; os laços sociais foram desfragmentados, a pobreza cresceu de forma desordenada, as condições das pessoas que trabalhavam nas indústrias eram lamentáveis, nas palavras do autor, a grande transformação foi um processo de desarticulação social jamais visto antes (POLANYI, 2012a).

A particularidade do sistema econômico erguido na Inglaterra do século XIX foi a separação extrema do mercado das demais instituições sociais. O mercado tornou-se uma instituição autônoma, libertando-se do controle das instituições sociais. Esse processo gerou uma alternância histórica entre o controle social da economia e o controle dos mercados sobre a sociedade. O econômico ficou em um lugar de primazia em relação ao social. O mercado, que em geral, antes estava imerso na sociedade, que o regulava, passou a ser o regulador da sociedade (POLANYI, 2012a).

Com a extensão do sistema de mercados a todas as esferas da vida humana, a lei da oferta e da procura passou a determinar autonomamente a afetação e a remuneração de fatores de produção como a terra (a natureza) o trabalho (a própria utilidade da vida humana). A partir de então, todos os aspectos da vida social e humana passaram a ser definidos pelos padrões de troca mercantil.

Os crentes no livre mercado articularam o sistema no intuito de validar políticas e medidas que contribuíssem para autorregulação do mercado, criando condições para fazer do mercado o único poder organizador na esfera econômica e social. Por esse motivo Polanyi não hesitou em declarar que a sociedade comercial moderna surgiu de uma imposição consciente das classes mais poderosas com subsídio fundamental do Estado; a autonomização do mercado capitalista, não foi um processo evolucionário no que diz respeito à dimensão social.

Na sua célebre construção considerou que nas sociedades pré-capitalistas a produção e distribuição de bens estavam socialmente incrustadas (*embedded*) em instituições sociais as quais geravam processos econômicos de natureza não mercantil e regulavam os próprios mercados, podendo dizer-se que a economia era um resultado derivado das relações de parentesco, políticas ou religiosas (STIGLITZ, 2012). O mercado sempre esteve presente na história humana, porém seu papel era incidental. “Os mercados eram apenas um aspecto acessório de uma estrutura institucional controlada e regulada, mais que nunca, pela autoridade social” (POLANYI, 2012a, p.80).

A sociedade passou então a ser interpretada como uma sociedade de mercado e o homem como um ser puramente econômico, fato contestado por Polanyi, o qual condena o determinismo econômico que o mecanismo de mercado criou para justificar a ação do homem como ser econômico por natureza. Segundo o autor as instituições humanas detestam as motivações puras; “assim como o sustento do indivíduo e da família não costuma depender da motivação fome, a instituição da família não se baseia na motivação sexual. O homem não é um ser puramente econômico, e a sociedade não é uma sociedade de mercado” (POLANYI, 1947, p. 13).

No entanto, diante da ilusão criada pelo mecanismo de mercado, tornou-se quase impossível não acreditar que o homem era um ser econômico e a sociedade era o sistema econômico. O mecanismo de mercado afetou direta ou indiretamente todo o tecido social. Ele não só transformou a economia humana em sistema autorregulável, como também moldou o pensamento e valores com base nessa inovação singular.

A percepção que fica é que Polanyi, a partir do caso inglês, descreve a existência de “dois mundos” e, quiçá, a construção de um novo. Antes da Revolução Industrial existia um “mundo” em pleno funcionamento, governado e regido por costumes específicos, sustentado por padrões em que as relações sociais eram tecidas de uma forma particular. A grande transformação fez ruir toda essa

estrutura, as intuições e os pilares básicos desse “mundo” cederam lugar a novos; à sociedade coube apenas o doloroso processo de se adequar às novas estruturas.

Emerge então, durante a Revolução Industrial, um “segundo mundo”. Neste mundo as relações de mercados foram sendo estendidas, tornando-se mais densas e difusas, enquanto as relações próprias da vida em comunidade em família foram sendo subordinadas à lógica do mercado, passando a economia de mercado a assumir uma vida própria e dominar a vida social (STIGLITZ, 2012). Neste momento, o homem se transformou em um ser puramente econômico e a economia humana tornou-se uma economia de mercado.

Segundo Stiglitz (2012) o problema das transformações rápidas é que elas destroem mecanismos de cobertura, as anteriores redes de segurança, ao mesmo tempo em que criam um novo conjunto de exigências antes de ter sido possível elaborar novos mecanismos de cobertura. A transformação que narra Polanyi não só destruiu os mecanismos de cobertura, como destruiu todo o contexto social de uma época. Em cerca de cem anos, toda a Europa antes composta de sítios, reideiros e artesãos tornou-se uma Europa de cidades industriais.

### **A natureza plural da economia**

A base conceptual e metodológica da abordagem preconizada por Polanyi consiste na distinção que o autor faz entre economia no sentido substantivo e economia no sentido formal. Esclarecer o significado do termo econômico, segundo Polanyi (2012b) é necessário para afastar a falácia economicista, que consiste numa tendência de identificar a economia humana com sua forma de mercado.

Polanyi (2012b) recorda que o reconhecimento da dupla origem do termo econômico, se fez ainda de acordo com a percepção da teoria neoclássica, com Carl Menger em seus “Princípios de Economia” de 1871. Menger revelou que a economia tinha duas “vertentes elementares”, uma das quais era a economizadora proveniente da insuficiência de meios, e a outra

era de orientação “tecnico-econômica”, como ele a denominou, decorrente dos requisitos físicos da produção, independente da suficiência ou insuficiência deles. A teoria neoclássica, no entanto, se apropriou do significado formal, enquanto o significado substantivo desapareceu aos poucos da consciência e perdeu sua identidade no pensamento econômico.

Ao resgatar a distinção, Polanyi consente não só com o caráter dual do termo econômico, mas com afirmações traçadas por Menger o qual diz que, embora, na economia real as vertentes sejam apresentadas quase que exclusivamente juntas e, a rigor quase nunca sejam encontradas separadamente, elas provêm de fontes essencialmente diferentes, independentes uma da outra. O fato de que ocorram simultaneamente na realidade, resulta meramente da circunstância de que os fatores causais que dão origem a cada uma coincidem quase sem exceção.

O conceito atual da economia se apresenta como foi posto por Menger (1891) e resulta da mescla do significado formal e substantivo, com raízes distintas e independentes uma da outra. O primeiro significado, o formal, deriva do caráter lógico da relação meios e fins, como economizar ou conseguir algo abaixo do preço. Refere-se a situações em que a escolha é induzida por uma insuficiência de meios.

O segundo significado, o substantivo, aponta para a realidade elementar de que os seres humanos, como quaisquer outros seres vivos, não podem existir sem um meio físico que os sustente. Assim, estudar a subsistência do homem é estudar o processo que o supre com os meios de satisfazer suas carências (ou necessidades) materiais. Neste contexto, a economia é ao mesmo tempo um fenômeno material e social.

A economia substantiva pretende compreender o homem enquanto coletor, caçador, criador, artesão, consumidor, bem como, compreender o papel da natureza e as decorrentes ‘interpenetrações’ entre ambos. Trata-se, portanto, de ampliar o quadro analítico e inverter a lógica de ação baseada na maximização do ganho, pois é a dimensão social que ‘informa’ a ação econômica (POLANYI, 20012b).

Para Polanyi, a fusão do significado formal e substantivo é idônea, desde que permaneça a consciência de que existem limitações dos conceitos assim constituídos. Em seu sentido substantivo a economia é um processo instituído de interações entre o homem e o seu ambiente, que resulta em contínua oferta de meios materiais para satisfazer as suas necessidades. O termo “instituído” pressupõe que as atividades sociais que formam este processo estão concentradas, contidas em instituições. Seus componentes econômicos, agrupados como ecológicos, tecnológicos ou sociais, não interagiriam, nem formariam unidade e identidade estrutural, sem sua expressão institucional.

Com essa distinção, Polanyi pretende fazer entender que a atividade econômica não se reduz ao significado formal. Essencialmente Polanyi procura acentuar que a sociedade precisa recuperar o significado substantivo de “economia”, o qual não implica escolha nem insuficiência, mas refere-se ao processo institucionalizado de integração que serve à satisfação das necessidades materiais.

Polanyi então discordava da teoria econômica moderna baseada na “ação corrosiva de um utilitarismo cru” que indica que as tendências do progresso econômico e suas consequências eram frutos de uma economia de mercado, tratando-as assim como um dado natural, não conseguindo ver o sentido substantivo das ações econômicas.

Seu olhar crítico busca fundamentar uma perspectiva baseada na ideia de que “a economia de mercado é uma estrutura institucional, e que nunca esteve presente a não ser em nosso tempo e, mesmo assim, ela estava apenas parcialmente presente” (POLANYI, 2012a, p.40), de forma que as condições objetivas e subjetivas para seu aparecimento tiveram que ser criadas.

Com isso, Polanyi busca evitar a visão limitada de traduzir a economia humana. Esta deve, antes de tudo, ser reconhecida como uma atividade social que não se limita à maximização da utilidade. A recuperação do sentido substantivo do termo econômico por

Polanyi fez emergir abordagens mais direcionadas à vertente substantiva da economia.

## **2. A reconstrução do pensamento econômico com base na concepção teórica de Polanyi**

A crítica de Polanyi ao paradigma centrado no mercado manifestava um desejo de reestruturação social, de forma a recolocar o mercado sob o controle social. Não dentro de uma totalidade cultural tradicional, mas com base na vida social moderna racional, diferenciada, aberta, dinâmica e primordialmente, por meio de instituições, que permitam a liberdade dos indivíduos democraticamente instituídos (CANGIANI, 2012).

A reestruturação social, segundo Polanyi é possível, porque embora a economia mercantil constituísse força de mudanças, ela não eliminou completamente outras atividades que preexistiam. Atualmente a economia mercantil é o modo de produção dominante, mas não representa a totalidade das economias contemporâneas. Ao seu lado, existe a economia pública, a economia doméstica e a economia de natureza social, o que falta neste contexto é o reconhecimento/fortalecimento da pluralidade. Este aspecto é fundamental quando se pensa e articula estratégias de desenvolvimento regional.

De acordo com a abordagem etnológica de Polanyi, nas sociedades pré-capitalistas, todos os sistemas econômicos conhecidos eram organizados segundo os princípios de redistribuição, reciprocidade, domesticidade, troca (mercado) ou ainda, por alguma combinação entre eles.

Esses princípios alimentavam a pluralidade de um sistema, não fundamentado exclusivamente mercado. Interpretar esses princípios dentro da conjuntura moderna pode ser um caminho para se entender a existência e importância da pluralidade no sistema social como um todo.

Deste modo, identificar as relações atuais orientadas pelos princípios redistribuição, reciprocidade e domesticadas, é um

exercício válido para se pensar em políticas de desenvolvimento regional, pois contribui para a reconstrução de um pensamento para além de uma economia de mercado. A interpretação que o trabalho faz busca manter certa originalidade dos princípios no que concerne à natureza, ação do agente e objetivos dos princípios.

O Estado é a esfera que opera segundo o princípio da redistribuição; é o encarregado de redistribuir os recursos provenientes dos impostos e destinados a prover as necessidades dos indivíduos. A natureza da troca (troca de natureza política), o padrão institucional (centralidade) e as características intrínsecas desse princípio é o que permite fazer essa relação.

O princípio da reciprocidade observa a relação estabelecida entre várias pessoas por meio da troca de natureza social, visando criar ou reforçar laços sociais. Está relacionada com a ajuda mútua, cooperação e solidariedade entre a sociedade. A reciprocidade é promovida pelo padrão institucional da simetria e está ligada à semelhança entre grupos; corresponde à relação estabelecida a partir da proximidade e da interação entre os atores.

Polanyi delinea o conceito de reciprocidade com seu estudo sobre os ilhéus de Trobriand da Melanésia Ocidental onde a subsistência da família é vista como uma tarefa de seus parentes matrilineares. Já a domesticidade, o terceiro princípio, consiste na produção para consumo próprio; o princípio é a produção e armazenamento para satisfazer as necessidades de determinado grupo familiar, o modelo base de suporte é a autarquia, cujo conceito refere-se a uma sociedade que se basta a si mesma em termos econômicos. Esse modelo é caracterizado pelo grupo fechado.

França Filho e Laville (2004) descrevem os princípios da reciprocidade e domesticidade na atualidade como a economia não monetária onde as relações de trocas se fazem segundo a lógica da dádiva, tal como formulada/descrita por Marcel Mauss em “Ensaio sobre a dádiva” de 1974. Neste trabalho esses princípios são tratados como uma dimensão denominada de solidariedade e economia familiar; essa dimensão englobam as atividades que em seus termos de equivalência não estão, definitivamente, sob a égide do mercado.

O mercado é princípio existente de força dominante, consiste na troca de natureza mercantil, onde a relação se faz com base no nexa monetário. Segundo Polanyi o que interessa são as relações econômicas utilitaristas, pois, ao contrário da reciprocidade e da solidariedade, esse sistema privilegia o lucro e o poder como elementos determinantes. O padrão de institucional do mercado é o próprio mercado.

Com base na economia plural, esses princípios revelam dimensões importantes para a reconstrução do pensamento econômico para o desenvolvimento regional solidário e efetivo. Segundo Polanyi os princípios mostram que a economia sempre permitiu uma pluralidade de formas. A discussão atual que se constrói sobre a economia plural se coloca em termos de revisão dos pressupostos habituais de explicação do caráter e da natureza da atividade econômica, particularmente daquele que a reduz à ideia ao princípio de mercado.

Partindo desta interpretação existem três dimensões (baseadas nos princípios) que são: Estado, Mercado e Solidariedade e economia familiar. O conjunto das três dimensões é aqui denominado de abordagem multidimensional. É assim chamado por partir da visão multicêntrica de Polanyi, onde não se acredita em um modelo centrado na dimensão mercado.

No contexto atual, o pensamento de Polanyi permite legitimar a ação reguladora do Estado na economia enquanto via de defesa da sociedade contra os processos de globalização, de mercantilização e desregulação laboral e fiscal, servindo aos interesses hegemônicos. Neste ponto o legado de Polanyi é muito lido com uma tradição que em termos genéricos, pode-se vincular ao trabalho de John Keynes (1936) que foi um defensor consciente da política econômica de Estado intervencionista (CURTO et al., 2012).

Polanyi é por excelência, o defensor da intervenção estatal em defesa do trabalho, mas considera o puro assistencialismo um dos maiores desastres históricos da classe trabalhadora e do desenvolvimento industrial, como um todo. Para Polanyi a função basilar do estado, ao promover o desenvolvimento econômico é a de garantir formas de emprego e renda para

sua população e colocar limites à conceituação do trabalho, da terra e da moeda como mercadorias a serem transacionadas no mercado livre, após a inevitável destruição sociedade tradicional (ZARUR, 2009, p. 6).

Polanyi parte da premissa que da mesma forma que o Estado inglês foi capaz de mobilizar-se para colocar a sociedade na dinâmica da Revolução Liberal do século XVIII, mesmo está trazendo danos à vida social, o Estado também pode mobilizar-se para provocar mudança na sociedade no sentido de melhorar o bem-estar da população, alargando o seu leque de escolha, por exemplo, na esfera da saúde, da educação e rendimento, e expandindo as liberdades e possibilidades de participação significativa de seus cidadãos na sociedade.

Hirschman (2000), diz que desenvolver não significa apenas crescer, mas também, distribuir. O dever de distribuir nesse sentido caberia ao Estado, assim como coube aos chefes nas sociedades tribais. Ainda de acordo com Hirschman (2000), distribuir significa criar condições para que, de maneira equânime, os habitantes de um Estado tenham acesso ao valor adicionado de forma digna e à riqueza socialmente produzida. Assim, o Estado de inspiração polanyiana é em um contexto geral, um Estado que desempenha com eficiência seu papel de agente redistribuidor, criador de novas oportunidades e simultaneamente, protetor da sociedade face aos desequilíbrios estruturais, assumindo condutas legítimas.

Partindo para a dimensão mercado, apesar de todas as provocações levantadas, Polanyi não se volta contra os mercados. Na visão do autor, os mercados são instituições importantes; a sociedade complexa não poderia existir sem eles. As críticas tecidas por Polanyi são direcionadas ao sistema de mercado autorregulável – uma economia de mercado operando tão somente de acordo com a lei da oferta e da procura.

Por outro lado, à medida que o mercado se expandia de local para regional, e depois de regional para nacional se intensifica também um processo de modernização. Polanyi (2012a, p.42) coloca que “a expansão dos mercados, a invenção das máquinas e outras causas interagiram de forma tal a ocasionar a Revolução Industrial”.

Os avanços tecnológicos iniciados a partir da Revolução Industrial abriram o caminho para o rápido crescimento econômico. Antes o progresso econômico era lento, levavam séculos para que a renda per capita aumentasse sensivelmente, para que houvesse avanços nos modos de produção, ou seja, o aumento da produtividade e a ampliação da produção foram impulsionados pela introdução de inovações.

Em um contexto geral a dinâmica do mercado é fundamental para o desenvolvimento de um país, estado ou município. Os conceitos e pressupostos de Polanyi não são contrários a essa intuição, mas ele assevera que o mercado não pode agir como princípio organizador e condutor da sociedade, o mercado deve fazer parte de uma estrutura social.

O princípio da reciprocidade está intimamente ligado ao princípio da domesticidade, nas condições tribais, ambos eram protegidos pelos costumes, tradições e laços afetivos, neste trabalho eles representam juntos a dimensão solidariedade e economia familiar. Polanyi através da digressão histórica mostra que existe uma estreita relação entre a economia e configuração social, a fragilização dos laços sociais produzem efeitos sobre o sistema econômico.

Polanyi mostra que extensão das relações de mercado, durante a Revolução Industrial, afetou profundamente as relações de solidariedade e de familiaridade, à medida que relações de mercado foram tornando-se mais densas e difusas as relações próprias da vida em comunidade e em família foram sendo subordinadas à lógica do mercado.

Stiglitz (1980) exhibe que esse processo não foi exclusivo da Inglaterra do século XIX, países como a Rússia e a Indonésia passaram por processos semelhantes. O modo e o ritmo das reformas aplicadas na Rússia causaram a erosão das relações sociais, destruiu o capital social e levou ao aparecimento das máfias russas. Da mesma forma a eliminação dos subsídios de alimentação na Indonésia, no preciso momento em que os salários desciam vertiginosamente e as taxas de desemprego aumentavam, levou a um caos político e social.

A Revolução Industrial alterou de modo profundo as condições de vida da população, no cenário da Inglaterra oitocentista, como chama Polanyi (2012a), conforme a família se distancia das relações de parentescos, vizinhança e da própria comunidade, tornaram-se, automaticamente, mais vulneráveis e mais dependentes do sistema econômico.

Para Polanyi o pauperismo decorria da desorganização do mundo rural, do rompimento dos laços sociais, causada pela própria expansão do mercado. A racionalização agrícola, necessária ao estabelecimento da economia de mercado, desenraizou o trabalhador e destruiu a segurança social dos trabalhadores rurais. Sua sobrevivência, que antes era garantida não somente por rendimentos monetários, mas também por rendimentos familiares e pela produção de subsistência das terras comuns ou privadas, se tornou totalmente dependente dos rendimentos monetários.

Em vários aspectos Polanyi enaltece as sociedades primitivas, porque em sua visão elas foram capazes de criar um sistema de organização social que conseguia atender às necessidades básicas do povo. Em regra, em nenhuma sociedade anterior à sociedade de mercado, um indivíduo viu sua própria subsistência ameaçada, a menos que a comunidade como um todo, também estivesse em situação semelhante. Os laços de solidariedade permeavam as relações sociais.

Em contrapartida, a sociedade moderna, que nascera com a revolução industrial, criou um sistema que “chantageava” a própria subsistência da humanidade, neste sistema a necessidade humana tornou-se acessória diante do mercado. Na verdade, a “sociedade do século XIX organizou-se de um modo que fazia com que apenas a fome e o lucro fossem motivações eficazes para o indivíduo participar da vida econômica” (POLANYI, 2012b, p.55).

Alguns autores de história econômica defendiam a tese de que as medidas por níveis de renda e crescimento demográfico, as condições dos trabalhadores ingleses eram melhores no novo contexto industrial que na sociedade rural anterior. Polanyi (2012a, p. 175) refuta essa ideia afirmando que “na realidade, uma

calamidade social é um fenômeno basicamente cultural, e não econômico, que possa ser medido por dados de renda ou de crescimento populacional”.

Ainda que a renda monetária real tenha crescido para muitos trabalhadores individuais, a insegurança material também aumentou, por causa da ameaça de desemprego industrial e do desaparecimento das garantias de subsistência para os desafortunados, que caracterizam as sociedades rurais em que os vínculos de parentesco e de vizinhança permanecem em vigor (NUNES; SCHWARTZMAN; WROBEL, 1977).

Na época as ideias lançadas por Robert Owen foram amplamente aclamadas por Polanyi. Segundo o autor “somente Owen discerniu a realidade emergente por trás do véu da economia de mercado: a sociedade. Sua visão, porém, foi perdida de novo, por um século” (POLANYI, 2012a, p. 92). Robert Owen buscou criar alternativas frente às debilidades do mercado; procurando restaurar os laços de solidariedade que haviam sido rompidos, através de cooperativas, associações, para que as pessoas não ficassem tão sujeitas ao mercado.

A literatura de hoje traz a economia solidária como uma forma de preencher o vazio deixado pela crise da solidariedade ao mesmo tempo em que dispõe alternativas de produção, que redefinem a economia para além do mercado. A economia solidária se baseia na hibridação dos recursos e no reforço dos vínculos sociais interpessoais em organizações locais. Para França Filho e Laville (2004) a natureza é híbrida, visto que não atua exclusivamente sob o princípio da reciprocidade. No cenário atual, ela representa formas de resistência ao mercado, resultantes de ações coletivas que, diferentemente das filantrópicas, seriam capazes de promover a solidariedade democrática, a democratização da economia.

O enfoque da economia solidária destaca a necessidade de se reconstruir bases de sociabilidade e de atividade que alimentem as relações interpessoais, em detrimento da extensão apenas das relações mercantis. Visto essas particularidades à abordagem

multidimensional adota a economia solidária como a correspondente do princípio da reciprocidade.

Através de dois retratos, Polanyi justifica a importância do princípio de reciprocidade e da domesticidade. No primeiro, ele mostra como as sociedades primitivas foram capazes de manter a ordem social através da vivência dos princípios. E no segundo, Polanyi mostra, através do retrato da sociedade inglesa, como a fragilização dos laços sociais e da capacidade de “autoprodução” (produção baseada na domesticidade) produzem efeitos calamitosos no contexto social.

De modo geral Polanyi (2012b, p.223) coloca que a solução está na “restauração da unidade de motivações que deve instrumentar o homem na sua atividade cotidiana de produtor, a reabsorção do sistema econômico na sociedade e a adaptação criativa de nossas maneiras de viver a um ambiente industrial”.

### **3. Contribuições da concepção teórica Polanyiana ao desenvolvimento regional solidário e efetivo**

De forma geral, para Polanyi os problemas econômicos devem ser resolvidos através da transformação social, cultural e, adicione, considerando os limites do crescimento dados pelas condições do meio ambiente.

Seus pressupostos demonstram que o desenvolvimento é um processo que vai além do domínio da economia identificado pelo progresso econômico; engloba um conjunto de indicadores que interagem entre si, reunindo aspectos sociais, estando ligada diretamente com aspectos culturais, políticos-institucionais, econômicos e ambientais; trata-se deste modo, de um fenômeno multidimensional.

Esta definição e algumas características particulares tornam a abordagem do desenvolvimento local próximo da percepção de inspiração desenvolvimento Polanyi. O desenvolvimento, neste contexto, não é vinculado a nenhum aspecto ou evento específico. Assim como o processo econômico, ele é um processo instituído,

decorre de uma estrutura e de uma dinâmica organizacional propícia. Segundo Polanyi ele é instituído porque é definido pela interação, empiricamente construída, entre o homem e seu ambiente, resultando na satisfação tanto das suas necessidades materiais quanto das psicológicas.

Na perspectiva do desenvolvimento regional, a coordenação dos atores envolvidos, a cooperação entre empresas; o poder das cidades; a inovação e o conhecimento, sobretudo na capacidade local de controlar sua geração e difusão, são interpretados como mecanismos ativadores do processo de desenvolvimento. O relevante, neste contexto, não é o tamanho das unidades produtivas, mas a dinâmica territorial. É a forma de organização da produção e sua capacidade de utilizar o potencial regional, de forma a permitir responder estrategicamente às necessidades e demandas que a dinâmica econômica tem feito surgir na fase do ciclo econômico atual.

Com essa metodologia, a comunidade é conduzida a adotar estratégias a partir do potencial de desenvolvimento e a dirigir o processo de mudança estrutural, visando aumentar o bem-estar da sociedade local. A estrutura lógica do desenvolvimento endógeno estabelece uma ligação direta com as pequenas e médias empresas. A própria configuração dessas empresas é o que garante a competitividade no mercado, a geração de economias de escala e redução dos custos de transação assegurando a viabilidade desse modelo.

Esse é um aspecto em comum com a abordagem multidimensional. Em um contexto geral, Polanyi não se volta contra os mercados homogêneos, também não se mostra contrário aos grandes negócios, mas para o autor o que faz a diferença é a ação dos pequenos e médios empreendimentos, por promoverem a diversificação do mercado, oferecendo oportunidade e mitigando a ação dominadora do mercado sob a sociedade.

Além dos traços em comum relacionados ao mercado, na abordagem regional assim como na abordagem multidimensional, o desenvolvimento ocorre em uma sociedade organizada, cujas formas de organização e cultura condicionam os processos de mudança estrutural. Nesse processo a estruturação dos laços de

solidariedade, cooperação e familiaridade ganham destaque; a utilização das relações sociais do grupo incentiva a confiança mútua e a formação de redes de informação e de incentivo, ao mesmo tempo em que viabiliza o acesso ao crédito a pessoas que não têm bens econômicos como garantia.

Ao Estado, na interpretação de Polanyi, compete proteger a sociedade face aos desequilíbrios estruturais, assegurar à população condições de vida, através de uma administração pública forte e competente; com uma clara articulação entre os objetivos sociais e econômicos. Forte não na capacidade de reprimir os demais autores sociais, mas forte em sua competência, em sua capacidade de ativação, de desenvolver políticas dirigidas a ambos os setores, público e privado, com base numa liderança e visão de longo prazo, normas e valores comuns, bem como regras e instituições que promovem a confiança e coesão. O Estado deve desempenhar seu papel de agente redistribuidor e agente organizador sempre de forma proativa, se antecedendo às demandas sociais evitando assim a constituição de um assistencialismo puro.

A abordagem do desenvolvimento regional parece bem mais robusta em mecanismos. Além de se apresentar popular em seus termos e práticas; ela não está vinculada de forma específica às dimensões da abordagem multidimensional, mas aos aspectos dimensionais são perceptíveis em sua estruturação. De certo modo nenhuma “teoria” traduz outra por completo; assim acontece com a abordagem multidimensional e a abordagem regional do desenvolvimento; elas apresentam pontos particulares de convergências. Essas semelhanças revelam que o pensar polanyiano não é uma simples utopia em relação à realidade moderna, tendo em vista que existem modelos atuais com previsões semelhantes.

Os pressupostos de Polanyi, hoje podem parecer óbvios, mas foram pesados e estruturados em um período em que o mundo caminhava em uma direção totalmente diferente. Enquanto a economia *mainstream* se dedicava quase inteiramente ao estudo da economia formal, aquela que ficava registrada e que era espelhada na contabilidade nacional, Polanyi foi além e examinou as atividades

econômicas tradicionais que sobreviviam na sociedade moderna. Formas de redistribuição, costumes de reciprocidade, fóruns de trocas não lucrativas e ainda fenômenos de produção a uma escala reduzida, não registada. Ele sustentava que, sem esta economia informal, sem os inúmeros pequenos serviços prestados entre os membros de uma família, entre amigos e entre vizinhos, a sociedade não conseguiria sobreviver.

A conclusão que Polanyi chega é que no contexto geral, o problema da indústria (do mercado) se resolveria pela ação planejada do Estado como também pela ação dos próprios produtores e consumidores. E que esse esforço só terá de ter êxito se for disciplinado por uma visão global do homem e da sociedade que seja muito diferente da que foi herdada da economia de mercado.

Após um século de “desenvolvimento” cego, Polanyi esperava que o homem fosse capaz de restaurar o seu habitat. Que a sociedade moderna a partir das ruínas do “mundo velho” fosse capaz de construir um mundo novo com estruturas sólidas, capaz de equilibrar as forças que conduzam a sociedade rumo ao progresso. O anseio da obra de Polanyi é mostrar a necessidade de reconstrução social através de outras forças que possam mover o sistema rumo ao equilíbrio. Se de fato ele nos mostra as respostas não sabemos, mas de certo existem indícios que alimentam a perspectiva de que é possível lançar um novo olhar sob o processo de desenvolvimento regional.

## Referências

- CANGIANI, Michele. **A teoria institucional de Karl Polanyi: a sociedade de mercado e sua economia “desenraizada”**. In: K. Polanyi. *A Subsistência do Homem e Ensaio Correlatos*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2012 (1ª. ed. inglês: 2012), p. 11-44.
- CURTO, D. R.; DOMINGOS, N.; JERÓNIMO, M. B. (2012). **A "Grande Transformação", de Karl Polanyi: questões de interpretação**. In Polanyi, K. (Eds.). *A Grande Transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo* (pp. 9-37). Lisboa: Edições 70.

- FRANÇA FILHO, G. C; LAVILLE, J. L. **Economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.
- HIRSCHMAN, A. A moral secreta do economista. Trad.de Carlos Alberto Fernando NicolaDastoli. São Paulo, UNESP (2000).
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**/ Karl Polanyi; tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Elsevier, 2012a.
- \_\_\_\_\_. **A nossa obsoleta mentalidade mercantil**. Repr. in Primitive, Archaic and Modern Economies, essays of Sari Fokunapi, George Dalton ed., Nova Iorque. v. 3. Fevereiro de 1947. p. 109.117.
- \_\_\_\_\_. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Organização Karl Polanyi Levitt. Rio de Janeiro: contraponto, 2012b.
- POLÈSE. M. **Économie urbaine régionale: Logique spatiale des mutations économiques**. Paris (Bibliothèque de Science Régionale), Économica, 1994, 400p.
- REIS, S. R. G. **Condições e Modos de Vida do Operário Inglês da Primeira Revolução Industrial (1780-1840)**. Set-2008. < disponível em: <http://portaldo professor. mec.gov.br/ fichaTecnicaAula.html? aula =35736>> Acesso em: 05/07/2014.
- STIGLITZ. Joseph. **Prefácio.**: In Polanyi, K. (Eds.). A Grande Transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo (pp. 9-37). Lisboa: Edições 70.
- VINHA, V. G. **Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: uma aplicação contemporânea do conceito de enraizamento social (social embeddedness)**. Revista Econômica. v. 3, n. 2. dez. 2001.
- ZARUR. G. C. L. **Economia para a felicidade e para a sobrevivência dos povos**. Cadernos ASLEGIS | 38. Setembro/dezembro. 2009.

# A DIMENSÃO MULTIESCALAR DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Virginia Elisabeta Etges

## **Introdução**

A dimensão territorial dos processos de desenvolvimento vem sendo reconhecida por pesquisadores de diversas áreas do conhecimento. Da mera aplicação de modelos matemáticos generalizantes avança-se para a compreensão do significado dos arranjos territoriais particulares, que configuram a diversidade presente no território.

A dimensão da particularidade se manifesta no território por meio da região, a qual se origina de formações socioespaciais que expressam características políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais também particulares, configuradas ao longo do tempo, nas diversas porções da superfície terrestre.

O processo de globalização, em que o local, o regional e o global se recompuseram, traz à tona o questionamento da pertinência da escala de análise regional e também o esclarecimento de sua relevância como instância particular de análise, que se situa entre o local e o global. Uma determinada região é parte de uma totalidade social, o que faz com que o estudo da sua gênese, movimento e contradições adquira grande relevância. Isso significa que não se pode tratar do processo de regionalização do território de forma isolada das outras manifestações sociais. A sua compreensão num dado período histórico pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época.

Portanto, discutir o conceito de região, sua origem e os novos significados adquiridos ao longo do tempo, torna-se indispensável para o avanço das discussões no campo do desenvolvimento regional. Para tanto, buscou-se referências nas obras de Sandra

Lencioni, Milton Santos e Carlos Brandão para compreender o significado de região no contexto da Geografia, bem como caracterizar o processo de globalização e sua repercussão na configuração do território.

Assim, compreender a dimensão multiescalar que permeia a discussão do desenvolvimento regional, colocando a escala regional em destaque, é o desafio a que nos propomos neste ensaio.

## **O conceito de região**

A palavra região, segundo Lencioni (2005), é conhecida desde a Antiguidade, caracterizada por inventários e pela intimidade entre o sagrado, o mítico e o real. Essa palavra aparece com destaque nos estudos sobre as diferenças e os contrastes da superfície da Terra, denominado pelos gregos de estudo corográfico. A Estrabão (63 a.C.-25 d.C.) é creditado o primeiro estudo regional, tendo como referência os territórios conhecidos na época.

Gomes (2000) afirma que a palavra região deriva do latim *regere*, que nos tempos do Império Romano designava áreas que, ainda que dispusessem de uma administração local, estavam subordinadas às regras gerais e hegemônicas das magistraduras sediadas em Roma. Desta forma, os mapas que representavam o Império Romano eram preenchidos pela nomenclatura destas regiões que representavam a extensão espacial do poder de Roma, onde os governadores locais dispunham de alguma autonomia, em função mesmo da diversidade de situações sociais e culturais, mas deviam obediência e impostos à cidade de Roma.

Com o esfaleçamento do Império Romano e a ascensão do poder autônomo dos feudos na Idade Média, também a Igreja reforçou este tipo de divisão do espaço, utilizando o tecido dessas unidades regionais como base para o estabelecimento de sua hierarquia administrativa.

Ainda de acordo com GOMES (2000), o surgimento do estado moderno na Europa no século XVIII recolocou o problema dessas unidades regionais, promovendo a união regional em face a um

inimigo comercial, cultural ou militar externo. Fundamentalmente, a questão que se recoloca é a mesma que deu origem ao conceito de região na Antiguidade Clássica, ou seja, a questão da relação entre a centralização, a uniformização administrativa e a diversidade espacial, diversidade física, cultural, econômica e política, sobre a qual esse poder centralizado deveria ser exercido.

Foi esse período da formação dos Estados Modernos que fez surgir um campo disciplinar especificamente geográfico.

O pensamento científico moderno, inspirado na filosofia iluminista e no idealismo alemão, revolucionou a forma de analisar e interpretar a natureza e a sociedade. O conhecimento geográfico se conformou como ciência no momento em que – sob a inspiração iluminista, com sua visão de mundo assentada na razão e na experimentação – buscou a formulação de teorias e conceitos gerais que possibilitaram a construção de generalizações e abstrações. Com a perspectiva idealista questionando a razão infinita e demonstrando seus limites, valorizou-se o particular. (LENCIONI, 2005, p. 188).

Foi com Paul Vidal de La Blache (1845-1918) que os estudos regionais adquiriram destaque, com ênfase nas monografias regionais, em que a superfície terrestre era entendida como um grande mosaico de regiões, a serem identificadas e descritas pelos geógrafos, em que a região se colocava como objeto de estudo *a priori*.

Para Alfred Hettner (1859-1941) a essência da Geografia está no estudo das diferenciações de áreas da superfície terrestre, afirmando a vertente corológica da disciplina, ou seja, o estudo regional. Não existem regiões predefinidas, elas resultam das inter-relações de fenômenos que o pesquisador seleciona, fazendo com que a região se constitua no final do processo de investigação.

Hettner e La Blache afirmam o estudo regional, porém com concepções de região diametralmente opostas. Enquanto para La Blache a região se evidencia na paisagem, para Hettner ela não é autoevidente. Os limites regionais são provenientes de um exercício intelectual, uma construção intelectual do pesquisador. (LENCIONI, 2005, p. 190).

A crítica à perspectiva neokantiana de Hettner e seus discípulos, destacadamente a Hartshorne, veio sobretudo dos geógrafos

influenciados pelo positivismo lógico, convictos da neutralidade da ciência e da necessidade de rigor científico e de universalidade, de homogeneização de procedimentos e de unidade, não só em relação à linguagem, mas também quanto ao método, características que acabaram tornando-se os principais parâmetros da Geografia sob a perspectiva do positivismo lógico. “Essa Geografia de posição anti-historicista significou a abolição de toda ideia de processo, de gênese e de origem e a desconsideração dos marcos sociais em que se desenvolvem os fenômenos.” (LENCIONI, 2005, p. 191).

Em meados do século XX a Geografia entra em crise tendo como fator responsável a falta de leis gerais, ou de outra forma de generalização.

Durante as décadas de 1960 e 1970 a perspectiva do positivismo lógico torna-se hegemônica, traduzida no uso da linguagem matemática e estatística. Os procedimentos científicos deveriam partir de teorias, formulando hipóteses e, em seguida, proceder à observação.

Por intermédio dos modelos matemáticos aplicados à Geografia buscou-se encontrar uma ordem no real, uma lógica na organização do espaço. A possibilidade de estimar projeções, de fazer prognósticos generalizáveis torna-se então factível. Por isso é que, nesse momento, desvendar a ordem subjacente do espaço e estimar projeções aproximou a Geografia do planejamento. Em particular, estabeleceu-se uma íntima relação entre os estudos regionais e o planejamento regional. Como decorrência, a região se tornou um instrumento técnico-operacional, a partir do qual se procurou organizar o espaço. (LENCIONI, 2005).

A tradicional descrição geográfica revestiu-se de novo significado e passou a relacionada à classificação entendida como agrupamento de objetos em classes segundo semelhanças [...]. Nesse sentido regionalizar passou a significar, classificar regiões. Na análise regional, utilizou-se a teoria geral dos sistemas, tentando resolver várias questões, como a delimitação funcional da região, a definição da escala regional e a coesão do conteúdo regional. Menos importante era reconhecer ou determinar as regiões historicamente definidas; mais relevante era classificar as regiões, hierarquizá-las e verificar suas relações funcionais. Na linguagem geográfica se vulgarizou a expressão

subespaço para se referir à região. [...] Acima de tudo, essa perspectiva se definiu como ciência do espacial. O interesse pelas particularidades colocou-se em último plano, interessando mais as regularidades espaciais. (LENCIONI, 2005, p. 192).

À região é reservado um caráter de classificação, agrupamento, subsidiado por técnicas estatísticas sofisticadas de laboratório e por uma linguagem amparada por grandes teorias e, por conseguinte, afastada do trabalho de campo. É nesse contexto a possibilidade de classificar as regiões em homogêneas, funcionais ou polarizadas.

À medida em que as críticas à influência do positivismo lógico na Geografia se avolumaram, outras correntes de pensamento, como a fenomenologia e o marxismo passam a acentuar a preocupação com o caráter social da Geografia, fazendo surgir uma nova Geografia Regional.

A fenomenologia prioriza a percepção e entende que qualquer ideia prévia que se tenha da natureza dos objetos deve ser abolida. Acredita que toda disciplina deve questionar a essência que funda o objeto de sua investigação científica afirmando o mundo vivido como possibilidade de viver a experiência sensível e de poder simultaneamente pensá-la de forma racional. [...] Portanto, por meio do percebido é que o homem se põem em contato com os objetos exteriores, e não do concebido, ou seja, não de ideias prévias, de ideias preconcebidas ou de conceitos elaborados. (LENCIONI, 2005, p. 193)

Recuperou-se a vertente historicista da Geografia, à medida que a região passou a ser considerada como um produto da história e da cultura. Por meio de induções sucessivas, procurou-se compreender como se constitui o sentimento que os homens têm de pertencer a uma determinada região. A região passou a ser vista não como uma realidade objetiva, pelo contrário, ela foi concebida como construção mental, individual, mas também submetida à subjetividade coletiva de um grupo social. (LENCIONI, 2005, p. 194)

A perspectiva marxista na Geografia destacou outros aspectos da realidade, entre eles a recuperação da perspectiva histórica na análise geográfica por meio da afirmação de que a relação do homem com a natureza e com os outros homens é intrinsecamente social e histórica. Essa perspectiva histórica se traduziu em pesquisas geográficas que buscavam desvendar a gênese dos

processos, conduzindo a uma série de estudos sobre a própria história da Geografia. (LENCIONI, 2005, p.195)

A perspectiva geográfica influenciada pelo marxismo, semelhante a outras correntes do pensamento geográfico, concebeu a região como parte de uma totalidade. A diferença agora residia no fato de que essa totalidade não era mais concebida nem como uma totalidade orgânica ou lógica, nem como uma totalidade harmônica. Foi concebida como uma totalidade histórica. A preocupação passou a ser a denúncia das injustiças e as desigualdades sociais do capitalismo. Assim, a Geografia regional sob inspiração marxista trouxe grandes contribuições ao desenvolvimento da análise regional, tendo introduzido novas categorias de análise para o estudo regional. (LENCIONI, 2005)

Nesta perspectiva teórico-metodológica destaca-se a apreensão dos fenômenos em sua processualidade e totalidade, como sínteses de múltiplas determinações instituídas no transcurso histórico e que se formam e transformam no esteio das contradições engendradas na relação entre o homem e a natureza.

Lukács (1967) propõe que, para uma autêntica e verdadeira aproximação e compreensão da realidade, devem ser explicitados os nexos existentes entre as dimensões singular, particular e universal dos fenômenos, tendo em vista a apreensão dos fenômenos para além de sua aparência imediata, em direção à essencialidade concreta.

A essência do fenômeno não está posta explicitamente em sua manifestação sensível, não se revelando de modo imediato, mas sim pelo desvelamento de suas mediações e de suas contradições internas, afirma Kosik (1976).

Na lógica dialética a mediação não é pensada como produto ou resultado, nem como soma, homogeneização ou equilíbrio. A mediação deve ser pensada como processo, que tem por referência a diferença, a heterogeneidade e o desequilíbrio (ALMEIDA, 2001).

A categoria *mediação* é fundamental por estabelecer as conexões entre os diferentes aspectos que caracterizam a realidade. A totalidade existe nas e através das mediações, pelas quais as partes

específicas (totalidades parciais) estão relacionadas, numa série de determinações recíprocas que se modificam constantemente (MASSOM, 2012).

Uma determinada região é parte de uma totalidade social, por isso é importante o estudo da sua gênese, movimento e contradições. Isso significa que não se pode tratar do processo de regionalização do território de forma isolada das outras manifestações sociais. A sua compreensão num dado período histórico pressupõe a compreensão do desenvolvimento do conjunto dessa época.

Nesse contexto, a busca por novos caminhos de análise na Geografia surgiu no momento em que o local, o regional e o global se recompuseram diante da recente reestruturação do capitalismo. Com o processo de globalização essa reestruturação traz à tona o questionamento da pertinência da escala de análise regional e também o esclarecimento de sua relevância como instância particular de análise que se situa entre o local e o global.

### **O significado do “localismo” no contexto da globalização**

É cada vez mais frequente entre pesquisadores da área do desenvolvimento regional a compreensão do *local* e do *regional* como sinônimos. No nosso entender isso tem levado a sérios equívocos na interpretação da realidade, uma vez que se trata de duas dimensões de abordagem que devem ser devidamente esclarecidas.

Segundo Brandão (2008), muitas questões da economia política e da geografia crítica são negligenciadas em grande parte da literatura sobre a temática da dimensão territorial do processo de desenvolvimento. Avalia que hierarquias, hegemonias, tensões e conflitos são reforçadas em todas as escalas espaciais e as determinações mais gerais do movimento da acumulação de capital estão cada dia mais explícitas, inclusive em sua manifestação territorial.

O desenvolvimento enquanto processo multifacetado de intensa transformação estrutural resulta de variadas e complexas interações sociais que buscam o alargamento do horizonte de possibilidades de determinada sociedade. Deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a

mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas, portanto envolve tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos. Essa construção social e política de trajetórias sustentadas e duradouras deve ser dotada de durabilidade orgânica, sendo permanentemente inclusiva de parcelas crescentes das populações marginalizadas dos frutos do progresso técnico, endogeneizadora de centros de decisão e ter sustentabilidade ambiental. É fundamental que esse processo transformador seja promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica, etc.) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global, etc.), robustecendo a autonomia de decisão e ampliando o raio de ação dos sujeitos concretos produtores de determinado território. (BRANDÃO, 2008, p. 3)

Grande parte destes autores exagera na capacidade endógena de um local engendrar um processo virtuoso de desenvolvimento socioeconômico, replicar as características virtuosas de outros casos e, dessa forma, acaba por subestimar os enormes limites colocados à regulação local. “Exaltam os sistemas de cooperação e as redes de compromisso armadas no local, com grande unidade de propósitos e lealdade entre os agentes inseridos em uma coletividade consorciada.” (BRANDÃO, 2010, p. 2).

Esta “endogenia exagerada” dos lugares, continua o autor, crê piamente na capacidade das vontades e iniciativas dos atores de uma comunidade empreendedora e solidária, que tem autocontrole sobre seu destino e procura promover sua *governança* virtuosa lugareira. Classes sociais, ação pública, hegemonia, etc. seriam componentes, forças e características de um passado totalmente superado, ou a ser superado.

Neste contexto o “local pode tudo”, e frente à crescente “sensibilidade do capital às variações do lugar”, bastaria se mostrar diferente e “especial”, propagandeando suas vantagens comparativas de competitividade e eficiência, para ter garantida a sua inserção na modernidade.

Muitos proclamam que bastaria cumprir as “exigências” da globalização, deste novo imperialismo da partilha dos “lugares

eleitos”, se ajustando, adaptando e submetendo a essa “fatalidade”, para se tornar um espaço receptivo e conquistar a confiança dos agentes econômicos mais poderosos. (BRANDÃO, 2010)

Esta crença na possibilidade de consolidar um novo padrão de desenvolvimento, construído totalmente no âmbito local, surge no contexto de avanço do processo de globalização, em que a escala local passa a ser instrumentalizada pelos interesses do poder econômico transnacional globalizado.

Milton Santos (2003) afirma que nos últimos cinco séculos de desenvolvimento e expansão geográfica do capitalismo, a concorrência se estabeleceu como regra. Agora, a competitividade toma o seu lugar. A concorrência atual não é mais a velha concorrência, sobretudo porque chega eliminando toda forma de compaixão. A competitividade tem a guerra como norma. Há, a todo custo, que vencer o outro, esmagando-o, para tomar seu lugar. A competitividade se funda na invenção de novas armas de luta, num exercício em que a única regra é a conquista da melhor posição. “A competitividade é uma espécie de guerra em que tudo vale e, desse modo, sua prática provoca um afrouxamento dos valores morais e um convite ao exercício da violência.” (SANTOS, 2003, p. 28)

A política agora é feita no mercado, afirma o autor. Só que esse mercado global não existe como ator, mas como uma ideologia, um símbolo. Os atores são as empresas globais, que não têm preocupações éticas, nem finalísticas. Dir-se-á que, no mundo da competitividade, ou se é cada vez mais individualista, ou se desaparece. Então, a própria lógica de sobrevivência da empresa global sugere que funcione sem nenhum altruísmo.

Nas condições atuais, e de um modo geral, estamos assistindo à não-política, isto é, à política feita pelas empresas, sobretudo as maiores. Quando uma grande empresa se instala, chega com suas normas, quase todas extremamente rígidas. Como essas normas rígidas são associadas ao uso considerado adequado das técnicas correspondentes, o mundo das normas se adensa porque as técnicas em si mesmas também são normas. [...] Cada técnica propõe uma maneira particular de comportamento, envolve suas próprias regulamentações e, por conseguinte, traz para os lugares novas formas de relacionamento. O mesmo se dá com as empresas. É assim que

também se alteram as relações sociais dentro de cada comunidade. Muda a estrutura do emprego, assim como as outras relações econômicas, sociais, culturais e morais dentro de cada lugar, afetando igualmente o orçamento público, tanto na rubrica da receita como no capítulo da despesa. Um pequeno número de grandes empresas que se instala acarreta para a sociedade como um todo um pesado processo de desequilíbrio. (SANTOS, 2003, p. 34)

Todavia, mediante o discurso oficial, tais empresas são apresentadas como salvadoras dos lugares e são apontadas como credoras de reconhecimento pelos seus aportes de emprego e modernidade. Daí a crença de sua indispensabilidade, fator da presente guerra entre lugares e, em muitos casos, de sua atitude de chantagem frente ao poder público, ameaçando ir embora quando não atendidas em seus reclamos. Assim, o poder público passa a ser subordinado, compelido, arrastado. À medida que se impõe esse nexo das grandes empresas, instala-se a semente da ingovernabilidade, já fortemente implantada no Brasil, ainda que sua dimensão não tenha sido adequadamente avaliada. À medida que os institutos encarregados de cuidar do interesse geral são enfraquecidos, com o abandono da noção e da prática da solidariedade, estamos, pelo menos a médio prazo, produzindo as condições da fragmentação da ordem, claramente visíveis no país, por meio do comportamento dos territórios, isto é, da crise praticamente geral dos estados e dos municípios, afirma Santos (2003).

No mundo da globalização, o espaço geográfico ganha novos contornos, novas características, novas definições. E, também, uma nova importância, porque a eficácia das ações está estreitamente relacionada com a sua localização, afirma Santos. Os atores mais poderosos se reservam os melhores pedaços do território e deixam o resto para os outros. Numa situação de extrema competitividade como esta em que vivemos, os lugares repercutem os embates entre os diversos atores e o território como um todo revela os movimentos de fundo da sociedade. A globalização, com a proeminência dos sistemas técnicos e da informação, subverte o antigo jogo da evolução territorial e impõe novas lógicas.

Cada empresa, porém, utiliza o território em função dos seus fins próprios e exclusivamente em função desses fins. As empresas apenas têm olhos para os seus próprios objetivos e são cegas para tudo o mais. Desse modo, quanto mais racionais forem as regras de sua ação individual, tanto menos tais regras serão respeitados do entorno econômico, social, político, cultural, moral ou geográfico, funcionando, as mais das vezes, como um elemento de perturbação e mesmo de desordem. “Nesse movimento, tudo que existia anteriormente à instalação dessas empresas hegemônicas é convidado a adaptar-se às suas formas de ser e de agir, mesmo que provoque, no entorno preexistente, grandes distorções, inclusive a quebra da solidariedade social.” (SANTOS, 2003, p.41)

Esse novo poder das grandes empresas, cegamente exercido, é, por natureza, desagregador, excludente, fragmentador, sequestrando autonomia ao resto dos atores. Nessas condições, a tendência é a prevalência dos interesses corporativos sobre os interesses públicos, quanto à evolução do território, da economia e das sociedades locais. “Dentro desse quadro, a política das empresas – isto é, sua *policy* – aspira e consegue, mediante uma *governance*, tornar-se política; na verdade, uma política cega, pois deixa a construção do destino de uma área entregue aos interesses privatísticos de uma empresa que não tem compromissos com a sociedade local.” (SANTOS, 2003, p.52)

Este é, portanto, o contexto que justifica a ênfase no local, entendido como escala mais vulnerável, frágil e submissa aos interesses do mercado globalizado.

Os estudos localistas avaliam as vantagens aglomerativas e de proximidade como fontes de conhecimento, enraizadas naquele território singular, criando, com suas investigações, listas dos ativos, capacitações, normas, rotinas e hábitos específicos do local. Muitos desses trabalhos, entretanto, negligenciam que o comando maior destes processos está fora do espaço sob análise, afirma Brandão (2010).

Além disso, segundo essa literatura, nesse ambiente portador do “novo desenvolvimento”, o esforço cívico e o engajamento solidário-associativista passam ao largo de um Estado, que se

apresenta apenas como um “voyeur” das vontades de produzir vantagens comparativas e sinergias localizadas e, por vezes, de alguma rede de filantropia para os excluídos do processo de “seleção natural”. Dessa forma, os locais “se transformam em ofertantes de plataforma e de “meio ambiente” para atrair investimentos, não importando sua articulação com sua própria hinterlândia.” (BRANDÃO, 2010, p. 5).

Como o desenvolvimento não transborda, não entorna, não derrama, ele precisa ser arrancado, tirado à força, destruindo privilégios. Assim, realizar a gestão de projeto desenvolvimentista significa, em qualquer escala, “mexer com caixas de vespas”, “colocar o dedo nas feridas”, não tampar as feridas ou colocar analgésicos, mas tensionar permanentemente. É distorcer a correlação de forças, importunar diuturnamente as estruturas e coalizões tradicionais de dominação e reprodução do poder. É exercer em todas as esferas de poder uma pressão tão potente quanto o é a pressão das forças que perenizam o subdesenvolvimento. (BRANDÃO, 2010, p. 8).

Coloca-se então a pergunta: o que é uma região? Para Limonad (2015, p. 60), a despeito de todas as adjetivações que a acompanham e perseguem, a região é antes de qualquer coisa uma construção social que atende interesses políticos precisos. “A região constrói-se a partir da ação de distintos agentes em múltiplas escalas articuladas que de certa forma encontram um rebatimento em práticas e processos socioespaciais histórica e geograficamente localizados, o que permite a Silveira (1999:386) salientar que o local e o global se afirmam e se negam dialeticamente na região.”

Uma regionalização pode fundamentar uma reflexão teórica ou atender às necessidades impostas por uma política setorial, uma prática de planejamento ou por propostas de desenvolvimento regional, destaca a autora. As regionalizações possíveis para um mesmo território, espaço social, podem apresentar variações em função da finalidade a que se propõem a atender e poderão estar pautadas em modelos neoclássicos de localização, ou ainda ter por base concepções variadas, desde as regiões funcionais até as regiões polarizadas.

De acordo com Correa (1997), a diferenciação de áreas, resultante tanto de processos da natureza como de processos sociais, constitui-se na base da possibilidade de se poder falar em região. Mas a diferenciação de áreas não está associada à ideia de singularidade, que entendemos vincular-se ao conceito de local, mas sim à ideia de particularidade, isto é, uma mediação entre o universal (processos gerais advindos da globalização) e o singular (a especificação máxima do universal). Citando Lukács, afirma que a particularidade, com relação ao singular, representa uma universalidade relativa e, com relação ao universal, uma singularidade relativa. Assim, entende-se que a particularidade se traduz, no plano territorial, na região.

### **Considerações finais**

As lógicas universais e singulares passam a refletir combinações particulares que, ao se concretizarem, o fazem de modo distinto, criando e sustentando as diversidades. É assim que as forças universais se defrontam com as resistências da formação socioespacial. Essa é a dialética em questão, que se constrói por meio do confronto e da síntese entre essas racionalidades, nas quais a ação universalizante passa pela incontestável mediação das formações socioespaciais.

Trata-se de uma dialética caracterizada por continuidades, descontinuidades e rupturas, posto que o contato entre lógicas universais e lógicas singulares, por vezes convergentes, por vezes divergentes, ou pela copresença de ambos os processos, produz particularidades, cujas combinações são igualmente únicas.

Não há dúvida que, do ponto de vista político-administrativo, regiões podem ser definidas e mapeadas sem grandes problemas. No entanto, uma região, para que exista de fato, segundo Boisier (1999), tem que ser construída socialmente, a partir de laços comuns, de traços de identidade que se expressam no âmbito do cultural, do econômico e do político, que permitam vislumbrar desafios comuns à comunidade envolvida. Construir socialmente uma região

significa potencializar sua capacidade de auto-organização, transformando uma sociedade inanimada, segmentada por interesses setoriais, pouco perceptiva de sua identidade territorial e definitivamente passiva, em outra, organizada, coesa, consciente de sua identidade, capaz de mobilizar-se em torno de projetos políticos comuns, ou seja, capaz de transformar-se em sujeito de seu próprio desenvolvimento.

## Referências

ALMEIDA, J. L.V. **Tá na rua**: representações da prática dos educadores de rua. São Paulo: Xamã, 2001.

BOISIER, S. El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico. In: **Revista REDES**, Universidade de Santa Cruz do Sul, vol.4, n.1, jan/abr de 1999.

BRANDÃO, Carlos. Modo Transescalar de Análise e de Intervenção Pública: notas para um manifesto anti-localista. **X Encontro Nacional da ANPUR**, Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. 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. (orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador, Editora da UFBA, 2008.

CORREA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

GOMES, P.C.C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO et al. **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

KOSIK, K. **Dialética do Concreto**, 2ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 1976.

LENCIONI, S. Região e Geografia. A noção de região no pensamento geográfico. In: CARLOS, A.F. **Novos Caminhos da Geografia** (Org.) 5. Ed. São Paulo: Contexto, 2005.

LIMONAD, Ester. Brasil Séc. XXI – Regionalizar para quê? Para quem? In: LIMONAD, E. HAESBAERT, R. MOREIRA, R. (Org.) **Brasil, Século XXI – por uma nova regionalização?** Processos, escalas, agentes. Rio de Janeiro: Letra Capital Editora, 2015.

LUKÁCS, G. **Existencialismo ou Marxismo**. Editora Senzala, 1967.

MASSOM, G. **As contribuições do método Materialista Histórico e Dialético para a pesquisa sobre Políticas Educacionais**. Anais IX ANPED Sul, 2012.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo: AGB, n.54, p.81-99, jun.1977.

\_\_\_\_\_. **Por uma outra Globalização - do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2003.



# HETEROGENEIDAD EN LAS DISPOSICIONES Y ACTITUDES REGIONALES HACIA LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA EN CHILE COMO UN CONDICIONANTE RELEVANTES DE UN PROCESO INSTITUCIONALMENTE HOMOGÉNEO<sup>1</sup>

Gonzalo Delamaza  
Guillermo Díaz  
Egon Montecinos  
Claudio Pareja

## **Introducción: El rol de las sociedades regionales frente a la descentralización**

La descentralización se ha convertido en los últimos años en una de las formas de explicar los procesos de desarrollo regional, de participación ciudadana, de gobernanza territorial, entre otros. Chile es un país unitario y centralizado en los ámbitos político, administrativo y fiscal. En comparación con otros países unitarios, cuenta con un gasto público altamente centralizado, pues el 14,5 % es ejecutado por gobiernos subnacionales versus el 27,4% promedio en la OCDE. Algo similar se verifica para la recaudación fiscal, ya que el 16,5% es a nivel subnacional versus el 28,9% promedio en la OCDE (IRARRÁZAVAL et al., 2020). Otro ejemplo de centralismo en Chile se aprecia en el ámbito político, ya que hasta el año 2020, junto con Turquía, es el único país OCDE que no elige sus autoridades intermedias o regionales. Para el caso chileno, la principal autoridad regional, llamada Intendente, es designada por el Presidente de la República y esta autoridad cuenta con atribuciones políticas y fiscales responsables del gasto fiscal y coordinación política a nivel regional (MONTECINOS, 2020). Para

---

<sup>1</sup> Uma versão anterior do texto foi publicada na Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 18(2). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i2.6135>.

el año 2021, se tiene contemplado elegir (por primera vez en la historia política del país), a la autoridad regional que reemplazará al Intendente, el que pasará a llamarse Gobernador Regional, siendo el hito descentralizador más relevante de la historia regional de Chile. No hay precedentes sobre este tipo de acontecimiento, por tal razón reviste una importancia única para hacer frente a las múltiples necesidades y objetivos puestos en regiones, tales como mayor participación en la gestión pública, reducción de las desigualdades territoriales, impulso a la competitividad territorial. Todos estos objetivos se pueden agrupar en la idea de que la descentralización gatillará nuevos procesos de desarrollo regional. No obstante, ninguno de ellos se puede alcanzar sin la necesaria participación activa de lo que podríamos denominar la “sociedad regional”.

En cualquier proceso de descentralización, el rol de los territorios y regiones juegan un rol fundamental, pues las regiones que han logrado una construcción social común presentan mejores condiciones para procesos de descentralización y desarrollo regional (DEBUYST, 2009). Es decir, para impulsar estos procesos es necesario que las regiones asuman prácticas institucionales y sociales, que permitan empoderarse de espacios con mayor autonomía regional. Por lo tanto, no todas las regiones responderán de la misma manera frente a procesos de descentralización; por ello estudiar las especificidades de cada lugar/región se vuelve relevante, sobre todo en países que están transitando de estados centralizados hacia más descentralizados.

A finales de los años 80, se planteaba que el desarrollo regional debía tener lugar con la participación activa de los actores regionales (BOISIER, 1988). La acción del Estado en una región, en el mejor de los casos, genera condiciones favorables para el crecimiento económico. Sin embargo, para que se produzca el paso del crecimiento al desarrollo regional, se puede afirmar que lo último depende más de lo que la propia región pueda hacer —de su *capacidad de organización social*— que de las acciones del propio Estado a través de la inversión pública sectorial, o de la atracción de inversión con el sector privado. En este contexto, este artículo busca

examinar y analizar las particularidades de las regiones en relación a la actitud a participar y sus expectativas hacia espacios de mayor decisión y autonomía a nivel territorial. Esto, de cara al proceso inédito en Chile que ocurrirá durante el 2021 con las primeras elecciones para autoridades regionales. Establecer estas diferencias se presenta como un primer paso para determinar si todos los territorios tendrán los mismos resultados frente a este proceso de descentralización política.

El siguiente apartado discute el concepto de sociedad regional y la influencia que puede tener en procesos de descentralización. Seguidamente se discute la metodología, los resultados del estudio y finalmente se cierra con las conclusiones.

### **Participación de las Sociedades Regionales frente al desarrollo y la descentralización**

Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de auto organización, transformando una comunidad, muchas veces segmentada por intereses sectoriales y poco perceptiva de su identificación territorial -en definitiva pasiva por efecto del secular centralismo- en otra más cohesionada y participativa capaz de movilizarse en pos de proyectos políticos colectivos. Vale decir, capaz de convertirse en *sujeto* de su propio desarrollo. Acá se postula un desarrollo que presupone una sociedad regional organizada bajo el signo de la articulación de actores y la participación social. La construcción social regional sólo puede hacerse con y desde la comunidad regional, aunque ésta sea al comienzo incipiente y poco nítida (AHMAD, 2015). Sin este proceso muchas veces no se provocan procesos de desarrollo territorial y se observa que sea cual fuere la cantidad de recursos públicos que el Estado central invierta en una región, no conseguirá su desarrollo si ésta carece de una *sociedad* regional, con instituciones genuinamente regionales, una clase política, una clase empresarial, organizaciones sociales de base, proyectos políticos propios capaz de concertarse colectivamente. Uno de los factores fundamentales

para que esto suceda es la descentralización política, es decir, el empoderamiento de un territorio con capacidad de decidir sus líderes e influir en el destino de su desarrollo. Por ello, para que este proceso adquiera un carácter democrático, es necesario que el receptor regional de la cuota de poder político no sea sólo una estructura formal de organización, o una autoridad uninominal electa, o un grupo social hegemónico. Se requiere un contenedor con contenido social e identitario, que no puede ser otro que la sociedad o comunidad regional organizada, donde exista masa crítica social, élite política regional, y una sociedad civil dispuesta a tomar parte activa y protagónica en su propio desarrollo. La cuestión central radica en que los procesos de descentralización no tendrán un impacto positivo si los territorios no se transforman en los principales responsables de activar los mecanismos que operen como factores causales de su propio crecimiento y de su desarrollo. Citando el Informe sobre Desarrollo Humano del año 2000 del PNUD en Chile: “Sin conversaciones, públicas y privadas, que tengan como objeto a la sociedad, no habrá aspiraciones colectivas. Al mismo tiempo, para que la sociedad misma sea objeto de aspiraciones, debe afincarse el convencimiento de que la sociedad es un objeto en construcción permanente y que sus artífices son los sujetos concretos”. El paso desde la conversación a la acción consistirá entonces en la preparación y ejecución de un proyecto político de cambio para el territorio en cuestión (BOISIER, 2004).

Lo anterior permite plantear que los territorios no son un factor de competitividad en sí mismos si no cuentan con potencialidades, que pueden o no ser aprovechadas, según las decisiones políticas que se adopten en el territorio (ÁLVAREZ, et al 2010). Las sociedades regionales surgen entonces como un elemento diferenciador al momento en que los territorios impulsan su propio desarrollo, como consecuencia también lo son para enfrentar los procesos de descentralización. Una de las variables que se considera clave para hacer posible la descentralización “desde abajo” es la existencia de una “masa crítica regional”, entendida como actores regionales que inciden en la definición pública de estrategias y

políticas de desarrollo territorial (DELAMAZA, 2012). Pero no sólo la presencia de una masa crítica y una sociedad regional es suficiente, dado que la participación de sus actores es un buen punto de entrada para comprender la dinámica del proceso en el territorio. Existe variada literatura que muestra la importancia del involucramiento de las sociedades regionales en los asuntos públicos a nivel subnacional o territorial, a través de espacios de gobernanza en diversas materias relevantes para el desarrollo de una región (VAN DEN BRANDELER, 2014; WEVER, 2012). En esta misma línea, los sistemas de gobierno más descentralizados brindan mayores oportunidades para la participación y aumenta el compromiso de la ciudadanía en asuntos públicos. (SPINA, 2014). De hecho, la participación ciudadana es un componente crítico en una democracia moderna, algunas investigaciones muestran que procesos de descentralización fracasan por la escasa participación y bajo involucramiento de la ciudadanía (ABEDI, 2020). También, se sostiene la importancia de la acción ciudadana coordinada, cohesión social y autoridades comprometidas, como condiciones que deben existir en el territorio para implementar proceso de descentralización (DAUTI, 2017; MENTOR, 2014). En este sentido, la gestión de los actores locales (públicos y privados) para impulsar procesos de descentralización, también depende de sus acciones colectivas desarrolladas en el territorio. (ANDERSON, 2000).

En síntesis, las sociedades regionales no son indiferentes frente a procesos de participación y descentralización, generando expectativas entre sus actores. Así, los procesos de descentralización pueden provocar expectativas en la ciudadanía, principalmente como un factor de desarrollo que puede influir en un mejor bienestar y calidad de vida en una institucionalidad pública más descentralizada (TSELIOS, 2020). Por ejemplo, en países descentralizados la ciudadanía siente que su involucramiento puede provocar cambios positivos en la gestión pública; mientras que en países centralizados la ciudadanía percibe que su voto y participación en asuntos públicos no tendrá mayor impacto en su calidad de vida (STOYAN, 2018). Estas expectativas no van a ser

iguales frente a todos los asuntos públicos que se podrían descentralizar a nivel subnacional. Por ejemplo, para algunas regiones y sus ciudadanos no todos los ámbitos como la salud, educación, transporte, medio ambiente, etc.; deben ser descentralizados, incluso algunos de ellos eventualmente podrían ser mejor gestionados desde el nivel central. Por lo tanto, las expectativas hacia procesos de descentralización pueden diferir dependiendo sobre qué asuntos públicos son más sensibles para los habitantes de un determinado territorio (ANDREWS, 2007).

En definitiva, resulta de vital relevancia conocer lo que espera la ciudadanía de una reforma que transfiere poder a las regiones, más aún, es importante conocer las posibles diferencias que podría haber entre las distintas regiones del país. Estos hallazgos nos permitirán identificar las características sociopolíticas de los territorios y establecer cómo las comunidades regionales enfrentan la implementación de reformas que otorgan mayores competencias a los gobiernos subnacionales.

## **Material y método**

### **Enfoque metodológico y plan de análisis de los datos.**

Por la naturaleza del artículo, que busca establecer tendencias generales y diferenciar entre regiones, el método utilizado consistió en indagar en las percepciones y expectativas de la población en relación al proceso en marcha, a su propia dinámica de participación y a los vínculos que se establecen dentro de la región. Lo anterior se operacionalizó en encuestas presenciales de percepción aplicadas a muestras representativas de la población regional entre junio y agosto de 2019. La encuesta se aplicó en nueve regiones del país, cubriendo así a 9 de las 16 de las regiones y la amplia mayoría de la población del país; además, en la muestra se incluyen las tres regiones más pobladas. Por razones estrictamente prácticas la muestra no incluyó las cuatro regiones extremas de Chile (Arica y Parinacota, Tarapacá, Aysén, y Magallanes), por lo que en rigor debe

considerarse representativa de Chile central, en términos geográficos. El enfoque es, de tipo cuantitativo, con un tratamiento estadístico principalmente descriptivo y comparativo entre las unidades de análisis que son las regiones consideradas individualmente. Para el análisis de los datos se presenta en primer lugar estadística descriptiva sobre las tres dimensiones de interés: participación, información y expectativas, buscando establecer patrones de semejanza y diferencia entre regiones según las diferentes variables operacionalizadas. Este primer análisis se condice con verificar en Chile la conclusión de la literatura sobre que no todas las regiones enfrentan de igual manera los procesos de descentralización. En segundo lugar se realizan cuatro análisis de categorías agregadas para visualizar las posibles relaciones entre las dimensiones de interés: a) una comparación de los datos por dimensión entre las diferentes regiones para determinar semejanzas y diferencias; b) una comparación entre el comportamiento del segmento mayormente informado y el menos informado en cuanto a expectativas y participación en general, dado el supuesto de que la información es un componente principal del proceso participativo; c) En tercer término, para verificar si la demanda por descentralización es transversal a todos los sectores de la política pública, se examinan las expectativas de centralización/descentralización por áreas y por región; d) Finalmente, en cuarto término, y a la luz de los análisis anteriores, se realiza un análisis combinando las variables, buscando avanzar hacia tipologías de regiones basadas en ellas que permitan anticipar cuál puede ser disposición y actitudes en la primera etapa de implementación de la descentralización política.

## **Operacionalización de las variables.**

### **Participación**

Dimensionar la existencia de una “masa crítica” regional supone considerar múltiples factores. Dado que la participación se

considera una de las dimensiones claves de las sociedades regionales, se utiliza esta dimensión como proxy. La hemos operacionalizado en cuatro variables dicotomizadas que se sintetizan en un índice con tres categorías, que nos permite ordenar las regiones. El supuesto es que a mayor dinámica de participación de la sociedad regional, mayor será la masa crítica capaz de ser interlocutor directo del proceso de descentralización política que se inicia. De acuerdo a lo anterior, las variables consideradas se sintetizan en la siguiente tabla:

**Tabla 1** – Variables y categorías de respuesta para medir la participación.

Variable	Categorías de Respuesta	
Acción colectiva comunitaria	Sí. Al menos en una actividad en los últimos 5 años. 1 punto.	No
Acción colectiva en el espacio público	Sí. Al menos en una actividad en los últimos 5 años. 1 punto	No
Participación pública virtual	Sí. Ha usado redes sociales para campañas o denuncias. 1 punto	No
Participación en organizaciones formales	Sí. 1 punto	No

De manera que el índice de participación queda así: Alta: 3 y 4 puntos; Media: 2 puntos; Baja: 1 y 0 punto.

## Información

En cuanto a información sobre el proceso de descentralización, se parte del supuesto que el conocimiento es escaso, por tratarse de una reforma inédita y de poco alcance según se discutió antes, restringida al ámbito político institucional y a algunas de las atribuciones de los actuales intendentes regionales, reservando sin embargo, un gran peso para los delegados presidenciales (es lo que ha concentrado el debate a nivel de los actores políticos). Por ello se optó por distinguir entre quienes no han escuchado hablar del tema y quienes al menos saben que se realizarán elecciones de gobernadores regionales y que habrá un proceso de transferencia de

competencias. Los resultados avalaron el supuesto inicial de que existe poco conocimiento, pero aún así el análisis permitió distinguir entre dos segmentos en la población.

Se considera como informada a la persona que responde que sí ha oído hablar de alguno de los dos procesos.

## **Expectativas**

Al tratarse de un proceso aún no implementado en el momento de encuestar, se consultó sobre expectativas más que sobre resultados concretos. Se seleccionó una pregunta muy general de tres alternativas las que se convirtieron luego en una dicotomía: quienes consideran que el proceso de descentralización “será un impulso a las regiones” (expectativa positiva) y quienes piensan que “dejarán las cosas más o menos igual que ahora” o que “traerán más problemas para el desarrollo de la región” (expectativa escéptica).

## **Áreas de política pública e interés por regionalizar**

Para el análisis de este ámbito se seleccionó una pregunta que consultaba a los encuestados qué ámbitos o servicios de competencia del estado, deberían ser gestionados en los niveles regional y comunal.

## **Resultados**

### **Participación**

La participación en organizaciones alcanza al 35% de los encuestados, este resultado es consistente con otras encuestas previas regionales y nacionales, aún cuando el número total de organizaciones no cesa de incrementarse (Sociedad en Acción, 2020: 22). Tal como se indicó en la metodología, nuestra definición de participación va más allá de las organizaciones formales y apunta a un índice que incluye diferente tipo de acciones colectivas y también

el uso de redes sociales en internet. Nuestra definición amplía significativamente la participación al considerar diversas modalidades, estableciendo también una cierta medida de intensidad. Si sólo la consideramos en términos dicotómicos, se obtiene que casi dos tercios de los encuestados reportan alguna modalidad de participación. Si elevamos el estándar a quienes han participado al menos en dos tipos de actividades, el porcentaje alcanza un 42%. El detalle por región se encuentra en la Tabla 2.

**Tabla 2** – Porcentaje de la población que participa en actividades colectivas.

Regiones	Baja		Media	Alta
	No ha participado	Ha participado en un tipo de actividad	Ha participado en 2 tipos de actividades	Ha participado en 3 ó 4 tipos de actividades
Antofagasta	53%	19%	14%	14%
Coquimbo	35%	22%	15%	28%
Metropolitana	31%	26%	16%	26%
O'Higgins	32%	25%	17%	26%
Ñuble	19%	20%	22%	39%
Bío Bío	48%	24%	14%	14%
Araucanía	32%	12%	20%	36%
Los Ríos	32%	22%	20%	26%
Los Lagos	34%	30%	16%	19%
Promedio	35%	22%	17%	25%

Fuente: elaboración propia con datos de Barómetro Regional 2019.

Se aprecia que las diferencias regionales son significativas. Mientras Antofagasta y Bío Bío presentan los menores porcentajes de participantes; la RM, O'Higgins, Araucanía y Los Ríos alcanzan casi el 70% de participantes, considerando todas las modalidades. Haciendo un análisis más específico sobre la participación como categoría agregada por región, destacan Ñuble y Araucanía con una intensidad mayor en formas de acción participativa. En estas regiones quienes muestran alta participación, superan el 35% de la muestra. Por el contrario, se observa Antofagasta seguida de Bío Bío

en el otro extremo, con mayor porcentaje de personas que no participan en ninguna de las modalidades encuestadas (alrededor del 50%) y con el menor porcentaje de personas en alta participación, donde ninguna de estas dos regiones alcanza el 15%. Por su parte, al considerar las diferentes modalidades, apuntando a la estructura interna de la participación regional, la variable de acción “en el espacio público” tiene el mayor porcentaje promedio (45%), seguido de la acción “comunitaria” (39%), mientras la participación “en organizaciones” alcanza a un 35% y la virtual “en redes sociales” 33%. Estos datos sugieren que la acción colectiva ha ido adquiriendo una dinámica mayor que la de la participación en grupos organizados, una tendencia contemporánea que ha sido observada también en otros análisis, especialmente a partir de 2011. El perfil participativo de cada región difiere internamente, lo cual también es un dato relevante de observar. Si tomamos solamente los datos extremos en cada categoría, Ñuble ofrece el valor más alto en tres categorías (comunitaria, espacio público y organizaciones), mientras la región Metropolitana lo tiene en redes sociales. En los porcentajes más bajos se ubica Bío Bío (comunitaria y espacio público) y Antofagasta en redes sociales y organizaciones.

## **Información**

El promedio de personas que cuenta con alguna información sobre los procesos más básicos de descentralización que está en implementación desde 2020 alcanza casi a un cuarto de los encuestados.<sup>2</sup> Mientras un 16% ha escuchado de alguno de los dos procesos (elección de gobernador regional y transferencia de competencias), quienes han escuchado hablar de ambos sólo llega al 9% de los respondentes. Existe un claro desafío de socialización de

---

<sup>2</sup> El actual proceso de descentralización en Chile contempla dos dimensiones política y administrativa. La primera se concreta a través de la elección directa del nuevo Gobernador Regional, que inicialmente se realizarían en octubre de 2020 y fueron postergadas hasta abril de 2021 a raíz de la pandemia; y la segunda, la transferencia de competencias desde el nivel central al nivel regional.

esta importante innovación en el proceso político. La tabla 3 presenta el detalle por región.

**Tabla 3** – Nivel de conocimiento de la población sobre el proceso de descentralización en Chile.

Región	He oído de alguno de los procesos de descentralización
Antofagasta	17%
Coquimbo	25%
Región Metropolitana	25%
O'Higgins	28%
Ñuble	28%
Bío Bío	21%
Araucanía	23%
Los Ríos	29%
Los Lagos	25%
<b>Promedio</b>	<b>24%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

Si se considera que el cuadro muestra que hay diferencias entre regiones, estas no son muy relevantes, puesto que ninguna de las regiones estudiadas alcanza el 30% de personas que ha escuchado hablar de alguno de estos procesos de descentralización. Destacan en el tramo superior las dos regiones de más reciente formación y relativamente más pequeñas (Ñuble y Los Ríos), pero también O'Higgins, donde no se registra un proceso de presión descentralizadora. Antofagasta aparece como la región más "desinformada", seguida de Bío Bío.

## Expectativas

En términos generales no se aprecia una expectativa mayoritariamente positiva con respecto a estos procesos descentralizadores. El 45% de las respuestas considera que será un impulso a las regiones, pero un casi equivalente 43% cree que las cosas no cambiarán mayormente, lo que podría deberse tanto a la falta de información como a la desconfianza generalizada en los procesos político-institucionales en el país. A esta desconfianza se

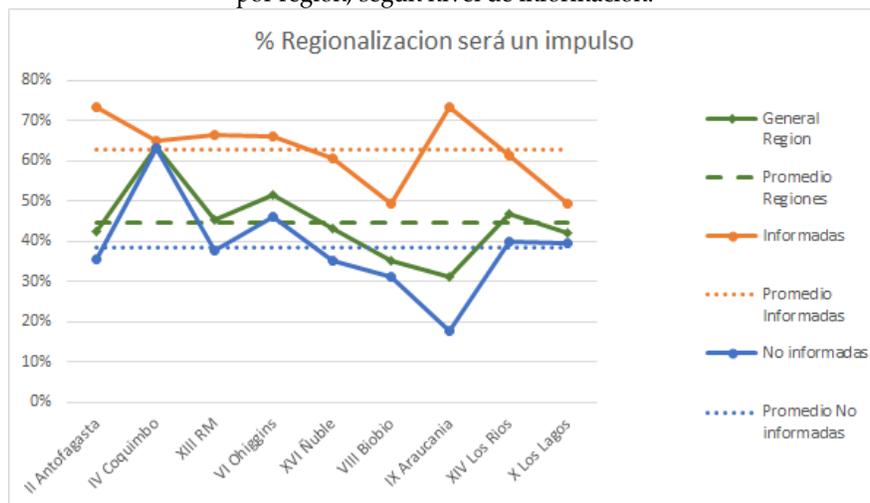
suma quienes creen que el proceso “traerá más problemas a la región” (12%), con lo cual se configura una mayoría escéptica sobre el proceso. El gráfico 1 muestra el detalle por región, desagregando al mismo tiempo la expectativa según si la persona está o no informada. La expectativa mayormente positiva sólo se registra en dos regiones (Coquimbo y O’Higgins), mientras por el otro extremo, las más escépticas son Araucanía y Bío Bío. No es posible sacar conclusiones de estos datos, pero podría sugerirse una interpretación coyuntural para el caso de Coquimbo y una más estructural para el caso de las regiones “escépticas”. La situación de Coquimbo podría deberse al hecho de que la autoridad que encabezó las reformas, fue el Subsecretario de Desarrollo Regional Ricardo Cifuentes (2014 - 2018), quien anteriormente había sido intendente de la Región de Coquimbo (2006 - 2010), siendo la primera vez que un ex intendente era nombrado a cargo de la cartera responsable de estos temas. Al momento de cerrar este artículo, Cifuentes es candidato a gobernador regional en Coquimbo. En el caso de Araucanía y Bío Bío, se trata de las regiones de mayor porcentaje de población mapuche, donde se registra una histórica demanda por reivindicación territorial, cultural, derechos indígenas, autonomía y representación, que en ocasiones ha desembocado en graves conflictos y hechos de violencia. Podría pensarse que las reformas políticas propuestas, que no incluyen ninguna de esas materias, no responden adecuadamente a los requerimientos de mayor complejidad que se plantean en el debate regional.

### **Relación entre las variables estudiadas**

Como se comentó en la metodología, se analizará si las expectativas varían según el nivel de información, dado que con ello se espera establecer si se trata de un problema de socialización de la información o si estamos en presencia de otros fenómenos de naturaleza distinta. Al respecto, los resultados indican que en promedio las expectativas positivas sobre el proceso de descentralización son sustantivamente mayores entre las personas

informadas acerca del mismo, reafirmando el desafío de hacer de este un proceso mucho más conocido entre los habitantes del país. El gráfico N°1 muestra un panorama regional.

**Gráfico 1** – Expectativas positivas sobre el proceso de descentralización política por región, según nivel de información.



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

El gráfico permite apreciar situaciones particulares. Contrastan fuertemente dos regiones, en una (Coquimbo) el hecho de estar informada no tendría influencia sobre las expectativas, mientras que en la otra (Araucanía) este hecho tendría una importancia mayor. En Coquimbo las expectativas de los informados se acercan al promedio nacional y coinciden con las de los no informados. En Araucanía ocurre lo contrario. En esta región los informados tienen la expectativa más “positiva” mientras que los no informados tienen las más “escépticas y negativas” del país. Como se indicó antes, Coquimbo es la región con el mayor porcentaje de personas que tienen una expectativa positiva, mientras Araucanía es la región con el menor porcentaje de estas personas. Podríamos decir que en general el apoyo a la descentralización es privativo de un pequeño grupo de personas informadas, con la excepción de Coquimbo, y con la Araucanía y Antofagasta como ejemplos más agudos. Si

continuamos con la línea de interpretación política esbozada anteriormente, podríamos mencionar el hecho de que en ambas regiones existen actores fuertemente comprometidos con el proceso de descentralización, y que probablemente han ejercido un rol relevante en sus respectivos territorios. Para el caso de Antofagasta cuenta con un senador fuertemente comprometido con la descentralización que ejerce como líder de la bancada regionalista del Congreso, ex candidato presidencial, quien cuenta con una figuración mediática importante a nivel nacional. Para el caso de la Araucanía, en dicha región se encuentra la sede y motor de diversas iniciativas en materia de descentralización, nos referimos a la Fundación Chile Descentralizado, quien bajo el liderazgo de un ex rector de la Universidad de la Frontera ha cumplido un rol fundamental en la promoción de reformas en la materia. En ambos casos estaríamos en presencia de una adhesión “elitista” o circunscrita a ciertos círculos de actores regionales, mientras en Coquimbo la adhesión estaría más expandida.

### **Transversalidad de la demanda descentralizadora por sector: ¿Qué descentralizar?**

A continuación se muestra el interés de las regiones por descentralizar una serie de servicios públicos asociados a políticas sociales de interés territorial. Una visión general indica que la presión descentralizadora no se expresa como reducción de las funciones del gobierno central. Antes bien existen servicios y sectores de la acción pública que se considera que mayoritariamente deben ser cumplidos por el gobierno central. En promedio, la asignación de esas funciones es sustantivamente mayor que las asignadas a gobiernos regionales y locales. Por cierto dichas percepciones pueden ser tanto interpretadas como inercias del centralismo actual así como una expectativa “modesta” o “autolimitada” con respecto a la descentralización. El panorama nacional por sector se expresa en la siguiente tabla.

**Tabla 4 – : Niveles de gobierno deseados por área de política (%)**

Área de Política	Gobierno central	Gobierno regional	Gobierno local
Salud Pública	55	30	16
Educación Pública Básica y Media	58	35	15
Administración del Transporte Público	38	42	20
Vivienda y Desarrollo Urbano	40	38	22
Protección del Medio Ambiente	49	32	19
Construcción de Grandes Obras Públicas	56	33	11
Localización de Grandes Empresas e Industrias	46	40	14
Promedio	47,7	35,7	16,7

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

En primer término se observa que la división de funciones entre “gobierno central” y “gobiernos regionales y locales”, divide la opinión ciudadana en dos mitades (con claro predominio de lo regional en el nivel subnacional). Una segunda constatación es que las áreas de política donde predomina una disposición “centralizadora” se refieren, por una parte, a funciones tradicionales del gobierno central como lo es la construcción de gran infraestructura pública. Por otra, e inmediatamente después en prioridad, aparecen aquellos servicios que iniciaron la descentralización en los años ochenta: salud y educación pública, los cuales se encuentran en la actualidad bajo administración municipal. Se puede pensar que a esto último subyace un balance crítico del proceso de municipalización llevado a cabo por la dictadura y una reivindicación de roles tradicionales del Estado chileno en el área social. En todos los demás sectores, el número de personas que prefieren los niveles subnacionales es mayor que el de aquellas que prefieren la administración central. Transporte y Vivienda encabezan la demanda descentralizadora, ambos con preferencia por el nivel regional. A nivel regional resulta especialmente preferida la administración del transporte público y la localización de grandes empresas e industrias. Si bien el nivel municipal no es el preferido en ningún sector, la mayor demanda por descentralizar

hacia este nivel se da en materia de vivienda. Todos ellos son justamente ámbitos donde se han registrado importantes conflictos entre los territorios y la administración central. No ocurre lo mismo, en cambio, con la protección del medio ambiente, que también ha sido motivo de conflictos, pero donde la demanda apunta de manera dividida hacia el nivel central y los niveles subnacionales. En cualquier caso, se trata de sectores de la acción pública que actualmente se encuentran muy fuertemente centralizados, especialmente los dos primeros. Por otra parte, se puede plantear un análisis por región. En la tabla N°5 se observan diferencias en las preferencias de cada región y en la intensidad del interés. Ñuble y Araucanía marcan la mayor amplitud, entendida como cantidad de sectores a descentralizar, e intensidad, entendida como el porcentaje de personas que están de acuerdo con descentralizar, de demanda por entregar el manejo de los servicios a los niveles subnacionales. A ellas se suma Coquimbo, que sin embargo muestra diferencias sustantivas entre los diferentes sectores o áreas de política. En la Región Metropolitana, en cambio, la predisposición a descentralizar los servicios es mucho más reducida.

**Tabla 5** – % de la población que indica qué servicio debería estar bajo la gestión de una autoridad regional o comunal.

Servicio/ Región	Salud	Educación	Transporte	Vivienda	Medio ambiente	Obras Públicas	Localización industrias	Prom. Entre Servicios
Antofagasta	35%	43%	58%	55%	38%	46%	46%	46%
Coquimbo	48%	61%	67%	60%	54%	46%	46%	55%
Metropolitana	24%	26%	30%	35%	25%	27%	35%	29%
O'higgins	41%	41%	66%	60%	40%	40%	51%	48%

Ñuble	73%	73%	82%	84%	72%	67%	75%	75%
Bío Bío	35%	42%	58%	49%	52%	30%	48%	45%
Araucanía	62%	65%	72%	81%	68%	51%	68%	67%
Los Ríos	41%	42%	59%	57%	50%	38%	57%	49%
Los Lagos	39%	51%	58%	55%	50%	41%	52%	49%
<i>Prom. Entre Regiones</i>	44%	49%	61%	60%	50%	43%	53%	

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta Barómetro Regional 2019.

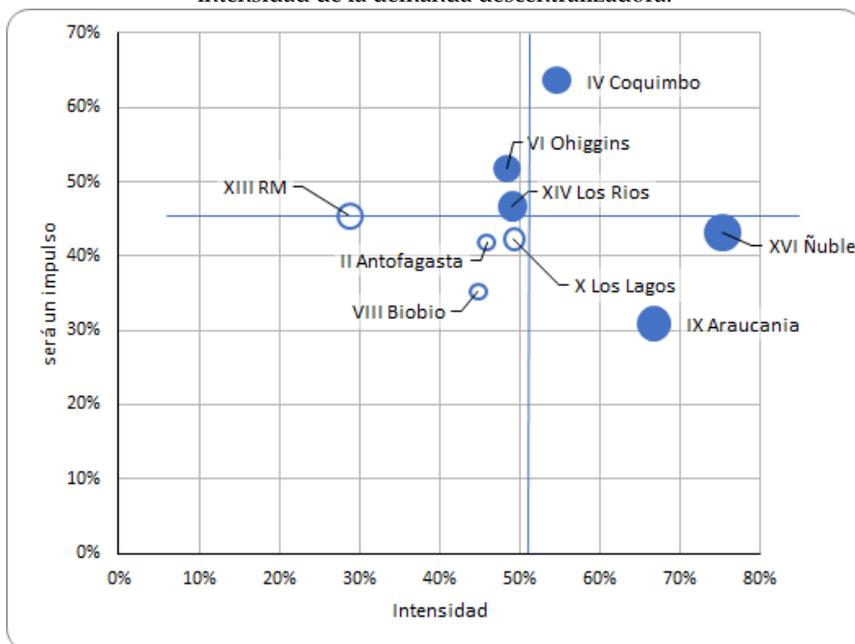
En términos de sectores, en todas las regiones no metropolitanas, con excepción de la Araucanía, se demanda prioritariamente la descentralización del transporte público, lo que puede entenderse como un resultado del proceso iniciado con la crisis del sistema de transporte en Santiago que ha llevado a la inyección de cuantiosos recursos en la capital y ha sido utilizada en el debate público como aval para el proceso descentralizador.

### **Hacia una tipología de regiones**

El análisis realizado permite agrupar a las regiones en categorías según su disposición general ante el proceso que se inicia. Mientras su diseño es homogéneo y solo admitirá solicitar competencias diferenciadas a partir del segundo año de los nuevos gobiernos regionales, las regiones muestran desde ya patrones de disposición y expectativa muy diferenciados. Ello aconsejaría una implementación también diferenciada, tomando en cuenta la expectativa, intensidad de la demanda y la “masa crítica” regional. Es posible pensar que las regiones que cuentan con una “masa crítica” regional más fuerte, serán contrapartes activas del proceso. Pero dependiendo de su expectativa (positiva o escéptica) y sobre todo de cuan fuerte sea su demanda descentralizadora pueden

variar su disposición en la primera etapa del proceso de instalación de los gobiernos regionales. De acuerdo a lo anterior, las combinaciones posibles entre las tres variables seleccionadas son ocho: cuatro de ellas corresponden a regiones con “mayor masa crítica” (quienes participan en dos o más tipos de actividades se ubican por sobre el promedio) y combinan una expectativas positivas o escépticas mayores al promedio e intensidad de la demanda (mayor cantidad de áreas de política confiadas al nivel subnacional) mayores o menores al promedio. El gráfico 2 ilustra la posición relativa de las diferentes regiones em relación a estas tres variables. En el gráfico el tamaño de las burbujas es proporcional a la cantidad de personas con participación alta o media (en dos o más acciones). Las llenas de color están por sobre el promedio, mientras las vacías están bajo el promedio en ese indicador. La flecha vertical indica los porcentajes de expectativa positiva (“será un impulso a la región”), mientras la flecha horizontal según la intensidad de la demanda descentralizadora (mayor cantidad de servicios o áreas de política demandados de poner bajo administración de los niveles subnacionales).

**Gráfico 2** – Distribución de las regiones según participación, expectativas e intensidad de la demanda descentralizadora.



Fuente: elaboración propia en base a datos de encuesta Barómetro Regional 2019.

De acuerdo a la graficación nos parece que los ocho tipos lógicos pueden dar lugar a tres grandes categorías de regiones y anticipar su posible comportamiento en relación al proceso en la etapa inicial.<sup>3</sup>

**Tipo 1: Regiones con sociedades pasivas, proceso descentralizador de baja intensidad o potencialmente cooptado.** Se trata de regiones cuya presencia y disposición de actores regionales es menos protagónica; en todas ellas existe una expectativa más escéptica y al mismo tiempo la demanda es menos intensa. En ellas es esperable un comportamiento más bien pasivo y dependiente de la acción de la autoridad electa. Ello puede traducirse en un proceso

<sup>3</sup> Varios de los tipos lógicos no tienen un caso empírico entre las regiones estudiadas: uno de ellos es el de alta participación, expectativa escéptica y demanda de baja intensidad. La que más se acerca es la Región Metropolitana, que es un caso diferente a todas las demás. Por otra parte, ninguna de las regiones con participación por debajo del promedio tiene expectativas positivas ni tampoco demanda más alta que el promedio.

más lento, o bien a la cooptación de la región por parte de liderazgos clientelares o “elitistas”, con baja involucración ciudadana. Es el caso de Antofagasta, Bío Bío y en menor medida Los Lagos. **Tipo 2: Regiones con sociedades activas pero demanda menos intensa, proceso descentralizador bien articulado:** Se trata de regiones con mayor presencia de actores regionales o ciudadanos participativos, que presentan una expectativa positiva hacia el proceso de descentralización, pero cuya demanda es relativamente poco intensa. En estos casos es esperable un apoyo claro al proceso, con menor nivel de conflictos en relación a la velocidad del proceso y los márgenes de autonomía. El liderazgo regional debiese tener contrapartes sociales activas y cooperativas con el proceso. Es el caso de O’higgins y Los Ríos. **Tipo 3: Regiones con sociedades activas y demanda intensa, proceso descentralizador con fuertes presiones por la autonomía.** A diferencia de los tipos anteriores, en las regiones que cuentan con una alta masa crítica y una mayor demanda, es esperable una presión más activa, que puede ser canalizada en liderazgos más autonómicos. Este tipo agrupa regiones más “escépticas” (Ñuble y Araucanía) y una región con expectativas positivas (Coquimbo). En las primeras es esperable una mayor conflictividad y disputa sobre el ritmo y alcance del proceso, con fuertes presiones sobre el liderazgo regional. en Coquimbo puede producirse frustración si las altas expectativas no se cumplen, pero es esperable un mayor acuerdo entre el liderazgo regional y la sociedad coquimbana.

## Conclusiones

La investigación realizada apuntó a establecer algunas condiciones básicas que pueden reconocerse en la ciudadanía de las regiones de Chile, en el momento de inicio del proceso de descentralización. Puede considerarse así como una “línea de base” del proceso, en términos de sus contrapartes sociales. Ello permitirá luego analizar la evolución del proceso a partir de estos datos. Tal como anticipamos, el panorama entre las regiones no es homogéneo

y permite pensar en diferentes desarrollos a futuro. Las diferencias encontradas entre regiones refuerzan la necesidad de realizar investigación en el ámbito subnacional, no tanto en términos de “cómo se implementa” la política, sino más bien de cómo se construye una esfera pública regional y un proceso de redistribución del poder político.

La expectativa general respecto del proceso es predominantemente escéptica, a lo que se suma una bajísima información respecto del mismo. Aquí se registra un fenómeno relevante, que probablemente se deba a la demora que sufrieron las reformas y las limitaciones que la propia ley aprobada establece para ellas. De tal manera que, en términos generales, se aprecia una necesidad de instalar el debate y la deliberación sobre las perspectivas del proceso, sobre la base de mucha mayor información sobre su significado.

Por otra parte, la demanda descentralizadora no es homogénea y lo propio sucede con las capacidades regionales o “masa crítica” que también difieren entre regiones. Esto significa que el proceso de descentralización no se implementará de igual manera en todas las regiones; por lo que estaremos frente a una descentralización asimétrica: mientras en algunas regiones se puede esperar un dinamismo social y actitud hacia la descentralización, en otras puede anticiparse un mayor nivel de conflictividad y la intensificación de las demandas autonómicas.

Combinando los diferentes factores mencionados, es esperable una implementación difícil del proceso en su primera etapa. Nuestros datos sugieren que el respaldo activo será reducido y que tenderán a predominar o bien el comportamiento más bien pasivo y dependiente de la autoridad o bien el fortalecimiento de las demandas autonómicas en regiones con mayor masa crítica. Este último comportamiento no puede entenderse como oposición, pero sí como una presión fuerte sobre una institucionalidad que ha sido débil en el diseño político. Con todo, la tipología de regiones permite observar el comportamiento diferencial entre ellas y profundizar en los rasgos que determinan su actitud hacia el proceso. Por cierto

habrá que observar también la evolución de los liderazgos regionales y los modos de relación con los “delegados presidenciales”, también una figura nueva en el panorama regional. Uno de los aspectos a destacar es la importancia que va adquiriendo la acción colectiva como una herramienta de participación para influir en los asuntos públicos a nivel subnacional. En el futuro, cuando haya una mayor instalación del proceso de descentralización en Chile, sería interesante analizar cómo los movimientos sociales o instancias colectivas, eventualmente van asumiendo un protagonismo en la orientación y en el diseño de políticas públicas a nivel territorial.

Un desafío para los países, sobre todo para aquellos que están impulsando procesos de descentralización, es demostrar y sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia que tienen este tipo de reformas para el bienestar y calidad de vida de la población. Las comunidades regionales deben conocer y valorar que un estado más descentralizado se puede traducir en una mejor democracia y también, en una gestión pública más oportuna frente a problemas o asuntos públicos regionales o locales.

### **Agradecimientos:**

Esta publicación, parte de su elaboración y diseño, fue financiada a través del proyecto de investigación Fondecyt 1180496; por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID). Chile.

### **Referências**

- AHMAD, M.; TALIB, N. Empowering local communities: decentralization, empowerment and community driven development. *Quality & Quantity*, 49(2), 827-838. 2015
- ALVAREZ, R.; RENDON, J. El territorio como factor del desarrollo. *Revista Semestre Económico*, 13(27),39-62, 2010.

- ANDREWS, C. W., & de Vries, M. S. High expectations, varying outcomes: decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden. **International Review of Administrative Sciences**, 73(3), 424–451, 2007.
- BOISIER, S. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. **Revista Eure** (Vol. XXX, Nº 90), pp. 27-40, 2004.
- DEBUYST, Frédéric. Lógicas y sentidos de los enfoques territoriales. **Revista Polis**, Santiago, v. 8, n. 22, p. 21-37, 2009.
- DELAMAZA, G.; ROBLES, C.; MONTECINOS, E.; OCHSENIUS, C. Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile postransicional: ¿Desafiando la política o recreando sus límites?. **Gestión y política pública**, 21(1), 45-86. 2012.
- KESSY, A. Decentralization and Citizen's Participation: Some Theoretical and Conceptual Perspectives. **African review**, 40(2), 215-39. 2013.
- MENTOR, I. Decentralization and the Increased Autonomy in Local Governments. **Procedia Social and Behavioral Sciences**, Volume 109, 459-463, 2014.
- MONTECINOS, E. Centralismo y descentralización en Chile. Pasado, presente y propuestas de futuro. Santiago: RIL Editores. 2020.
- NADEEM, M. Analyzing good governance and decentralization in developing countries. *Journal of Political Sciences and Public Affairs*, 4(3), 209-220, 2016.
- SPINA, N. Decentralisation and political participation: An empirical analysis in Western and Eastern Europe. *International Political Science Review*, 35(4), 448–462, 2014.
- STOYAN, A.; NIEDZWIECKI, S. Decentralization and democratic participation: The effect of subnational self-rule on voting in Latin America and the Caribbean. **Electoral Studies**, 52, 26-35. 2018.
- TSELIOS, V.; RODRÍGUEZ-POSE, A. Did Decentralisation Affect Citizens' Perception of the European Union? The Impact during the Height of Decentralisation in Europe. **Economies**, 8, 38, 2020.
- VAN DEN BRANDELER, F.; HORDIJK, M.; SYDENSTRICKER-NETO, J. Decentralization, participation and deliberation in water

governance: a case study of the implications for Guarulhos, Brazil. **Environment and Urbanization**, 26(2), 489-504. 2014.

WEBER, L., Glaser, M., Gorris, P., & Ferrol-Schulte, D. Decentralization and participation in integrated coastal management: Policy lessons from Brazil and Indonesia. **Ocean & coastal management**, 66, 63-72, 2012.



# REFLEXIONES SOBRE LO COMÚN Y EL TERRITORIO EN LAS INTERVENCIONES ESTATALES DURANTE LA PANDEMIA: ARGENTINA Y BRASIL EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

Javier Ghibaudi  
Ariel Garcia

## Introducción

En el campo de los estudios urbanos y regionales, la pandemia del covid-19, sus conflictos políticos y disputas interpretativas, han actualizado una serie de debates y categorías relevantes para el debate latinoamericano. La naturaleza y el papel del Estado capitalista en nuestra periferia, lo común como institución y la dinámica de las desigualdades sociales y territoriales son cuestiones clave en las disputas por comprender los efectos de la pandemia y los caminos para su enfrentamiento político. Especialmente, también ha vuelto a cobrar vigor la discusión acerca de la naturaleza y características de los estados capitalistas periféricos, sus potencialidades y limitaciones. En este escenario, los conceptos de periferia, dependencia, marginalidad han condensado una parte significativa de las discusiones sobre la especificidad latinoamericana, principalmente a partir de los trabajos seminales de Prebisch (1949) y el debate de las décadas de 1960 y 1970.

Durante las primeras dos décadas del siglo XXI, el debate arriba expuesto se actualiza entre quienes poseen interés en indagar la articulación de un proceso de neoliberalización global, sus consecuencias en el mundo del trabajo y las formas de dominación política, donde la integración social estaría amenazada frente al privilegio de la acumulación de capital y la “no sociedad” (GUILLUY, 2019) aunque también donde se pueden registrar resistencias y potencialidades en la construcción de lo común (LAVAL y DARDOT, 2015; CINGOLANI y FJELD, 2019).

Estas tensiones y contradicciones aparecen en el debate político durante la coyuntura de la pandemia del covid (2020-2021). Las relaciones y reformulaciones de la dinámica Centro-Periferia en el sistema geopolítico se evidencian en las tensiones en la producción y distribución de vacunas. En los países de Latinoamérica, la capacidad de las *élites* económicas de imponer sus estrategias de acumulación del capital en una forma inmedatista, se manifiesta en ideas-fuerza instaladas en la agenda comunicacional tales como “la economía no puede parar” o “la cuarentena más larga del mundo”. Al mismo tiempo, esas élites intensifican los embates políticos, y de escala, poniendo en la agenda pública el debate en torno al ámbito de gestión de gobierno que debe ser responsable por gestionar la pandemia y sus costos. Usualmente, este proceso se reproduce en una constante electoralización y espectacularización de la política. En Brasil, además, la agenda política de privatizaciones, expoliación de recursos naturales y retirada de derechos parece dirigirse a aprovechar la crisis sanitaria y el debate emergencial para seguir avanzando fuera del campo de la atención pública, normalizando a la gestión privada como sinónimo *sine qua non* de gestión eficiente. Por citar solamente un ejemplo, recientemente se trató de la privatización de los servicios de agua y saneamiento públicos en el Estado de Río de Janeiro (HIRATA; CARRO, 2021). En Argentina, frente a la decisión del gobierno nacional de coordinar las restricciones y aislamiento en los picos de contagio, la políticamente significativa Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la capital argentina, gobernada por el principal partido opositor a la gestión federal) se niega a seguir la jurisdicción nacional e ignorar las consecuencias de sus decisiones. Esta falta de acatamiento a la regulación federal y consecuente carencia efectiva de coordinación - explicado por la electoralización de la política- afecta formalmente a sus cerca de 3 millones de habitantes y a otros 13 millones que habitan su periferia aunque formalmente residen en otra jurisdicción federal (la Provincia de Buenos Aires). Tanto la Ciudad Autónoma como la periferia que se extiende sobre la Provincia integran la denominada Área Metropolitana de Buenos Aires. Esta región,

intensamente abordada en la agenda académica en relación a su interacción inter-jurisdiccional y a sus dimensiones de tensión social, política y económica, ha sido ignorada por la Corte Suprema (el Supremo Tribunal Federal) en su aval a la desobediencia capitalina, en lo que en el debate político se ha definido como la disputa por la “auto-no-vida” frente al reclamo formal de “autonomía” capitalino (TEALDI, 2021).

La catástrofe humanitaria mundial acaecida durante 2020 y 2021, ha provocado inmediatas, aunque no menos importantes, reflexiones y análisis que exponen cambios y persistencias de este tipo de tensiones y conflictos en epidemias anteriores, aportando datos sobre el papel del Estado, así como la naturaleza y dinámica social y territorial de las desigualdades (ALMICO, GOODWIN, SARAIVA, 2020) y poniendo en foco la propia noción de lo común (LAVAL y DARDOT, 2015). En ese sentido, se observa cómo en el final del siglo XIX la epidemia de la fiebre amarilla aparecía en momentos de conformación del Estado liberal y oligárquico en Brasil y Argentina en su inserción internacional agro-exportadora. Por un lado, sobresale la intensificación de las consecuencias de la inserción subordinada en el comercio exterior en las clases subalternas, así como la oposición de las élites económicas a restricciones a la circulación de las mercancías en general y la fuerza de trabajo en particular. Por otro lado, se muestra cómo justamente en esos momentos de degradación sanitaria (y de las condiciones para la reproducción de la vida) comenzaron a establecerse instancias públicas de coordinación en torno a la Salud Pública, articulando tanto la infraestructura de atención médica como de prevención y mejora de las condiciones de vida colectivas con foco en obras de saneamiento -agua potable, cloacas y otras obras urbanas.

En función del problema de investigación planteado, el objetivo de este trabajo es ofrecer reflexiones preliminares, en perspectiva histórica y comparativa, sobre los conflictos, tensiones y resistencias en torno al enfrentamiento de epidemias y las distintas formas de concebir y gestionar lo común en un contexto creciente de las desigualdades sociales y territoriales. Para ello, nos proponemos un

enfoque diacrónico, que parte de la pandemia por covid (2020-2021) y observa las formas de gestión que las ciudades del Estado de San Pablo (Brasil) y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires desplegaron para sus respectivas epidemias de fiebre amarilla, a fines de siglo XIX.

Se trata de una investigación exploratoria, puesto que parte de un problema de investigación que se halla en construcción y que posee como meta última delimitar de forma concluyente sus contornos y límites. En función del citado objetivo, nuestro enfoque metodológico es cualitativo. En cuanto a las fuentes de información, este estudio preliminar se centra en las de tipo secundario (bibliografía académica, sobre todo aportes conceptuales y estudios de caso).

Luego de esta Introducción pasamos a un tratamiento preliminar y analítico de los casos de estudio: las disputas en la construcción de lo común en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina y el Estado de San Pablo, Brasil. En una primera sección, observamos nuestras cuestiones en el contexto del enfrentamiento a la epidemia de la fiebre amarilla en el final del siglo XIX. En una segunda sección, discutimos los cambios y permanencias en configuración y disputa en la actual pandemia. En las consideraciones finales, retomamos nuestras cuestiones analíticas y referenciales teóricos buscando también motivar una agenda de investigación.

## **1. Estado, lo común y el territorio en epidemias I: analogías y contrastes a fines del siglo XIX en Buenos Aires y San Pablo.**

En el último cuarto del siglo XIX se intensifica la inserción agro-exportadora de América del Sur como Periferia del sistema capitalista global comandado por Gran Bretaña y su consolidada revolución industrial. Como señala Polanyi (2007), la integración al mercado capitalista involucraba intensificar la mercantilización de la naturaleza y del trabajo humano, con crecientes flujos de mercancías, migraciones y relaciones de deuda y altas finanzas. Según Polanyi, las nuevas regiones integradas a dicho sistema

debían, además, articularse en el seguimiento de un patrón oro internacional y un régimen constitucional liberal, requisitos exigidos para integrarse en el libre comercio y las finanzas internacionales. Esta intensificación de la globalización (BÉRTOLA y OCAMPO, 2013) se ha ido articulando de forma análoga sobre bases históricas diferentes en Brasil y Argentina.

Durante el siglo XIX, se trataba de la consolidación de las elites latifundistas en un territorio marcado por más de tres siglos del *sentido de la colonización* (PRADO JR, 2011) donde sociedad y territorio se estructuraron por un objetivo externo, la producción para la acumulación mercantil europea, teniendo como matriz marcante la esclavitud. De hecho, la independencia y unidad territorial del Brasil se fundamentan, según varios autores, en el interés común de las elites en mantener la esclavitud (SARAIVA, 2020; PORTO-GONÇALVES, 2006), siendo uno de los últimos países a abolirla, en 1888. Como parte de este proceso, además, las élites económicas optaron por sustituir mano de obra esclava por mano de obra asalariada de origen europeo, con destaque para la política migratoria del Estado de San Pablo en la consolidación de su sistema cafetero.<sup>1</sup>

En la Argentina la articulación entre Estado y territorio en la colonización se dio de forma diferente, aunque privilegiando también las elites latifundistas y las ligadas al comercio y finanzas internacionales. Como bien describen diversos autores, como Rofman y Romero (1974), el territorio de la actual Argentina era marginal en el sistema colonial español, ganando estatus de virreinato solamente en el último cuarto del siglo XVIII. La región de Buenos Aires, antes caracterizada por el contrabando por su puerto en los márgenes de la riqueza del Alto Perú, gana especial relevancia en el siglo XIX, especialmente en su segunda mitad, en su integración internacional como puerto exportador de la producción agropecuaria templada de especial interés para el sistema

---

<sup>1</sup> El caso del café, consolidado en el último cuarto del siglo XIX -como se ha descrito en el clásico análisis de Wilson Cano (1998)- como el producto que dinamiza las exportaciones del Brasil y la transformación del territorio y la acumulación de capital, con centro en el Estado de San Pablo.

internacional marcado por la revolución industrial triunfante. Formalmente independiente desde 1816, Argentina atraviesa el siglo XIX con conflictos internos entre sus élites hasta el triunfo en el último cuarto de ese siglo del proyecto liberal liderado por Buenos Aires. En ese momento se consolida la inserción agropecuaria exportadora estructurando un territorio orientado hacia el comercio exterior con la concentración del poder político y económico en la región de su capital.

Es dentro de ese marco de inserción internacional y construcción del Estado Liberal periférico que, por los mismos puertos donde desembarcaron mercancías y personas ingresaron también los microorganismos causantes de las epidemias. Se trata de un intercambio fundamental en la historia de la humanidad como bien destacado por la Historia Ambiental, y autores como Crosby (2003), Diamond (1997) y Martins (2020). A fines del siglo XIX el capítulo sudamericano de las pandemias se configuró con la fiebre amarilla de particular intensidad, justamente, en las ciudades portuarias de Santos y Buenos Aires y, a partir de ellas, en los circuitos productivos agro-exportadores entrelazados por el ferrocarril, además de la capital brasileña de Río de Janeiro (RIBEIRO, 2017 y 1991; SANTOS, 2020 y 2011).

En el antecedente inmediato de la Inglaterra industrial de mediados del siglo XIX, las aglomeraciones urbanas precarias y los flujos de un sistema capitalista cada vez más globalizado mostraban que las epidemias no solo afectaban con más intensidad a la clase obrera sino que también a la acumulación del capital en su conjunto, además de a las propias élites que no pudieran migrar hacia regiones más aisladas. Es de esa forma que se interpreta que haya sido justamente en Manchester donde surgieron los primeros Consejos de Salud Pública ya a finales del siglo XVIII. Esos consejos contribuyeron a destacar, claramente a partir de la década de 1830, la asociación entre condiciones de vida insalubre de la clase obrera, epidemias y consecuentes problemas para la producción defendiendo el desarrollo de infraestructura de saneamiento urbano y de atención médica (SANTOS, 2020).

En función de lo expuesto, se puede comprender que las epidemias y la acción estatal en su dinámica de conflicto y relación de clases y grupos sociales han de desarrollarse con sus particularidades en la periferia del sistema capitalista.

En Brasil, la fiebre amarilla va a expandirse, como hemos mencionado, en una sociedad marcada por su matriz esclavista y sus intensas desigualdades sociales y territoriales. No es por casualidad que la epidemia afectara con mayor intensidad a los barrios populares, sus *cortiços* (conventillos) y la población negra. Una forma de acción pública comandada por las elites pasó, justamente, por el control normativo y represivo de las formas de vida populares, siendo numerosos los estudios sobre la ciudad de Río de Janeiro (FERREIRA JR y FRIEDMAN, 2020) y en el estado de San Pablo (RIBEIRO, 2020; SANTOS, 2020; GUIMARÃES, 2020). Otra reacción de las élites fue la fuga hacia áreas más aisladas de la epidemia, como sucedió en el notorio caso de la incipiente ciudad de Campinas, en el complejo cafetero de San Pablo, donde una población de más de 50.000 residentes en el municipio y sus suburbios se redujo a menos de 5.000 en 1889, incluyéndose en esa huída las sedes de parte significativa de sus empresas (RIBEIRO, 2020, p. 164).

Nos interesa destacar cómo, en esa sociedad de matriz esclavista y racista, la acción estatal fue construyendo una comprensión del carácter público y común de las epidemias para el funcionamiento de la economía en su conjunto y los intereses, incluso de sobrevivencia física, de las élites. En el Estado de San Pablo, ya entonces la región económica más dinámica de Brasil, asociaciones empresariales, de inmigrantes, científicas y autoridades apoyaron la construcción, hasta entonces inédita, de un ámbito estatal de coordinación de Salud Pública con *status* jerárquico (SANTOS, 2011 y 2020). Ligado a la importante Secretaría de Agricultura, se establece la Comisión Estadual de Saneamiento y se promueve la creación de la compañía pública de agua y saneamiento (RIBEIRO, 2020), pasando a actuar enseguida y justamente en la ciudad portuaria de Santos (PAIVA, 2020). La tríada “urbanización-economía-salubridad” trascendió la creación de grandes hospitales

públicos y misiones lideradas por médicos líderes durante la epidemia, involucró también obras urbanas de canalización y consolidación de terrenos (SANTOS, 2011 y 2020). Pese a desconocerse aún la causa de la proliferación de la fiebre amarilla, esa acción estatal tuvo gran efectividad al anular, entre otras mejoras de condiciones de vida, los focos de proliferación del mosquito transmisor de la enfermedad (RIBEIRO, 2020).

Por su parte, en la Argentina en pleno ascenso del proyecto de inserción liberal, y como bien explican Ramacciotti y Rayez (2018), la epidemia de fiebre amarilla de 1871 significó un punto de inflexión en la política sanitaria y urbana.

Como señala Tortorello (2017, p. 9), la epidemia de la fiebre amarilla puede inscribirse en el marco histórico del proyecto urbanístico-reformista de la presidencia de Domingo F. Sarmiento (denominado “la ciudad nueva”). En este sentido, se trató de un cambio en la fisonomía de la ciudad y de la sociedad misma. La incorporación de la cuestión sanitaria como parte de la administración urbana de Buenos Aires puede registrarse con anterioridad al proceso independentista y desde 1821 se observa cómo en el proceso de reformas administrativas rivadavianas se gestaron medidas sanitarias. No obstante, estas regulaciones eran usualmente resistidas por distintos sectores sociales. Los controles sanitarios referidos a la vivienda popular, llamada de «conventillo», «tugurio» o «cortiço», así como la emergencia de su correlato (el visitador), exponen un vínculo de complementación entre las diferentes estrategias sanitarias adoptadas por los higienistas clásicos y por el “nuevo higienismo”, devenido de la “revolución pasteuriana” (TORTORELLO, 2017, p. 8).

El objeto de disputa era el sentido de las propias regulaciones. Así como hemos mencionado que durante la pandemia de covid-19, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha desarrollado por momentos una posición confrontativa y de cálculo electoralista frente a las disposiciones federales tendientes a reducir y regular la circulación, durante la epidemia desplegada un siglo y medio antes tuvo un rol complejo en el sentido efectivo de las normativas

municipales. Particularmente, en lo referido a las intromisiones, las arbitrariedades y los usos políticos de la higiene, la enfermedad y el contagio, en un contexto que estuvo marcado por acuerdos y tensiones, donde la autoridad y las jerarquías sociales articularon los vínculos de modo conflictivo (PITA, 2016, p. 63-68).

En el marco de la epidemia de fiebre amarilla de 1871 y con el pánico provocado por la reducción del 8% de su población nada menos que en la central y capital Buenos Aires, al tiempo que las elites huían también hacia zonas rurales, comenzó una política de infraestructura pública urbana y sanitaria. Los médicos lideraron misiones, también heroicas y hoy recordados con sus nombres en los principales hospitales de la ciudad en la actualidad como Cosme Argerich y Muñiz. Además de hospitales, fueron construidas viviendas provisorias para trasladar a los obreros de los conventillos durante los brotes de pandemia y realizadas importantes obras de drenaje de aguas y saneamiento básico. De hecho, y en más una analogía con el caso del estado de San Pablo, en 1880 es creado el Departamento, en este caso Nacional, de Higiene y posteriormente la emblemática empresa pública Obras Sanitarias de la Nación.

Así como en el caso brasileño, en Argentina, los ingenieros tuvieron un rol destacado en la gestión de la epidemia, impulsando proyectos de “construcciones transitorias” en madera. Las mismas posibilitaban que los sectores vulnerables pudieran distanciarse de los conventillos y mitigar parcialmente los efectos de los reiterados brotes. Por su parte, con la creación en 1880 del Departamento Nacional de Higiene, que reemplazó al antiguo Consejo de Higiene y luego de Obras Sanitarias de la Nación, se logró el abastecimiento de agua potable segura y el drenaje de las aguas servidas. Estos aspectos fueron considerados claves para reducir la tasa de mortalidad en la población. De este modo, la mejora en la calidad de vida ha posibilitado un discurso que promovía y convalidaba la realización de obras de agua y saneamiento como clave para garantizar la salud de las grandes aglomeraciones urbanas y la limitación de las infecciones (RAMACCIOTTI y RAYEZ, 2018).

## **2. Estado, lo común y el territorio en epidemias II: analogías y contrastes en la pandemia del covid-19 en contexto de neoliberalización.**

Como destacan diversos autores, la epidemia de fiebre amarilla de final del siglo XIX se articuló también con las diferencias sociales y territoriales y sus consecuencias fueron más sentidas en las clases subalternas, siendo objeto incluso de un mayor control policial (FERREIRA JR; FRIDMAN, 2020). Sin embargo, como buscamos destacar, fue en ese momento donde se crearon instituciones hoy vigentes para una comprensión pública de la salud y la infraestructura de saneamiento, como bien común.

Así como la acción estatal a fines del siglo XIX se enmarca dentro del proceso de inserción liberal, las condiciones en las que Brasil y Argentina enfrentan la actual pandemia se relacionan con el proceso de neoliberalización más amplio y sus especificidades en nuestra Periferia. Siguiendo a Brenner, Theodore y Peck (2010) y Harvey (2008), el proceso de neoliberalización, en sentido global, comprende la búsqueda por nuevas reglas de articulación entre el Estado y las clases capitalistas, dando mayor autonomía y poder de dirección a estas últimas. Especialmente a partir de la década de 1970, estaríamos frente a la mayor mercantilización de activos antes públicos, de los recursos naturales y una mayor libertad de movimiento y autonomía del capital, sobre todo en su forma financiera. Este movimiento general, tiene sus especificidades y tensiones regionales, siendo que para América Latina autores como Victor Ramiro Fernández (2016) destacan la exacerbación de la posición periférica de la región y su permanencia incluso en la primera década y media del siglo XXI. En ese período, según el autor, los gobiernos progresistas logran mejores condiciones de vida y distribución más igualitaria del ingreso pero sin afectar la dinámica capitalista en términos estructurales. De ese modo, esos logros intentarían ser rápidamente revertidos con el ascenso de gobiernos de reconocida orientación conservadora a partir de 2015.

En Brasil, marcado en la coyuntura inmediata por un ultra neoliberalismo desde 2016 (CRESPO y GHIBAUDI, 2019), la población en general enfrenta a la pandemia básicamente a partir de sus Sistema Único de Salud -SUS. Creado en la Constitución de 1988 a partir de largas luchas y conflictos, integra las diferentes escalas de acción estatal -municipal, estadual y federal- y paradójicamente comienza a funcionar en las puertas de la implementación de las llamadas reformas neoliberales de la década de 1990 (TEMPORELLI et al., 2021). En la continuidad y transformación de la neoliberalización en los primeros 15 años del siglo XXI, las políticas sociales y de valorización del salario mínimo no impidieron una mayor influencia de la lógica mercantil en el sector de salud, con la ampliación de la medicina privada admitida en 1988 junto al SUS como “complementar”. A partir de 2016, sin embargo, ocurrió no sólo un incentivo al sector privado sino también el desfinanciamiento de los servicios e infraestructuras públicas del SUS (TEMPORELLI et al, 2021). Del mismo modo, y pese a la directriz sanitaria de intensificar los cuidados de higiene, empresas públicas de saneamiento fueron objeto de re-estructuraciones orientadas a la obtención de lucros para sus accionistas privados, como ya venía ocurriendo en San Pablo, con eficacia diferenciada entre territorios centrales y periféricos (PAIVA, 2020) o ser el foco explícito de un nuevo ciclo de política de privatización, como la estimulada por la nueva ley de saneamiento no. 14.026 de julio de 2020 -en plena pandemia- (SILVA, 2020) y el esfuerzo financiero de la banca pública -del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)- y actores privados para privatizar la compañía de agua y saneamiento del Estado de Río de Janeiro -CEDAE- (HIRATA, 2021). Se trata de una diferencia sustancial con las políticas de creación de instituciones para la provisión pública de atención médica y servicios de agua y saneamiento respecto del final del siglo XIX. En la fase actual de vacunación, por otro lado, los principales soportes hasta el momento han sido los institutos públicos de investigación, desarrollo y producción de vacunas, aplicadas en la extensa y capilar red del SUS. Se trata de la

Fundación Federal Oswaldo Cruz -FIOCRUZ- y el instituto Butantan del estado de San Pablo. De hecho, los dos fueron también instituidos como respuesta pública frente a las epidemias en Brasil en 1900 y 1899 respectivamente, con el primer objetivo de la producción de vacunas contra la peste bubónica que asolaba Río de Janeiro y Santos.

Como en el siglo XIX y XX, las epidemias afectan de forma más significativa la población de las clases subalternas en las periferias urbanas, intensificadas esta vez, además, por el debilitamiento de lo público y lo común en el contexto de neoliberalización exacerbada. Las medidas de aislamiento no son una opción para quien vive de su trabajo cotidiano y precario cuando no hay auxilio público emergencial, dependiendo de la fragilidad del transporte público y las pésimas condiciones de vida en las favelas, que, incluso en los momentos de crecimiento económico y mejora de la distribución, no vieron mejorar las condiciones de vida de la puerta de la casa para afuera (MARICATO, 2015).

Los mapas con la distribución de la pandemia en los centros urbanos de Sao Paulo, producidos por el equipo de investigación LabCidade muestran que las personas que se hallan más afectadas por Covid-19 son las que tuvieron circular para trabajar (aún sin poder reconocer si los contagios sucedieron en la ruta de transporte, en el lugar de trabajo o en el lugar de residencia). En especial, los datos analizados por Marino, et. al. (2020) resultan esclarecedores para observar la inconsistencia e inconsecuencia de la apertura ejecutada por los municipios y el gobierno estatal. En tal sentido, la reapertura de comercios y restaurantes implica incrementar significativamente el número de zonas de origen con más densidad de viajes y mayor circulación de personas en el transporte público. Los autores consideran que si el mayor número de muertes se ha registrado en las áreas donde más personas salieron a trabajar durante el período de aislamiento, deberían diseñarse políticas que las protejan en su circulación como en extender el derecho al aislamiento a las personas que no desempeñan actividades en servicios esenciales. Este aspecto refuerza la relevancia de las

políticas y estrategias de seguridad de ingresos (Auxilio Emergencial en el caso de Brasil, Ingreso Familiar de Emergencia, en Argentina) y seguridad alimentaria, subsidios al alquiler y otros gastos, así como acciones articuladas con colectivos y organizaciones locales para proteger a los sectores más vulnerables durante la pandemia (MARINO et. al. 2020).

En la Argentina, desde la última dictadura militar (1976-1983) se impuso una agenda de políticas en favor de la mercantilización e influencia del sector capitalista privado, incluyendo la violencia sobre las poblaciones más pobres y sus territorios. Ese sentido de la neoliberalización fue profundizado en la década de 1990, ampliando la privatización de activos públicos fundamentales entre los que se incluía el petróleo, la línea aérea nacional, el transporte urbano e incluso la emblemática Obras Sanitarias de la Nación, responsable por el servicio de agua y saneamiento del área metropolitana de Buenos Aires. Los primeros quince años del siglo XXI ofrecieron continuidades aunque también cambios en la intensidad en el proceso de neoliberalización. Entre las primeras, podemos mencionar la continuidad del crecimiento del sector de salud privado y la carencia de un sistema unificado de salud, especialmente después de las políticas de desagregación y descentralización de lo público en la década de 1990 (TEMPORELLI et al., 2021). Entre los cambios, es de destacar la re-estatización de transportes públicos como la línea aérea nacional y el sistema de trenes urbanos en Buenos Aires y de la antigua Obras Sanitarias, actualmente AYSA (Agua y Saneamientos Argentinos). El gobierno de orientación explícitamente neoliberal de 2015-2019 redujo el financiamiento a la salud pública, ha rebajado el ministerio del área a una secretaria nacional y debilitó aún más el sistema de salud en áreas como la periferia de Buenos Aires (el denominado Gran Buenos Aires o Conurbano Bonaerense). Las empresas re-estatizadas, no han podido ser privatizadas nuevamente. Es en esas condiciones que un nuevo gobierno peronista llegó al gobierno en diciembre de 2019, apenas 3 meses antes de iniciarse la pandemia por covid en el país. Es significativo que sus primeras medidas se

focalizaron en el fortalecimiento y expansión de la estructura de la atención médica en el Conurbano Bonaerense, en un incentivo al aislamiento social con ayuda financiera e individuos y empresas - análogo al caso de Brasil y recomendado también por agencias multilaterales (CEPAL, 2021)- y en una valorización del sistema científico nacional para la detección y soporte al diagnóstico de las políticas contra la pandemia (incluyendo test, textiles especiales y desarrollo de vacunas). Es evidente que esta acción no suprimió las contradicciones y tensiones de una sociedad marcada por la desigualdad, que ha visto incrementar la pobreza e indigencia en forma significativa durante 2020 también en un contexto de intensas discusiones sobre las prioridades y posibilidades de política económica en un país significativamente endeudado en moneda extranjera (aproximadamente 120 mil millones de dólares, para un país que genera 400 mil millones de dólares de PBI por año) en plena negociación para salir de la situación de default primero (2020) con acreedores privados y en la actualidad (2021) con el Fondo Monetario Internacional -FMI- (ROFMAN, 2021).

Por último, la coyuntura muestra que son las instituciones que producto de la organización política volvieron a ser públicas en la primera década de 2000 las que otorgan soporte al enfrentamiento actual de la pandemia. Las vacunas que (hasta junio de 2021) Argentina no produce en su totalidad, son provistas básicamente por la consolidación de nuevos arreglos geopolíticos con países como Rusia y China y la logística de la línea aérea de bandera (Aerolíneas Argentinas). Además, el Estado despliega un rol activo en el sostenimiento del tejido industrial que sobreviviera a la década de 1990 para que consiga proveer insumos y equipamientos clave, desde textiles especiales para uso sanitario hasta respiradores para terapias intensivas, e influye activamente para una mayor iniciativa de la industria farmacéutica en la producción de sueros y vacunas, a pesar de su posición periférica en las redes globales del sector (ANTAS JR, 2020; GUTMAN y LAVARELLO, 2011).

## Consideraciones finales

Como han destacado Laval y Dardot (2015), la construcción de lo común involucra organización y conflictos, su resolución no se encuentra *a priori* garantizada. A diferencia de enfoques neoclásicos, bastante influyentes en algunas lecturas neo-institucionalistas, entendemos que los bienes y servicios no son intrínsecamente ni naturalmente públicos porque la exclusión de su consumo mediante el mecanismo de precios sea ineficiente en términos productivos. Esto ha sido enfatizado en el debate latino-americano ya en la década de 1960 y 1970. Como ha demostrado Francisco de Oliveira en su clásico *Crítica a la Razón Dualista* [1973] (2003), en la Periferia latino-americana las élites económicas no poseen un interés estratégico de construir un proyecto de mayor autonomía e integración social. En estos planos, el ideal del “mercado interno” no se encuentra entre sus intereses, que se encuentran asociados e identificados con las clases dominantes de los países centrales a través de redes económicas y políticas globales. La supuesta dicotomía atrasado-moderno resulta, para Oliveira (2003) y otros clásicos como Florestan Fernández, una simbiosis donde lo moderno se atrasa y lo atrasado se moderniza para mantener una estructura y dinámica desigual en favor de las élites y su relación subalterna a los países centrales. Especialmente importante para nuestra discusión, las periferias urbanas no son territorios “excluidos”, fuera del sistema o no integrados por anomalías, son parte substantiva de la dinámica de la acumulación capitalista verdaderamente existente en América Latina.

La salud pública cumpliría todos los requisitos intrínsecos a un bien público según la teoría neoclásica y, según esta misma teoría, debería estar garantizada por un Estado, neutro e independiente, que busque el “interés general”. Como hemos intentado mostrar, entretanto, las instituciones y la construcción de lo común y los comunes como el combate a epidemia y el acceso a saneamiento y agua de forma universal surge como cuestión en el siglo XIX y en momentos de crisis. De acuerdo a Dardot y Laval (2019), los

comunes son instituciones<sup>2</sup> que se experimentan a escala significativa, usualmente locales y situadas aunque con un potencial alcance mundial. Para estos autores, la articulación entre el singular y el plural se encuentra en esta relación entre los comunes institucionales y el principio que los anima desde el interior. En función de este planteo, ambos buscan no absolutizar lo común, debido a que “los comunes” se han basado fundamentalmente en un enfoque reduccionista de tipo económico, jurídico y económico-jurídico que hace hincapié en torno a las características de ciertos aspectos, más que sobre la dimensión de la actividad (CINGOLANI y FJELD, 2019).

Asimismo, también Laval y Dardot (2013 y 2015) ponen de relieve la contraposición entre la sociedad de competencia generalizada promovida por el neoliberalismo (agregamos, difundida tanto desde elites económicas como adaptadas desde los sectores subalternos) que en su dinámica despoja a los sujetos y a las colectividades del control sobre sus propios destinos frente a otras formas de relaciones sociales y políticas fundadas sobre la puesta en común y a partir de la elaboración colectiva de sus reglas, que además las rigen (pfr. CINGOLANI y FJELD, 2019). Por esto, el enfoque de estos autores franceses busca ser más que sectorial. Por caso, la economía social y solidaria, donde también pueden regir en los hechos principios como el cálculo y el interés. En cambio, para Laval y Dardot (2013) lo común implica un principio transversal sin privilegiar a ninguno. Esta consideración tensiona dos visiones tradicionales -que usualmente alimentan el debate en torno a los gobiernos y prácticas populares- en: i) una izquierda estatal, que en la particular historia de Francia del siglo XIX y su estado-centrismo ha sido visibilizada por Paul Brousse. En resumidas cuentas, aquí el desarrollo de los servicios públicos debería implicar la socialización como una extensión de la esfera del Estado, hasta como una apropiación de los medios de producción por parte del Estado; ii)

---

<sup>2</sup> Los autores emplean la noción “instituciones” inspirados en una sociología de lo instituido (Castoriadis, 1975).

una izquierda asociativa, que centra su foco de análisis en la autogestión. En Europa, este enfoque nutre y apunta al crecimiento del denominado “tercer sector”, en los márgenes siempre porosos entre el mercado capitalista y el Estado.

Laval y Dardot (2015) buscan trascender ambos enfoques al observar lo común un principio que debería encontrar en cada sector sus modalidades de desarrollo en función de las tradiciones, legados y el sentido político que cada iniciativa busca transitar como alternativa al neoliberalismo. En esta dirección, para estos autores los servicios públicos pueden ser tratados como servicios e instituciones de lo común, debido que permiten disponibilizar a escala de una sociedad la puesta en común de recursos, de tiempo, de medios materiales o inmateriales en función de la satisfacción de necesidades colectivas (CINGOLANI y FJELD, 2019). Por esto, además de una defensa de los servicios públicos de su privatización y orientación bajo una lógica neoliberal, LAVAL y DARDOT (2013, 2015) alertan sobre la necesidad de una democracia de la empresa, de la participación (en sentido deliberativo, no meramente consultivo, discutiendo la burocratización de la dirección) y advertir sobre la coexistencia relativamente armónica entre una administración burocrática y una gestión neoliberal, incluso de la salud pública en el contexto de la pandemia de covid-19 (STIEGLER, 2019). Lógicamente, al plantear la gestión social de los servicios, Laval y Dardot discuten el monopolio y la obligatoriedad de la administración estatal de los servicios públicos, proponen desestatalizar y contribuir a la autogestión social. Según ellos, trascender el monopolio colocaría a los ciudadanos en condiciones de intervenir y participar en la elección de la orientación, de ejercer en los hechos su soberanía y poner en cuestión el saber experto (el cual suele poner un límite a la participación social). Por esto, estos autores reconocen una identidad estricta entre lo común (aquí entendido como autogobierno) y el principio de la democracia (CINGOLANI y FJELD, 2019).

En la pandemia por covid-19, además, resulta posible advertir los conflictos por el intento de élites económicas de continuar

mercantilizando incluso activos fundamentales en su enfrentamiento, como la privatización de empresas de servicios de saneamiento en Brasil. Esos intentos incluyen el intento de segregar la enfermedad, o al menos sus peores y más intensos efectos, a las periferias urbanas al tiempo que buscan condenar a su población a continuar vendiendo de forma precaria su fuerza de trabajo debido a que “la economía no puede parar”. Que una enfermedad se extienda al conjunto de los sectores sociales y colapse incluso a los centros médicos privados, parece no importar, por lo menos a una parte significativa de las fracciones de clase dominantes y sus representantes políticos y mediáticos tanto en Argentina como en Brasil.

Conflictos y disputas involucran, también, resistencias. Son ellas las que permiten comprender la vigencia, pese a los embates, de sistemas públicos de salud y de asistencia social. Tanto en Brasil como en Argentina se multiplican acciones de ayuda por parte de organizaciones sociales, gremiales y políticas (BRAGA y GHIBAUDI, 2020; STERLING et al, 2020) al tiempo que partidos, sindicatos y otras articulaciones presionan y actúan en el Estado (en donde se ubica claramente uno de las principales arenas de conflicto) para mantener lo común, destacando lo relativo de su autonomía y su naturaleza de arena de disputas y relaciones de conflicto en el capitalismo.

En esta investigación buscamos realizar una reflexión sobre la construcción, conflicto y disputas en torno de lo común en tiempos de pandemias. Se trata de una agenda de investigación para comprender y problematizar en torno a la acción política, el Estado y el territorio en nuestra periferia latino-americana.

## Referências

ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W; SARAIVA, L. F. **Na saúde e na doença: história, crises e epidemias: reflexões da história econômica na época do covid-19.** São Paulo: Hucitec, 2000.

ANTAS JR., R. M. Articulação dos aconteceres na construção dos fluxos globais: notas sobre o circuito espacial produtivo de medicamentos na França e no Brasil. **Revista GEOgraphia**, v.22, n. 48, Niterói, jan./jun. 2020, p. 91-105.

BÉRTOLA, L.; OCAMPO, J.O. **El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia**. México : FCE, 2013.

BRAGA, F. B.; GHIBAUDI, J. W. **Solidariedade como instrumento de luta política**: reflexões a partir das resistências populares na Argentina e no Brasil em tempos de pandemia. In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W; SARAIVA, L; 2020.

BRENNER, N., PECK, J., THEODORE, N. (2010), "After neoliberalization?", **Globalizations**, vol. 7, n. 3, Londres, Routledge, pp. 327-345, 2010.

CANO, W. **Raíces da concentração industrial em São Paulo**. 4 ed. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

CASTORIADIS. C. **El Imaginario Social Instituyente**. Zona Erógena, 35. 1997.

CEPAL. Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia del COVID-19 y después. **Informe Especial COVID-19**, no. 10. Marzo de 2021. Disponible en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/46710>. Último acceso en 01 de maio de 2021.

CINGOLANI, P; FJELD, A. La institución de lo común: ¿un principio revolucionario para el siglo XXI? Entrevista a Pierre Dardot y Christian Laval. **Revista de Estudios Sociales**, 70, 2019.

CRESPO. E.; GHIBAUDI, J. W. "Distopía Tropical: el gobierno Bolsonaro y la destrucción del Brasil moderno". **Economía y Desafíos del Desarrollo**, año 2, v.1, n. 4, noviembre 2019, San Martín, UNSAM, pp 2-15, 2019.

CROSBY, A. **The columbian exchange**: biological and cultural consequences of 1492. ABC-Clio, 2003.

DIAMOND, J. **Guns, Germs and Steel**: the fates of human societies. London & New York: W. W. Norton, 1997.

FERNÁNDEZ, V. R. Desde el laboratorio neo-desarrollista a la resurgencia neoliberal: una revisión creative del 'doble movimiento'

polanyano en América Latina. **Revista Estado y Políticas Públicas** Nº 7. 2016. p. 21-47

FERREIRA JR, C. H. C.; FRIDMAN, F. **Epidemias e ordem pública: a cidade do Rio de Janeiro no século XIX**. In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W; SARAIVA, L; 2020.

GUILLUY, C. **No society: El fin de la clase media occidental**. Taurus, Madrid, 2019.

GUIMARÃES, E. S. **As pandemias e as populações invisíveis: do Brasil do século XIX ao Brasil do Covid-19**. In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W; SARAIVA, L; 2020.

GUTMAN, G. E.; LAVARELLO, P. J. Formas de organización de las empresas biotecnológicas en el sector farmacéutico argentino. **Desarrollo Económico**, vol. 51, no. 201, 2011, pp. 81–105.

HARVEY, D. **Neoliberalismo: História e implicações**. São Paulo: Editora Loyola, 2008

HIRATA, T.; CARRO, R. Cedae: Leilão arrecada R\$ 22,7 bi e vende 3 blocos. **Jornal Valor**, 30 de abril de 2021. Disponible en <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/04/30/cedae-aegea-arremata-bloco-1-com-proposta-de-r-82-bi-agio-de-103percent.ghtml>. Último acceso en 17/05/2021.

HIRATA, T. “Presidente do BNDES comemora leilão da Cedae e não cita bloco sem interessados” . **Jornal Valor**, 30 de abril de 2021. Disponible en <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2021/04/30/presidente-do-bndes-comemora-leilao-da-cedae-e-nao-cita-bloco-sem-interessados.ghtml>. Último acceso en 17/05/2021/

LAVAL. C; DARDOT, P. **La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal**. Barcelona, Gedisa, 2013.

LAVAL. C; DARDOT, P. **Común. Ensayo sobre la revolución en el siglo XXI**. Barcelona, Gedisa, 2015.

MARICATO, E. Para entender a crise urbana. **CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas**, v.8, n. 1, p. 11-22, 2015.

MARINO, A; KLINTOWITZ, D; BRITO, G. ROLNIK, R; SANTORO, P; MENDONÇA, P. **Circulação para trabalho explica concentração de casos de Covid-19**. LABCIDADE, USP, San Pablo.

MARTINS, R. B. **Gripes, micróbios e lombrigas: nota sobre a primeira globalização da era moderna.** In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W.; SARAIVA, L; 2020.

OLIVEIRA, F. D. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco.** São Paulo: Boitempo, 2003 [1973].

PAIVA, C. J. **Análise histórico-institucional do saneamento básico em Santos e Guarujá.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas). Orientador: Roldán Murandian. Faculdade de Economía, Universidade Federal Fluminense, 2020.

PITA, V. Intromisiones municipales en tiempos de fiebre amarilla: Buenos Aires, 1871, **Revista Historia y Justicia**, 6, 2016.

POLANYI, K. (2007). **La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo.** Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2007.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenho. In CECEÑA, Ana. **Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado.** Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

PRADO Jr., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: colônia.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PREBISCH, R. **El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas.** CEPAL, Santiago, 1949.

RAMACCIOTTI, K; RAYEZ, F. Los ingenieros sanitarios en la salud pública argentina entre 1870 y 1960\* Trashumante. **Revista Americana de Historia Social**, núm. 11, pp. 122-143, 2018.

RIBEIRO, M. A. R. **Histórias que as epidemias nos contam.** In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W.; SARAIVA, L; 2020.

RIBEIRO, M. A. R. *Febre amarela...um das histórias sem fim.* Campinas, Dossiê 189, **Comciência. Revista Eletrônica de Jornalismo Científico.** Unicamp, junho 2017.

\_\_\_\_\_. **História sem fim...um inventário da saúde pública, São Paulo - 1890-1930.** 1991. Tese (doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 1991.

ROFMAN, A. **Boletín Económico Social**, 2, CEUR, Buenos Aires, 2021.

ROFMAN, A.; ROMERO, L. A. **Sistema socioeconômico y estructura regional en la Argentina**. Buenos Aires: Amorrortu, 1974.

SANTOS, F. A. **São Paulo na década de 1890 e em 2020: epidemias, enfrentamentos e reprodução das desigualdades**. In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W.; SARAIVA, L.; 2020.

SANTOS, F. A. **Domando águas. Salubridade e ocupação do espaço na cidade de São Paulo, 1875-1930**. São Paulo: Alameda/Fapesp, 2011.

SARAIVA, L. F. **O fim do tráfico, o fim de um mundo e o início de outro**. In ALMICO, R. C. S.; GOODWIN, J. W.; SARAIVA, L.; 2020.

SILVA, E. A. Nova lei é um passo atrás no saneamento básico no Brasil. **Portal de notícias UOL**. 08 de agosto de 2020. Disponible en <https://economia.uol.com.br/colunas/2020/08/08/saneamento-basico-no-brasil-um-passo-atras.htm>. Último acceso en 17/05/2021.

STERLING, S.; GARCÍA, I. L.; TARSIA, A.; FONTANET, F.; ROSA, P.; GARCÍA, A. (2020) **Situación y perspectivas de las cooperativas y organizaciones de la ESS en tiempos de Pandemia COVID-19**. CEUR CONICET, Buenos Aires, 2020.

STIEGLER, B. **Il faut s'adapter»: Sur un nouvel impératif politique**. NRF Essais, 2019.

TEALDI, J. C. Suprema autonovida. **Portal El Cohete a la Luna**. 9 de mayo de 2021. Disponible en <https://www.elcohetelaluna.com/suprema-autonovida/> . Último acceso en 17/05/2021.

TEMPORELLI, K. L.; VARGAS, M.; LEÃO, C.; MREJEN, M. "Políticas de Saúde". In GUANZIROLI; C.; CASTELLANO, A.; GHIBAUDI, J. W.; PEREZ ARTICA, R. **Políticas Públicas na Argentina e no Brasil (2003-2020): diferenças, convergências e desafios**. Rio de Janeiro/ São Paulo: EdUFF/HUCITEC, 2021.

TORTORELLO, Y.. La fiebre amarilla en Buenos Aires: la gran epidemia de 1871 y su imaginario. **XVI Jornadas Interescuelas/ Departamentos de Historia**. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata, 2017.

# DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENTRE VERTICALIDADES E HORIZONTALIDADES: AS AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES RURAIS EM QUESTÃO

Erica Karnopp

## Introdução

Esse artigo busca evidenciar algumas questões que fundamentam a tentativa de trazer e articular conceitos de verticalidades e horizontalidades para uma realidade regional. Tendo as agroindústrias familiares como objeto de estudo, a análise alicerçou-se na região do Vale do Rio Pardo, no Estado do Rio Grande do Sul (Brasil).

A Região do Vale do Rio Pardo tem sua base econômica regida pela produção do tabaco, mas esta produção apresenta desigualdades internas relacionadas ao processo de formação territorial e em suas características socioculturais, políticas e econômicas. O controle do processo de produção do tabaco antes da porteira, dentro da porteira e depois da porteira – do plantio, industrialização e comercialização – é realizado pelas empresas multinacionais instaladas no território. Portanto, decisivamente as corporações multinacionais têm um grande impacto na dinâmica regional.

Nesta realidade regional – o sistema produtivo se serve predominantemente de verticalidades e/ou horizontalidades. O sistema que se serve das verticalidades é constituído por redes, estas a serviço daqueles atores que, de fora do território, determinam as modalidades internas de ação nos lugares, organizando o trabalho de todos os outros atores. “As decisões essenciais, concernentes aos processos locais são estranhas ao lugar e obedecem a motivações distantes”, tendo como consequência a alienação das pessoas presentes nos lugares. As ações horizontais caracterizam os espaços em que a vida cotidiana abrange várias temporalidades,

considerando a existência e o interesse de todos e de cada um, dando ênfase às interdependências e às redes de solidariedade entre pessoas, grupos, organizações sociais e econômicas localizadas na região. (SANTOS, 2000).

A partir deste entendimento, neste artigo analisa-se a configuração territorial, social e econômica do desenvolvimento regional entre verticalidades e horizontalidades, dando ênfase às agroindústrias familiares. Parte-se do pressuposto de que, embora as horizontalidades e verticalidades constituam dimensões teóricas importantes para a análise territorial, evidenciadas histórica e empiricamente, é a verticalidade das ações o vetor dominante da agricultura no território. As horizontalidades, portanto, imprimem papel fundamental na condução da agricultura familiar através da existência e (re) existência das agroindústrias familiares na região.

### **Verticalidades e horizontalidades percebidas**

É analisando a nova realidade engendrada por obra do processo de globalização, vista por Santos (2002, p. 16) como “um resultado da nova construção do espaço e do novo funcionamento do território”, que ele propõe dois novos recortes analíticos do território: verticalidades e horizontalidades.

A racionalidade global se apresenta como uma ideologia comandada pelos atores hegemônicos do capitalismo, sobretudo as grandes empresas. Essa racionalidade é transmitida para a sociedade através das verticalidades, que se espacializam no território como um conjunto de pontos, formando um espaço de fluxos, e que estão profundamente adequados às tarefas produtivas hegemônicas. Nas verticalidades predomina o tempo rápido/universal, e os interesses corporativos sobressaem-se sobre os interesses públicos. Ou seja, o sistema de produção que se serve das verticalidades é constituído por redes, estas a serviço daqueles atores que, de fora, determinam as modalidades internas de ação nos lugares, organizando o trabalho de todos os outros atores. As decisões essenciais, concernentes aos processos locais são estranhas ao lugar e obedecem a motivações

distantes, tendo como consequência a alienação das pessoas presentes nos lugares (Santos, 2000).

Para Santos (1999, p. 227), as verticalidades são “vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado”, segundo uma ordem que impõem para o seu próprio proveito. O mesmo autor associa as relações verticais com as chamadas forças centrífugas, que tendem a se afastar do centro (território em que se instalam), no sentido de que somente ali permanecem enquanto dali puderem extrair vantagens não alcançadas em outros territórios. Por essas razões, elas são consideradas como movimentos geradores de desagregação e fatores de divergência, tendendo a engendrar processos de verticalização.

A dimensão horizontal corresponde às atividades e ações que possibilitam a estruturação da vida social: os lugares podem se unir horizontalmente, reconstruindo a base de vida comum, suscetível de criar normas locais e normas regionais que acabam por afetar as normas nacionais e globais. Justamente, as redes de solidariedade fomentam a coesão social como resposta à marginalização e exclusão, alternativa às políticas setoriais e ao processo de globalização que muitas vezes não atendem aos interesses de desenvolvimento articulado de determinado território ou região. Sob essa perspectiva, a dialética no/do território se afirma mediante um controle local da parcela técnica da produção e um controle remoto (global) da parcela política da produção. Assim, há um conflito que se agrava entre um espaço local e um espaço global, este último com um conteúdo ideológico de origem distante, que chega a todos os lugares (SANTOS, 2002).

Segundo Santos (1999, p. 227), “as horizontalidades são tanto o lugar da finalidade imposta de fora, de longe e de cima, quanto o da contrafinalidade, localmente gerada. Elas são o teatro de um cotidiano conforme, mas não obrigatoriamente conformista e, simultaneamente, o lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta”. Se as relações verticais se associam às forças centrífugas, as relações horizontais se associam às forças

centrípetas, pois tendem ao centro (ao próprio território) e, por isso, se constituem como movimentos de agregação e fatores de convergência e de solidariedade, tendendo a engendrar processos de horizontalidade.

O território precisa ser interpretado – e não apenas considerado como uma variável de descrição das diferenças na repartição econômica. A interrogação mais forte acerca do território é a que procura compreender a genealogia dos processos socioeconômicos: por que razão se gera ali, e não noutra sítio, dinâmicas ou déficits? Isto implica uma epistemologia do território. Rejeita-se a visão organicista que vê os territórios como derivações, subprodutos, de ordem imanente e se entende que se deve olhar para as sociedades (REIS, 2005).

Somente a partir dos anos 1970 é que se estruturou um pensamento alternativo a esta corrente hegemônica. A concepção teórica e metodológica que preside todas as formulações não conservadoras, a partir daí, é a de que o território é uma produção social, procurando analisar os conflitos que se estruturam e das lutas que se travam em torno deste ambiente construído socialmente. Nenhum recorte espacial poderá ser mais visto como passivo ou mero receptáculo e sem contexto institucional e moldura histórica.

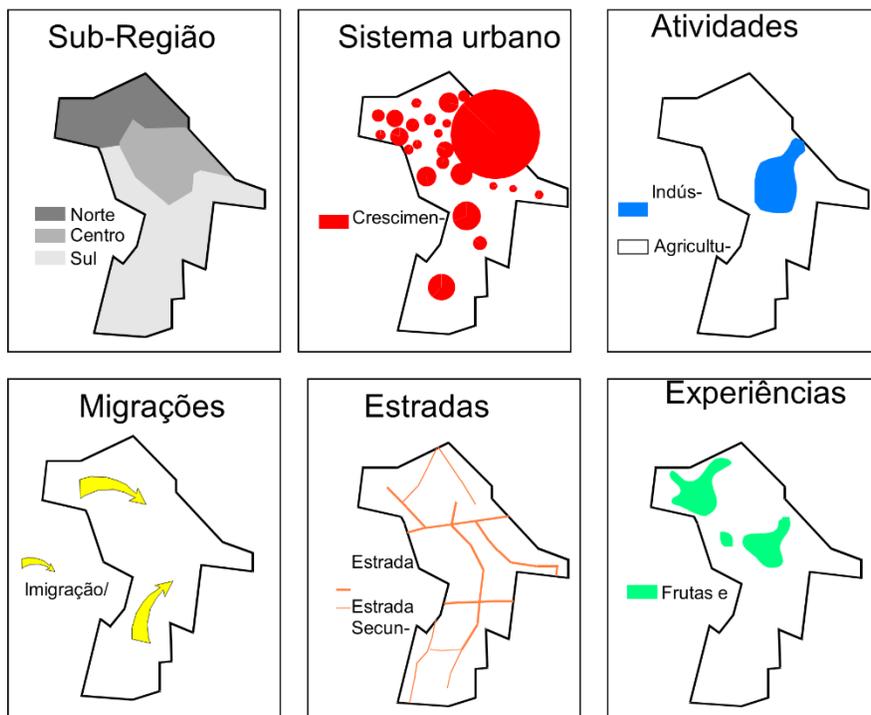
### **O contexto regional**

A Região do Vale do Rio Pardo (Figura 1) tem sua base econômica na produção e no beneficiamento do tabaco. Entretanto, esta atividade não se encontra equitativamente distribuída entre os municípios da região em decorrência do processo de formação e das características socioculturais, políticas e econômicas que marcam esse processo. Com aproximadamente 40% de sua população vivendo e trabalhando no meio rural, em pequenas unidades de produção familiares, com tamanho médio de 18 ha, a região vem se defrontando com sérias consequências decorrentes do intenso uso de agrotóxicos, principalmente na cultura do tabaco.

Com relação aos aspectos socioeconômicos da região em pauta, cabe destacar que os 25 municípios que a compõem, ocupam 5,09% da área total do Estado do Rio Grande do Sul. Apresenta marcante

diferenciação interna, decorrente basicamente do processo de colonização e uso das terras. Isto faz com que a variação de taxas referentes à concentração fundiária, densidade demográfica, taxas de urbanização, entre outros índices, seja muito significativa na região.

**Figura 1** – Região do Vale do Rio Pardo



Fonte: a autora.

Ao observar o processo de formação da região do Vale do Rio Pardo e suas características socioculturais, políticas e econômicas, pode-se identificar a existência, atualmente, de três sub-regiões dentro da Região: Norte: área de predomínio da pequena e média propriedade, com sérios problemas relacionados a alternativas econômicas que possibilitem a (re) produção do minifúndio. Centro: constituída de pequenas propriedades e é marcada pelo polo industrial e comercial de Santa Cruz do Sul e cidades vizinhas. Sul: área abrangida por médias e grandes propriedades, com o

predomínio das atividades agropastoris, voltadas principalmente à pecuária e à orizicultura. A densidade demográfica nas áreas rurais é pequena, típica de regiões de latifúndios.

Deve-se, entretanto, levar em conta que a população se encontra desigualmente distribuída, concentrando-se predominantemente no centro da região, ou seja, na porção mais industrializada, que abrange os municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires, Vera Cruz e Rio Pardo, formando o Complexo Fumageiro da Região.

Na região as experiências para o desenvolvimento de uma agricultura sustentável ainda são bastante incipientes, tendo em vista que a produção do tabaco ainda confere a continuidade do desenvolvimento de uma agricultura familiar, baseado nos princípios formatados pela “Revolução Verde”. A transição da agricultura convencional para a orgânica norteia-se num processo gradual de mudança, através do tempo, nas formas de manejo dos agroecossistemas, tendo como meta a passagem de um modelo agroquímico de produção a um modelo ou estilo de agricultura que incorporem princípios, métodos e tecnologias com base ecológica.

Na economia da maior parte dos municípios da região do Vale do Rio Pardo o tabaco é o produto mais importante, mas o retorno gerado pelo beneficiamento e exportação do tabaco só se realiza nos municípios que sediam as multinacionais. Estes municípios se beneficiam dos impostos sobre o tabaco, aumentando a disparidade econômica entre os municípios que não se beneficiam da industrialização, os quais são meros produtores de matéria-prima.

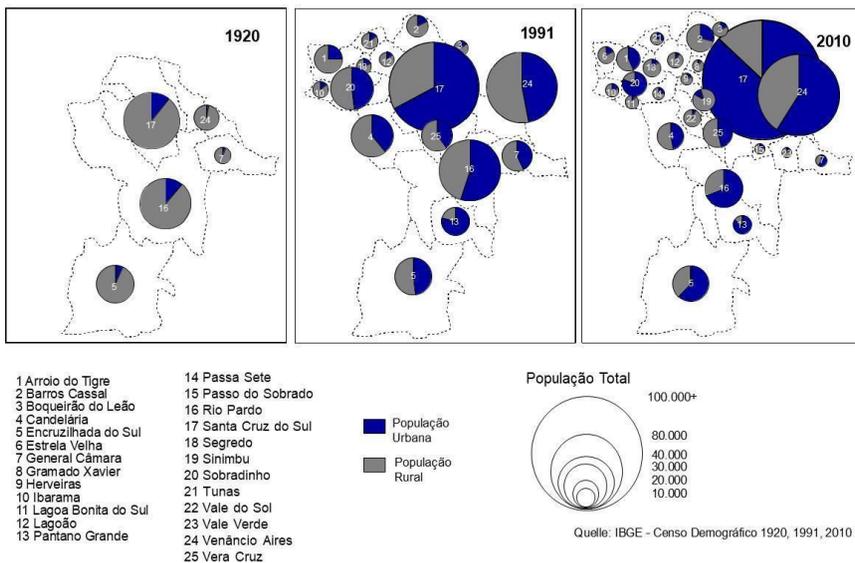
Decisivamente as corporações multinacionais têm um grande impacto na estrutura socioeconômica regional. Quanto ao processo de urbanização (Figura 2), não se observa uma uniformidade regional. Enquanto que alguns municípios apresentam uma taxa de urbanização muito baixa, na ordem de 6%, outros municípios, como Santa Cruz do Sul, apresentam taxas superiores a 80%. Em relação a Santa Cruz do Sul, isto deve-se pela sua condição de principal centro industrial da região. O processo de industrialização, no entanto, foi responsável pela intensa migração rural-urbana, bem como pelas migrações inter-regionais, que tinham e continuam tendo a cidade de Santa Cruz do Sul como destino.

Atualmente o modelo de produção agrícola denominada agricultura convencional, significa agricultura de fertilizantes artificiais, herbicidas, pesticidas, além de criação animal de forma intensiva, vive um período de crise por mostrar-se uma atividade altamente insustentável. Insustentável porque é degradante ao meio e depende de altos *inputs* energéticos, de insumos externos, com custos elevados e sérios reflexos sociais.

A comercialização da produção adotada na fumicultura gera os chamados “contratos de parceria”, em que a produção da família rural já possui um comprador certo, fazendo com que o agricultor não tenha de preocupar-se com a comercialização de seu produto. Isso prejudica a introdução de novas culturas, como as agroecológicas, pois os produtores muitas vezes estão desacostumados a enfrentar um mercado instável, uma vez que a “facilidade” da garantia da compra da produção pelas empresas transnacionais do tabaco acaba por inibir a iniciativa destes produtores, na busca de novos mercados para seus produtos.

**Figura 2 - Crescimento populacional da Região do Vale do Rio Pardo**

### Crescimento populacional da Região Vale do Rio Pardo



Fonte: a autora com base nos dados do IBGE, 1920,1991 e 2020.

## As agroindústrias familiares no contexto regional

Diversos estudos procuram evidenciar os aspectos positivos da forma de organização da produção agrícola familiar, a qual ocorre através do sistema associativo, destacando sua capacidade de resposta frente às políticas públicas. No entanto, ao observar mais atentamente os processos produtivos, os mecanismos de comercialização ou mesmo de industrialização da produção, percebe-se um atrelamento dos agricultores às grandes empresas, vinculadas ao processo da *Revolução Verde*, que atuam fortemente à montante e à jusante da produção agrícola.

Neste sentido, as particularidades da agricultura familiar, sua fragmentação em diversas tipologias e sua irregular organização política e produtiva são um desafio a ser enfrentado pelos próprios agricultores, pelas políticas públicas e também pelas Universidades que precisam se aproximar desta realidade, para poder colaborar na construção de práticas sustentáveis.

Contudo, constata-se que o modelo de desenvolvimento econômico construído a partir da década de 1950, através da implementação da *Revolução Verde* e do correspondente pacote tecnológico, foi pautado em uma política homogeneizadora que, por muitos anos, ocultou a capacidade de organização dos agricultores, retirando-lhes poder de decisão e colocando-os como meros receptores de tecnologias e políticas. Embora este processo tenha efetivamente aumentado a produtividade agrícola, trouxe como um dos desdobramentos sociais mais evidentes a redução da capacidade dos agricultores de organizarem e administrarem sua produção, provocando ainda mais a marginalização de suas iniciativas.

Desta forma, é necessário salientar que a *Revolução Verde* não foi pacificamente absorvida pelos agricultores. Processos de resistência e construção de alternativas foram construídos em diferentes temporalidades, com repercussões diversas. Em todos, no entanto, o que se observa é a menor ou maior capacidade das lideranças e dos agricultores em analisar a realidade e construir respostas adequadas ao modelo de desenvolvimento vigente.

Um desses processos de resistência e busca de alternativas está no número crescente de agroindústrias familiares, que vêm sendo constituídas em todas as regiões do Brasil. Porém, por serem, na sua maioria, agroindústrias de pequeno porte, elas enfrentam enormes dificuldades de organização e de gestão, o que compromete a sua sustentabilidade. Este cenário pode se agravar, uma vez que estas modalidades de organizações estão, via de regra, localizadas em locais periféricos quanto à produção de culturas mais integradas aos mercados, em pequenas propriedades com mão de obra familiar.

Considera-se que as dificuldades e os limites existentes na organização dos agricultores, como os aspectos legais e organizacionais das agroindústrias devem ser relativizados e vinculados às questões políticas e históricas desse setor, bem como, com sua capacidade de articulação regional e nacional na construção de redes eficazes de apoio mútuo. Compreendê-las através de um viés interdisciplinar, destacando suas características e tendências mais recentes a fim de contribuir para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento para a agricultura familiar, é o que motiva esta análise.

É nesse contexto, de busca por alternativas de renda, que agricultores familiares vêm se dedicando à criação de pequenas agroindústrias. Existem, atualmente, cerca de 160 agroindústrias familiares na região em pauta, segundo informações da EMATER (2017). Destes empreendimentos, em torno de 40% são formais e 60% em processo de formalização ou informais. A informalidade limita o acesso ao mercado formal. O fator da informalidade também contribui para que os empreendedores produzam abaixo de sua capacidade. Como exemplos, podem ser citadas as agroindústrias familiares de produtos cárneos e paníficos, de derivados da cana de açúcar, frutas e vitivinicultura, entre outras.

As iniciativas de formação e legalização de agroindústrias familiares surgiram na região com mais força na década de 1990, a partir de incentivos governamentais. No entanto, a exigência em termos legais para a formalização desestimulou grande parte das iniciativas, tendo em vista que as regras estabelecidas na legislação

federal e estadual eram voltadas à realidade das agroindústrias de grande porte. Contudo, este cenário modificou-se a partir da Lei 13.840 de 2011, que instituiu a Política Estadual de Agroindústria Familiar.

### **Agroindústrias familiares e informalidade**

De acordo com Prezotto (2002), por agroindústria familiar entende-se a unidade de processamento de produtos agropecuários desenvolvidos por agricultores familiares e administrada pelos próprios agricultores, cuja constituição física configura-se em instalações e equipamentos dimensionados para uma escala de produção de pequena proporção.

Partindo dessa perspectiva, Pelegrini e Gazolla (2009, p. 334), caracterizam a agroindústria familiar “[...] como uma atividade de produção de produtos agropecuários com sua consequente transformação em derivados alimentares de múltiplos tipos, ocorrendo, nesse processo, a agregação de valor ao produto final.”

Mior (2005) destaca ainda que a agroindústria familiar se caracteriza por localizar-se no meio rural, fazer uso de máquinas e equipamentos de menor porte, utilizar matéria prima de procedência própria, ou de vizinhos, empregar processos artesanais próprios, bem como a mão de obra utilizada no processamento; e pode, também, ser um empreendimento associativo que reúna várias famílias, tendo ou não laços de parentesco.

As agroindústrias familiares operam basicamente através do conhecimento que advém dos próprios agricultores sobre a forma de produção e na capacidade de gestão do estabelecimento. (FERNANDES, 2016).

Partindo dessas questões, Wesz Junior e Trentin (2005) atribuem à agroindústria familiar uma posição importante no cenário da agricultura familiar, por contribuir com a sociedade produzindo alimentos, gerar empregos e distribuir renda, influenciando diretamente o desenvolvimento local e regional.

Tendo em vista as dinâmicas que ocorrem no meio rural, a agroindústria familiar é um tema que atrai cada vez mais os olhares

de pesquisadores. O modo como é produzido e processado os alimentos pelos próprios agricultores familiares torna-os empreendedores de pequena escala.

De acordo com o Programa Estadual de Agroindústria Familiar (Peaf), os agricultores tornam-se protagonistas do processo, passando a atuar em toda a cadeia produtiva, promovendo a descentralização, diversificação da produção, o desenvolvimento local e, conseqüentemente, fortalecendo os valores culturais, a sustentabilidade e, assim, oferecendo produtos diferenciados e de qualidade.

Apesar da existência de alguns programas de incentivo e apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), que visa criar ocupações no campo, diminuir o fluxo migratório e melhorar a qualidade de vida dessas famílias, bem como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que define a compra de produtos diretamente dos agricultores familiares, poucas organizações conseguem sobreviver (KAEFER, 2011).

Partindo dessa perspectiva, nota-se que os produtores, em geral aqueles com menos recursos financeiros, enfrentam limitações técnicas e econômicas o que impossibilita um maior desenvolvimento da produção. Como forma de tentar reduzir os custos da produção, grande parte dos agricultores familiares opta por produzir e comercializar informalmente. Para John Wilkinson & Luis Carlos Mior (1999), a informalidade refere-se a uma atividade cujos processos de produção não se enquadram nos padrões de regulação vigentes, sejam esses as relações de trabalho, às instalações ou às normas técnicas de produção.

A informalidade pode ser definida também como “setor informal”, “trabalho informal”, “setor não organizado”, “atividade não estruturada”, “economia subterrânea”, “desemprego disfarçado”, “subemprego” e “trabalho clandestino” (SILVA e BARBOSA, 2001). É um traço marcante nas agroindústrias e permanece como importante estratégia de inserção nos mercados pelos agricultores, sendo essa a forma pela qual grande parte das

agroindústrias familiares inicia as suas atividades (MIOR, et. al, 2014). A formalização só acontece quando os produtores conseguem construir um mercado capaz de absorver uma produção suficiente para viabilizar o empreendimento. Após a conquista de um mercado rentável é que, então, fazem os investimentos necessários para se formalizar (DORIGON; 2008, FERRARI; 2011).

Segundo Mior (2005), os problemas de regulação da atividade de processamento e comercialização de alimentos enfrentados pelos agricultores familiares iniciaram-se em 90, onde o aparato legal que regia as agroindústrias foi descentralizado, tornando-se responsabilidade dos municípios e estados, neste momento então começam a surgir mais obstáculos para o produtor.

Analisando esses obstáculos provocados e relacionando com as questões que levam os agricultores a manter-se no setor informal, Gazolla (2009) aponta que a falta de mão de obra, bem como a produção insuficiente da matéria-prima, configura-se como fatores que levam à prática informal.

Prezotto (2002) afirma que um dos itens fundamentais de todo o processo de agroindustrialização é a matéria-prima. Constitui-se na base para o projeto do agricultor, onde além de ser uma das exigências para a obtenção de financiamento, é a possibilidade de ampliação do empreendimento, ou seja, da transição do setor primário para o secundário.

Além disso, as exigências impostas pela legislação dos serviços de inspeção sanitária também contribuem para permanência na informalidade (DORIGON, 2008). Notoriamente não são poucas as exigências legais a serem cumpridas pelos agricultores familiares que buscam inserir-se no universo das agroindústrias, e quando esta agroindústria processa matéria-prima de origem animal, estas exigências multiplicam-se (ATYEL E GUIMARÃES, 2014).

Estevam, Lanzarini e Busarello (2012) acreditam que, dentre todos os obstáculos, o rigor da vigilância sanitária, os altos custos tributários, bem como a dificuldade para manter a escala de produção são barreiras que precisam ser superadas pelos produtores para que consigam alcançar a formalidade.

Em relação aos custos necessários para manter uma agroindústria, nota-se que muitas agroindústrias não sobrevivem justamente pela falta de recursos financeiros. Segundo dados do SEBRAE (2005), a sobrevivência das empresas de micro a pequeno porte gira em torno de 47%. Nota-se ainda que essas agroindústrias sofrem com a falta de capital de giro, grande concorrência e até mesmo a falta de acesso ao mercado (KAEFER, 2011).

Nessa linha de pensamento, Guimarães (2001) ressalta que a falta de capital, o desamparo por parte das políticas públicas e um comércio local pequeno e insuficiente para a reprodução das unidades de produção contribuem para o desenvolvimento do comércio informal. Com uma produção reduzida, não ocorre aumento no giro de capital, impossibilitando o investimento no estabelecimento, e consequentemente impossibilitando a obtenção de certificado legal para comercialização da mercadoria.

Dentre os problemas evidenciados enfrentados pelos agricultores familiares, a inflexibilidade da legislação, principalmente a sanitária, que se estabelece perante uma pequena escala de produção, torna-se mais evidente. Pensando na relação entre qualidade e estrutura física das agroindústrias, a legislação condena a produção artesanal à informalidade ao considerar necessário mais investimentos para sua regularização, que vão muito além das possibilidades e interesse dos agricultores familiares. (SILVEIRA e HEINZ, 2005).

Como bem lembra Prezoto (2002, p.09), nas pequenas unidades de processamento de alimentos, "a qualidade dos alimentos (...) está mais ligada à qualidade da matéria prima, à saúde e higiene das pessoas que manipulam os alimentos, à higiene das instalações, ao fluxograma operacional dos trabalhos da agroindústria etc.". No tocante dessa questão, pensar "quais critérios de qualidade devem ser adotados em circuitos locais e regionais de produção, distribuição e consumo, considerando que seu contexto é diverso da base epistêmica de que parte a legislação sanitária" é fundamental (SILVEIRA e ZIMERMANN, 2004, p. 219).

Conforme observa SILVEIRA e HEINZ (2005), na legislação sanitária vigente, a fiscalização realizada adota um método prescritivo de controle de qualidade, onde identificado um problema de qualidade, através de uma análise laboratorial, o produto é considerado inapto para o consumo. Nesta circunstância, assim como no caso de verificação de que as instalações ou equipamentos utilizados não atendem as normas da legislação, o estabelecimento é impedido de continuar produzindo, além de ser penalizado.

Somando-se essas questões, os agricultores acabam ficando sem alternativa, ou se integram (ainda que indiretamente) a agroindústria, ou acabam entrando no mercado informal, já que os custos para a legalização são altos e a inspeção, sobretudo nos produtos de origem animal, estão cada vez mais rigorosas (ESTEVAM, LANZARINI e BUSARELLO, 2012).

Segundo dados do Perfil da Agroindústria Rural no Brasil (2013), o país apresenta baixos índices de agroindústrias formais. Para que essas agroindústrias consigam a formalização, faz-se necessário ter o Cadastro Nacional Pessoa Jurídica (CNPJ). A aquisição do CNPJ é um grande debate, pois muitos agricultores preferem a informalidade do que legalizar sua agroindústria, uma vez que, o agricultor ao adquirir o CNPJ, deixa de ser um agricultor passando a empresário, ocasionando aumento nas taxas de imposto e encarecendo ainda mais a produção.

Nessa perspectiva, Barros (2003) expressa que o agricultor familiar é enquadrado como segurado especial na legislação previdenciária, ou seja, trabalhador rural que produz em regime de economia familiar, sem utilização de mão de obra assalariada, contribui com 2.2% sobre a receita bruta da produção comercializada. No entanto, quando esse produtor constitui uma agroindústria, seja sobre a forma de micro e pequenas empresas, seja sob a forma de associação ou cooperativa, passa a assumir outros deveres previdenciários, acarretando perda da condição de segurado especial. Essa nova condição implica que todos os membros de uma família de agricultores passam a ser considerados empregados rurais, sendo

equiparados a autônomo para efeitos de legislação tributária, ou seja, acarreta a uma maior cobrança de impostos.

Para fugir dos altos custos, uma alternativa adotada muitas vezes pelos próprios produtores é a realização da comercialização através de redes sociais. Essa prática de comércio informal que se reproduz nos dias de hoje, se constrói com base na confiança estabelecida entre consumidor e produtor a partir de sua reputação pessoal (MIOR, 2005). Com base nisso, estabelece-se uma forma de venda direta aos consumidores e, paulatinamente, com uma rede de clientes já estabelecida, esses produtores conseguem migrar para o mercado formal.

No que se refere a comercialização da produção, para entrada no mundo formal as agroindústrias devem atender às exigências como as do Serviço de Inspeção Municipal (SIM). O SIM é responsável por controlar a qualidade dos produtos de origem animal, como embutidos carnes, queijo, ovos, mel e doces, monitorar e inspecionar a sanidade do rebanho, o local e a higiene da industrialização, certificando com selo de garantia todos estes produtos, tornando as agroindústrias aptas para participarem de vendas em feiras e comércio locais.

Para os agricultores familiares a burocracia imposta não é favorável à sua produção. Todavia, são esses sistemas de inspeção que protegem a saúde do consumidor. As mesmas normas que buscam a proteção do consumidor, impõem barreiras às pequenas agroindústrias gerando um grande impasse. Sem o apoio de políticas públicas que estimulem a agricultura familiar, viabilizando a implantação e legalização dos empreendimentos agroindustriais, esses produtores não conseguem enquadrar-se, e como consequência acabam na informalidade.

Os fatores apontados, notoriamente reforçam a necessidade de rever alguns aspectos legais a fim de gerar uma flexibilização nas exigências, viabilizando a inserção de mais produtores na formalização. Pelegrini (2003) aponta que é necessário desenvolver ações de interesse dos agricultores, buscando sua formação contínua. O autor enfatiza também a importância da criação de um

órgão responsável pela assessoria técnica em todos os âmbitos e atividades, bem como a criação de programas de incentivo em nível estadual e municipal e a diminuição da burocracia em benefício das agroindústrias familiares.

A formalização da agroindústria valoriza e melhora a qualidade dos produtos, possibilitando a ampliação do mercado por meio da comercialização em padarias, mercearias e supermercados da região. É dever dos órgãos governamentais, criar meios para a tomada de empréstimos e financiamentos que possibilitem investimentos nas instalações, fazendo com que as agroindústrias consigam atender à legislação. Fernandes e Engel (2016) destacam a proposição de que as normas devem ser exigidas pelos órgãos públicos (fiscais, sanitários e ambientais), contudo, é preciso conhecer a realidade a qual os produtores estão inseridos, bem como reconhecer as dificuldades enfrentadas pelas agroindústrias, caso contrário a informalidade permanecerá como uma realidade presente.

### **Considerações finais**

Por entendermos constituir a região e o lugar frações do espaço total do planeta onde o mundo é empiricamente percebido, o ensaio apresentado tentou corroborar a compreensão de algumas das diferentes formas de empiricização da agricultura.

Partindo-se do pressuposto de que a dinâmica territorial possui duas dimensões – vertical e horizontal – procurou-se evidenciar que as verticalidades são forças que prevalecem no território da região do Vale do Rio Pardo. Isto significa que o uso econômico é mais importante que o uso social do território, ou seja, os interesses econômicos externos sobrepõem-se aos interesses sociais da região. As verticalidades não consideram o interesse coletivo, não dão ênfase às interdependências e redes de solidariedade de pessoas e grupos, organizações de base local e regional.

Por um lado, a região se apresenta passiva e receptora da cadeia de decisões concebida a partir de fora ou de longe. Os territórios são usados prioritariamente como recursos para a satisfação de interesses

exteriores à região. Considera-se que o uso econômico e as verticalidades são mais dominantes em toda a escala local e regional.

Por outro lado, percebe-se a presença das horizontalidades, ou seja, é na agricultura familiar, através das agroindústrias familiares que se produz a base social de um novo desenvolvimento rural construído sobre um novo paradigma. As horizontalidades, segundo Santos (1996, p. 225) são “extensões formadas de pontos que se agregam sem descontinuidade como na definição tradicional de região”. Trata-se de um tecido espacial conformado por relações de proximidade, de vizinhanças, de um acontecer homólogo, na qual é possível desenvolver uma solidariedade ativa e aumentar a eficácia política. Dessa forma, as horizontalidades se conformam através de relações econômicas, políticas, sociais e culturais que se estabelecem nas escalas locais e regionais, nas quais é possível convergir solidariedades locais.

A análise contribuiu para avançarmos na percepção das novas relações de produção, assim como na reestruturação espacial engendrada pela dispersão espacial da produção agrícola e para a elaboração da síntese dos processos que lhe são pilares. A nosso ver, é possível, também, avançar nos esquemas de análise das novas lógicas na relação produtiva, assim como dos principais processos presentes na base de todas as desigualdades socioespaciais hoje existentes. Isto permite prosseguir, também, na busca de soluções com vistas à outra globalização.

O desenvolvimento da agroindústria familiar tem importantes desdobramentos no território. Tendo em vista os processos de reestruturação capitalista e o aumento da vulnerabilidade social e econômica, diversas iniciativas tem se voltado ao incremento da diversificação produtiva no âmbito da agricultura familiar. Nesse sentido, várias estratégias de desenvolvimento, determinadas por dinâmicas endógenas, têm sido identificadas:

- As regiões tendem a se adaptar aos novos cenários de integração, tanto na produção quanto na sua organização, sem descartar as marcas da sua historicidade. Enquanto boa parte das agroindústrias convencionais da região buscam insumos e matérias-

primas externos à propriedade e à região, as agroindústrias familiares potencializam a utilização de insumos e matérias-primas locais e regionais.

- A constituição de agroindústrias familiares pode ser vista como um processo de reconfiguração de recursos promovido pela agricultura familiar, em conjunto com suas organizações associativas e com o apoio do poder público. De um produto conservado para a subsistência da família rural, o produto colonial processado passa a ser visto pelos agricultores como um produto comercial com um valor de troca e, portanto, como fonte de renda da unidade de produção familiar.

- A continuidade da trajetória da agroindústria familiar dependerá da capacidade do território em responder ao desafio de manter e aprimorar esta forma de organização e, ao mesmo tempo, fortalecer a inserção regional em novas cadeias produtivas.

## Referências

ALBUQUERQUE, Edu Silvestri de. **Uma introdução ao debate crítico sobre os estudos regionais**: para refletir o caso das regiões campeiras do Brasil Meridional. In: *Terr@Plural*, Ponta Grossa, 1(1):67-75, jan.-jul., 2007.

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J. NAVARRO, Z. (Org.) **Reconstruindo a agricultura**: Ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997, p.33-55.

ALTIERI, M., MASERA, O. Desenvolvimento rural sustentável na América Latina: Construindo de baixo para cima. In: ALMEIDA, J. e NAVARRO, Z. (Org.) **Reconstruindo a agricultura**: Ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1997, p.72-105.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: Heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

- BENKO, Georges. **Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BEZERRA, Maria do Carmo Lima, VEIGA, José Eli da (Coord.). **Agricultura Sustentável**. MMA, IBAMA, Consórcio Museu Emílio Goeldi. 2000, 190 p.
- BOISIER, Sergio. **El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico**. In: Revista REDES, Universidade de Santa Cruz do Sul, vol.4, n.1, jan/abr de 1999.
- CARVALHO, Mônica de. **Território e sociedade**: entrevista com Milton Santos. Entrevistadores: Odette Seabra, Mônica de Carvalho e José Corrêa Leite. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- COSTA, Rogério Haesbaert da. **Territórios alternativos**. Niterói: EdUFF; São Paulo: Contexto, 2002.
- KARNOPP, Erica. **Kleinbauern zwischen konventioneller und ökologischer Landwirtschaft**: das Beispiel der Region Vale do Rio Pardo (Brasilien). Tübingen, 2004. Tese de Doutorado.
- KLARMANN, Herbert. **Região e Identidade Regional**: um estudo da espacialização e representatividade regional no Vale do Rio Pardo. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz, 1999.
- LENCIONI, Sandra. **Região e geografia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento – crescer sem destruir**. São Paulo: Vértice, 1986. Tradução de Eneida Araújo.
- SANTOS, Milton. **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- \_\_\_\_\_. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- \_\_\_\_\_. O papel ativo da geografia: um manifesto. **Rev. Território**, LAJET/UFRJ, ano V, n. 9, jul./dez. 2000.

\_\_\_\_\_. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. 5. ed. Editora Hucitec – ANPUR. São Paulo: 2002.

ABRAMOVAY, Ricardo. **O tortuoso caminho da sustentabilidade: tendências recentes da agricultura na Região Sul**. Agricultura Sustentável- AGENDA 21. São Paulo, 1999.

BAVARESCO, Ricardo. **Ciclos econômicos regionais: modernização e empobrecimento no Extremo Oeste Catarinense**. Chapecó (SC): Argos, 2005.

BERNARDY, Rógis J.; MONTEIRO, Ricardo R. & ZUANAZZI, Jeancarlo. **Território, planejamento e gestão: um estudo do Oeste Catarinense a partir da região da AMOSC**. Chapecó/SC: Palotti, 2008.

DREHER, Martin. **Igreja e germanidade: estudo crítico da história da Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil**. São Leopoldo: Editora Sinodal, 1984.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura: A região de Ribeirão Preto - SP**. São Paulo: EDUSP, 2003.

ETGES, V., DEGRANDI, J. **Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade**. In: Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional. FURB, v. 1, n. 1, 2013.

FAO/IN CRA. **Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação**. Edição Especial, Brasília: Brasil, 1996.

FERRARI, D. L., MIOR, L. C., MARCONDES, T., MONDARDO, M. **Agroindústrias familiares e construção social de mercados: situação atual e perspectivas a partir do estado de Santa Catarina, Brasil**. In: VI Congresso Internacional Sistemas Agroalimentares Localizados. **Anais ...Florianópolis –SC**, maio 2013.

FORTES, João Borges. **Os casais açorianos: presença lusa na formação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1978.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed Unesp, 1991.

GÖRGEN OFM, Frei Sérgio Antônio, **A resistência dos pequenos gigantes: a luta e a organização dos pequenos agricultores**. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

HAESBAERT, R. **Concepções de território para entender a desterritorialização.** In: *Território, Territórios*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Geografia/UFF e AGB-Niterói, 2002. p.17-38

KARNOPP, Erica. **Agronegócio e agricultura familiar: reflexões sobre sistemas produtivos do espaço agrário brasileiro.** In: *Redes*, v. 17, n. 2 (2012).

KERSTENETZKY. C. L. Sobre Associativismo, Desigualdade e Democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** v. 18, n. 53, 2006.

KONRAD, Joice; DA SILVA, Clécio, Azevedo. **“Agricultura familiar no Oeste catarinense: da colônia à integração”** In: XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária: territórios em disputa – os desafios da Geografia Agrária nas contradições do desenvolvimento brasileiro. Uberlândia (MG), 2012.

LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia.** São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

MIOR, Luiz C. **Agricultores familiares, Agroindústrias e território:** A dinâmica das redes de desenvolvimento rural no Oeste Catarinense. 2003. 316 f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas), Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2003.

MIOR, Luiz C. Agricultura familiar, agroindústria e desenvolvimento territorial. In: **Colóquio Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.** Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. Florianópolis/SC, 2007.

MIOR, Luiz C.; FERRARI, D.L.; MARCONDES, T.; MONDARO, M. **REDES E AGROINDÚSTRIAS: As inovações organizacionais dos agricultores familiares catarinenses e os novos mercados em Santa Catarina.** In: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia (SOBER), 51º Congresso, Trabalho 1962, **Anais...** Belém - PA, 2013.

MIOR, Luiz Carlos. **Agricultores familiares, agroindústrias e redes de desenvolvimento rural.** Chapecó/SC: Argos, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. **Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária.** São Paulo: Labur Edições, 2007.

- OLIVEIRA, H. **Criando as condições para a valorização dos territórios.** In: MDA Referências para o desenvolvimento territorial sustentável. Texto para discussão 4. 2003.
- RENK, Arlene. **Migrações: de ontem e de hoje.** Chapecó: Grifos, 1999.
- ROCHE, Jean. **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Globo, 1969.
- SANTOS JUNIOR, S. **A influência dos fatores econômicos, institucionais e sociais na inserção das agroindústrias rurais no mercado: um estudo no Meio-Oeste de Santa Catarina.** 2011. 216 f. Tese (Doutorado em Agronegócios), Programa de Pós-Graduação em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.
- SANTOS, M. e SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI.** Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ. 2001.
- SANTOS, M. **O território e o saber local: algumas categorias de análise.** In. Cadernos IPPUR, UFRJ. Ano XIII, nº 2, agosto/dezembro, 1999. p.15-26.
- TESTA, Vilson M. et. al. **O desenvolvimento sustentável do Oeste Catarinense: proposta para discussão.** Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- TRAMONTINI, Marcos Justo. A questão da terra na fase pioneira da colonização. In: MAUCH, Cláudia. **Os alemães no Sul do Brasil.** Canoas Ed. Ulbra, 1994.
- TRENTIN, I. C. L. **Avaliação e Acompanhamento da Gestão de 20 Agroindústrias Familiares da Região das Missões/RS.** São Luiz Gonzaga, 2002.
- WAIBEL, Leo. **Capítulos de Geografia Tropical e do Brasil.** 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.
- WERLANG, Alceu. **A colonização do Oeste Catarinense.** Chapecó: Argos, 2002.
- WILLEMS, Emilio. **A aculturação dos alemães no Brasil: estudo antropológico dos alemães e seus descendentes no Brasil.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1946.

# CIDADES MÉDIAS: POLOS DE PROMOÇÃO E ATRAÇÃO DE AMBIENTES TECNOLÓGICOS E INOVADORES

Margarete Panerai Araujo  
Rogério Leandro Lima da Silveira

## **Introdução**

O fenômeno de produção e difusão do conhecimento em ciência, tecnologia e inovação observado — o qual se difundiu em diferentes regiões do estado do Rio Grande do Sul (RS) nas últimas três décadas — evidencia a importância e a centralidade das cidades médias na atração e promoção desses ambientes tecnológicos e inovadores e de sua descentralização e interiorização no território gaúcho. O objetivo deste estudo é apresentar uma breve caracterização de Polos, Parques e Incubadoras Tecnológicas junto às instituições de ensino superior (IES), localizadas em oito cidades médias selecionadas no Rio Grande do Sul (RS).

Esta pesquisa está assentada na ideia de que as novas centralidades urbanas exercidas pelas cidades médias, através dos ambientes de inovação, ciência e tecnologia, promovem novas condições de interação e articulação espacial, e de desenvolvimento econômico tanto na escala das cidades quanto na região e redes urbanas regionais onde estão inseridas. Para tanto, a análise de uma amostra de ambientes inovadores como Polos, Parques e Incubadoras Tecnológicas instaladas em cidades médias selecionadas oferece condições de compreender melhor a realidade regional e a dinâmica dos fluxos bem como a estruturação interna das redes urbanas onde essas cidades estão localizadas. Os empreendimentos de base tecnológica, desde a sua implantação, contribuem para a urbanização das cidades médias, pois a centralidade e a capacidade de gestão territorial que essas cidades

exercem nos espaços geográficos regionais se veem renovadas e ampliadas com novas funções administrativas e econômicas.

As cidades médias se relacionam em sua região de influência, ou seja, com as áreas rurais e as cidades pequenas do seu entorno, intermediando fluxos de natureza diversas como pessoas, mercadorias, insumos, capitais, informações etc. Conforme os estudos de Whitacker (2007), essas cidades médias também manifestam condições geográficas importantes de influência entre as regiões que se localizam e as metrópoles.

Metodologicamente, os dados secundários analisados foram obtidos junto aos *sites* institucionais das Universidades e de seus parques e incubadoras, localizados em oito cidades médias no RS. O artigo está dividido em quatro seções, além desta introdução. A primeira, onde apresentamos o referencial teórico e conceitual; a segunda, em que destacamos a metodologia utilizada; a terceira e última, realizamos a análise e, na sequência, trazemos os resultados. Para finalizar, conclusões e referências.

## **1. Referencial teórico**

### **1.1. Cidades médias: Breve conceitualização**

Tendo a noção de cidade média como ponto de partida, é importante considerar que o tema é relativamente novo, não existindo um consenso conceitual. Para Whitacker (2007, p. 12), existe uma articulação entre a morfologia da cidade que “denuncia processos de reestruturação e de produção de novas centralidades e o desenho que se pode estabelecer a partir de diversos fluxos componentes da rede urbana”. Assim, Whitacker deixa claro que nessa concepção de transbordamento de fluxos para centro e subcentros se reconhece a centralidade, a qual define a localização e todas as relações espaciais, fluxos e dinâmicas no tecido urbano. Perceber a localização e espacialização de uma rede de fluxos de ambientes de inovação na paisagem das cidades médias é conhecer essas novas cadeias de pesquisas que podem conduzir benefícios

mútuos, políticas e mecanismos de governo. Esse processo colabora com as políticas públicas e pode convergir para a integração desses meios pelos quais o conteúdo produzido é distribuído e consumido.

O IBGE (2020) classificou como média as cidades que apresentam entre 100 e 500 mil habitantes, contudo, a definição de cidade média também precisa estar vinculada ao papel e à função que a cidade desempenha regionalmente onde está localizada. Conte (2013, p. 50) destaca que vários “[...] pesquisadores brasileiros como Amorim Filho e Serra (2001), Sposito (2007), Steinberger e Bruna (2001); entre outros” são lembrados por suas concepções que abordam a dimensão populacional de acordo com a escala de análise. Contudo, vale lembrar que:

[...] as cidades médias foram conceituadas como aquelas cidades que, considerando a sua posição geográfica, população, importância socioeconômica e função dentro da hierarquia urbana da macrorregião e do país, constituíam-se em centros de grande valor estratégico no que concerne ao desenvolvimento regional, e também para uma rede urbana mais equilibrada no que envolvesse política de organização territorial. Já na segunda política urbana, o conceito de cidades médias foi baseado nas funções de desconcentração e dinamização (CONTE, 2013, p. 49).

Em outra passagem, os autores Amorim Filho e Serra (2001, p. 7-8) propuseram uma conceituação mais abrangente cuja caracterização das cidades médias se baseava nos seguintes atributos:

- Interações constantes e duradouras tanto em seu espaço regional, quanto com aglomerações urbanas de hierarquia superior;
- Tamanho demográfico e funcional suficientes para que possam oferecer um leque bastante largo de bens e serviços microrregional a elas ligado;
- Capacidade de receber e fixar os migrantes de cidades menores ou da zona rural [...];
- Condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural, microrregional que as envolve;
- Diferenciação do espaço intraurbano com um centro funcional já bem individualizado e uma periferia dinâmica [...];
- Aparecimento, embora evidentemente em menor escala, de certos problemas semelhantes aos das grandes cidades, como, por exemplo, a pobreza das populações de certos setores urbanos (AMORIM FILHO; SERRA, 2001, p. 7-8).

No passado, todas as dificuldades nas definições abarcavam concepções voltadas à função das cidades médias, que eram de absorver parte dos fluxos migratórios com destino às metrópoles, mas a reconstrução conceitual atual evidenciou “[...] novos papéis e valores assumidos e desempenhados pelas cidades [...] novas funções urbanas e as novas interações espaciais, que delas derivam como as relações cidade-região e as relações interurbanas”, segundo Conte (2013, p. 48). Assim, a autora discorreu que as cidades médias se apresentam como espaços oportunos para alocação de investimentos, mediante seu papel no que diz respeito à oferta de bens e serviços aos habitantes de sua área de influência. Esse processo reforça espaços de consumo, tanto locais como regionais, corroborando também a intermediação e a centralidade dessas cidades.

Sposito (1991, p. 24) apontou que o conceito deve levar em consideração a necessidade de “fluidez e os objetos e ações do que se considera moderno, em algumas cidades médias, ou seja, são compartimentadas pela implantação de áreas financeiras e industriais”, e ainda “de condomínios fechados com normas próprias de acesso e de convívio, de estacionamentos centrais, de vias rápidas para automóveis”. O autor também considerou que as cidades médias “[...] desempenham papéis de ligação, de intermediação entre as pequenas e as maiores cidades, sem desprezar o tamanho populacional como primeiro nível da análise, pois como já destacado, existe a estreita relação entre quantidade e qualidade das dinâmicas e processos” (SPOSITO, 2007, p. 6).

Vale lembrar que a exagerada expansão horizontal da cidade e seu par, a verticalização, assegura a concentração dos agentes hegemônicos, os quais segmentam, ainda mais, a cidade e contribuem para ampliar as lógicas chamadas de especulativas, segundo Conte (2013). A redefinição dos papéis das cidades médias apresentou a necessidade de considerar a “contiguidade e a conectividade e, além disso, as relações que se estabelecem de fluxos materiais e imateriais, de transportes e de telecomunicações” (SPOSITO *et al.*, 2007, p. 38) e essas estruturas devem considerar, a “[...] situação socioeconômica, a economia da cidade, a sua rede de consumo, a infraestrutura, as

potencialidades locais, funções e centralidade urbana com destaque à reconfiguração espacial” advinda das novas atividades tecnológicas, entre outras dimensões (CONTE, 2013, p. 48).

A competição da inovação se tornou um motivo forte para o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico. Ou seja, através da inovação, as condições ambientais e regionais podem promover governos e indústrias por meio das parcerias público-privadas, unindo-se com a Universidade Empreendedora cujo conhecimento avançado traduzido em usos práticos, natureza polivalente, teórica e prática e os processos de transferência de tecnologia criaram o modelo reconhecido internacionalmente da tese da Hélice Tríplice (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017). Entretanto, para analisar esses ambientes, conforme estudos de Ravello, Klein, Pereira (2018), só é possível depois de mensurar o tamanho e a importância de uma cidade a partir do papel que ela desempenha na rede urbana na qual está inserida.

## **1.2. Ambientes tecnológicos: Polos, Parques e Incubadoras**

Toda a organização dos espaços intra e interurbanos fortemente influenciados pelos fluxos de mercadorias, pessoas e capital, no atual estágio do capitalismo, implica em deslocar esse debate à compreensão das redes de parques tecnológicos e incubadoras que oferecem repercussões para as cidades médias e região (HAUSER, 2016). Os ambientes tecnológicos dispõem de “posição geográfica, população e importância socioeconômica e função dentro da hierarquia urbana” (CONTE, 2013, p. 49) e a concentração e centralização econômica ampliam o fluxo de serviços públicos e demais atividades com a metrópole (SPOSITO, 2007; SILVEIRA *et al.*, 2017).

As interações universidade-indústria-governo, que formam uma “hélice tríplice” de inovação e empreendedorismo, são a chave para o crescimento econômico e o desenvolvimento social baseados no conhecimento. Indo além da coevolução das instituições mediante interações mútuas, trata-se da transição das principais esferas de dupla para tríplice hélice. A análise clássica

de relações triádicas de Georg Simmel (Wolff, 1950) recebe um molde institucional na Hélice Tríplice, em que a universidade, a indústria ou o governo atuam como um “*tertius gaudens*”, instigando a inovação. Esse regime de inovação assume uma postura proativa na colocação do conhecimento em prática e na ampliação dos insumos que criarão o conhecimento acadêmico (ETZKOWITZ; ZHOU, 2017, p. 25).

Segundo Etzkowitz e Zhou (2017), a hélice tríplice foca, portanto, na universidade como fonte de empreendedorismo, tecnologia e inovação, bem como na pesquisa crítica, educação e preservação e renovação. Nesse sentido, conforme a SEPLAG (2021, s.p.), foi através da rede de educação superior que as estruturas produtivas no Estado incentivaram a formação dos chamados Arranjos Produtivos Locais - APLs e, também, de Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação, os quais promoveram parcerias com instituições tecnológicas e universitárias. Ou seja, desde 2002, todo o movimento para implantação de Parques Tecnológicos e incubadoras tomou proporções alargadas, buscando oferecer ambiente com interações, localização e benefícios mútuos, além de novos desafios às políticas públicas que buscavam o diferencial da inovação (ANPROTEC, 2019; ZOUAIN; PLONSKY, 2006), oferecendo novas formas de analisar as chamadas cidades médias.

Ambientes tecnológicos e inovadores pressupõem um aceleração em empresas e, segundo a ANPROTEC (2019), esse tema e todo o arcabouço regulatório para a inovação foi aprimorando desde os fundos setoriais no começo dos anos 2000 até todas as legislações como Lei de Inovação em 2004, a Lei do Bem em 2005, a emenda Constitucional 85 de 2015, o Código de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) de 2016 - Lei 13.343 e o Novo Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação em 2015-18, todos se tornaram importantes para esses negócios. O desenvolvimento tecnológico da informática e o avanço da tecnologia da informação e do conhecimento valorizam a inovação como uma espiral do conhecimento (NONAKA, 2000) e levantam a necessidade de uma proposição de espaços e proximidades geográficas destinadas

exclusivamente ao desenvolvimento de novas tecnologias (DUBARLE, 2002; ANPROTEC, 2019).

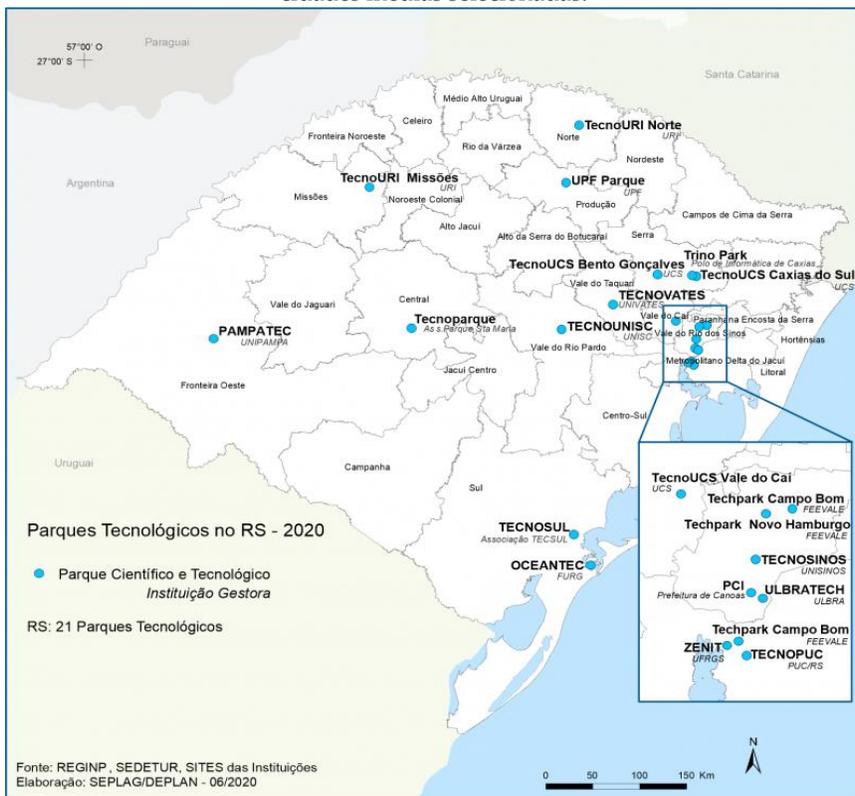
A inovação, nesse sentido, é vista como várias fases de um processo de desenvolvimento, produção e difusão de uma pesquisa. Assim, a força motriz básica, a qual resultaria na introdução de inovações na atividade produtiva, segundo Dosi (1982) e Cassiolato e Lastres (2005), contribuiria para uma melhor erudição do processo de inovação, que hoje tem o foco no sujeito e no objeto, onde o “sujeito seria parte do comportamento inovador e [...] o objeto compreende a coleta de dados sobre inovações” (MANUAL DE OSLO, 2004, p. 28). Documentadamente, os pressupostos que explicam a inovação, segundo Schumpeter (1997), foram chamados de destruição criadora. E são as ascensões conceituais que serviram de base ao conceito de inovação. Ferrão (2002, p. 18) reafirmou que a inovação foi relacionada às formas de investigação utilizadas por empresas ou instituições do ensino superior e, em seus estudos, vem desenvolvendo estas relações com:

- padrões de localização das atividades de I&D, visando detectar a existência de disparidades regionais neste domínio;
- mecanismos de difusão espacial das inovações, procurando construir uma teoria geográfica com base em dois grandes tipos de difusão espacial (hierárquica e por contágio);
- relações Universidade/empresas, com o objetivo de averiguar o impacto das instituições de ensino superior e de investigação sobre a capacidade de inovação das empresas localizadas na mesma região (FERRÃO, 2002, p. 18).

Todo esse processo concentra uma nova economia, habilitando condições necessárias para a integração de acordos. Ou seja, um novo programa tornou-se um Marco Zero. Foi o Programa INOVA RS base fundamental do projeto do governo estadual de transformar o Rio Grande do Sul em referência global nos temas de inovação até 2030. O apoio aos projetos apresentados pelos Polos, com base na SEPLAG (2021, s.p.), envolve a escolha das áreas de atuação e leva em consideração as particularidades de cada região e sua vocação produtiva. Nesse sentido, também os Parques Tecnológicos costumam

se localizar próximo de universidades para que as empresas instaladas possam se beneficiar da proximidade dos laboratórios e dos recursos humanos dessas instituições, conforme figura 1.

**Figura 1** – Mapa dos Parques tecnológicos no estado do RGS, cidades médias selecionadas.



Fonte: SEPLAG/DEPLAN, 2020.

Na realidade, as universidades ajudam a difundir tecnologias nos Parques e Incubadoras com ferramentas de empreendedorismo voltadas às pequenas empresas. Os Parques Tecnológicos são áreas dotadas de infraestrutura e de serviços, além de políticas públicas de incentivo para gerar um ambiente à inovação e ao processo de desenvolvimento regional ou de territórios.

O conceito dos Parques Tecnológicos tem como características principais um espaço, físico ou cibernético, com trabalhadores

especializados, serviços com valor agregado, com a finalidade de aumentar a competitividade das regiões ou territórios, somando a isso, as atividades tecnológicas e inovadoras que se organizam influenciadas pelos seus fluxos (de mercadorias, pessoas e capital). Para Hauser (2016, p. 9), esses fluxos vão “aumentando a necessidade de intercâmbio e ampliando as possibilidades técnicas organizacionais para a transferência de produtos e de ordens à distância”.

Seus principais itens envolveram associações estratégicas e desdobramento de projetos de colaboração entre empresas e universidades públicas com objetivo de transferir tecnologia, atuar em parcerias para pesquisa, desenvolvimento e inovação. No Rio Grande do Sul, as legislações previstas na área de inovação reuniram, além das já citadas, a Lei nº 13.196, de 13 de julho de 2009, que “estabeleceu medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica, definiu mecanismos de gestão aplicáveis às instituições científicas e tecnológicas”; o decreto nº 46.840, de 21 de dezembro de 2009, que “instituiu o programa gaúcho de parques científicos e tecnológicos — programas PGTEC”; o Decreto nº 47.733, de 30 de dezembro de 2010, que “concedeu benefícios fiscais previsto nesta norma”; o Decreto nº 49.354 de 10 de julho de 2012, que “dispõe sobre parques científicos, e incubadores de empresas de base tecnológica”.

Já o “Programa RS Tecnópole de Apoio às Incubadoras de Base Tecnológica e Indústria Criativa” buscou despertar o seu desenvolvimento através das políticas públicas governamentais. As incubadoras tornaram-se um mecanismo de geração de empreendimentos que nascem dentro das universidades e passam por processos de pré-incubação, seleção de empreendimentos, incubação, graduação para o mercado até a aceleração ou pós-incubação. A existência de complexos produtivos industriais e de serviços de base científico-tecnológica e, ainda, de incubadoras que dão suporte às micro e pequenas empresas em processo de estruturação de aglomerados de empresas são projetos de desenvolvimento local/regional que, conforme Lahorgue (2006, p. 3), “privilegiam os arranjos locais de produção, da inovação tecnológica e organizacional

e a implantação de infraestruturas multi-institucionais de fomento à agregação de valor à produção local / regional”.

O Atlas do RGS da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPLAG, 2021, s.p.) destacou que “os sistemas de inovação estão divididos, no estado em Polos, Parques e Incubadoras Tecnológicas grande parte delas pertencentes às universidades” e conceituou essa divisão reforçando a divisão conceitual dos Polos, Parques e Incubadoras. Nesse sentido:

Polos são áreas de concentração de instituições de ensino e pesquisa, incentivos públicos e empreendimentos privados inovadores que se constituem em torno de um ou mais sistemas de inovação e podem resultar no desenvolvimento de arranjos produtivos locais ou regionais.

Parques são complexos produtivos industriais e de serviços de base científico-tecnológica, planejados, de caráter formal, concentrados e cooperativos, que agregam empresas cuja produção se baseia em pesquisa tecnológica desenvolvida nos centros de P&D a ele vinculados.

Incubadoras dão suporte às micro e pequenas empresas em processo de estruturação que desenvolvem ideias inovadoras (SEPLAG, 2021, s.p.).

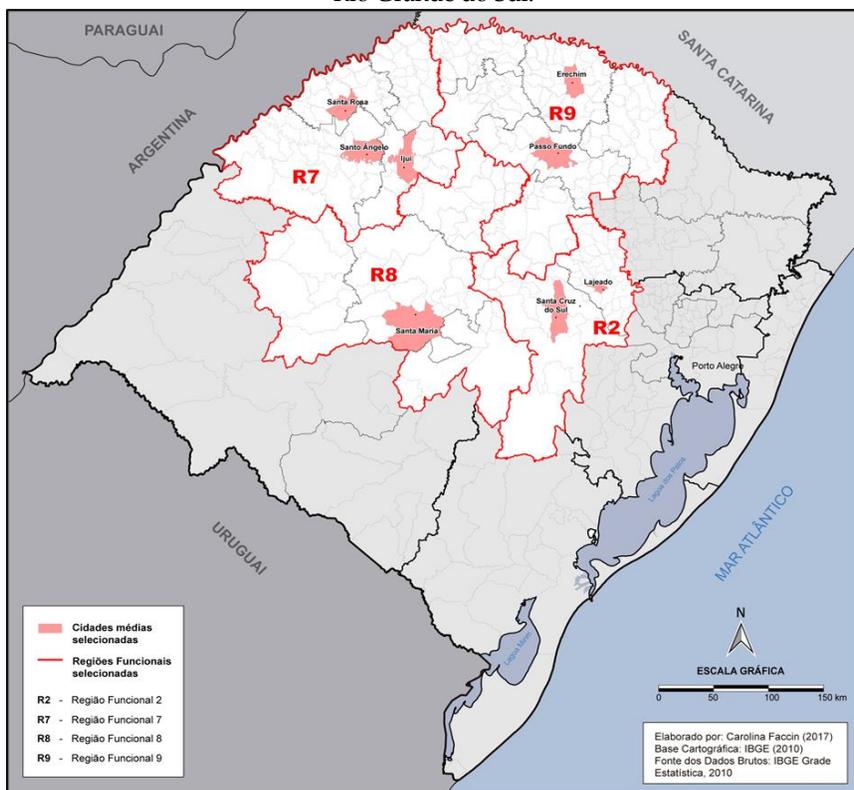
Todos esses conceitos e informações estão justamente na rede de educação superior, que possui o papel na estrutura produtiva do Estado devido às suas potencialidades para o desenvolvimento, no sentido de incentivar a formação dos aglomerados e de Núcleos de Extensão Produtiva e Inovação, que promovem parcerias com instituições tecnológicas e universitárias e que a SEPLAG, (2021, s.p.) oferece grande contribuição de divulgação. Segue o método proposto.

## **2. Metodologia**

O trabalho foi baseado em pesquisa bibliográfica, que oportuniza “[...] conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema, [...]” (KÖCHE, 1997, p. 122). A amostra selecionou oito municípios cujos parques e incubadoras tecnológicas estão vinculados às Universidades (UNISC, UNIVATES, UNIJUÍ, URI, UFSM, UPF).

O conjunto de cidades médias são: Santa Cruz do Sul e Lajeado localizadas na Região Funcional de planejamento 2; Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa localizadas na Região Funcional de planejamento 7; Santa Maria localizada na Região Funcional de planejamento 8 e Passo Fundo e Erechim localizadas na Região Funcional de planejamento 9. As cidades médias, previamente selecionadas, estão demonstradas na figura 2.

**Figura 2:** Cidades médias selecionadas e Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul.



Fonte: Silveira e Faccin (2021, p. 43).

Metodologicamente, buscou-se análise de dados secundários, através da consulta dos *sites* institucionais para a sua interpretação, na busca de extrair informações relevantes para a pesquisa.

### 3. Descrição e Análise dos dados

Uma configuração para análise resulta da descrição dos modelos tripé de inovação fundamentado na universidade-indústria-governo. A SEPLAG (2021, s.p.) constitui atualmente um dos mais importantes instrumentos de desenvolvimento tecnológico e objetiva a viabilização de soluções inovadoras para os problemas vividos pela sociedade. Esta análise buscou, no universo do Rio Grande do Sul, um recorte territorial de quatro regiões funcionais de planejamento<sup>1</sup>, onde as cidades médias selecionadas contam com lugares mais privilegiados, pela oferta de serviços qualificados e bem-estar, que oferecem atividades urbanas e educacionais com maior intensidade. Para o IBGE (2020, s.p.):

No Brasil, as cidades médias, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), formavam, até 2010, um grupo de municípios que crescia muito além da média nacional. O índice médio de crescimento econômico medido pelo PIB (Produto Interno Bruto) dessas cidades foi de 153% entre os anos de 2004 e 2010, contra um crescimento de 94% do PIB nacional no mesmo período. A oferta de emprego formal também conheceu um salto de 70% nas cidades médias.

As oito cidades médias com expressivo nível de centralidade urbana, no conjunto das suas respectivas regiões de influência e redes urbanas regionais, são polos regionais de desenvolvimento e atraem expressivos fluxos de deslocamentos pendulares para estudo e trabalho, bem como desempenham papel importante no

---

<sup>1</sup> No estado do Rio Grande do Sul, criou-se em 2006 uma regionalização para fins de planejamento territorial, na qual os municípios e Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes, foram agrupados em 09 Regiões Funcionais de Planejamento. Esta regionalização, proposta pela Secretaria Estadual de Planejamento, através do Estudo RUMOS 2015, tem como base, para a definição das regiões, os critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO, 2018).

funcionamento da rede urbana estadual. A pesquisa qualitativa dos polos, parques e Incubadora descreve suas estruturas de desenvolvimento e relação com a Universidade.

### **3.1. Polo de Modernização Tecnológica Vale do Rio Pardo, Parque TecnoUnisc e a Incubadora Tecnológica UNISC (ITUNISC) em Santa Cruz do Sul**

O primeiro deles é o Polo de Modernização Tecnológica Vale do Rio Pardo (PMT/VRP) com toda a estrutura necessária para o parque, incubadoras e demais núcleos de atendimentos. Sua missão privilegia “a promoção, geração, gestão e disseminação do conhecimento científico-tecnológico, visando o desenvolvimento regional” (UNISC, 2021, s.p.). O seu parque é chamado de TecnoUnisc, sendo sua localização na Região Funcional de número 2 no COREDE do Vale do Rio Pardo. Possui uma população de 418.141 habitantes, sendo o sexto mais populoso do Estado. Desse total, aproximadamente 63% residem em áreas urbanas, e 37%, em áreas rurais. O principal centro urbano é Santa Cruz do Sul, com uma população de 118.374 habitantes, conforme o perfil socioeconômico do governo do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2015a, p.8).

O TecnoUnisc, segundo o seu *site* (<https://www.unisc.br/pt/tecnounisc/quem-somos>), é focado num “[...] ambiente de produção e gestão favoráveis ao desenvolvimento de empresas de base tecnológica, empreendedoras e inovadoras” (UNISC, 2021, s.p.) Nesse sentido, o parque busca elementos de interação com a pesquisa e crescimento regional vinculado à Universidade, concebendo “produtos, processos e serviços inovadores” (UNISC, 2021, s.p.).

Tanto a Universidade como as empresas incubadas mantêm um fluxo contínuo de aprendizado junto a tecnologia. As empresas de base tecnológica inovadoras, empreendedoras e ambientalmente sustentáveis da TecnoUnisc, conforme o *site*, são desenvolvedoras de produtos, processos e/ou prestadoras de serviços tecnologicamente inovadores ou, ainda, são investidoras em

projetos administrados pelo TecnoUnisc. Algumas se localizam fora da infraestrutura oferecida pela Universidade e são conhecidas como empresas associadas hospedadas, com personalidade jurídica, prestação de *serviços*, produção e/ou comercialização de *produtos* e/ou processos.

As áreas de atuação da TecnoUnisc têm interações com Centro de Excelência em Óleo Químico e Biotecnologia e o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Empresas; Tecnologia da informação e Comunicação; Tecnologia em Sistemas e Processos Industriais. A Instituição mantém, ainda, Centros e Núcleos de Pesquisa e Extensão, nas diversas áreas científicas, que produzem, disseminam e aplicam conhecimentos, especialmente, em sintonia com as demandas sociais, culturais e tecnológicas das comunidades regionais.

Está presente na Universidade, além da TecnoUnisc, a Incubadora Tecnológica UNISC – ITUNISC, com uma formação e consolidação voltada para empreendimentos inovadores e tecnologicamente avançados nas regiões próximas. Nesse sentido, com foco em novos negócios, a incubadora apoia os iniciantes com todas as condições físicas, além das consultorias e orientações para os projetos e da busca por incentivo de recursos e possibilidades junto às agências de fomento (UNISC, 2020).

A ITUNISC, conforme o seu *site* (<https://www.unisc.br/pt/tecnounisc/incubadora-tecnologica>), oferece os graus de incubação na modalidade interna e externa e a chamada pré-incubação. As alianças iniciadas na ITUNISC contam com apoio do SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), da ANPROTEC (Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendedorismo Inovador), do REGINP (Rede Gaúcha de Incubadoras de Empresas e Parques Tecnológicos), da ACI (Associação Comercial e Industrial), da AJEsc (Associação de Jovens Empresários), da Câmara de Indústria e Comércio. Os objetivos da Incubadora são: “Apoiar a formação e consolidação de micro e pequenas empresas tecnologicamente inovadoras, no interesse da região, promovendo o desenvolvimento, aumentando a renda e criando novas oportunidades de trabalho” (UNISC, 2021, s.p.).

O ITUNISC possui, ainda, o Centro de Apoio Científico e Tecnológico - Núcleo de Empreendedorismo (CACT-NE), que atende às empresas instaladas e/ou associadas à Incubadora Tecnológica da UNISC- ITUNISC. E o Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia- NITT para propriedade intelectual e transferência de tecnologia com frentes de desempenho como: registro de marcas, patentes, desenhos industriais e software, propriedade intelectual, pesquisa, desenvolvimento, soluções tecnológicas, transferência de tecnologia e treinamento de recursos humanos. A ITUNISC contempla os seguintes graus: empresas pré-incubadas, empresas incubadas e empresas graduadas.

### **3.2. Parque Científico e Tecnológico do Vale do Taquari e a Incubadora Tecnológica da Univates (Lajeado)**

O Parque e Incubadora se localizam no Corede Vale do Taquari cuja Região Funcional também é a de número 2, possuía, até 2015, “27.723 habitantes, com uma proporção de, aproximadamente, 74% em áreas urbanas e 26% em áreas rurais conta com 7% da população gaúcha” (RIO GRANDE DO SUL, 2015b, p. 8).

O Parque Científico e Tecnológico do Vale do Taquari, conforme o seu site (<https://www.univates.br/portaldainovacao/>), é um ambiente arrojado vinculado à Diretoria de Inovação e Sustentabilidade- DINS cujos Desenvolvimento e Inovação (PD&I) estão em áreas de tecnologia de alimentos, tecnologias ambientais e energéticas e tecnologias em saúde e bem-estar, tendo como suporte as tecnologias da informação e da indústria criativa (UNIVATES, 2020). Atrelado ao parque, é possível considerar um Escritório de Relações com o Mercado- ERM de interação com a comunidade regional; Laboratório de Tecnologias da Construção- Latec, o qual oferece uma gama de serviços a empresas; Núcleo de Inovação e Transferência de Tecnologia – NITT promove a cultura da propriedade intelectual; Núcleo de Criatividade, Inovação e Empreendedorismo- Núcleo Crie; além de outros espaços como os

laboratórios Unianálises e das Linhas de pesquisa e projetos dos Programas de Pós-Graduação (UNIVATES, 2021).

A Incubadora Tecnológica da Universidade é chamada de Inovates e, a partir do seu *site* (<https://www.univates.br/tecnovates/inovates>), constrói o objetivo de apoiar novos empreendedores na produção e prestação de serviços caracterizados pela tecnologia e inovação nos seus modelos de negócios. Possui um banco de oportunidades com registros de patentes provenientes de pesquisas da Univates. Detém empresas nos seguintes graus: pré-incubadas, empresas incubadas e graduadas (UNIVATES, 2021).

### **3.3. Agência de Inovação e Tecnologia e as Incubadoras Criatec (Ijuí e Santa Rosa)**

Localizadas na Região Funcional 7, no Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial composto por onze municípios e, em 2015, “possuía 166.599 habitantes, o que corresponde a 1,56% da população do Estado, sendo que 79% residindo em áreas urbanas e 21%, em áreas rurais. O município mais populoso é Ijuí, com 78.915 habitantes” (RIO GRANDE DO SUL, 2015c, p. 8).

A Agência de Inovação e Tecnologia, conforme seu *site* (<https://www.unijui.edu.br/institucional/agencia-de-inovacao-tecnologica>), faz parte da Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão da Universidade Unijuí e estabelece em suas políticas institucionais a Inovação cujo alvo é a operacionalização de uma “Gestão do ecossistema de inovação da UNIJUÍ”, entre outros objetivos. Vem aumentando a interação com empresas para o desenvolvimento de um Parque Tecnológico do Noroeste Gaúcho e para o Centro de Inovação Tecnológica em Saúde Animal cujos recursos envolvem as empresas do IPTEC. O Polo de Modernização Tecnológica de Santa Rosa, de propriedade da FIDENE, vem explorando as “áreas de tecnologia, alimentos, saúde e agronegócio” (UNIJUÍ, 2021).

Em Ijuí e Santa Rosa, a Universidade Unijuí, em 2007, criou a Incubadora de Empresas de Inovação Tecnológica Criatec (<http://www.criatecunijui.com.br/empresas>) que, conforme seu *site*,

tem por missão alavancar o empreendedorismo e a inovação. A Incubadora Criatec conta com uma infraestrutura para atender as empresas incubadas, com espaço de *coworking* e laboratórios da Universidade. A propagação da cultura empreendedora e a progenitura de ideias e produtos elevam o processo de criatividade e inovação. As diretrizes da universidade apontam os graus de pré-incubação; incubação com acompanhamento anual, além da prospecção de novos negócios.

Possuem empresas incubadas e graduadas, e suas “áreas de atuação são focadas em negócios das áreas de Tecnologia Informação e Comunicação, Energias Renováveis, Automação residencial e Industrial, Eficiência e Qualidade de Energia, Tecnologia de Alimentos, Saúde, Economia Criativa e Agronegócio” (UNIJUÍ, 2021).

### **3.4. Polo de Modernização Tecnológica das Missões, Parque Científico e Tecnológico TecnoURI Missões e Incubadora de Empresas de Base Tecnológica URInova (Santo Ângelo e Erechim)**

A localização do TecnoURI Missões compreende o Conselho Regional de Desenvolvimento das Missões e integra a Região Funcional 7. É composto por vinte e cinco municípios que, em 2010, “possuía uma população de 248.016 habitantes, com uma proporção de 71% de moradores em áreas urbanas e 29%, em áreas rurais. O principal centro urbano do COREDE era Santo Ângelo, com uma população de 76.275 habitantes” (RIO GRANDE DO SUL, 2015c, p. 9). Já Erechim está no COREDE Norte “com uma população de 221.418 habitantes, com 72% habitando áreas urbanas e apenas 28%, áreas rurais. O município mais populoso era Erechim, com 96.087 habitantes. Os demais possuíam populações abaixo de 10 mil habitantes” (RIO GRANDE DO SUL, 2015d, p. 9).

Para ambos os municípios, o desenvolvimento regional e a inovação caracterizam-se como foco da Instituição na prática. Nesse sentido, são apresentados: o Polo de Modernização Tecnológica das Missões; o TecnoURI Missões, que é o Parque Científico e Tecnológico

da Região das Missões; o Núcleo de Inovação e Transferência Tecnológica da URI em Santo Ângelo; a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica Urinova; o Parque Tecnológico do Norte (TECNOURI) em Erechim e a Incubadora Tecnológica de Erechim.

A Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai das Missões – URI, campus Santo Ângelo, conforme a Secretaria de Desenvolvimento de Desenvolvimento Econômico (SDECT, 2018, s.p.), “implementou a TecnoURI Missões – Parque Científico e Tecnológico das Missões com espaço para a Incubadora [...] que oferece infraestrutura de salas para sediar empreendimento, laboratórios, auditório, salas de reuniões”. O parque foi implantado a partir de convênio entre a Universidade e a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia – SDECT. O Parque tem uma empresa instalada, a FUNDIMISA, responsável pela produção de ferro fundido cinzento e nodular, usinagem e pintura. Também, o Polo de Modernização Tecnológica das Missões é gerido pelo Campus de Santo Ângelo e promove interação acadêmica de produtos e serviços com base tecnológica.

O *site* da TecnoURI Missões (<http://www.uri.br/>) merece destaque com a Incubadora de Empresas de Base Tecnológica–Urinova; o Núcleo de Inovação e Transferência Tecnológica da URI Santo Ângelo e o Polo de Modernização Tecnológica das Missões. A política institucional prevê estímulo, licenciamento, inovação e outras formas de transferência de tecnologia; proteção das criações desenvolvidas na instituição; proporciona o desenvolvimento de novas tecnologias e o desenvolvimento regional e sustentável. Possuem empresas parceiras e hospedadas.

A Incubadora de Empresas de Base Tecnológica – Urinova possui pré-incubadas, incubadas e graduadas. Oferece infraestrutura com espaço físico para instalação e utilização dos Laboratórios da URI Santo Ângelo. Suas áreas de atuação são: Tecnologia da Informação, Comunicação e Convergência Digital; Inovação e Tecnologias nas Engenharias, Automação e Tecnologias Socioambientais; Tecnologia e Inovação na Agroindústria e Agropecuária; Alimentos, Inovações Farmacêuticas e Nutraceutica.

Já o Parque Tecnológico do Norte URI Erechim, conforme seu site (<https://www.uricer.edu.br/site/>), tem como base a “agropecuária relacionada às agroindústrias, destacando-se principalmente a criação de aves, bovinos e suínos, [...] a produção grãos, [...] na fabricação de produtos alimentícios e de cabines, reboques e carrocerias de veículos automotivos, com concentração em Erechim” (URI, 2021, s.p.). Suas parcerias são com os Institutos Federais de Erechim e Sertão, Universidade Estadual, Accie, Consórcio Intermunicipal do Alto Uruguai e Agência Regional de Desenvolvimento.

A Incubadora Tecnológica de Erechim vai servir a pequenas empresas de nosso município que têm necessidade de se alicerçarem em um espaço comum a todas, utilizando de infraestrutura acessível. Igualmente, servirá como laboratório para grandes empresas de nossa cidade que aqui poderão desenvolver novos sistemas, novos processos e, também, novos produtos.

### **3.5. Santa Maria Tecnoparque e as Incubadoras Tecnológica de Santa Maria (ITSM) e a PULSAR (Santa Maria)**

O Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Central, localizado na Região Funcional de Planejamento 8 é composto por dezenove municípios e possui 391.633 habitantes. Quase todos os municípios são polarizados pelo maior município, de Santa Maria, com 261.031 habitantes (RIO GRANDE DO SUL, 2015e, p. 8). Para promover o desenvolvimento regional sustentável, conta com 30 empresas residentes e 6 instituições.

O site da Universidade de Santa Maria (<https://www.ufsm.br/inovacao-e-empreendedorismo/>) destaca um “complexo construído no Distrito Industrial que reúne [...] empresas, Parque Tecnológico de Santa Maria (Santa Maria Tecnoparque)” e as incubadoras. Está organizado através da “AGITTEC que é agência de inovação e transferência [...] intensificar as iniciativas institucionais voltadas para a disseminação da cultura e educação empreendedora; [...] transferência de tecnologia com foco nas

relações universidade-empresa e [...] conhecimento”. Ou seja, um espaço com centros de pesquisa para os diferentes graus de pré-incubação e incubação e outros elementos que se destacam como empresas residentes, associadas, setores e projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação como *hubs* e *coworkings* (SANTA MARIA TECNOPARQUE, 2021). Possuem empresas parceiras.

A UFSM atua em rede para incentivar o desenvolvimento da matriz produtiva tradicional da Região Central do estado. As incubadoras ITSM e a PULSAR, sendo geridas pela AGITTEC (Agência de Inovação e Transferência de Tecnologia), têm uma carteira de Tecnologias da UFSM que são divulgadas à comunidade para o fomento empreendedor. As empresas que estão incubadas na UFSM empreendem as seguintes áreas: desenvolvimento de software, defesa e segurança, treinamento pessoal e impressão 3D.

### **3.6. Parque Científico e Tecnológico Universidade de Passo Fundo -UPFPARQUE e INCUBATEC**

O Conselho Regional de Desenvolvimento Produção foi criado em 1991, e é composto por vinte e um municípios: o COREDE Produção, que integra a Região Funcional 9, “possui uma estrutura agropecuária voltada à criação de aves, bovinos de corte e leite e produção de grãos. Em 2010, a população chegou a 338.049 habitantes, 3,16% da população estadual, com 88% em áreas urbanas e 12% em áreas rurais” (RIO GRANDE DO SUL, 2015f, p. 8).

Segundo o seu site (<https://www.upf.br/>), o Parque Científico e Tecnológico UPF Planalto Médio (UPF Parque), da Universidade de Passo Fundo (UPF), conta com infraestrutura para a formação dos acadêmicos da Universidade. O UPF Parque “executa ações direcionadas a empresas com a efetiva participação [...] desenvolvimento de inovação tecnológica em produtos ou serviços diferenciados”, (UPF, 2021, s.p.) tanto com as empresas parceiras quanto com as incubadas, *startups* ou graduadas tendo como base a “inovação, ao desenvolvimento tecnológico e à inclusão social”.

O Parque instalado em Passo Fundo tem como objetivo regional de atendimento da inovação na região. E, nesse sentido, recebeu credenciamento junto ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações e do Comitê da Área de Tecnologia da Informação (CATI), o qual está inserido no Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTI) na área de informática. No UPF Parque, as áreas prioritárias de atuação são: tecnologia de informação/software, alimentos, metalomecânica, biotecnologia, energia, saúde e agricultura de precisão. O parque possui empresas parceiras e residentes.

A Universidade de Passo Fundo consolida seu papel na produção e disseminação do conhecimento por meio da rede de Inovação Conecta UPF. A Conecta UPF congrega todos os atores institucionais (pessoas e setores) cuja missão é “promover a inovação tecnológica, gerando valor para a sociedade, para as empresas e para a universidade”. As ações da Conecta estão baseadas em cinco eixos estratégicos: Transferência de tecnologias, Interação universidade-empresa, Estímulo ao empreendedorismo, Fortalecimento da pesquisa e Disseminação da inovação.

A Incubadora de Empresas da UPF, Incubatec, foi criada em 2015 e objetiva estimular o empreendedorismo inovador e de base tecnológica e, conforme o seu site (<https://www.upf.br/conecta/incubadora>), dispõe de espaço físico e assessorias para consolidar os negócios nascentes ou jovens. Além disso, são desenvolvidas inúmeras ações (eventos, oficinas, workshops, desafios tecnológicos, entre outros) visando sensibilizar potenciais empreendedores para a criação de suas *startups*. Seus processos envolvem a pré-incubação e a incubação interna ou externa. Na UPF os cursos de graduação voltados ao ensino superior tecnológico, áreas de Tecnologia e Informação e Engenharias são estimulados a participarem do parque tecnológico.

**Quadro 1:** Regiões funcionais, Coredes, municípios, universidades, modalidades de incubação e empresas hospedadas ou externas.

Regiões	COREDES	Municípios	Univ.	Nome Parques/Incubadoras	Emp. Pré incubadas	Emp. incubadas	Emp. graduadas	Emp. Hospedadas e exter-nas
RF2	COREDE Vale do Rio Pardo	Santa Cruz do Sul	UNISC	TecnoUnisc e ITUNISC	03	03	18	18
RF2	COREDE Vale do Taquari	Lajeado	UNIVATES	Tecnovates Parque e Incubadora Univates	14	08	20	41
RF7	COREDE Noroeste Colonial	Ijuí	UNIJUI	Criatec Ijuí	-	06	28	08
RF7	COREDE Fronteira Noroeste	Santa Rosa	UNIJUÍ	Polo de MT de Santa Rosa e Criatec S.R.	-	14	25	2
RF7	COREDE Missões	Santo Ângelo	URI	Tecno URI Missões Parque e Urinova	-	-	02*	19*
RF8	COREDE Central	Santa Maria	UFSM	Tecno parque UFS E ITSM / PULSAR	-	11*	04*	21
RF9	COREDE Norte	Erechim	URI	ITE de Erechim	-	-	-	-
RF9	COREDE Produção	Passo Fundo	UPF	UPFPARQUE e INCUBATEC	-	09*	-	10
Total:	8	8	6	5 parques e 9 incubadoras	17	51	97	119

Fonte: Elaborado pelos autores a partir Reginp e dos sites institucionais (2021).

\*Dados não atualizados (2019), Adaptado de Garcia, Broze, Caten (2019).

Os dados da inovação constam no repositório do governo do estado de RGS (2021) e na Rede Gaúcha de Ambientes de Inovação (REGINP). Neste artigo, os dados estão vinculados a oito cidades médias. Nessas descrições, estão presentes apenas uma caracterização parcial de Polos, de Parques Tecnológicos e Incubadoras junto às redes de educação superior, conforme quadro 1.

A descrição e o quadro síntese buscam responder ao objetivo proposto a partir dos *sites* das universidades, dos parques e das incubadoras. Foi possível identificar uma rede de infraestrutura, serviços e atendimento junto às empresas hospedadas e aos incubados em todas as universidades pesquisadas.

O levantamento totalizou 8 Coredes e municípios relacionados. As Universidades envolvidas totalizaram 6, pois há sedes em diferentes municípios, especificamente a Unijuí e a Uri. As Universidades reúnem 5 parques e um total de 9 incubadoras. Os parques totalizam 119 empresas hospedadas ou externas. As incubadoras são um total de 17 pré-incubadas; 51 incubadas e 97 empresas graduadas. A análise quantificada contou com a falta ou atualização de dados, o que implica em dados aproximados.

## **Considerações finais**

O objetivo deste estudo foi apresentar uma caracterização de Parques Tecnológicos e Incubadoras vinculados a instituições de educação superior, localizadas em oito cidades médias selecionadas no Rio Grande do Sul. A pesquisa qualitativa buscou fontes secundárias de informação a partir dos *sites* institucionais. Essa rede composta de polos, que se constituem em torno de um ou mais sistemas de inovação, resulta no desenvolvimento de arranjos produtivos locais ou regionais. Nesses sistemas estão presentes tanto os Parques quanto as Incubadoras, e estão relacionados com um programa formal de planejamento regional, enquanto estratégia estadual, conforme apresentado pelo SEPLAG (2021, s.p.). Em todas as regiões, existe uma forte identificação dos polos e parques, pois suas redes regionais transformam o território, geram densidades de

fluxos de informações, pessoas, mercadorias e insumos, configurando novas centralidades nas cidades médias.

Amorim Filho e Serra (2001) contribuíram na avaliação, promovendo reflexões sobre as interações constantes no espaço regional, tamanho demográfico e funcional, na capacidade de receber e fixar os migrantes, nas condições necessárias ao estabelecimento de relações de dinamização com o espaço rural e na diferenciação do espaço intraurbano com um centro funcional. O modelo de avaliação mencionado permitiu compreender que — a partir do que o estudo desses parques e incubadoras nas cidades médias demonstraram —, o chamado tripé universidade-governos-empresas se reinventou e redefiniu as estratégias, no contexto territorial, articulando ações locais e multiescalas para alavancar o desenvolvimento.

As relações territoriais, *grosso modo*, são tanto horizontais quanto verticais com base nos dados coletados. Esses dados permitem ter um panorama dessa realidade, concluindo que as cidades médias se constituem em aceleradores de aprendizado e conhecimento cujos temas de inovação, ciência e tecnologia, em âmbito regional, consolidam graus de complexidade em diferentes relações e são pertinentes às novas centralidades urbanas em estudo. Essas interações combinadas representam uma projeção, uma capacidade técnica e informacional e uma atuação na rede urbana. A teoria dos sistemas de inovação, de Etzkowitz e Zhou (2017) abordava elementos, estruturas e funções de um sistema evolutivo auto-organizado, que está presente nos parques e incubadoras cujo fluxo de tecnologia e informação entre pessoas, empresas e instituições é imprescindível para o processo inovador da Hélice Tríplice. Considerando que o principal fator sempre é a sociedade. Assim, os dados permitem ter um panorama cuja perspectiva de observação dessa realidade conclui que as cidades médias, pelas centralidades regionais que apresentam em relação à oferta de ensino superior e à dinâmica dos seus ambientes inovadores, se constituem em aceleradores de aprendizagem e de produção de conhecimento, que contribuem para o desenvolvimento da

inovação, da ciência e da tecnologia nos espaços urbanos e regionais onde se localizam.

## Referências

AMORIM FILHO, O. B; SERRA, R. V. **Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional**. In: ANDRADE, T.A; SERRA, R.V. (Org.). Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES (ANPROTEC) 2019. Disponível em: <<https://anprotec.org.br/site/>>. Acesso em novembro de 2020.

CASSIOLATO, José Eduardo; LASTRES, Helena Maria Martins. Sistema de inovação e desenvolvimento as implicações de política. **São Paulo Perspec.**, vol.19, no.1, São Paulo Jan./Mar. 2005.

CONTE, Claudia Heloiza. Cidades Médias: discutindo o tema. **Sociedade e Território**. Natal, V.25, N°1, p.45-61. 2013. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufrn.br/sociedadeeterritorio>>. Acesso em novembro de 2020.

DOSI, Giovanni. **Paradigmas tecnológicos e trajetórias tecnológicas**: Uma interpretação sugerida dos determinantes e direções das mudanças técnicas. In Research Policy. Volume 11, junho de 1982, páginas 147-162.

DUBARLE, Patrick, Science Parks, Technopoles and Government policies. In: **Anais do XIX World Conference on Science and Technology Parks**, 2002, Québec, Canadá. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/34126/empreendedorismo-inovador-no-polo-tecnologico-d---/i/en>>. Acesso em novembro de 2020.

ETZKOWITZ, Henry.; ZHOU, Chunyan Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estud. Av.**, vol.31, n°90, São Paulo May/Aug. 2017. Disponível em:

<[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142017000200023](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023)>. Acesso em abril de 2021.

FERRÃO, João. Inovar para desenvolver: o conceito de gestão de trajetórias territoriais de inovação. **Interações**, Campo Grande, v. 3, n. 4, mar./ago. 2002. Disponível em: <[http://biblioteca.ricesu.com.br/art\\_link.php?art\\_cod=361](http://biblioteca.ricesu.com.br/art_link.php?art_cod=361)>. Acesso em novembro de 2020.

GARCIA, Fabiane Tubino, BROZE, Thiago Silva, CATEN, Carla Schwengber Ten. UM Estudo sobre as incubadoras de empresas no estado do rio grande do sul. **Anais do Congresso Internacional de Conhecimento e Inovação – Ciki**, 1(1). 2019. Disponível em: <<https://proceeding.ciki.ufsc.br/index.php/ciki/article/view/762>>. Acesso em abril de 2021.

HAUSER, Ghisia. Parques tecnológicos e centralidade urbanas: O caso de tecnopuc Região metropolitana de Porto Alegre. **Tese de doutorado** LUME UFRGS. Instituto de Ciências Básicas da Saúde. Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências: Química da Vida e Saúde. 2016. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/150965>>. Acesso em novembro de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA (IBGE). **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em novembro de 2020.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LAHORGUE, Maria Alice. **Polos, parques e incubadoras**: instrumentos de desenvolvimento do século XXI. Brasília: Anprotec/Sebrae, 2006.

MANUAL DE OSLO. **Proposta de Diretrizes para a Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica**. Original da OECD, 1997. Tradução sob-responsabilidade da FINEP, 2004. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>>. Acesso em abril de 2021.

NONAKA, Ikujiro. **A empresa criadora do conhecimento**. In: Havard business Review, Editora Gestão do Conhecimento. Rio de Janeiro, 2000.

RAVANELLO, Felipe da Silva; KLEIN, Leander Luiz; PEREIRA, Breno Augusto Diniz. Análise do desenvolvimento dos ambientes de inovação: o caso da governança em parques tecnológicos e incubadoras de Santa Maria/RS. In **Pensamiento & Gestión**, núm. 44, 2018. Fundación Universidad del Norte - Barranquilla, Colombia. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/jatsRepo/646/64659524003/html/index.html>>. Acesso em abril de 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, Departamento de Planejamento Governamental. **Perfil Socioeconômico Corede**. Disponível em: <<https://planejamento.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em abril de 2021.

SEPLAG – SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômica do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: SEPLAG, 2020. Acesso em novembro de 2021. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em abril de 2021

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende, [Orgs.] **Urbanização, Cidades Médias e Dinâmicas Urbanas e Regionais**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. 488p.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da, *et al.* Policentrismo, Áreas Urbanas Funcionais (FUAs) e Dinâmica Territorial: Um estudo exploratório desde a região do Vale do Rio Pardo - RS – Brasil In **Redes** - Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, v. 22, n. 1, janeiro-abril, 2017. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/8641>. Acesso em novembro de 2020.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (*et al.*). O estudo das cidades médias brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br>>. Acesso em maio de 2021.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Investigaciones Geográficas, **Boletín del Instituto de Geografía-UNAM**, núm. 54, 2004, pp. 114-139 Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do

Estado de São Paulo. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/192670271.pdf>>. Acesso em maio de 2021.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.). **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Território**, Rio de Janeiro, Ano III, n. 4, jan/jun, 1998. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a14v20n1.pdf>>. Acesso em maio de 2021.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **O centro e as formas de expressão da centralidade urbana**. Geografia, São Paulo, n. 10, 1991. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/geografia/v10n1.pdf>>. Acesso em maio de 2021.

SCHUMPETER, Joseph Alois. **Teoria do desenvolvimento econômico**: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico. São Paulo: Nova Cultural: 1997.

WHITACKER, A. M. Inovações tecnológicas. Mudanças nos Padrões locais e na configuração da centralidade em cidades médias. **Scripta Nova. Revista electronica de geografia y ciencias sociales**. Nº 11, p. 23, 2007. Disponível em: <<https://revistes.ub.edu/index.php/scriptanova>>. Acesso em novembro de 2020.

ZOUAIN, Desirée Moraes e Guilherme Ary Plonsky. **Parques Tecnológicos: Planejamento e Gestão**, Brasília, Anprotec/Sebrae, 2006.

## SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

**ARIEL GARCÍA** - Doutor em Geografia pela Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires (FFyL-UBA). Mestre em Estudos Sociais Agrários pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais - FLACSO - e Bacharel em Geografia (FFyL-UBA). Ele é pesquisador independente do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica (CONICET) no Centro de Estudos Urbanos e Regionais (CEUR), onde coordena a Linha de Pesquisa sobre Desenvolvimento Regional e Economia Social (DRyES). Ele também leciona Economia Política (Faculdade de Ciências Sociais - FSOC - UBA) e Geografia Econômica (FFyL-UBA). Ele leciona em várias universidades do país (UNSam, UNER, FADU-UBA, FCE-UBA, FSOC-UBA, FAU-UBA, FyL-UBA, FHyCs-UNaM, FLACSO). Ele também é diretor de projetos de pesquisa e bolsas da Agência e CONICET. Seus interesses atuais de pesquisa são estudos de desenvolvimento em economias regionais, políticas estatais e experiências de economia solidária. E-mail: hemisferiosur@hotmail.com

**ARILSON 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). É Professor na Universidade Federal do ABC, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. É também pesquisador colaborador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap. O 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. E-mail: arilson.favareto@ufabc.edu.br

**ARISTIDES MONTEIRO NETO** - Economista com Doutorado em Economia Aplicada pelo IE/UNICAMP (2005) e Mestrado em Economia pelo PIMES/UFPE (1995). É Técnico em Planejamento e Pesquisa do IPEA desde 1997. Foi Chefe da Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional do IPEA (2011-2012). Foi Secretário de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente de Pernambuco (jan/2007-jul/2009) e Assessor Especial do Governo de PE (ago/2009-mar/2010). É especialista em Desenvolvimento Econômico, Economia Regional e Políticas Públicas. Professor do Mestrado Profissional em Políticas Públicas e Desenvolvimento do IPEA. E-mail: aristides.monteiro@ipea.gov.br

**CIDONEA MACHADO DEPONTI** - Economista pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (1999), Mestrado em Integração Latino-Americana, 2001, pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Latino-Americana da UFSM; Doutorado em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, 2010; Intercâmbio acadêmico, 2000, 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. Atualmente é Docente e Pesquisadora Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS. E-mail: cidonea@unisc.br

**CLAUDIO PAREJA** - Mestrado em Planejamento Comunitário e Regional na Universidad de Los Lagos-Chile. Pesquisador do Centro

de Estudios del Desarrollo Regional y las Políticas Públicas (CEDER), Universidad de Los Lagos. E-mail: claudio.pareja@ulagos.cl

**EGON MONTECINOS** - Assistente Social (Universidade de La Frontera), Mestre em Ciências Sociais (Universidade de Los Lagos), PHD de Ciências Políticas (FLACSO MÉXICO). Diretor do Instituto de Administração da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas e Diretor do Centro de Estudos Regionais da Universidade Austral do Chile. Anteriormente, desde 2001, foi professor de pesquisa no Centro de Estudos Regionais da Universidade de Los Lagos, Vice-Chanceler de Planejamento e Desenvolvimento e de Pesquisa e Pós-graduação na mesma casa de estudos. Ele desenvolve projetos de pesquisa e publicações científicas em matéria de Participação Cidadã, Descentralização e Desenvolvimento Regional. E-mail: egon.montecinos@uach.cl

**ERICA KARNOPP** - Possui graduação em Geografia pela Universidade de Santa Cruz do Sul (1985 - 1990), mestrado em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (1993 - 1995) e doutorado em Geografia pela Universität Tübingen - Alemanha (Eberhard-Karls Universität) (2000 - 2004). Atualmente é professora - adjunto 4 -, junto ao Curso de Geografia Licenciatura e Bacharelado, pesquisadora e professora do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação, e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Tem experiência na área de Geociências, com ênfase em Geografia Agrária, Desenvolvimento Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: agricultura familiar, ensino de geografia, desenvolvimento rural, cartografia temática, extensão rural, sistema de produção orgânico e sistema de produção convencional. Grupo de Pesquisa: Desenvolvimento Regional. E-mail: erica@unisc.br

**FERNANDO CÉZAR DE MACEDO** - Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Espírito Santo (1992), mestrado em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo (1997), doutorado em Economia Aplicada pelo Instituto de Economia da UNICAMP (2002) e livre-docência (2010) em Economia Brasileira, na área de Política Econômica e Desenvolvimento Regional pelo Instituto de Economia da UNICAMP. Professor do Instituto de Economia da Unicamp, pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico - CEDE. Líder do Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais - GETETE, cadastrado no CNPq. Bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional-PNPD/IPEA. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Regional e Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: economia brasileira, desenvolvimento regional, economia capixaba, economia regional, desenvolvimento econômico e desenvolvimento urbano. E-mail: fernando.cezar.macedo@gmail.com

**GONZALO DELAMAZA** - Sociólogo da Pontificia Universidad Católica de Chile, Mestre (DEA) na Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, França, e Doutor em Sociologia pela Universidade de Leiden, Holanda. Professor no Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, CEDER, Universidad de Los Lagos - Chile. E-mail:gonzalo.delamaza@ulagos.cl

**GUILLERMO DÍAZ** - Diretor e Professor no Centro de Estudios de Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas, CEDER, Universidad de Los Lagos - Chile. Doutorado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional. Universidade de Barcelona. Espanha, Bacharel em Administração. Universidad de Los Lagos. Chile. E-mail: gdiaz@ulagos.cl

**IVO MARCOS THEIS** - Economista, Ph.D. em Geografia Humana (Universität Tübingen, 1997), com Pós-Doutorados em Política

Científica e Tecnológica (Unicamp, 2007-2008) e Desenvolvimento Regional (UNISC, 2016-2017), professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade Regional de Blumenau, líder do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional, editor da Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, bolsista de Produtividade em Pesquisa/CNPq. Entre os objetos de estudo se encontram: a teoria de desenvolvimento regional, o pensamento social brasileiro e latino-americano, e a filosofia da história inspirada na obra de Ernst Bloch. E-Mail: theis@furb.br

**JAVIER GHIBAUDI** - Doutor e mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e bacharel em Economia pela Universidade de Buenos Aires. É professor e pesquisador do Departamento de Economia e do Programa de Pós-graduação em Economia da Universidade Federal Fluminense, Brasil e pós-doutorando do Conselho Nacional de Pesquisa Científica e Técnica (CONICET) na Linha de Pesquisa sobre Desenvolvimento Regional e Economia Social do Centro de Estudos Urbanos e Regionais (CEUR), Argentina. Suas principais áreas de trabalho são Estado e Desenvolvimento Econômico, com ênfase em políticas de desenvolvimento, coordenando vários Projetos de Pesquisa e Transferência de Tecnologia no campo e em articulação com universidades e centros tanto na Argentina como no Brasil. E-mail:javierghibaudi@gmail.com

**JENNIFER RIBEIRO DA SILVA** - Economista, mestranda em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Unicamp, pesquisadora do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico - CEDE e do Grupo de Estudos das Transformações Econômicas e Territoriais - GETETE. Bolsista CAPES. E-mail: jennifer.ribeiros@gmail.com

**MARGARETE PANERAI ARAUJO** - Pós-Doutorado em Administração Pública e de Empresas em Políticas e Estratégias pela

FGV EBAPE/RJ (2013); Pós-doutorado em Comunicação Social, Cidadania e Região na UMESP nas Cátedras UNESCO de Comunicação e Gestão de Cidades (2010). Possui Mestrado Serviço Social e Doutorado em Comunicação Social pela PUCRS. Professora visitante na UNIFAL – Universidade Federal de Alfenas no Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Sociedade. Pós-doutoranda no PPGDR UNISC - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: margaretepanerai@gmail.com

**NAYARA SILVA DOS SANTOS** - Doutoranda e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins, Especialista em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal do Maranhão, graduada em Administração. Pesquisadora bolsista da CAPES, nível doutorado, do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. Professora na Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão, curso de Administração. Integra o Instituto de Pesquisa e Extensão de Desenvolvimento Regional do Centro Norte Brasileiro (IPEX-REGIONAL) da Universidade Federal do Tocantins que tem como missão contribuir para geração de conhecimento para a promoção da sustentabilidade econômica, social, ambiental e institucional da região. Atua na área de desenvolvimento regional, com ênfase em economia plural, desenvolvimento territorial e desigualdades socioeconômicas. E-mail: nayara.santos@uemasul.edu.br

**ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA** - Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq. Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa - CICS.NOVA. Mestre e Doutor em Geografia Humana pela UFSC. Professor titular e pesquisador do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação, e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul. Líder

do Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR). Integra a Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (RECIME) e a Rede de Pesquisadores de Pequenas Cidades (MIKRIPOLI). Seus temas de pesquisa são a urbanização brasileira e o desenvolvimento urbano e regional. Planejamento urbano e regional. Cidades Médias e Pequenas e Rede Urbana. E-mail: rlls@unisc.br

**VIRGINIA ELISABETA ETGES** - Com formação em Geografia, possui mestrado em Geografia Humana (1990) - USP/SP, doutorado em Geografia Humana (1997) - USP/SP e Pós-Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlim. Professora Titular do Departamento de Ciências, Humanidades e Educação, atua como docente, pesquisadora e orientadora no Curso de Graduação em Geografia e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - PPGDR, da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Foi coordenadora do PPGDR durante os períodos de 1998 a 2003 e 2010 a 2015. Integrou a Comissão de Avaliação da Área PUR/De da CAPES no triênio 2007-2009. Integra o Grupo de Pesquisa em Geografia Agrária - USP (CNPq), e lidera o Grupo de Pesquisa em Desenvolvimento Regional - UNISC (CNPq). É bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq. Suas atividades de pesquisa estão voltadas a temas de desenvolvimento regional, território, sustentabilidade, agricultura familiar, agroecologia e turismo rural. E-mail: etges@unisc.br

**WALDECY RODRIGUES** - Graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) com mestrado em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Doutorado em Sociologia no Centro de Estudos Comparados sobre as Américas (UnB) e Pós-Doutorado em Economia (UnB). Atualmente é Professor dos Programas de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Modelagem Computacional de Sistemas, ambos da Universidade Federal do Tocantins. Atualmente, é Coordenador Adjunto de Programas Profissionais da Área de Planejamento Urbano e Regional no Brasil - CAPES (Desde

2018). Pró-reitor de Pesquisa e Pós-graduação (2012-2016). Bolsista de Produtividade em Pesquisa da Área de Planejamento Urbano e Regional. Diretor da Sociedade Brasileira de Economia, Sociologia e Administração Rural - SOBER (2019 - 2022). Tem experiência na área de Desenvolvimento Regional, Economia Ecológica e Avaliação de Políticas Públicas. E-mail: waldecy@mail.uft.edu.br

Considerando o atual contexto sócio-político e econômico vigente em âmbito internacional, e especialmente em nosso país, colocar o Desenvolvimento Regional em Perspectiva significa atribuir destaque ao processo de formação do território, marcado por trajetórias diversas, caracterizado pela “unidade na diversidade”, em que o Estado tem a incumbência de gerir as contradições que adquirem formas no território. Em setembro de 2021, a décima edição, do já tradicional Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional, promovido pelo PPGDR da Universidade de Santa Cruz do (UNISC) , teve como tema “Atores, Ativos e Instituições: O Desenvolvimento Regional em perspectiva”. O presente livro foi um dos bons resultados do evento que oportunizou a discussão e a reflexão sobre essa temática central e de seus temas correlatos, reunidos em quatro eixos temáticos que orientaram a definição das mesas redondas e as sessões de apresentação de trabalhos, a saber: Eixo 1 – O Desenvolvimento Regional em perspectiva: Desafios teóricos e metodológicos; Eixo 2 – Atores, Organizações Sociais e Desenvolvimento regional; Eixo 3 – Ativos territoriais e Desenvolvimento Regional; e Eixo 4 – Instituições e Desenvolvimento Regional. Vida longa ao SIDR da UNISC!

