

# ATORES, TERRITÓRIOS E DINÂMICAS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO:

DIÁLOGOS

**BRASIL** - **CHILE**



Organizadores

Rogério Leandro Lima da Silveira | Cidonea Machado Deponti

Marcel Thezá Manríquez | Daniella Gac Jiménez

**ATORES, TERRITÓRIOS E DINÂMICAS  
REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO:  
DIÁLOGOS BRASIL - CHILE**

## REALIZAÇÃO:



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



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS  
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO  
REGIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

## APOIO:



**Rogério Leandro Lima da Silveira  
Cidonea Machado Deponti  
Marcel Thezá Manríquez  
Daniella Gac Jiménez  
(Organizadores)**

**ATORES, TERRITÓRIOS E DINÂMICAS  
REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO:  
DIÁLOGOS BRASIL - CHILE**

**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; Cidonea Machado Deponti; Marcel Thez Manríquez; Daniella Gac Jiménez [Orgs.]**

**Atores, territórios e dinmicas regionais de desenvolvimento: diálogos Brasil - Chile.** São Carlos: Pedro & João Editores, 2023. 480p. 16 x 23 cm.

**ISBN: 978-65-265-0839-8 [Digital]**

1. Dinmicas regionais. 2. Desenvolvimento. 3. Brasil. 4. Chile. I. Título.

---

CDD – 370

**Capa:** Luidi Belga Ignacio

**Ficha Catalogfica:** 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); Luís Fernando Soares Zuin (USP/Brasil).



**Pedro & João Editores**

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

13568-878 – São Carlos – SP

2023

## SUMÁRIO

<b>Apresentação</b>	<b>9</b>
<b>Presentación</b>	<b>21</b>

### **Parte 1 – Aportes Teóricos e Metodológicos**

<b>Aproximaciones desde la Hermenéutica Moderna para el Abordaje e Interpretación del Territorio</b> Alejandro Retamal Maldonado	<b>35</b>
<b>Gobernanza Socioterritorial como Campo de Acción Estratégica</b> Ricardo Rivas	<b>49</b>
<b>Norma e Território: Políticas Públicas Nacionais e a sua Diversa Implementação nos(s) Território(s)</b> Elia Denise Hammes Rogério Leandro Lima da Silveira	<b>65</b>
<b>Agroecologia e Epistemologias do Sul: Caminhos para a Construção do Desenvolvimento Regional</b> Erica Karnopp Jaime Miguel Weber Alana Hüttner Wolter Régis Dattein Solano Wandoir Sehn	<b>91</b>
<b>Escala de Iliberalismo: Uma Ferramenta Metodológica para a Mensuração e Comparação do Comportamento Estatal diante de Minorias Étnico-religiosas</b> Bruno Mendelski	<b>123</b>

**Economia Ecológica, Economia Ambiental e Bioeconomia: O Meio Ambiente na Economia** 149  
Silvio Cezar Arend  
Maurício Wamms da Luz

**Redes Políticas y Procesos de Descentralización. El Caso de Cuatro Regiones en Chile** 171  
Guillermo Díaz López

## **Parte 2 – Dinâmicas Regionais de Desenvolvimento**

**Evaluando el Desarrollo Humano bajo Presiones Planetarias: Un Análisis Comparativo entre Chile y Brasil** 197  
Mauricio Hernández

**A Implementação de Políticas Públicas de Desenvolvimento em Territórios Rurais: Um Olhar sobre o PRONAF no Brasil e PRODESAL no Chile** 221  
Cidonea Machado Deponti  
Daniella Gac Jiménez  
Marcel Thezá Manríquez  
Rogério Leandro Lima da Silveira

**O Desenvolvimento Regional na Agenda Política da Burguesia Industrial no Brasil: Uma Análise a partir das Propostas da CNI nas Eleições Presidenciais de 2022** 255  
Marco André Cadoná

**O Federalismo Brasileiro e os Arranjos Institucionais Participativos: Desafios do Contexto Brasileiro Atual** 297  
Cláudia Tirelli

<b>Migração, Desenvolvimento e Integração Local: O Programa Cidades Solidárias no Brasil e no Chile</b>	<b>319</b>
Grazielle Betina Brandt e Mariana Dalalana Corbellini	
<b>Desenvolvimento Territorial em Perspectiva: Diálogo entre Desenvolvimento, Território e Desenvolvimento Rural em Países da América Latina</b>	<b>347</b>
Taciane Lais da Silva Velázquez Virginia Elisabeta Etges	
<b>Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas, Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros e a Defesa dos Mares e Rios na Amazônia Brasileira</b>	<b>373</b>
Paulo Victor Sousa Lima Francisco Javier Araos Leiva Edna Ferreira Alencar	
<b>A Ação do Estado no Processo de Ocupação do Território Kaingang</b>	<b>409</b>
José Antonio Moraes do Nascimento	
<b>Cambiamos las Mentalidades no El Clima: Notas Sobre Universidades em Meio Rural e Adaptação Climática</b>	<b>429</b>
Markus Brose	
<b>A Dinâmica de Apoio e de Financiamento do Jornalismo Independente nos Territórios Latino-americanos</b>	<b>445</b>
Vanessa Costa de Oliveira Ângela Cristina Trevisan Felippi	
<b>Sobre as autoras e os autores</b>	<b>471</b>



## APRESENTAÇÃO

Rogério Leandro Lima da Silveira  
Cidonea Machado Deponti  
Marcel Thezá Manríquez  
Daniella Gac Jiménez

A Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e a Universidade de Los Lagos (ULAGOS), respectivamente através do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) e do Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER), formalmente desde 1997 e, mais efetivamente, desde 2017, vem realizando ações de cooperação científica e de intercâmbio acadêmico no campo dos estudos territoriais e de desenvolvimento regional.

O presente livro é um dos profícuos resultados obtidos no marco do projeto de cooperação: “Políticas Públicas, Novos Arranjos Institucionais e Participação social: Um estudo comparativo sobre as políticas de desenvolvimento territorial no Brasil e Chile”, apoiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Ensino Superior (CAPES) do Brasil, no âmbito do Edital FAPERGS/CAPES 06/2018 - Programa de Internacionalização da Pós-Graduação no Rio Grande do Sul promovido em 2018. O referido projeto envolveu também a realização de diversas atividades como a realização de intercâmbios de docentes e de alunos, promoção de eventos científicos, realização de missões de trabalho, elaboração e submissão conjunta de projetos de pesquisa e publicações científicas. Tais atividades contribuíram muito para aprofundar e consolidar as relações de cooperação e de parceria existentes entre a UNISC e a ULAGOS, permitindo avançar a internacionalização do PPGDR-UNISC.

O livro que aqui apresentamos traz um conjunto de contribuições teórico-metodológicas e/ou resultados de pesquisa realizados pelos docentes e pesquisadores do PPGDR-UNISC e CEDER-ULAGOS, de modo a contribuir com o debate no campo, mais geral, dos estudos territoriais e do desenvolvimento regional.

Nessa perspectiva, os capítulos contemplam diferentes temáticas e abordagens (teórico-conceitual, teórico-empírica) que exploram e problematizam distintas dimensões das dinâmicas territoriais e de desenvolvimento regional. Também apresentam análises de situações e/ou problemas empíricos comuns, mas também particulares, envolvendo os atores, os territórios e as dinâmicas regionais de desenvolvimento no Brasil e no Chile, e que resultem dos fazeres científicos, práticas docentes e experiências profissionais, desenvolvidas na UNISC e na ULAGOS.

O livro está organizado em duas partes principais.

A primeira parte, reservada aos aportes teóricos e metodológicos, reúne um conjunto de sete capítulos. Abre a primeira parte o capítulo denominado **Aproximaciones desde la hermenéutica moderna para el abordaje e interpretación del territorio**, de *Alejandro Retamal Maldonado*. O texto aborda a problemática do conceito de território, especificamente como sua captação e posterior compreensão, a partir das Ciências Sociais, se tornam complexas, especialmente quando se trata de interpretar a heterogeneidade de formas discursivas e significados que se manifestam em um espaço de relações multidimensionais e que está associado a dinâmicas de poder. Nesse contexto, o objetivo deste texto é fornecer algumas noções aos pesquisadores do território para que possam compreender seus processos e transformações ao longo do tempo, utilizando elementos da hermenêutica moderna. Em suma, o objetivo é fazer uma leitura dos significados profundos das diferentes dimensões desse espaço relacional com base em uma hermenêutica do território, em que o pesquisador social substitui, no processo de interpretação, um texto escrito pelos discursos e comportamentos dos atores que convergem em um território.

No segundo capítulo, o texto **Gobernanza socioterritorial como campo de acción estratégica**, de *Ricardo Rivas*, aborda o tema da governança em uma perspectiva teórica e crítica. Para o autor, a governança foi transformada em um conceito normativo que reduz a complexidade comunicativa ao se referir aos sistemas de tomada de decisão na esfera pública, que, em um sentido inverso, são cada vez mais complexos em sua prática. Assim, acaba sendo um conceito difuso que ultrapassa o da participação cidadã da sociedade civil, o que exige uma reflexão teórica no âmbito das ciências sociais aplicadas, especificamente no campo do desenvolvimento territorial e da justiça social. Neste capítulo, o autor procura situar o fenômeno da governança em uma tradição teórica que nos permite teorizar a partir e em torno de fenômenos locais ou subnacionais sem renunciar à possibilidade de entender o social como uma dimensão estruturalmente relacional. Em um exercício descritivo e teórico, procura promover uma perspectiva de escala intermediária que reúne elementos de diferentes subdisciplinas para se consolidar em um quadro referencial para a compreensão da estabilidade e da mudança nas regras do jogo em termos do uso da natureza com um caráter de geração e acumulação de riqueza.

Na sequência, o texto **Norma e território: políticas públicas nacionais e a sua diversa implementação nos(s) território(s)**, de *Elia Denise Hammes* e *Rogério Leandro Lima da Silveira*, apresenta elementos teóricos que contribuem para melhor compreender o motivo pelo qual as políticas públicas, construídas e instrumentalizadas a partir de atos normativos da escala nacional, no âmbito da Federação brasileira, são implementadas de diferentes formas no território, em que pese o ato normativo jurídico formal que contorna a política ser o mesmo. Parte-se da tese de que norma e território precisam ser pensados enquanto pares relacionais de um mesmo processo, visto que a produção e efetivação da norma que institui políticas públicas é o resultado da construção social de cada território, que também decorre dos atores que se fazem ativos na sua condução, por tal motivo, podem ter uma implementação diferente em cada território.

O quarto capítulo, denominado **Agroecologia e Epistemologias do Sul: caminhos para a construção do desenvolvimento regional**, dos autores *Erica Karnopp, Jaime Miguel Weber, Alana Hüttner Wolter, Régis Dattein Solano e Wandoir Sehn*, tem como objetivo construir uma reflexão sobre elementos inerentes ao pensamento agroecológico, a partir de uma realidade de crise que está imbricada nas questões de desenvolvimento e sustentabilidade. Analisa-se a base teórica da agroecologia e o conhecimento empírico, com ênfase na agricultura familiar. A partir do entendimento de que é preciso formular teorias capazes de captar os processos e práticas dos países periféricos, surgem as Epistemologias do Sul, um novo paradigma a encarnar uma outra racionalidade ampla e abrangente, capaz de apreender a riqueza infinita e a diversidade da experiência social em todo o mundo. O objetivo é analisar a agroecologia sob a ótica das Epistemologias do Sul, aproximando-a da denúncia da lógica que sustenta soberania epistêmica da ciência moderna. Busca-se estabelecer uma relação dessa base teórica com o conhecimento empírico em unidade familiar agrícola do município de Santa Cruz do Sul, RS/Brasil.

Na sequência, o capítulo intitulado **Escala de Iliberalismo: uma ferramenta metodológica para a mensuração e comparação do comportamento estatal diante de minorias étnico-religiosas**, de *Bruno Mendelski*, discorre, no âmbito dos estudos da gestão democrática dos territórios, sobre a Escala de Iliberalismo, uma ferramenta metodológica original, que mensura a ação governamental frente às minorias. Suas gradações seguem a premissa weberiana de tipo ideal, e vinculam-se à observância das liberdades lockeanas. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e teoria dos direitos de grupo de Kymlicka (1995), também embasam o experimento, juntamente com questionamentos baseados na metodologia da Freedom House (2020). Através da proposição de conceitos e indicadores inéditos, a Escala de Iliberalismo almeja ser um instrumento útil para a investigação do respeito aos direitos fundamentais das minorias, contribuindo junto ao campo dos estudos comparados de democracia e relações internacionais

A seguir, os autores *Silvio Cezar Arend* e *Maurício Wamms da Luz*, no texto denominado **Economia ecológica, economia ambiental e bioeconomia: o meio ambiente na economia**, abordam o desafio da sociedade contemporânea de encontrar alternativas ao atual modelo econômico, dependente de combustíveis fósseis, de consumo exacerbado de recursos naturais e degradação ambiental. A Bioeconomia surge como proposta para equacionar o interesse do capital com os problemas ambientais e de disponibilidade de recursos naturais, aproximando ciência, tecnologia e biotecnologia com o processo econômico. A partir dos pressupostos da Economia Ambiental e da Economia Ecológica, identificou-se que a Bioeconomia representa a continuidade do atual processo de produção e consumo, não mudando sua essência. A rigor, pode-se afirmar que é ‘mais do mesmo’, ampliando a falsa crença de que encontrar via tecnologia substitutos perfeitos para os produtos gerados ou obtidos diretamente da natureza seria a solução.

Fechando essa primeira parte da coletânea temos, como sétimo capítulo, o texto **Redes Políticas y procesos de descentralización. El caso de cuatro regiones en Chile**, de autoria de *Guillermo Díaz López*. Nele, o autor objetiva compreender e comparar as dimensões que compõem as redes políticas e sua presença nos processos de descentralização, por meio da implementação de políticas públicas em quatro regiões do Chile. Para isso, foi aplicada uma metodologia qualitativa, que consistiu na análise de fontes primárias e secundárias e, principalmente, em 44 entrevistas com atores públicos e privados que participaram diretamente da implementação de programas públicos. Os resultados mostraram diferentes comportamentos das redes políticas analisadas em cada uma das regiões. Entre as conclusões, destaca-se a importância das trajetórias históricas, rotinas ou práticas que os territórios têm para desenvolver redes políticas no âmbito de um problema ou de uma política pública em nível regional. Em outras palavras, a experiência dos atores territoriais em espaços associativos facilita o desenvolvimento de redes políticas que podem colaborar ou resolver um problema público em nível territorial.

A segunda parte do livro traz um conjunto de outros onze capítulos que, de diferentes perspectivas disciplinares do campo das ciências sociais, e a partir de diferentes recortes empíricos de pesquisa realizados no Brasil e no Chile, abordam um conjunto importante de contribuições e interpretações sobre as dinâmicas territoriais e regionais de desenvolvimento.

Abre a segunda parte da coletânea, o texto denominado **Evaluando el desarrollo humano bajo presiones planetarias: un análisis comparativo entre Chile y Brasil**, de *Mauricio Hernández*. O texto aborda a avaliação dos indicadores de desenvolvimento humano que é considerada fundamental para os objetivos da Agenda 2030. Um indicador amplamente utilizado é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que permite a quantificação e a comparação de contextos e países. Entretanto, suas limitações se tornaram evidentes devido à crescente crise de mudanças. O IDH não dá atenção à ecologia e mantém a ênfase nos altos níveis de renda, o que pode violar os fundamentos da sustentabilidade. Neste capítulo, o autor avalia dois índices alternativos que corrigem o IDH para duas variáveis de excesso ecológico, a saber, emissões de CO2 e pegada material per capita. Usamos os casos do Chile e do Brasil em uma série temporal de 1990 a 2021. Suas descobertas revelam diferenças substanciais no desenvolvimento humano entre os países, uma vez que eles se ajustam ao seu impacto sobre os ecossistemas.

Na sequência, o capítulo intitulado **A implementação de políticas públicas de desenvolvimento em territórios rurais: um olhar sobre o Pronaf no Brasil e Prodesal no Chile**, de *Cidonea Machado Deponti, Daniella Gac Jiménez, Marcel Thezá Manríquez e Rogério Leandro Lima da Silveira*, analisa que a pandemia da Covid-19 colocou em xeque o modelo de desenvolvimento rural contemporâneo, sobretudo nos países periféricos, levando a questionamentos sobre os seus padrões de consumo, modelos produtivos, mudanças climáticas, insegurança alimentar e pobreza, dentre outros. Nesse contexto, e tendo como base em uma análise comparativa, este capítulo discute o desenho institucional (atores envolvidos, estrutura organizacional, formas de financiamento,

objetivos, público-alvo) e os efeitos da implementação de duas políticas de desenvolvimento rural voltadas à agricultura familiar no Brasil e no Chile: o PRONAF e o PRODESAL. O estudo foi realizado a partir de revisão bibliográfica e da análise de documentos oficiais. Em relação ao PRONAF, a análise demonstrou que houve uma concentração de recursos nos estados da Região Sul do Brasil desde o início da sua implementação, o que impediu uma mudança efetiva no modelo de desenvolvimento agrícola vigente no país. No caso do PRODESAL, a análise apontou para a necessidade da realização de avaliações de impacto, pois o programa gerou esquemas de dependência em relação aos seus usuários. Comparando-se os dois programas, observa-se que eles apresentam mais similaridades do que diferenças, sendo ambos indispensáveis em seus países para a valorização da agricultura familiar e a reprodução das condições materiais e simbólicas no rural.

O autor *Marco André Cadoná* no capítulo denominado **O desenvolvimento regional na agenda política da burguesia industrial no Brasil: uma análise a partir das propostas da CNI nas eleições presidenciais de 2022**, apresenta uma análise do projeto político que orientou a burguesia industrial no debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil, no contexto das eleições presidenciais de 2022. Na primeira parte, a ação classista da burguesia industrial é colocada em questão, com atenção especial à discussão sobre projeto político e sua importância para a compreensão das orientações políticas e ideológicas das práticas classistas da burguesia industrial no Brasil. Em seguida, tomando como referência empírica um documento produzido pela CNI (Confederação Nacional da Indústria), são apresentadas as propostas da burguesia industrial, visando “aperfeiçoar” a política nacional de desenvolvimento regional a partir de 2023. Nesse momento, são enfatizados os significados atribuídos pela burguesia industrial ao conceito de desenvolvimento, às formas de atuação do Estado e à noção de governança na construção de políticas nacionais de desenvolvimento regional. Significados a partir dos quais, então,

é analisado o projeto político que orienta a burguesia industrial no debate sobre políticas de desenvolvimento regional no Brasil.

Na sequência, a autora *Cláudia Tirelli*, no capítulo **Federalismo Brasileiro e os Arranjos Institucionais Participativos: desafios do contexto brasileiro atual**, discute as relações entre o modelo de federalismo adotado no Brasil, no período posterior à Constituição Federal de 1988, e suas repercussões sobre os arranjos institucionais participativos nos diferentes níveis federativos. Para isso, são retomadas as análises de autores que demonstram como o federalismo brasileiro apresenta uma acentuada centralização na União, que concentra o papel de formular e coordenar as políticas públicas junto aos entes subnacionais, embora tenham sido delegados aos estados e municípios as responsabilidades pela implementação das políticas públicas. A partir dessas questões relacionadas ao modelo federativo brasileiro, propõe-se uma reflexão sobre a efetividade dos arranjos participativos locais, a qual vai sofrer condicionamentos do ambiente institucional mais amplo e dos fatores relacionados aos territórios em que atuam, o que envolve considerar a participação dos atores, redes e instituições nesse processo.

As autoras *Grazielle Betina Brandt* e *Mariana Dalalana Corbellini*, no capítulo denominado **Migração, desenvolvimento e integração local: o Programa Cidades Solidárias no Brasil e no Chile**, abordam a temática da migração refletindo sobre as relações entre as migrações, o desenvolvimento e as iniciativas de integração local de imigrantes, através da análise do Programa Cidades Solidárias e sua implementação no Brasil e no Chile. Para tanto, o capítulo inicia com uma discussão sobre os nexos existentes entre migração e desenvolvimento, procurando situá-la em relação aos novos fluxos migratórios Sul-Sul. Segue com uma contextualização das Cidades Solidárias e uma problematização da solução duradoura da integração local. Por fim, os exemplos de Brasil e Chile são trabalhados, apresentando os principais dados e fluxos migratórios para os países, e problematizando as iniciativas de integração local à luz de discussões que permitam, no futuro, viabilizar a construção

de uma perspectiva de desenvolvimento que supere seu conceito tradicional (ortodoxo, a partir do Norte Global) e pensar uma política pública que hoje já se propõe a ser inclusiva, de forma que esta atenda, de fato, aos anseios de sua população-alvo (no Sul Global).

As autoras *Taciane Lais da Silva Velazquez* e *Virginia Elisabeta Etges*, no texto intitulado **Desenvolvimento territorial em perspectiva: diálogo entre desenvolvimento, território e desenvolvimento rural em países da América Latina**, analisam os contextos socioespaciais e as fundamentações teóricas que originaram as Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México. Para tanto, a abordagem metodológica utilizada foi o materialismo histórico-dialético, com ênfase na tradição marxista latino-americana. O levantamento de dados foi realizado por meio de dados secundários, em fontes bibliográficas e documentais. Com base nas experiências analisadas e na literatura especializada sobre o tema, conclui-se que a análise e a compreensão das formações socioespaciais que compõem a realidade latino-americana é fundamental para que se possa valorizar a sua rica diversidade territorial como potencialidade para um desenvolvimento socialmente justo e equitativo, reconhecendo as dinâmicas multidimensionais resultantes do uso do território pelos sujeitos que ali vivem.

Na sequência, os autores *Paulo Victor Sousa Lima*, *Francisco Javier Araos Leiva* e *Edna Ferreira Alencar*, no capítulo **Reservas extrativistas costeiras e marinhas, povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos e a defesa dos maretórios na Amazônia brasileira**, analisam de forma exploratória, o processo de institucionalização das Reservas Extrativistas (RESEX) Costeiras e Marinhas na região litorânea do estado do Pará. Com base numa revisão bibliográfica e documental sobre o tema, buscam identificar os conflitos socioambientais associados a práticas, ações, políticas e iniciativas que caracterizam o fenômeno do *ocean grabbing* na região. Argumentam que esse processo deu origem a organizações comunitárias locais protagonizadas por pescadores (as) artesanais,

marisqueiras, extrativistas, pequenos (as) agricultores (as) dentre outros. Essas estratégias de resistência chamaram a atenção de ONGs, ambientalistas, técnicos (as), pesquisadores (as), religiosos (as) e políticos (as) locais que atuavam na região, que conjuntamente protagonizaram mobilizações políticas que culminaram na reivindicação para a criação de áreas protegidas no litoral do Pará.

O décimo quinto capítulo da coletânea traz o texto **A ação do Estado no processo de ocupação do território Kaingang**, de *José Antonio Moraes do Nascimento*. Nele, o autor aborda os conflitos entre diferentes grupos sociais e culturais, especificamente envolvendo os indígenas Kaingang da reserva da Serrinha, do interior do Rio Grande do Sul. Igualmente analisa a ação do Estado diante dessa situação de disputa de uma área, particularmente do poder público estadual, que estabeleceu uma política para as terras indígenas, no início do século XX, priorizando o desenvolvimento da sociedade nacional em detrimento das populações indígenas, na qual os direitos tradicionais dos Kaingang foram limitados pela lei, com a expropriação total de seu território. Destaca ao final que ao longo do século XIX e até a metade do XX, houve ocupação do território por caboclos e por colonos descendentes de imigrantes (alemães e italianos), apoiada pelo Estado, resultando na expulsão dos indígenas desse local.

Na sequência, o autor *Markus Brose*, no texto **Cambiemos las mentalidades en el clima: notas sobre universidades em meio rural e adaptação climática**, aborda a importância e a urgência da divulgação científica e de ações proativas das universidades nas regiões onde atuam, em relação ao tema das mudanças climáticas. O texto sintetiza as reflexões da pesquisa em curso no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Essa proposta visa contribuir com a atualização do papel da extensão universitária mediante a inclusão da adaptação climática no diálogo com gestores públicos e privados, tradicionalmente definido por focos setoriais. A prioridade reside na reflexão quanto à renovação das funções da extensão universitária no meio rural, visto que até o momento o

volume principal da produção acadêmica quanto a *climate-decision making* se concentra nas universidades em regiões metropolitanas.

Concluindo a segunda parte da coletânea, temos a contribuição das autoras *Vanessa Costa de Oliveira* e *Ângela Cristina Trevisan Felippi* que apresentam o texto denominado **A dinâmica de apoio e de financiamento do Jornalismo Independente nos territórios latino-americanos**. Nele, as autoras abordam o tema do jornalismo independente sob uma perspectiva latino-americana. A América Latina manifesta, a partir dos anos 2010, o advento de experiências de Jornalismo Independente, uma tipologia de jornalismo que se marca por ser nativo digital, ter pautas e enquadramentos alternativos às abordagens tradicionais, e ser organizado em arranjos produtivos e com modos de financiamento não ortodoxos. Este capítulo parte de uma investigação concluída em 2021, a respeito da forma cultural do jornalismo independente latino-americano, a qual se debruçou sobre oito experiências jornalísticas distribuídas pelo subcontinente, e a amplia abordando uma questão não esgotada na referida pesquisa: as ações de apoio técnico e de financiamento do jornalismo independente latino-americano fornecidas por organizações nativas do subcontinente ou exógenas, observando a produção da dinâmica deste jornalismo a partir delas. O capítulo problematiza essas ações tomando como categorias teóricas os conceitos de horizontalidade e de verticalidade do geógrafo brasileiro Milton Santos.

Por fim, queremos agradecer ao indispensável apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS), que viabilizou a presente publicação, bem como registrar nosso agradecimento à Iasmim Seibert Hass pelo seu cuidadoso e dedicado trabalho de formatação e organização dos textos originais dessa coletânea.

Desejamos uma boa leitura a todos, todas e todes!

Santa Cruz do Sul-Brasil e Santiago-Chile, Primavera de 2023.



## PRESENTACIÓN

Rogério Leandro Lima da Silveira  
Cidonea Machado Deponti  
Marcel Thezá Manríquez  
Daniella Gac Jiménez

La Universidad de Santa Cruz do Sul (UNISC) y la Universidad de Los Lagos (ULAGOS), respectivamente a través del Programa de Postgrado en Desarrollo Regional (PPGDR) y del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER), formalmente desde 1997 - y más efectivamente desde 2017- realizan actividades de cooperación científica e intercambio académico en el campo de los estudios territoriales y el desarrollo regional.

Este libro es uno de los fructíferos resultados obtenidos en el marco del proyecto de cooperación: "Políticas Públicas, Nuevos Arreglos Institucionales y Participación Social: Un estudio comparativo de las políticas de desarrollo territorial en Brasil y Chile", apoyado por la Fundación de Investigación de Rio Grande do Sul (FAPERGS) y la Coordinación Brasileña para el Perfeccionamiento del Personal de Educación Superior (CAPES) en el ámbito de la Convocatoria FAPERGS/CAPES 06/2018 - Programa de Internacionalización de Postgrados en Rio Grande do Sul promovido en 2018. Este proyecto también implicó la realización de diversas actividades como intercambios de profesores y estudiantes, promoción de eventos científicos, realización de misiones de trabajo, elaboración y presentación conjunta de proyectos de investigación y publicaciones científicas. Estas actividades han contribuido, en gran medida, a profundizar y consolidar las relaciones de cooperación y asociación existentes entre la UNISC y la ULAGOS, permitiendo avanzar en la internacionalización del PPGDR-UNISC.

El libro que aquí presentamos reúne un conjunto de aportaciones teórico-metodológicas y/o resultados de investigaciones realizadas por profesores e investigadores del PPGDR-UNISC y del CEDER-ULAGOS, con el fin de contribuir al debate en el ámbito más general de los estudios territoriales y del desarrollo regional.

Desde esta perspectiva, los capítulos abarcan diferentes temas y enfoques (teórico-conceptuales, teórico-empíricos) que exploran y problematizan distintas dimensiones de las dinámicas territoriales y del desarrollo regional. Asimismo, presentan análisis de situaciones y/o problemas empíricos comunes, pero también particulares, que involucran actores, territorios y dinámicas de desarrollo regional en Brasil y Chile, y que son el resultado del trabajo científico, las prácticas docentes y las experiencias profesionales desarrolladas en la UNISC y la ULAGOS.

El libro está organizado en dos partes principales.

La primera parte, reservada a las aportaciones teóricas y metodológicas, reúne un conjunto de siete capítulos. En primer lugar, se encuentra el capítulo: **Aproximaciones desde la hermenéutica moderna al abordaje e interpretación del territorio**, de *Alejandro Retamal Maldonado*. El capítulo aborda la problemática del concepto de territorio, específicamente de cómo su introducción y posterior comprensión desde las Ciencias Sociales se torna compleja, especialmente cuando se trata de interpretar la heterogeneidad de formas discursivas y significados que se manifiestan en un espacio de relaciones multidimensionales y que se asocia a dinámicas de poder. En este contexto, el objetivo de este texto es proporcionar a los investigadores del territorio algunas nociones para que puedan comprender sus procesos y transformaciones a lo largo del tiempo y utilizando elementos de la hermenéutica moderna. En definitiva, se trata de hacer una lectura de los significados profundos de las diferentes dimensiones de este espacio relacional a partir de una hermenéutica del territorio, en la que el investigador social sustituye, en el proceso de interpretación,

un texto escrito por los discursos y comportamientos de los actores que confluyen en un territorio.

En el segundo capítulo, presentamos el texto: **Gobernanza socio territorial como campo de acción estratégica**, de *Ricardo Rivas*. El capítulo aborda el tema de la gobernanza desde una perspectiva teórica y crítica. Para el autor, la gobernanza se ha transformado en un concepto normativo que reduce la complejidad comunicativa al referirse a los sistemas de toma de decisiones en la esfera pública que, en sentido inverso, son cada vez más complejos en su práctica. Así, éste acaba siendo un concepto difuso que va más allá del de participación ciudadana en la sociedad civil, lo que requiere una reflexión teórica dentro de las ciencias sociales aplicadas, concretamente en el ámbito del desarrollo territorial y la justicia social. En este capítulo, el autor pretende situar el fenómeno de la gobernanza en una tradición teórica que permita teorizar desde y en torno a fenómenos locales o subnacionales sin renunciar a la posibilidad de entender lo social como una dimensión estructuralmente relacional. En un ejercicio descriptivo y teórico, busca promover una perspectiva de escala intermedia que reúna elementos de distintas subdisciplinas para consolidar un marco referencial que permita entender la estabilidad y el cambio en las reglas del juego en términos del uso de la naturaleza para la generación y acumulación de riqueza.

Le sigue el texto **Norma y territorio: políticas públicas nacionales y su diversa implementación en el(los) territorio(s)**, de *Elia Denise Hammes* y *Rogério Leandro Lima da Silveira*. El capítulo presenta elementos teóricos que ayudan a comprender por qué las políticas públicas, construidas e instrumentalizadas a partir de actos normativos a escala nacional, dentro de la Federación Brasileña, se implementan de diferentes maneras en el territorio; esto, a pesar de que el acto normativo jurídico formal que rodea la política sea el mismo. Para ello, se parte de la tesis de que norma y territorio necesitan ser pensados como pares relacionales en un mismo proceso, ya que la producción e implementación de la norma que establece las políticas públicas es el resultado de la

construcción social de cada territorio, que también proviene de los actores que actúan en el proceso y, por tanto, pueden aplicarse de forma diferente en cada territorio.

El cuarto capítulo es **Agroecología y epistemologías del Sur: caminos para la construcción del desarrollo regional**, de *Erica Karnopp, Jaime Miguel Weber, Alana Hüttner Wolter, Régis Dattein Solano y Wandoir Sehn*. El objetivo del capítulo es reflexionar sobre elementos inherentes al pensamiento agroecológico, basado en una realidad de crisis que se entrelaza con cuestiones de desarrollo y sostenibilidad. Se analizan las bases teóricas de la agroecología y el conocimiento empírico, con énfasis en la agricultura familiar. Las epistemologías del Sur surgen de la comprensión de que es necesario formular teorías capaces de captar los procesos y prácticas de los países periféricos. Las epistemologías del Sur son un nuevo paradigma que encarna otra racionalidad amplia y comprensiva, capaz de captar la infinita riqueza y diversidad de la experiencia social en todo el mundo. El objetivo es analizar la agroecología desde la perspectiva de las Epistemologías del Sur, acercándola a la denuncia de la lógica que sustenta la soberanía epistémica de la ciencia moderna. Esto busca establecer una relación entre esta base teórica y el conocimiento empírico en una unidad de agricultura familiar en el municipio de Santa Cruz do Sul, RS/Brasil.

El capítulo siguiente contiene el texto: **Escala de liberalismo: una herramienta metodológica para medir y comparar el comportamiento del Estado frente a las minorías étnico-religiosas**, de *Bruno Mendelski*. En el marco de los estudios sobre la gestión democrática de los territorios, el capítulo analiza la escala de liberalismo, una original herramienta metodológica que mide la actuación de los gobiernos hacia las minorías. Sus graduaciones siguen la premisa weberiana de un tipo ideal, y están vinculadas a la observancia de las libertades lockeanas. La Declaración Universal de los Derechos Humanos y la teoría de los derechos de grupo de Kymlicka (1995) también sustentan el experimento, junto con preguntas basadas en la metodología de Freedom House

(2020). Al proponer nuevos conceptos e indicadores, la escala de liberalismo pretende ser una herramienta útil para investigar el respeto de los derechos fundamentales de las minorías, contribuyendo al campo de los estudios comparativos de la democracia y las relaciones internacionales.

En seguida, los autores *Silvio Cezar Arend* y *Maurício Wamms da Luz*, en el texto: **Economía ecológica, economía ambiental y bioeconomía: el medio ambiente en la economía**, abordan el desafío que enfrenta la sociedad contemporánea de encontrar alternativas al modelo económico actual, dependiente de los combustibles fósiles, del consumo exacerbado de recursos naturales y de la degradación ambiental. La bioeconomía surge como una propuesta para equiparar los intereses del capital con los problemas ambientales y la disponibilidad de recursos naturales, acercando la ciencia, la tecnología y la biotecnología al proceso económico. A partir de las premisas de la Economía Ambiental y de la Economía Ecológica, se señala que la Bioeconomía representa la continuidad del actual proceso de producción y consumo, sin cambiar su esencia. En sentido estricto, puede decirse que es "más de lo mismo", extendiendo la falsa creencia de que encontrar sustitutos perfectos para los productos generados u obtenidos directamente de la naturaleza a través de la tecnología sería la solución.

El séptimo capítulo de esta primera parte de la colección se cierra con el texto: **Redes políticas y procesos de descentralización. El caso de cuatro regiones de Chile**, de *Guillermo Díaz López*. En él, el autor pretende comprender y comparar las dimensiones que conforman las redes políticas y su presencia en los procesos de descentralización, a través de la implementación de políticas públicas en cuatro regiones de Chile. Para ello, se aplicó una metodología cualitativa, consistente en el análisis de fuentes primarias y secundarias y, sobre todo, cuarenta y cuatro entrevistas a actores públicos y privados que participaron directamente en la implementación de programas públicos. Los resultados mostraron diferentes comportamientos de las redes

políticas analizadas en cada una de las regiones. Entre las conclusiones destaca la importancia de las trayectorias históricas, rutinas o prácticas que tienen los territorios en el desarrollo de redes políticas en el contexto de un problema o una política pública a nivel regional. Es decir, la experiencia de los actores territoriales en espacios asociativos facilita el desarrollo de redes políticas que puedan colaborar o resolver un problema público a nivel territorial.

La segunda parte del libro contiene otros once capítulos que, desde distintas perspectivas disciplinarias en el campo de las ciencias sociales y a partir de diferentes investigaciones empíricas realizadas en Brasil y Chile, abordan un importante conjunto de aportes e interpretaciones sobre las dinámicas de desarrollo territorial y regional.

Abre esta segunda parte de la colección el texto: **Evaluando el desarrollo humano bajo presiones planetarias: un análisis comparativo entre Chile y Brasil**, de *Mauricio Hernández*. El texto aborda la evaluación de indicadores de desarrollo humano, considerada fundamental para los objetivos de la Agenda 2030. Un indicador ampliamente utilizado es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), que permite cuantificar y comparar contextos y países. Sin embargo, sus limitaciones se han hecho evidentes debido a la creciente crisis del cambio. El IDH no presta atención a la ecología y hace hincapié en los altos niveles de renta, lo que puede vulnerar los fundamentos de la sostenibilidad. En este capítulo, el autor evalúa dos índices alternativos que corrigen el IDH por dos variables de exceso ecológico, a saber, las emisiones de CO<sub>2</sub> y la huella material per cápita. Utiliza los casos de Chile y Brasil en una serie temporal de 1990 a 2021. Sus conclusiones revelan diferencias sustanciales en el desarrollo humano entre países cuando se ajustan por su impacto en los ecosistemas.

El noveno capítulo sigue con el texto: **La implementación de políticas públicas de desarrollo en territorios rurales: una mirada al Pronaf en Brasil y al Prodesal en Chile**, cuyos autores son Cidonea Machado Deponti, Daniella Gac Jiménez, Marcel Thezá Manríquez y Rogério Leandro Lima da Silveira. Se señala que la

pandemia del Covid-19 ha puesto en cuestión el modelo de desarrollo rural contemporáneo, especialmente en los países periféricos, llevando a cuestionar los patrones de consumo, los modelos de producción, el cambio climático, la inseguridad alimentaria y la pobreza, entre otros aspectos. En este contexto, y a partir de un análisis comparativo, en este capítulo se analizan tanto el diseño institucional (actores involucrados, estructura organizativa, formas de financiamiento, objetivos, público objetivo) como los efectos de la implementación de dos políticas de desarrollo rural orientadas a la agricultura familiar en Brasil y Chile: PRONAF y PRODESAL. El estudio se basó en una revisión bibliográfica y un análisis de documentos oficiales. Con respecto al PRONAF, el análisis mostró que hubo una concentración de recursos en los estados de la Región Sur de Brasil desde el inicio de su implementación, lo que impidió un cambio efectivo en el modelo de desarrollo agrícola vigente en el país. En el caso del PRODESAL, el análisis señaló la necesidad de realizar evaluaciones de impacto, ya que el programa generó esquemas de dependencia en relación con sus usuarios. La comparación de los dos programas muestra que tienen más similitudes que diferencias, y que ambos son indispensables en sus países para el desarrollo de la agricultura familiar y la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas en las zonas rurales.

El décimo capítulo contiene el texto **El desarrollo regional en la agenda política de la burguesía industrial en Brasil: un análisis a partir de las propuestas de CNI en las elecciones presidenciales de 2022**, de *Marco André Cadoná*. El capítulo analiza el proyecto político que orientó a la burguesía industrial en el debate sobre el desarrollo regional en Brasil, en el contexto de las elecciones presidenciales de 2022. En la primera parte, se cuestiona la acción de la burguesía industrial, con especial atención en la discusión del proyecto político y su importancia para comprender las orientaciones políticas e ideológicas de las prácticas de clase por parte de la burguesía industrial en Brasil. A continuación, tomando como referencia empírica un documento

elaborado por la CNI (Confederación Nacional de la Industria), se presentan las propuestas de la burguesía industrial destinadas a "perfeccionar" la política nacional de desarrollo regional a partir de 2023. En este punto, se destacan los significados atribuidos por la burguesía industrial al concepto de desarrollo, a las formas de actuación del Estado y a la noción de gobernanza en la construcción de las políticas nacionales de desarrollo regional. A partir de estos significados, se analiza el proyecto político que guía a la burguesía industrial en el debate sobre las políticas de desarrollo regional en Brasil.

Sigue la contribución de *Cláudia Tirelli*: **Federalismo brasileño y arreglos institucionales participativos: desafíos en el actual contexto brasileño**. El capítulo discute la relación entre el modelo de federalismo adoptado en Brasil tras la Constitución Federal de 1988 y sus repercusiones en los arreglos institucionales participativos en los diferentes niveles federales. Para ello, se retoman los análisis de autores que muestran cómo el federalismo brasileño está altamente centralizado en la Unión, lo que concentra en los entes subnacionales el papel de formular y coordinar las políticas públicas, aunque se haya delegado en los estados y municipios la responsabilidad de implementar las políticas públicas. A partir de estas cuestiones relacionadas con el modelo federativo brasileño, se propone una reflexión sobre la eficacia de los arreglos participativos locales, la que estará condicionada por el entorno institucional más amplio y también por los factores relacionados con los territorios en los que operan, lo que implica considerar la participación de actores, redes e instituciones en este proceso.

El duodécimo capítulo contiene el texto **Migración, desarrollo e integración local: el programa Ciudades Solidarias en Brasil y Chile**, de *Grazielle Betina Brandt* y *Mariana Dalalana Corbellini*. Las autoras abordan el tema de la migración, reflexionando sobre la relación entre migración, desarrollo e iniciativas locales de integración de inmigrantes, mediante el análisis del Programa Ciudades Solidarias y su implementación en Brasil y Chile. Para

ello, el capítulo comienza con una discusión sobre los vínculos entre migración y desarrollo, tratando de situarlo en relación con los nuevos flujos migratorios Sur-Sur. Continúa con una contextualización de las “Ciudades Solidarias” y una problematización de la solución duradera de la integración local. Finalmente, se discuten los ejemplos de Brasil y Chile, presentando los principales datos y flujos migratorios hacia los países, y problematizando las iniciativas de integración local a la luz de discusiones que permitan, en el futuro, construir una perspectiva de desarrollo que supere su concepción tradicional (ortodoxa, del Norte Global) y pensar en una política pública que hoy se propone ser inclusiva, para que realmente atienda los deseos de su población objetivo (en el llamado Sur Global).

Las autoras *Taciane Lais da Silva Velazquez* y *Virginia Elisabeta Etges* presentan su texto **El desarrollo territorial en perspectiva: diálogo entre desarrollo, territorio y desarrollo rural en los países de América Latina**. El objetivo de este capítulo es analizar los contextos socioespaciales y los fundamentos teóricos que dieron origen a las políticas de desarrollo territorial rural en Brasil y México. Para ello, el enfoque metodológico utilizado es el materialismo histórico-dialéctico, con énfasis en la tradición marxista latinoamericana. La recolección de datos se realizó a partir de datos secundarios de fuentes bibliográficas y documentales. A partir de las experiencias analizadas y de la literatura especializada sobre el tema, se concluye que analizar y comprender las formaciones socio espaciales que componen América Latina resulta fundamental para valorar su rica diversidad territorial como potencial de desarrollo socialmente justo y equitativo, reconociendo las dinámicas multidimensionales resultantes del uso del territorio por parte de las personas que lo habitan.

A continuación, encontramos el texto **Reservas extractivas costeras y marinas, pueblos tradicionales extractivos costeros y marinos y la defensa de los maritorios en la Amazonia brasileña**, de *Paulo Victor Sousa Lima*, *Francisco Javier Araos Leiva* y *Edna Ferreira Alencar*. Los autores examinan el proceso de institucionalización de

las Reservas Extractivas Costeras y Marinas (RESEX) en la región costera del estado de Pará. A partir de una revisión bibliográfica y documental sobre el tema, buscan identificar los conflictos socio ambientales asociados a las prácticas, acciones, políticas e iniciativas que caracterizan el fenómeno del acaparamiento de océanos en la región. Sostienen que este proceso ha dado origen a organizaciones comunitarias locales, lideradas por pescadores artesanales, mariscadores, extractivitas, pescadores de pequeña escala y mujeres. agricultores, entre otros. Estas estrategias de resistencia llamaron la atención de ONGs, ecologistas, técnicos, investigadores, religiosos y políticos locales que trabajaban en la región, que lideraron conjuntamente movilizaciones políticas que culminaron en la exigencia de creación de áreas protegidas en el litoral de Pará.

El décimo quinto capítulo de la colección contiene el texto **La acción del Estado en el proceso de ocupación del territorio Kaingang**, de *José Antonio Moraes do Nascimento*. En él, el autor discute los conflictos entre diferentes grupos sociales y culturales, involucrando específicamente a los indígenas Kaingang de la reserva Serrinha en el interior de Rio Grande do Sul. Analiza también la actuación del Estado en esta área en disputa, en particular del gobierno estadual que estableció una política de tierras indígenas a principios del siglo XX, priorizando el desarrollo de la sociedad nacional en detrimento de las poblaciones indígenas, en la que los derechos tradicionales de los Kaingang fueron limitados por ley con la expropiación total de su territorio. Al final, subraya que, a lo largo del siglo XIX, hasta mediados del XX, el territorio fue ocupado por mestizos y colonos descendientes de inmigrantes (alemanes e italianos), apoyados por el Estado, lo que provocó la expulsión de los indígenas de la zona.

A continuación, el autor *Markus Brose* nos trae el texto **Cambiamos las mentalidades sobre el clima: notas sobre universidades en medio rural y adaptación climática**. El capítulo aborda la importancia y la urgencia de la divulgación científica y de las acciones proactivas de las universidades en las regiones

donde actúan en relación con la cuestión del cambio climático. El texto resume las reflexiones de una investigación en curso dentro del Programa de Postgrado en Desarrollo Regional de la Universidad de Santa Cruz do Sul. Esta propuesta tiene como objetivo contribuir a la actualización del papel de la extensión universitaria mediante la inclusión de la adaptación climática en el diálogo con los gestores públicos y privados, tradicionalmente definidos por enfoques sectoriales. La prioridad radica en reflexionar sobre la renovación del papel de la extensión universitaria en las zonas rurales, dado que, hasta la fecha, el principal volumen de producción académica sobre la toma de decisiones en materia climática se ha concentrado en las universidades de las regiones metropolitanas.

Esta segunda parte de la colección se cierra con las contribuciones de *Vanessa Costa de Oliveira* y *Ângela Cristina Trevisan Felippi* que presentan el texto: **La dinámica de apoyo y financiamiento al periodismo independiente en los territorios latinoamericanos**. En él, las autoras abordan la cuestión del periodismo independiente desde una perspectiva latinoamericana. Desde la década de 2010, en América Latina han surgido experiencias de periodismo independiente; un tipo de periodismo que se caracteriza por ser nativo digital, tener agendas y marcos alternativos en relación con los enfoques tradicionales y organizarse en acuerdos productivos y con métodos de financiamiento poco ortodoxos. Este capítulo parte de la investigación finalizada en 2021, sobre la forma cultural del periodismo independiente latinoamericano, la que analizó ocho experiencias periodísticas en todo el subcontinente y la amplía abordando una cuestión que no se agotó en esa investigación, a saber, las acciones de apoyo técnico y financiamiento del periodismo independiente latinoamericano por parte de organizaciones digitales nativas de subcontinente o exógenas, observando la producción de la dinámica de este periodismo a partir de ellas. El capítulo problematiza estas acciones utilizando

como categorías teóricas los conceptos de horizontalidad y verticalidad del geógrafo brasileño Milton Santos.

Finalmente, queremos agradecer a la Fundación de Apoyo a la Investigación del Estado de Rio Grande do Sul (FAPERGS) por su esencial apoyo financiero, lo que hizo posible esta publicación, así como también a Iasmim Seibert Hass por su cuidadoso y dedicado trabajo de formateo y organización de los textos originales de esta colección.

¡Les deseamos a todos una buena lectura!

Santa Cruz do Sul-Brasil y Santiago-Chile, Primavera de 2023.

## **Parte 1**

# **Aportes Teóricos e Metodológicos**



# **Aproximaciones desde la Hermenéutica Moderna para el Abordaje e Interpretación del Territorio**

Alejandro Retamal Maldonado

## **Introducción**

En los últimos tiempos, los análisis sobre el territorio han trascendido las fronteras disciplinarias de la geografía y se han posicionado en otras áreas del conocimiento como la psicología, sociología, antropología y otras disciplinas de las ciencias sociales. Sin embargo, esta apertura hacia la dimensión territorial genera complejidades al momento de capturar y comprender dicho territorio, especialmente cuando se trata de interpretar la heterogeneidad de formas discursivas y multiplicidad de significados que se manifiestan en un espacio temporal de relaciones multidimensionales y asociadas a las dinámicas de poder.

En este contexto, el propósito de este artículo es contribuir a los estudios sobre el territorio mediante una serie de reflexiones teórico-conceptuales que puedan resultar útiles para los investigadores sociales en la comprensión de los procesos y transformaciones que tienen lugar en este espacio relacional. En este sentido, se propone realizar una lectura de la espacialidad humana y la materialidad territorial a partir de las nociones de la hermenéutica moderna, donde el investigador-intérprete reemplaza al texto por los discursos y comportamientos de los actores que convergen en un territorio determinado.

El traslado de las nociones del desarrollo hermenéutico al territorio ha sido objeto de críticas por parte de algunos autores que no conciben su aplicabilidad a procesos culturales en "movimiento". Sin embargo, para otros, como Mancilla (2013), la hermenéutica se consolida como una pieza fundamental para el

pensamiento contemporáneo, debido a que representa un idioma común para las ciencias sociales y humanas, especialmente en estos tiempos en los que estamos expuestos a una gran cantidad de estímulos en un mundo globalizado.

En cuanto a los contenidos de este artículo, se comienza analizando el concepto de territorio y se plantea que es un espacio temporal y multidimensional centrado en las relaciones de poder. Posteriormente, se propone que el territorio puede ser leído como un texto, tal como lo señalan varios autores, incluyendo a Clifford Geertz, en el sentido de que, en el proceso de comprensión por parte de los investigadores del territorio, se encontrarán con situaciones similares a las que enfrenta un intérprete de un texto escrito en su desarrollo hermenéutico. Finalmente, se presentan algunas nociones para desarrollar una hermenéutica del territorio, es decir, una aproximación que se desarrolla en contextos locales y que sea capaz de comprender sus procesos relacionales a lo largo del tiempo.

### **El territorio como espacio relacional**

Toda persona y/o colectivo social necesita un espacio territorial como recurso natural y de abrigo para desplegarse cotidianamente. Además, como señala Haesbaert (2011), los territorios y los temas atinentes a la dimensión espacial son elementos indisociables del ser humano y de su vida cotidiana. Por lo tanto, para comprender a un individuo y a un colectivo social, debemos tener siempre en cuenta que están insertos en un espacio geográfico que, de alguna manera, determinan sus prácticas y comportamientos socioculturales.

En ese sentido, hablar del territorio hoy en día implica traspasar la frontera disciplinar de la geografía, dado que se posiciona como un concepto clave en otras áreas del conocimiento, principalmente de las ciencias sociales. Al respecto, Haesbaert (2011) señala que, por ejemplo, en la ciencia política se enfatiza la construcción del territorio a partir de las relaciones de poder que

establece el Estado; por su parte, las ciencias económicas lo analizan como fuente de producción; la antropología se preocupa de su dimensión simbólica de la sociedad; la sociología, en cambio, se ocupa de las interacciones sociales que se dan en el territorio y, finalmente, la psicología observa este concepto a partir de la construcción de las identidades individuales.

A partir de estas diversas disciplinas, el territorio deja de ser un espacio plano, lineal y medible, que solo describe las características fisiográficas o geométricas de un espacio (Llanos-Hernández, 2010). Ahora se ve como un espacio multidimensional en el que destacan los actores sociales y su interacción, tanto en la construcción y producción de las relaciones entre humanos y la naturaleza (Bustos, Prieto y Barton, 2017; Raffestin, 2011). Sin embargo, esta situación propicia una amplitud de definiciones sobre el territorio, las que van desde un espacio que tiene un acceso controlado a otras más idealistas que enfatizan su dimensión cultural (Haesbaert 2011 y 2013). Sería más conveniente pensarlo como un *proceso continuo*, vale decir que “no existe un espacio social que pueda prescindir completamente de su dimensión simbólica o funcional” (Haesbaert, 2013, p.27).

Donde no hay mayores cuestionamientos es cuando se señala que el territorio es una dimensión del espacio que se asocia a las relaciones de poder (Haesbaert, 2013). De esta manera, el territorio se convierte en la expresión espacial del poder a múltiples escalas, generalmente asimétricas, y cuando controla un espacio, a través de procesos sociales y naturales, se puede facilitar o condicionar el desarrollo local (Haesbaert, 2011 y 2013; Raffestin, 2011). Por lo tanto, los ejercicios de poder en un espacio determinado pueden ser vistos desde la territorialización como un proceso de dominación política y económica, pero también desde las consecuencias de desterritorialización/reterritorialización de los actores locales.

En cuanto al poder, es importante tener presente a qué tipo nos referimos. Cuando hablamos de una concepción más tradicional, alusiva al Estado y sus estructuras de poder, el territorio es visto como un *macroterritorio*. Sin embargo, cuando nos referimos al

poder en resistencia de las relaciones sociales, se considera como *microterritorios*, con distintas maneras de reconstruir el poder (Haesbaert, 2013). Esta distinción entre macro y micro territorios revela que el poder transita por varias escalas, lo que significa que es posible encontrar, en un espacio geográfico común, la coexistencia de una multiplicidad de territorios y estrategias de poder. Estos elementos configuran el espacio territorial y su identidad (Haesbaert, 2013; Sosa, 2012; Vergara, 2009-2010).

Por otro lado, en los análisis sobre el territorio, es importante considerar en igualdad de condiciones la relación entre espacio y tiempo. Llanos-Hernández (2010) sostiene que la dimensión espacial de los acontecimientos socioculturales debe estar a la altura de la dimensión temporal, que tradicionalmente ha sido interpretada por la historia. Haesbaert (2013) destaca la importancia de lo "geo-histórico" de cada territorio, ya que los seres humanos se expresan en el tiempo de diversas maneras, de acuerdo al grupo social al que pertenecen y al momento histórico en el que habitan un espacio geográfico en común.

Relacionado con el párrafo anterior, con el auge de los estudios territoriales también se posicionan con fuerza los análisis sobre la identidad. En este aspecto, se entiende a la identidad territorial como el sentido de pertenencia del individuo con relación a la cultura de un espacio-tiempo determinado. Si bien los significados que alimentan las identidades provienen de enunciados discursivos, que se expresan principalmente de forma oral, también dependen del entorno físico en el que los individuos se desenvuelven. Esta última condición de la identidad se denomina territorialidad (Bengoa, 2004).

La territorialidad define una relación individual y/o colectiva con el territorio, una relación que no está exenta de tensiones, cuando especialmente ciertos tipos o formas dominantes de concebir el territorio imponen sus comportamientos en detrimento de nuestras identidades. Esto no es otra cosa que intentar colonizar nuestra territorialidad, mediante el uso de estrategias de poder para delimitar un área geográfica y con el fin de establecer un

control sobre los recursos y comportamientos de las personas (Di Meo & Buelon, 2005; Giménez, 1996; Haesbaert, 2011 y 2013; Raffestin, 2011; Sosa, 2012).

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente y con el fin de los objetivos de este artículo, en las siguientes secciones se desarrollarán algunas nociones sobre cómo un investigador puede abordar su trabajo empírico en un territorio determinado, a través del desarrollo de una hermenéutica del territorio que permita visibilizar, entre otros aspectos, las formas de territorialidad y sus significados.

### **Una analogía posible “el territorio es como un texto”**

La comprensión de los procesos y dinámicas territoriales puede resultar compleja, especialmente cuando se busca interpretar la diversidad de formas discursivas y multiplicidad de significados que se manifiestan en un espacio de relaciones multidimensionales y que están vinculados a las dinámicas de poder. Con el fin de apoyar esta labor del investigador social, este trabajo propone un marco de acción basado en la hermenéutica del territorio. Esta perspectiva toma conceptos de la hermenéutica moderna para realizar una lectura de la espacialidad humana y la materialidad territorial. Sin embargo, en este caso, el investigador-intérprete reemplaza el texto por los discursos, comportamientos y prácticas de los actores que convergen en un territorio.

El traslado de las nociones hermenéuticas al territorio no ha estado exento de críticas por parte de algunos autores que cuestionan su aplicabilidad a los procesos culturales en constante movimiento. No obstante, Mancilla (2013) destaca que la hermenéutica se consolida como un elemento fundamental para el pensamiento contemporáneo, ya que representa un lenguaje común para las ciencias humanas y sociales. Esto se debe, en parte, a que en la sociedad actual el ser humano está constantemente interpretando su realidad, la cual se vuelve cada vez más difícil y compleja debido a la gran cantidad de estímulos que recibe de un

mundo globalizado. De esta manera, la civilización actual puede ser vista como un "gigantesco sistema interpretativo" en el que nos enfrentamos diariamente a múltiples sentidos.

Para el geógrafo cultural Paul Claval (2002), el territorio se asemeja, en cierta medida, a un texto, ya que está cargado de mensajes que otorgan sentido a este espacio relacional, y aquellos que se acercan a su estudio deben tratar de descifrarlos. De esta manera, si la hermenéutica se ocupa de interpretar textos escritos, los investigadores-intérpretes de la territorialidad humana lo hacen con un texto en constante movimiento, que presenta múltiples complejidades al abordarlo. Se trata de comprender en profundidad la trama de significados que se expresan en el territorio (Geertz, 2006), algunos de los cuales son de naturaleza inmaterial, como los imaginarios sociales, pero también esenciales para su configuración.

Clifford Geertz introduce una antropología interpretativa que permite posicionar premisas filosóficas como la traducción del pensamiento "del otro" o la transformación en texto de los productos culturales (Levi, 1995). Lo que Geertz (2003 y 2006) hace es discutir y posicionar las analogías presentes en la teoría social, como las del juego y el teatro, para luego respaldar su propuesta moderna de que "la vida es como un texto". Esto implica estudiar las formas imaginativas, los movimientos del espíritu, los proverbios y las artes populares. Según Geertz, esta analogía es la más amplia y audaz de las refiguraciones de la teoría social. Al respecto, señala: "el texto es un término peligrosamente desenfocado, y su aplicación a la acción social, a la conducta de la gente hacia otra gente, involucra una continua torcedura conceptual, un momento particularmente extravagante del ver cómo" (Geertz, 2003, p.73).

Tanto para Geertz (2003) y Levi (1995), la clave de la analogía del texto radica en considerar las acciones como discurso. Para ello, es fundamental interpretarlas en función del concepto de "inscripción" de Paul Ricoeur, es decir, la fijación de significado. Esto implica que, al hablar, las frases se vuelven volátiles al igual

que los sucesos y el comportamiento humano, a menos que lo que se dice quede registrado por escrito o a través de cualquier otro medio. Con la extensión del texto, la atención se dirige a cómo llevar a cabo la inscripción de la acción, es decir, cómo el investigador social desarrollará la interpretación de la fijación del significado de algo que está en movimiento.

En este caso, se propone la analogía "el territorio es como un texto" para analizar el territorio mediante sus relaciones, transformaciones y procesos como aspectos "legibles", similares a textos escritos. Esta analogía nos invita a cambiar nuestra forma de entender la interpretación, que estaría más cerca a la de un traductor que a la de un simple administrador de datos numéricos. En este sentido, el territorio sería como un texto dispuesto a ser interpretado, tanto en su configuración como en sus significados más profundos (Geertz, 2003 y 2006).

En resumen, la textualización del territorio implica que los comportamientos no escritos, como discursos, creencias, tradiciones orales o rituales, adquieren un significado potencialmente importante y se extraen de situaciones discursivas inmediatas y en acción (Levi, 1995, p. 76). Sin embargo, Levi (1995) señala que la actividad hermenéutica sobre el territorio puede convertirse en un proceso circular en el que los criterios de verdad y relevancia son arbitrarios ya veces demasiado generales. Esto puede llevar a cabo a que la interpretación se encierre en sí misma y se pierda el sentido de lo relevante. En otras palabras, los pequeños episodios pueden revelar actitudes culturales importantes que podrían pasar desapercibidas si no se les da la debida atención.

### **Algunas claves para una hermenéutica del territorio**

Un territorio se caracteriza por albergar múltiples finalidades que coexisten en un mismo espacio. Esta particularidad se convierte en un desafío fundamental para el investigador del territorio a medida que profundiza en la comprensión de sus

diversos significados. Frente a la multiplicidad de códigos heterogéneos, surge la necesidad de plantearse cuál sería la interpretación más válida para un territorio. Desde la perspectiva hermenéutica, no existe una respuesta o interpretación única, ya que se ha renunciado a un criterio de "verdad" absoluto.

Según Gadamer (2001), no hay una fundamentación trascendental para la verdad, ya que esta surge de nuestra experiencia en el mundo. Para este autor, la verdad está arraigada en las prácticas vitales y se contextualiza en condiciones sociohistóricas concretas. En este sentido, la interpretación del territorio se enriquece al considerar las múltiples perspectivas y experiencias de quienes lo habitan y participan en él. No se trata de buscar una única verdad objetiva, sino de comprender la complejidad y diversidad de significados que se tejen en el entramado territorial.

Así, la hermenéutica nos invita a adoptar una postura abierta y reflexiva frente a la interpretación del territorio, reconociendo la importancia de los contextos, las prácticas sociales y las experiencias vividas para construir significados más profundos y enriquecedores.

Si bien la hermenéutica renuncia a una búsqueda de la verdad absoluta, su objetivo principal radica en la comprensión profunda de los significados inscritos en el decir y las posibilidades del lenguaje en acción (Mancilla, 2013; Vergara, 2009). En el caso de los estudios territoriales, la hermenéutica se centra en acceder a esas significaciones profundas que se manifiestan en los discursos, las prácticas y las materialidades, así como en los elementos simbólicos e imaginarios presentes en el territorio.

Para comprender el territorio, el investigador social debe tener en cuenta que los elementos profundos se mueven en un círculo hermenéutico, es decir, entre la proyección anticipada y el enraizamiento de la facticidad. Esta comprensión circular puede ser corregida constantemente en caso de que la interpretación no se ajuste a la realidad (Mancilla, 2013). En ese sentido, se debe buscar una apropiación comprensiva del territorio en el que se ha

configurado; es decir, se debe comprender su horizonte histórico, el cual está en constante reinterpretación. Pero la interpretación también nos lleva a realizar ciertas "lecturas" para investigar una hipotética realidad de algo; una indagación que no es espontánea ni puramente constitutiva. De esta manera, las realidades interpretables son de múltiples capas; por lo tanto, la labor hermenéutica debe realizarse paso a paso, hasta acceder a las realidades más profundas (Vergara, 2009).

Según Gadamer (2001), el proceso de comprensión se lleva a cabo en función de lo que el intérprete desea comprender y de su situación actual. De manera similar, esto debería suceder con el investigador social que se adentra en un territorio por primera vez. Gadamer señala que la labor hermenéutica no puede proceder mediante reglas generales y aplicables a todas las situaciones (Mancilla, 2013). Por ejemplo, no podemos interpretar los territorios de la misma manera, considerando que cada uno tiene sus particularidades, historias, memorias e imaginarios, por lo que deben ser abordados de manera diferenciada. En otras palabras, cada territorio ha forjado distintas trayectorias, aunque estén en proximidad física o sean afectados por fenómenos sociales, culturales y ambientales similares.

Esta apuesta interpretativa se basa en la integración de la racionalidad hermenéutica con la racionalidad práctica. De esta manera, se configura una forma de conocimiento de la existencia humana que podría tener elementos en común con otras, pero al mismo tiempo es única. En este aspecto, este tipo de hermenéutica se plantea como un saber distinto, no en relación con su objeto, sino que siempre es un "saber de sí" (Mancilla, 2013, p.180). En el caso del investigador del territorio, este "saber de sí" se potencia y estimula con la experiencia y participación en el trabajo de campo, mediante un diálogo constante con los actores que forman parte del estudio. Sin duda, la interiorización de estos elementos o fenómenos del territorio genera las condiciones para una "situación hermenéutica" apropiada.

Por otra parte, en la interpretación se da un *proceso de anticipación*. Por ejemplo, cuando se avanza en la lectura de un texto, se esboza, de manera anticipativa, la generalidad del Por otro lado, en la interpretación se produce un proceso de anticipación. Por ejemplo, cuando avanzamos en la lectura de un texto, esbozamos anticipadamente la generalidad del sentido. Lo mismo podría ocurrir cuando nos enfrentamos a un territorio; a medida que nos involucramos más en él, nos familiarizamos con lo que sucede en ese lugar y las relaciones que se dan en su interior y con el entorno. Sin embargo, así como nos anticipamos al sentido de ciertos fenómenos, la conciencia hermenéutica se encarga de cuestionar esta realidad y de confrontar al investigador-intérprete del territorio con ciertas extrañezas al momento de comprender las dinámicas que presentan algunos procesos socioterritoriales.

En ese sentido, hacemos eco de las palabras de Gadamer, quien señala que la labor hermenéutica se fundamenta en la existencia de la polaridad entre familiaridad y extrañeza (Mancilla, 2013). Es apropiado que esta situación ocurra en el investigador, quien a veces cree comprender el sentido del fenómeno que está estudiando debido a su familiaridad con el tema, pero luego se da cuenta de que ha pasado por alto una serie de factores que determinan y/o condicionan el fenómeno estudiado.

Para Gadamer, es necesario que surja esta "extrañeza" y la identifica como "la distancia en el tiempo", siendo una condición que posibilita la comprensión, dado que el tiempo debe entenderse como un elemento que permite el acceso a la realidad territorial (Mancilla, 2013). Esta distancia en el tiempo, que para el texto es la diferencia entre el intérprete y el autor, en el caso del territorio podría ser la diferencia de identidad entre el actor territorial y el investigador. Estas identidades actuarían como fuentes iluminadoras en la búsqueda del sentido, en la medida en que se produciría un proceso de selección/olvido que resaltaría aquellos elementos significativos para la nueva situación.

Lo mencionado en el párrafo anterior nos lleva a otro elemento vital de la comprensión: toda comprensión se realiza desde nuestra

historicidad. Este principio, que para Gadamer sería la "conciencia de la repercusión histórica", no es limitante, sino el punto de partida en todo el proceso de comprensión (Mancilla, 2013; Vergara, 2009). En el ámbito territorial, la comprensión histórica es de suma importancia, ya que el investigador debe encontrar un equilibrio adecuado entre los prejuicios, que son relevantes para avanzar en la interpretación, y la delimitación de su papel en la interpretación; una tarea no menor debido a la ambigüedad de la repercusión histórica que no está bajo nuestro control; de hecho, nos sometemos a ella (Grondin, 1999).

Un componente central de toda interpretación es el lenguaje. El lenguaje se convierte en el medio de la labor hermenéutica, ya que posibilita y sustenta la interpretación (Mancilla, 2013). De hecho, todos los elementos mencionados anteriormente de la experiencia hermenéutica se basan en el lenguaje, hasta tal punto que el proceso de interpretación debe entenderse como un diálogo que transmite cosas, situaciones y sentidos a través del lenguaje. El territorio, como espacio y tiempo vivido, encuentra sus posibilidades de temporalización en la práctica discursiva que se inscribe en el lenguaje (Vergara, 2009).

De esta manera, para la hermenéutica moderna, el lenguaje es el medio fundamental mediante el cual internalizamos y comprendemos la experiencia del mundo y sus contenidos significativos (Mancilla, 2013). En el caso del territorio, hablamos de comprender a través del lenguaje: relaciones, símbolos y significados, apropiaciones, etc. Entonces, como señala Vergara, el lenguaje permite que el espacio sea parte del tiempo y viceversa, de modo que "el espacio no puede ser comprendido separado del tiempo y el tiempo no parece ser posible al margen del lenguaje" (Vergara, 2009, p. 238).

En definitiva, la hermenéutica moderna reconoce el contexto en el que se desenvuelve el ser humano, el carácter temporal de nuestras verdades y que el lenguaje es el medio a través del cual internalizamos nuestra experiencia en el territorio y los elementos históricos que lo configuran (Mancilla, 2013). Todos estos

elementos están presentes en el territorio y es necesario comprenderlos para una interpretación coherente de los sentidos y significados establecidos por los actores territoriales.

### **Consideraciones finales**

A lo largo del texto se ha podido establecer que el territorio es una dimensión compleja, en constante transformación, y que se configura a partir de diversas estrategias de poder ejercidas por los grupos humanos sobre este espacio construido en el tiempo. Por lo tanto, el territorio es movimiento que abarca dimensiones espacio-temporales concretas, pero también formas discursivas que generan una multiplicidad de significados que los investigadores del territorio deben tratar de dilucidar.

En este sentido, los elementos de la hermenéutica moderna son fundamentales para acceder y comprender la trama de los sentidos profundos presentes en un territorio. Desde esta perspectiva surge lo que se ha denominado la hermenéutica del territorio, que tiene como propósito observar al territorio como un texto, considerando que la interpretación de un texto y/o de un territorio presentan dificultades y aspectos en común, donde la mayor diferencia radica en que los significados de uno están fijos y en el otro están en movimiento.

Con la hermenéutica del territorio, el investigador-intérprete debe tener en cuenta que este espacio revela una serie de mundos o formas de vida cuya realidad no se agota con la primera mirada. La comprensión admite varias posibilidades, ya que no existe una interpretación única o final. Sin duda, se posiciona como una herramienta fundamental para proporcionar un marco de acción al investigador social ante las dinámicas relacionales y las transformaciones de este espacio. En otras palabras, bajo la perspectiva hermenéutica del territorio, se busca comprender el sentido de la acción y sus consecuencias en un contexto territorial.

Por último, es importante señalar que, en un plano más empírico, la comprensión de los procesos territoriales (sociales,

culturales, ambientales, entre otros) exige en la actualidad nuevas miradas tanto en enfoques como en la aplicación de métodos interdisciplinarios.

## Referencias

- Bengoa, J. (2004). Identidad, Memoria, y Patrimonio. Santiago: **VI seminario sobre el Patrimonio Cultural "Instantáneas Locales"** 21, 22 y 23 de octubre.
- Bustos, B. Prieto, M. Barton, J. (2017). **Ecología política en Chile. Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Claval, P. (2002). El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio. **Boletín de la AGE**, n. 34, p. 21-39.
- Di Meo, G. & Buelon, P. (2005). **L'espace social. Lecture géographique des sociétés**. Paris: Armand Colin.
- Gadamer, H.-G. (2001). **Verdad y método I**. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Geertz, C. (2003). Géneros confusos. La refiguración del pensamiento social. En C. Reynoso (Ed.), **El surgimiento de la antropología posmoderna**, 2003, p. 63-77. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- Geertz, C. (2006). **La interpretación de las culturas**. Barcelona: Editorial Gedisa S.A.
- Giménez, G. (1996). Territorio y cultura. Estudios sobre las Culturas Contemporáneas, **Época II**, II (4), 9-30. México: Universidad de Colima.
- González, A. (2011). Nuevas percepciones del territorio, Espacio social y el Tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI. Instituto de Investigaciones Gino Germani. **VI Jornadas de Jóvenes Investigadores**, 10, 11 y 12 de noviembre.

Grondin, J. (1999). **Introducción a la hermenéutica filosófica**, trad. Ángela Ackermann Pilári, prólogo de Hans-Georg Gadamer, Herder, Barcelona.

Haesbaert, R. (2013). El mito de la desterritorialización. Del fin de los territorios a la multiterritorialidad. **Cultura y Representaciones Sociales** 8 (15): 9-42. Consultado el 13 nov. 2017.

Haesbaert, R. (2011). **El mito de la desterritorialización**: del "fin de los territorios" a la multiterritorialidad. México: Siglo XXI.

Levi, G. (1995). Los peligros del geertzismo. En E. Hourcade, C. Godoy y H. Botalla (Ed.). **Luz y Contraluz de una Historia Antropológica**. Buenos Aires, Argentina: Biblos.

Llanos-Hernández, L. (2010). El concepto del territorio y la investigación en las ciencias sociales. **Revista Agricultura, Sociedad y Desarrollo**, vol 7, n° 3: 207-220.

Mancilla, M. (2013). Experiencia de la historicidad e historicidad de la experiencia: el mundo como espacio hermenéutico. **Revista ALPHA**, 36: 177-190.

Raffestin, C. (2011). **Por una geografía del poder**. Zamora de Hidalgo: El colegio de Michoacan.

Sosa, M. (2012). **¿Cómo entender el territorio?** Guatemala: URL, Editorial Cara Parens.

Vergara, N. (2009). Complejidad, espacio, tiempo e interpretación (notas para una hermenéutica del territorio). **Revista ALPHA**, vol 28: 233-244.

Vergara, N. (2010). Saberes y entornos: notas para una epistemología del territorio. **Revista ALPHA**, vol 31: 163-174.

# Gobernanza Socioterritorial como Campo de Acción Estratégica

Ricardo Rivas

## Introducción

La dependencia económica de las economías periféricas en recursos naturales se ha visto reforzada en las últimas décadas, exacerbando mecanismos de subdesarrollo (Bridge, 2008; Haber & Menaldo, 2012) y significativos problemas de gobernanza en el campo socioambiental y socioterritorial (Dominguez & *et. al*, 2019). En América Latina, la relación entre el crecimiento económico con el medio natural se ha dado principalmente a través de la extracción de recursos naturales (i.e. cobre o pesca), el monocultivo de mercancías basadas en servicios ecosistémicos (i.e. pino, soya) y al procesamiento de dicha mercancía con bajo valor agregado (i.e. filetes de salmón). Este modelo extracto-productivo ha puesto más presión sobre los ecosistemas y los denominados bienes comunes (Svampa, 2015), generando una creciente conflictividad entre inversionistas y comunidades en torno a proyectos específicos (Delamaza *et al.*, 2017). En este texto se busca una definición de gobernanza que considere un espectro de intereses que pueden ir desde la demanda por “certeza jurídica” por parte del capital a la noción de derechos socioambientales y socioterritoriales que cuestiona los principios neoliberales que han imperado en la explotación y administración de recursos naturales y servicio ecosistémicos.

En una primera impresión, este espectro instala la idea de una polarización de interesados en la disputa por el dominio de los ecosistemas o sistemas socioecológicos (Folke *et al.*, 2005; Pellow & Nyseth Brehm, 2013). Sin embargo, cabe pensar que una idea de polarización no se condice con ciertos aspectos de continuidad de las reglas del juego que han sido centrales en el modelo de desarrollo económico latinoamericano durante los últimos 50 años a pesar de

los mencionados conflictos. No es la idea de este trabajo dar cuenta de la efectividad de los movimientos sociales en torno a conflictos socioambientales, sino más bien teorizar el orden que ha permitido que ciertas reglas del juego en torno a la actividad extracto-productiva tenga un carácter de gobernanza relativamente estable.

La exacerbación de la contradictoria relación de un sistema capitalista con la naturaleza (O'Connor, 1991), así como la "territorialización" de las prácticas democráticas, han permitido la adopción del concepto de gobernanza en un sentido de lo público donde diversos actores deben tomar decisiones respecto a lo común (Dardot & Laval, 2019). Aún más, gobernanza se ha transformado en un concepto normativo que reduce la complejidad comunicativa al referirse a los sistemas de toma de decisiones en el ámbito público, que en un sentido inverso son cada vez más complejos en su práctica. Así, termina siendo un concepto difuso que supera al de participación ciudadana desde la sociedad civil que requiere de una reflexión de carácter teórico dentro del plano de la ciencia social aplicada, específicamente en materia del desarrollo territorial y justicia social.

En este artículo buscamos poner el fenómeno de gobernanza en una tradición teórica que permita teorizar desde y en torno a fenómenos locales o subnacionales sin renunciar a la posibilidad de comprender lo social como dimensión estructuralmente relacional. En un ejercicio descriptivo y teórico buscamos promover una perspectiva de escala intermedia que recoja elementos de distintas subdisciplinas para consolidarse en un marco referencial para la comprensión de la estabilidad y cambio en las reglas del juego en cuento al aprovechamiento de la naturaleza con un carácter de generación y acumulación de riqueza.

## **Concepto de Gobernanza**

Gobernanza es un concepto que comprende un amplio conjunto de entidades y fenómenos además de los dispositivos de gobernabilidad del Estado (Larson & Soto, 2008; Lemos & Agrawal, 2006; Newell *et al.*, 2012). Esto establece un arco de formas de

gobernanza en el cual existe un polo gubernamental (Estado) y otro privado (administración corporativa) en el cual se establecen tipos de gobernanza con ciertas características en común.

Primero que todo, el concepto de gobernanza denota un proceso de toma de decisiones que es llevado a cabo para definir el contenido de bienes y servicios públicos, así como el proceso de proveerlos reconciliando conflictos de interés (Knill & Lehmkuhl, 2002). En segundo lugar, se contempla una diversidad de actores y prácticas que dan forma a la regulación, control social y gestión de conflictos en un sector social o económico específico a diferentes escalas geográficas (Bull & Aguilar-Stoen, 2015; Cerny, 2014; Folke *et al.*, 2005; Jessop, 1995). Tercero, existen mecanismos de legitimidad que no pueden evitarse al usar el concepto de gobernanza en vez de gobierno o gobernabilidad. Un proceso de gobernanza implica la imposición de propósitos comunes o colectivos, identidades y discursos para hacerse cargo de consecuencias específicas en el medio ambiente (Bell & York, 2010; Gamble, 2014; Hay, 2014; Payne & Phillips, 2014). Es esta última característica la que más ha alimentado la crítica al concepto de gobernanza en base a su carácter funcionalista y despreciador del conflicto de intereses. Pues si consideramos la existencia de actores fuera del ámbito institucional estatal no significa necesariamente esa comunidad tradicional poco institucionalizada, sino que grupos de interés relativamente cohesionados que mantienen un tipo específico de asociatividad para promover e imponer sus propios intereses. Siguiendo más de cerca el caso chileno, las asociaciones de empresarios y el despliegue de su poder empresarial a través de distintas estrategias y escalas han amenazado el derecho al agua de comunidades (Madariaga *et al.*, 2021). Pero también cuentan como grupos de interés sectores de la sociedad fuera del *establishment*. Tal es el caso de las coaliciones entre organizaciones defensoras del medioambiente con distintos niveles de institucionalización ante proyectos de transición energética (Madariaga & Allain, 2020), o comunidades que llevan a cabo acciones de protesta social ante la implementación proyectos

extractivos, que, si bien no determinan el éxito de estos, sí complican el proceso de evaluación de impacto ambiental (Irrazabal *et al.*, 2023).

Este tipo de asociatividad de grupos de interés en un campo específico de la sociedad ha sido teorizada desde hace varias décadas en la sociología estadounidense (Knoke, 1986; Streeck & Schmitter, 1985) y ha dado pie a teorías de mediano alcance más recientes. Una de ellas es la Teoría de Campos Sociales o Campos de Acción Estratégica, que a través de una analogía desde la Física busca superar la tensión entre acción subjetiva e institucionalización (Berger & Luckmann, 1966) para explicar las prácticas sociales de grupos de interés en un determinado campo social.

## **Gobernanza como Práctica Social**

Al preguntarse por la interacción en determinado ámbito de intereses, una concepción de acción social es importante. Bajo el imperante económico de las relaciones sociales, la acción social ha tendido a explicarse desde un sujeto que tiende a maximizar el resultado de sus elecciones y cuyo entorno existe en función de esa lógica de acción racional (Joas & Beckert, 2001). Si bien presenta un modelo de análisis parsimónico para explicar una serie de fenómenos sociales a través de su individualismo metodológico, la teoría de elección racional ha sido precaria en cuanto a dar cuenta de aspectos relacionales del mundo material y simbólico que condicionan la acción social y la agencia (Breiger, 2000)<sup>1</sup>. En este

---

<sup>1</sup> La reflexión de la acción social tiene una larga tradición en Sociología. Es posible partir con Max Weber quien expone sus tipos de acción social en la faceta microsociológica de su trabajo "Economía y Sociedad" que aparece por primera vez en 1922. La importancia que tienen las motivaciones individuales en conexión con el contexto de normas y valores compartidas es tomada por Talcott Parsons en su trabajo "La Estructura de la Acción Social" publicado en 1937. Próximamente están los reconocidos trabajos de Mead, Schutz; Homans, Blau, Habermas, Giddens, Coleman y Luhmann. Finalmente agregaríamos el trabajo de François Dubet respecto a las "lógicas de acción" con su trabajo *Sociología de la Experiencia* publicado en 2007.

sentido, la denominada “Nueva Teoría Institucional” ha permitido la integración de aspectos culturales en lo que respecta al estudio de la acción colectiva guiada por una necesidad de superar la incertidumbre y establecer una normatividad constrictiva (DiMaggio & Poewell, 1991). Desde esta nueva mirada institucional, especialmente desde el denominado “giro institucional” de los estudios del desarrollo (Portes, 2015), se da cuenta de los marcos formales e informales como formatos de la acción social que aseguran su legitimidad y conformidad (Anasti, 2020). Sin embargo, su especial énfasis en el carácter estable e isomórfico de los campos organizacionales dejan un vacío explicativo interesante.

Una teoría de campo supera los vacíos respecto a la acción social que se presenta tanto en el individualismo metodológico como en el mencionado enfoque institucional. Respecto al primero, una teoría de campo social enfatiza en la forma en que las personas, grupos y organizaciones siguen significados compartidos e identidades colectivas que orientan la (in)acción colectiva (Chen, 2018). Además, se hace cargo del descuido del nuevo institucionalismo respecto al conflicto y al cambio social. En forma resumida e ilustrativa, Quinn (2008, p. 744) establece que “si las instituciones son las reglas del juego, la teoría de campo da cuenta del ambiente en el cual el juego se lleva a cabo.” Así, el entendimiento de un campo de acción social desafía la mirada institucional de la gobernanza, al integrar la resistencia o la oposición en un campo que podría llamarse institucionalizado. La rutina o la tendencia por tomar por sentado los elementos del mundo social (*taken-for-grantedness*) no es lo común en un campo de acción. Un campo es siempre dinámico en cuanto a estabilidad y cambio. Estabilidad no es sinónimo de consenso y el conflicto es parte del campo (Barman, 2016).

El contexto (material y simbólico) de la acción social se ha denominado de diferentes maneras como dominio, sectores, arenas, espacios sociales organizados, etc. En este trabajo creemos que el concepto de “campo social” presenta un respaldo teórico y epistemológico contundente que combina una postura radicalmente relacional atribuida principalmente a Pierre Bourdieu

(1977, 1990) con una posición que escapa a la dualidad teórica de estructura versus acción sostenida por Anthony Giddens (1984). O como se ha expresado de otra manera teniendo en cuenta una función temporal, en el corto plazo los actores crean relaciones y en el largo plazo las relaciones crean actores (Padgett & Powell, 2012).

El establecimiento de un campo social es consustancial a una “teoría de la práctica” (Bourdieu 1977, 1990, 1998), que integra a la acción social y las regularidades (que en cierto tiempo y espacio) esta puede presentar. Su punto de partida es la convergencia del mundo material de las acciones y el mundo cultural de los símbolos. Ambas dimensiones pueden tener una estrecha relación organizada que configura un espacio social desde un principio de dualidad (Breiger, 1974). Este sistema de relaciones basadas en convergencias y divergencias de sentidos configuran un campo de posiciones que no se basan en características intrínsecas de los actores (De Nooy, 2003), sino que es relacional. En este espacio social de prácticas se configura lo que es legítimamente consensuado y también lo controversial.

La idea de campo social nace como un paraguas para aproximaciones teóricas que explican los fenómenos sociales de una manera diferente al sentido de “causación” en ciencias sociales y en específico en Sociología (Barman, 2016; Martin, 2003). Es común entender que el desarrollo de investigación explicativa consiste en explicar variación de una variable (o más de una) sobre otra. Sin embargo, una serie de autores desde hace varias décadas han expuesto la necesidad de explicar fenómenos sociales a partir del establecimiento del efectos de múltiples factores en un “campo social” contemplando su interacción posible de acotar y a la vez compleja. Es así como se han rescatado principios de la teoría de campos magnéticos que nos ayudan a comprender de una manera alternativa dinámicas sociales. Basados en Martin (2003), existen ciertas características de esta teoría que deberían ser rescatadas. Por ejemplo, en la teoría de campos magnéticos los cambios en los elementos se explican a partir de la posición de estos en el campo sin apelar a cambios en otros elementos. En este sentido no busca

mecanismos en el sentido de causalidad y puede ser considerada una teoría provisional mientras ciertas hipótesis de causalidad no sean plausibles o viables. Lo importante de tomar la noción de campo, es que nos permite desde las posiciones de actores colectivos determinar un radio de acción e incidencia, que a la vez estructura las posibilidades de acción de dichos actores colectivos.

La teoría de campo supera la tensión entre lo objetivo y lo subjetivo (Giddens 2003) para comprender sistemas de interacción tensionados por la estabilidad y el cambio de dichos sistemas. De acuerdo con Martin (2003), ciertos campos pueden denominarse “campos de empeño organizado” (*organized striving*) o incluso “campos de acción contenciosa” (Crossley 2006) donde diferentes actores se disputan las mismas metas, valores o compensaciones. Esto tiene el mismo sentido que le da Bourdieu (1993) al hablar de un “campo de batalla” cuando estos son campos de basados en el “habitus” y el uso de capital simbólico. Similarmente, para Breiger (2000) un campo es un sitio de disputa simbólica colectiva y estrategias individuales respecto a bienes y recompensas simbólicas.

### **Gobernanza Socioterritorial como Campo de Acción Estratégica**

Se trata entonces de un campo social relativamente autónomo (Alvarez *et al.*, 2019) en donde existen actores en diferentes posiciones que tienen fines similares, un marco interpretativo común que no significa consenso y ni intereses similares. Es lo que Fligstein and McAdam (2012) han denominado “Campo de Acción Estratégica”, que es un influyente intento de combinar teorías de movimientos sociales y teorías de campo social (Alvarez *et al.*, 2019; Chen, 2018; Florea *et al.*, 2018)<sup>2</sup>. Algunos determinantes de un Campo de Acción Estratégica (CAE) son:

---

<sup>2</sup> Anasti (2020) identifica tres corrientes de “Teoría de Campo Social”: El trabajo de Bourdieu y Wacquant respecto a la triada “Campo, Capital y Habitus, el neo-institucionalismo donde destaca el trabajo de Paul DiMaggio y Walter Powell y el concepto de “campo organizacional”, y el destacado en este trabajo de “Campo de Acción Estratégica”, por Neil Fligstein y Doug McAdam.

1. Aspectos subjetivos: actores tienen un sentido compartido de pertenencia a un campo ya sea con el interés de continuidad o cambio de sus principios organizativos. Para eso es necesario que estos actores se identifiquen como co-miembros dentro de las fronteras simbólicas y relacionales del campo para determinar lo que está en juego y las bases de legitimidad de actores y sus acciones. En el estudio de actores y su acción, tanto los motivos materiales como existenciales configuran una estructura de interacción que se vuelve incrementalmente opaca a los actores externos al campo (Crossley, 2006).

2. Aspectos relacionales: Los campos de acción estratégica pueden estar basados en acciones de competencia, cooperación o coerción, aunque no exclusivamente pues estas acciones pueden darse combinadamente según la propia posición de los actores en el campo (Florencia, 2018). Claramente el estudio de campos sociales debe tener en cuenta que se trata de una tensión entre estabilidad y cambio. La acción colectiva desafiante se desata como episodios de contención aprovechando eventos externos (Anasti, 2020), donde las reglas del sentido común son puestas en cuestión. Tanto para la contención o el aseguramiento de la estabilidad del campo, los actores despliegan habilidades sociales que les permite hacer lecturas apropiadas de otros actores y del medio. Estas lecturas son estratégicas en el sentido que orientan la acción colectiva (Barman 2016) movilizand o personas y recursos en torno a coaliciones basadas en sentidos y metas compartidos respecto a la transformación estructural del campo (Álvarez, Verissimo y Sacomano 2019). Sin embargo, como Florencia (2018) ha destacado, la acción colectiva contenciosa en un campo social no necesariamente se basa alianza, cooperación o una agenda común de parte de los actores desafiantes. Estas acciones contenciosas logran desestabilizar el campo en el cual se posicionan incluso a través de consecuencias involuntarias.

3. Aspectos de composición: Actores son movidos por intereses de distinto tipo y ejercen sus medios de poder para conseguir fines colectivos, poniendo en práctica habilidades

sociales basadas en identidades y significados colectivos. Tal como se ha establecido en los estudios de movimientos sociales separando entre incumbentes y desafiantes. Los primeros son quienes dominan concentrando recursos materiales y simbólicos y dando estructura al campo de acuerdo con sus intereses y a través de significados que dan base a su legitimidad o autoridad (Bühlmann *et al.*, 2018; Chen, 2018). Los segundos construyen visiones alternativas a las hegemónicas, pero antes de esa posibilidad son parte del orden imperante esperando “oportunidades” para desafiar el orden. También existen “unidades internas de gobernanza, que son organizaciones que refuerzan reglas y mecanismos de legitimidad aparte de la estructura del Estado, y al servicio de incumbentes. También pueden ser las conexiones con otros campos sociales. Se contemplan en este tipo de actores asociaciones de comercio, entidades certificadoras o agencias estatales que refuerzan los intereses de los incumbentes. Tanto incumbentes, desafiantes y unidades de gobernanza poseen su propia disposición basada en su posición en el campo social (Barman, 2016; Anasti, 2020), aunque estas posiciones son dinámicas dado su carácter relacional o relativo (Crossley, 2006; Florea, 2018).

4. Ambiente del campo social: Si bien se reconoce que los campos tienen cierta autonomía relativa, no quiere decir que sean campos aislados respecto a otro, pues como reconoce Crossley (2006) el límite entre lo interno y lo externo respecto a un campo es altamente permeable y dinámico. Se tratan de otros campos con los cuales puede haber proximidad o traslape, e incluso una relación de dependencia o jerarquía en la forma de una “muñeca rusa” (Barman, 2016; Álvarez, Verissimo and Sacomano, 2019). Cabe mencionar además que una de las críticas constructivas respecto a la Teoría de Campo Social la resume Ancelovici (2021) al establecer que interacciones importantes están dentro del campo en la medida que la forma en que se define dicho campo sea capaz de integrarlos, pues es posible que sean excluidos justamente por el alto nivel de contención que significan dichos actores e interacciones.

Estos determinantes pueden ser adaptados para poder describir y explicar un proceso de gobernanza socioterritorial interiorizando fenómenos sociológicos centrales que tienen que ver no solo con el andamiaje institucional formal, sino que además integra la riqueza de denomina “giro cultural” en el estudio de instituciones y organizaciones sin perder de vista el conflicto social.

### **Ideas finales respecto a la Gobernanza Socioterritorial**

La teoría de campos de acción estratégica puede enmarcarse tanto en una “Sociología relacional” como en una “Sociología topológica”, donde el concepto de espacio social es central<sup>3</sup>. Cabe indicar que existe una relación importante -aunque no necesaria- entre el espacio social y el espacio geográfico, especialmente con el uso de estadísticas espaciales y la relevancia de los conflictos en torno a recursos naturales y servicios ecosistémicos que se circunscriben a dicho espacio geográfico. Sin embargo, el espacio geográfico tiende a estar presente al ser el telón de fondo de una gobernanza socioterritorial, pero no puede ser confundido con el espacio social definido en un campo. Solo cuando la organización espacial es efecto de un campo social entonces debería ser observable como tal (Martin *et al.*, 2016).

Una gobernanza socioterritorial recoge los elementos fundamentales de un “gobierno más allá del Estado” pero con un fuerte énfasis funcionalista renovado. Una manera de recoger el concepto es dotándolo de una base teórica que considere el conflicto de intereses y las prácticas sociales que este conflicto conlleva. El desarrollo de la Sociología Institucional y de la Sociología Económica han encontrado valiosas salidas a los dilemas epistemológicos y ontológicos que nos hacían estar en los polos del estructuralismo o del interaccionismo simbólico. Pero, además, la

---

<sup>3</sup> Existe un interesante debate entre teóricos de redes sociales y teóricos del campo social quienes justamente pueden atribuirse a ambos tipos de sociologías respectivamente. Un intento por combinar ambas posiciones ontológicas del espacio social es el trabajo de Singh (2019).

idea de Campo Social nos permite superar la tensión macro-micro a través del estudio de influencias escalares de la gobernanza, especialmente en materia de globalización y el desarrollo de territorios subnacionales (Lobao, 2016). La definición de un “campo de acción estratégica colectiva” propicia un análisis a nivel medio (meso-análisis) que da cuenta de campos emergentes constituidos en ambientes mayores (escalas) donde podemos encontrar otros campos sociales (Barman 2016).

## Referencias

Alvarez, S., Veríssimo, F., & Sacomano, M. (2019). The Emergence of “Solidarity Recycling” in Brazil: Structural Convergences and Strategic Actions in Interconnected Fields. **Organization & Environment**, 32(3), 363–385. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/1086026618759835/>.

Anasti, T. (2020). The Strategic Action Field of Sex Work and Sex Trafficking: A Case Study of a Contentious Field in Chicago. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, 31(1), 169–183. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11266-019-00161-0>.

Ancelovici, M. (2021). Bourdieu in Movement: Toward a Field Theory of Contentious Politics. **Social Movement Studies**, 20(2), 155–173. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14742837.2019.1637727/>.

Barman, E. (2016). Varieties of Field Theory and the Sociology of the Non-profit Sector. **Sociology Compass**, 10(6), 442–458. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/soc4.12377/>.

Bell, S. E., & York, R. (2010). Community Economic Identity: The Coal Industry and Ideology Construction in West Virginia. **Rural Sociology**, 75(1), 111–143. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1549-0831.2009.00004/>.

Berger, P. L., & Luckmann, T. (1966). **The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge**. Double Day.

- Bourdieu, P. (1977). **Outline of a Theory of Practice**. Cambridge University Press.
- Bourdieu, P. (1990). **The Logic of Practice**. Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (1993). **The Field of Cultural Reproduction**. Polity Press.
- Breiger, R. L. (1974). The Duality of Persons and Groups. **Social Forces**, 53(2), 181–190. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2576011/>.
- Breiger, R. L. (2000). A tool kit for practice theory. **Poetics**, 27(2–3), 91–115. Disponible en: [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0304-422X\(99\)00026-1/](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S0304-422X(99)00026-1/).
- Bridge, G. (2008). Global Production Networks and the Extractive Sector: Governing Resource-based Development. **Journal of Economic Geography**, 8(3), 389–419. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jeg/lbn009/>.
- Bühlmann, F., Davoine, E., & Ravasi, C. (2018). European Top Management Careers: a Field-analytical Approach. **European Societies**, 20(3), 453–477. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14616696.2017.1371314/>.
- Bull, B., & Aguilar-Stoen, M. (2015). Cambios en las Elites, Instituciones y Gobernanza Ambiental. In: F. de Castro, B. Hogenboom, & M. Baud (Eds.). **Gobernanza Ambiental en America Latina**, 2015, p. 171–200. CLACSO.
- Cerny, P. (2014). Transnational Neopluralism and the Process of Governance. In: A. Payne & N. Phillips (Eds.). **Handbook of the International Political Economy of Governance**. Edward Elgar.
- Chen, K. K. (2018). Interorganizational Advocacy Among Nonprofit Organizations in Strategic Action Fields: Exogenous Shocks and Local Responses. **Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly**, 47(4\_suppl), 97S–118S. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0899764017753319/>.
- Crossley, N. (2006). The Field of Psychiatric Contention in the UK, 1960–2000. **Social Science & Medicine**, 62, 552–563.

Dardot, P., & Laval, C. (2019). **Common. On Revolution in The 21st Century**. Bloomsbury Academic. Disponible en: <http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/245180/245180.pdf%0Ahttps://hdl.handle.net/20.500.12380/245180%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.jsames.2011.03.003%0Ahttps://doi.org/10.1016/j.gr.2017.08.001%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.precamres.2014.12/>.

De Nooy, W. (2003). Fields and Networks: Correspondence Analysis and Social Network Analysis in the Framework of Field Theory. **Poetics**, 31, 305–327.

Delamaza, G., Maillet, A., & Neira, C. M. (2017). Socio-territorial conflicts in Chile: Configuration and politicization (2005-2014). **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, 104(104), 23–46. Disponible en: <https://doi.org/10.18352/erlacs.10173/>.

DiMaggio, P., & Poewell, W. (1991). Introduction. In P. DiMaggio & W. Poewell (Eds.), **The New Institutionalism in Organizational Analysis** (p. 1–38). The University of Chicago Press.

Dominguez, R., & *et. al.* (2019). **Recursos Naturales, Medio Ambiente y Sostenibilidad: 70 Años de Pensamiento de la Cepal**. ONU-CEPAL.

Fligstein, N., & Doug, M. (2012). **A Theory of Fields**. Oxford University Press.

Florea, I., Gagyí, A., & Jacobsson, K. (2018). A Field of Contention: Evidence from Housing Struggles in Bucharest and Budapest. **VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations**, 29(4), 712–724. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s11266-018-9954-5/>.

Folke, C., Hahn, T., Olsson, P., & Norberg, J. (2005). Adaptive Governance of Social-Ecological Systems. **Annual Review of Environment and Resources**, 30, 441–473. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.30.050504.144511/>.

- Gamble, A. (2014). Ideologies of Governance. In A. Payne & N. Phillips (Eds.), **Handbook of the International Political Economy Of Governance**. Edward Elgar.
- Giddens, A. (1984). **The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration**. Polity Press.
- Haber, S., & Menaldo, V. (2012). Natural Resources in Latin America: Neither Curse Nor Blessing. In J. Santiso & J. Dayton-Johnson (Eds.). **The Oxford Handbook of Latin American Political Economy**, 2012, p. 367–380. Oxford University Press.
- Hay, C. (2014). Levels of Governance and their Interaction. In A. Payne & N. Phillips (Eds.). **Handbook of the International Political Economy Of Governance**. Edward Elgar.
- Irrarrazaval, F., Stamm, C., Madariaga, A., Maillet, A., & Franetovic, G. (2023). Examining the effects of social protest on the environmental impact assessment process in Chile. **Environmental Impact Assessment Review**, 99, 107044. Disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eiar.2023.107044/>.
- Jessop, B. (1995). **The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative**. Perspectives on Economic and Political Change? **Economy and Society**, 24(3), 307–333. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03085149500000013/>.
- Joas, H., & Beckert, J. (2001). Action Theory. In: J. Turner (Ed.), **Handbook of Sociological Theory**, 2001, p. 269–286. Springer.
- Knoke, D. (1986). Associations and Interest Groups. **Annual Review of Sociology**, 12, 1–21.
- Larson, A. M., & Soto, F. (2008). Decentralization of Natural Resource Governance Regimes. **Annual Review of Environment and Resources**, 33(1), 213–239. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.environ.33.020607.095522/>.
- Lemos, M. C., & Agrawal, A. (2006). Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, 31(1), 297–325.

Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621/>.

Lobao, L. (2016). The Sociology of Subnational Development. In G. Hooks (Ed.). **The Sociology of Development Handbook**, 2016, p. 171–187. University of California Press.

Madariaga, A., & Allain, M. (2020). Contingent Coalitions in Environmental Policymaking: How Civil Society Organizations Influenced the Chilean Renewable Energy Boom. **Policy Studies Journal**, 48(3), 672–699. Disponible en: <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/psj.12298/>.

Madariaga, A., Maillet, A., & Rozas, J. (2021). Multilevel business power in environmental politics: the avocado boom and water scarcity in Chile. **Environmental Politics**, 1–22. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09644016.2021.1892981/>.

Martin, J. L. (2003). What Is Field Theory? **American Journal of Sociology**, 109(1), 1–49. Disponible en: <http://ezproxy.library.arizona.edu/login?url=http://search.proquest.com/docview/60089955?accountid=8360/>.

Martin, J. L., Slez, A., & Borkenhagen, C. (2016). Some Provisional Techniques for Quantifying the Degree of Field Effect in Social Data. **Socius: Sociological Research for a Dynamic World**, 2, 237802311663565. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/2378023116635653>.

Newell, P., Pattberg, P., & Schroeder, H. (2012). Multiactor Governance and the Environment. **Annual Review of Environment and Resources**, 37(1), 365–387. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-020911-094659/>.

O'Connor, J. (1991). On the two contradictions of capitalism. **Capitalism Nature Socialism**, 2(3), 107–109. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10455759109358463/>.

Padgett, J., & Powell, W. (2012). **The Emergence of Organizations and Markets**. Princeton University Press.

- Payne, A., & Phillips, N. (2014). Conclusion: The Governance of the International Political Economy. In A. Payne & N. Phillips (Eds.). **Handbook of the International Political Economy Of Governance** (p. 469–477). Edward Elgar.
- Pellow, D. N., & Nyseth Brehm, H. (2013). An Environmental Sociology for the Twenty-First Century. **Annual Review of Sociology**, 39(1), 229–250. Disponible en: <https://doi.org/10.1146/annurev-soc-071312-145558/>.
- Portes, A. (2015). The Sociology of Development. **Sociology of Development**, 1(1), 20–42. Disponible en: <https://doi.org/10.1525/sod.2015.1.1.20/>.
- Quinn, S. (2008). The Transformation of Morals in Markets: Death, Benefits, and the Exchange of Life Insurance Policies. **American Journal of Sociology**, 114(3), 738–780. Disponible en: <https://doi.org/10.1086/592861/>.
- Singh, S. (2019). How Should We Study Relational Structure? Critically Comparing the Epistemological Positions of Social Network Analysis and Field Theory. **Sociology**, 53(4), 762–778. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0038038518821307/>.
- Streeck, W., & Schmitter, P. C. (1985). Community, Market, State and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. **European Sociological Review**, 1(2), 119–138. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/522410/>.
- Svampa, M. (2015). Commodities Consensus: Neoextractivism and Enclosure of the Commons in Latin America. **South Atlantic Quarterly**, 114(1), 65–82. Disponible en: <https://doi.org/10.1215/00382876-2831290/>.

# **Norma e Território: Políticas Públicas Nacionais e a sua Diversa Implementação nos(s) Território(s)**

Elia Denise Hammes  
Rogério Leandro Lima da Silveira

## **Introdução**

As políticas públicas nacionais passam por várias etapas, desde a sua construção até a implementação. Após a definição da agenda pelos governos a política pública se instrumentaliza em atos normativos nacionais que servirá como contorno para a sua implementação, tornando-se o ponto de partida para os atores que implementarão a política pública no território

No entanto, o que se constata, é de que, em que pese a normatização jurídica ser a mesma para todo o território nacional, a aplicabilidade desse ato normativo jurídico, que dá lastro à implementação da política pública no território, não acontece de forma isonômica no território. Nessa perspectiva, o presente artigo tem por objetivo analisar o (s) motivo (s) pelo (s) qual (ais) a mesma política pública, planejada e constituída a partir de um mesmo ato normativo da escala nacional, pode ter diferentes modos de implementação da política pública no território.

No que se refere às questões metodológicas deste artigo, realizou-se uma revisão de literatura de contribuições sobre essa temática, aportadas desde às áreas do direito, da geografia e da sociologia, juntamente com uma análise crítica da mesma, buscado contribuir para o debate no campo das ciências sociais, especialmente no que tange a fase da implementação das políticas públicas no território, cujos estudos ainda são incipientes.

Para melhor desenvolver a abordagem proposta é necessário reunir alguns elementos de diferentes áreas do conhecimento, para

compreender essa realidade, tais como: o conceito de políticas públicas e a sua instrumentalização em normatização jurídico formal; as diferentes concepções envolvendo a artificialidade do conceito de território e a concretude do território usado, além de compreender a interpretação de atos normativos jurídico formais pelos atores que atuam no território, e conseqüentemente, a construção social da norma.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente se aborda o que são políticas públicas e a sua instrumentalização por atos normativos, para em seguida tratar dos importantes conceitos de território artificial e território usado, que nos auxiliarão a responder a indagação que orienta essa reflexão. E, por fim, trataremos da interpretação de atos normativos que instrumentalizam políticas públicas e a construção social da norma.

### **Políticas públicas e sua instrumentalização em ato normativo**

Inicialmente cabe destacar os diferentes conceitos sobre políticas públicas já trilhados na literatura. De acordo com Secchi (2014), qualquer definição de política pública é arbitrária, mas a literatura nacional e estrangeira, como revela Souza, em seu artigo “Políticas públicas: uma revisão de literatura”, já traçou diferentes conceitos em diferentes contextos, reconhecendo inclusive que “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública.” (Souza, 2006, p. 24). Nesse sentido, Souza (2006, p. 24) apresenta um resumo dos conceitos já talhados na literatura sobre políticas públicas:

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como ‘o que o governo escolhe fazer ou não fazer’. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre

política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

A definição de Dye<sup>1</sup> (*apud* Souza, 2006, p.25), também é significativa para este estudo, ou seja, “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A omissão ou a falta de escolha de uma determinada área nas prioridades dos governos não significa que tal questão não seja importante para o desenvolvimento do país, porém, na definição de agenda o respectivo assunto não repercutiu o suficiente para que fosse incorporado como prioridade, visto que a definição de quais serão as políticas públicas também passa pelo impulso gerado pelos partidos políticos, grupos de interesse, pela mídia que influencia os resultados da construção da agenda governamental, entre outras variáveis.

Mas, a afirmação de que a omissão do Estado em relação a determinado problema ser considerado como política pública não é compartilhada entre todos os pesquisadores. No contraponto de tal posição Secchi (2014, p. 06) afirma que “a partir da concepção de política como diretriz é bastante difícil aceitar a omissão como forma de política pública”, e segue “se todas as omissões ou negligências de atores governamentais e não governamentais fossem considerados políticas públicas, tudo seria política pública” (Secchi, 2014, p.06).

Como defendemos em tese de doutoramento (Hammes, 2018), nesse intrincado campo de buscar conceituar políticas públicas, também é possível definir Políticas Públicas constituídas na escala nacional como formas de enfrentamento dos governos nacionais aos problemas decorrentes do capitalismo global (mercado global, cenário global...). No entanto, não podemos atribuir todos os problemas existentes no território ao processo de globalização do capital. Há aqueles problemas que são decorrentes do processo histórico, social e cultural estabelecido em dado território, os quais

---

<sup>1</sup> Inspirada no artigo de Peter Bachrachand e Morton S.Baratz, intitulado TWO FACES OF POWER. Disponível em: <<https://pdfs.semanticscholar.org/3b92/d4387c1717f83426e6bc6dffe9cb6a5a2926.pdf>>. Acesso em: 17 de janeiro de 2017.

as políticas públicas, especialmente as de ordem social, também podem alcançar. Portanto, sejam problemas decorrentes do capitalismo global ou de questões do próprio processo histórico, social e cultural, cabe às políticas públicas minimizar a desigualdade social sobre o território nacional.

Podemos ainda considerar política pública à luz do conceito de Lynn (1980, *apud* Souza, 2006), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos e resultados específicos no mundo real, mas acrescentamos a necessidade de todos os atos governamentais estarem amparados por um texto normativo, que muitas vezes exige, inclusive, textos normativos de diferentes escalas da federação. Portanto, é possível cunhar um conceito de políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos e resultados específicos no mundo real, amparados em textos normativos, respeitando o modelo de Estado adotado, no caso do Brasil, o Estado federado.

Mas a partir de um caráter holístico, as políticas públicas exigem a interação de diferentes campos de conhecimento, motivo pelo qual o campo jurídico reconhece que uma política pública “carrega, necessariamente, elementos estranhos às ferramentas conceituais jurídicas, tais como os dados econômicos, históricos e sociais de determinada realidade que o poder Público visa atingir por meio do programa de ação” (Bucci, 2006, p.46). Segue a mesma autora afirmando, que essa situação o jurista deve saber perceber, reconhecer e traduzir para um universo conceitual do direito, por meio do espaço epistemológico da teoria geral do direito (Bucci, 2006).

Nesse sentido, as políticas públicas repercutem tanto na economia como na vida real das pessoas “daí por que qualquer teoria de política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (Souza, 2006, p. 25). E, para compreensão desse complexo campo de atuação das políticas públicas, em um país como o Brasil, há a necessidade de compreender a repercussão de determinada política pública a partir de diferentes escalas do ente federado.

Daí, a forma federativa adotada pelo Brasil tem especial importância. As políticas públicas da escala nacional, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisas (Souza, 2006) e que, de alguma maneira, há sempre uma legislação formal dando lastro à política pública. E é nesse contexto que a forma federativa do Brasil passa a ser importante elemento de análise, visto que não raras as vezes, terão que ter respaldo legal, ou seja, regulamentação, em textos normativos estaduais e municipais, para serem implementadas. Além disso, a implementação das políticas públicas pode exigir não só ações legislativas, mas também administrativas locais, diante da distribuição de competências constitucionais.

Da identificação do problema à tomada de decisão em relação às políticas públicas, no modelo de Secchi (2014), inúmeros são os obstáculos a serem superados diante da complexidade social, e uma das exigências passa a ser a necessidade de normatizar a decisão tomada por meio de legislação, muitas vezes, em diferentes escalas da federação, para então iniciar a implementação da política pública. O jurista, tradicionalmente, trabalha o fenômeno jurídico da política pública, a partir da norma posta, não antes, (Bucci, 2006), o que gera certa lacuna na análise do todo, visto que não se pode ignorar o fato de a edição de uma lei ser um processo de construção, que se dá em uma arena dos mais variados interesses. Portanto, toda a normatização formal possui uma história, um contexto em que foi criada, disputa de interesses, que podem moldar a legislação que institui a política pública.

O contexto que levou àquela ação do governo normalmente não é analisado pela área jurídica, que debruça suas interpretações a partir da norma formal posta, transferindo para outras áreas do conhecimento, como a sociologia, a história, a geografia, a análise do contexto anterior, durante e posterior à elaboração da norma. A compreensão, a partir de diferentes variáveis, do processo de elaboração de norma formal, especialmente da atuação dos atores,

que respalda qualquer política pública, é fundamental para a compreensão de determinados efeitos dessa política no território.

Mas, por outro lado, não há como negar a importância do estudo do instrumento normativo jurídico das políticas públicas, que é a lei formal<sup>2</sup> e importante elemento na construção e definição da agenda nacional. A forma mais comum de instrumentalizar políticas públicas nas três esferas da federação é por meio de lei ordinária, porém, quando a instituição da política pública exigir lei complementar, por conta de determinação constitucional, deverá assim ser constituída<sup>3</sup>, sendo tais normatizações jurídicas comumente denominados de programas ou planos<sup>4</sup>.

Notamos, porém, uma natureza heterogênea dos atos normativos que instrumentalizam as políticas públicas. Assim como há políticas públicas estabelecidas na própria Constituição Federal, que podem ser regulamentadas por decretos do Executivo<sup>5</sup> ligados

---

<sup>2</sup> Na literatura jurídica, encontramos discussões sobre a política pública como norma. A lei, em regra é abstrata, são ordens gerais sem endereços certos. Já as políticas públicas são forjadas para atender a objetivos específicos e determinados. Considerando tal diferença entre leis gerais e leis que são instrumentos para operacionalizar políticas públicas, Bucci (2013, p. 26) sugere que caberia encontrar lugar “para uma categoria jurídico-formal, situada provavelmente abaixo das normas constitucionais e acima ou ao lado das infraconstitucionais. Por esse raciocínio, as políticas públicas corresponderiam, no plano jurídico, a diretrizes, atributos de generalidade e abstração- que extremam as normas dos atos jurídicos, esses sempre concretos -, para dispor sobre matérias contingentes”.

<sup>3</sup> No Brasil, as leis ordinárias são aprovadas junto ao(s) Poder (es) Legislativo(s) por maioria simples. Já as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta de votos. São exemplos a lei ordinária nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, que cria o programa bolsa família; já a política pública do Microempreendedor Individual é um exemplo de lei complementar, numerada de 128, e datada de 19 de dezembro de 2008.

<sup>4</sup> Artigos como o 165 e 174 da Constituição Federal brasileira fazem menção à expressão “planos” e “programas” de forma indiscriminada.

<sup>5</sup> Decretos do Executivo servem para dar plena execução ao estabelecido em lei ou norma constitucional. Decretos-leis não são mais editados, equivalem às atuais medidas provisórias, a edição de novos decretos-lei foi abolida com a Constituição de 1988; já os decretos legislativos servem para materializar as competências

diretamente às normas constitucionais<sup>6</sup>, há também políticas que “são estruturadas a partir de atos normativos, portarias ou resoluções e, posteriormente, decretos e mesmo leis são editadas como parte da estrutura da política” (Massa-Arzabe, 2006, p.68).

Em outros termos, “decretos ou leis podem estar subordinados à racionalidade de uma portaria ou de uma resolução, e esta peculiaridade da política pública, desde que respeitados os objetivos e limites constitucionais, deve ser atacada por ocasião de eventual controle jurisdicional da política” (Massa-Arzabe, 2006, p.68).

Tais análises nos permitem afirmar que as políticas públicas assumem uma multiplicidade de formas. Além disso, é importante considerar que a política pública, em regra, é mais ampla que os instrumentos jurídicos normativos utilizados para regulá-la. É possível que uma mesma política tenha vários atos normativos que atendam seus objetivos num determinado espaço de tempo.

O entendimento de que toda a política pública está ligada a uma normatização formal demonstra forte ligação com a essência mais formalista do direito romano-germânico, que é de caráter prescritivo (Antas, 2005) e, por consequência, contempla o Estado Democrático de Direito, prescrito no texto constitucional em vigor, bem como legitima o Poder Executivo a implementar a política pública, visto ser na grande maioria das vezes, responsável pela implementação das políticas públicas. Os atos normativos formais que constituem a política pública, diante de sua heterogeneidade de formas, atuam inclusive como um dos constrangimentos sobre os agentes implementadores das políticas públicas, diante da

---

exclusivas do Congresso Nacional previstas no art. 49 da Constituição Federal, não havendo participação do Poder Executivo com veto, sanção ou promulgação.

<sup>6</sup> Exemplo é o Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que Instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR, e em seu art. 1º prevê que “A Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR tem como objetivo a redução das desigualdades de nível de vida entre as regiões brasileiras e a promoção da equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento, e deve orientar os programas e ações federais no Território Nacional, atendendo ao disposto no inciso III do art. 3º da Constituição.”

máxima de que o poder público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza.

Mas diante do exposto e considerando que toda a política pública nacional se instrumentaliza a partir de ato normativo formal que vigora em todo o território nacional, cabe questionar o (s) motivo (s) pelo (s) qual (ais) a mesma política pública, planejada e constituída a partir de um mesmo ato normativo da escala nacional, pode ter diferentes modos de implementação da política pública no território?

Compreendemos que muitas são as variáveis que podem contribuir para tal conclusão, porém destacaremos alguns elementos fundamentais e inerentes a essa problemática como: o elemento território e seus diferentes conceitos; o conceito de norma e a sua construção social, bem como a interpretação dos atos normativos por diferentes atores que atuam no território.

## **1. Território artificial e território usado**

Iniciamos com a análise da relação existente entre território e a norma formal que dá contornos a política pública. Para tanto, é necessário recorrer, inicialmente, ao conceito de território como elemento do Estado, que se funda na artificialidade da ideia de território, como espaço geográfico delimitado sobre o qual vigoram as normas emanadas da vontade do Estado nacional, e por outro lado, a compreensão da ideia que se contrapõe a artificialidade de território, denominada pela literatura como território usado.

A ideia da artificialidade da definição de território é encontrada nos manuais de Teoria do Estado, que definem o território como um dos elementos da formação do Estado, juntamente com os elementos povo e soberania. Daí extrai-se a ideia de que não existe Estado sem território. Nesse sentido, o território é compreendido como

a base espacial do poder jurisdicional do Estado, isto é, o *locus* onde se exerce o poder coercitivo estatal sobre os indivíduos humanos, sendo

materialmente composto pela terra firme, incluindo o subsolo e as águas internas (rios, lagos e mares internos), pelo mar territorial, pela plataforma continental e pelo espaço aéreo (Soares, 2001, p. 187).

Nesse mesmo sentido, para Streck e Morais (2004, p. 152), território é o “*locus* o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal”, convergindo com Soares (2001), para quem, apoiado em Jellinek (1954), o território só possui sentido jurídico quando permeado por uma organização política, pois sem indivíduos humanos não há territórios, mas apenas partes da superfície terrestre, a partir do que se pode afirmar que o território só interessa ao mundo jurídico enquanto espaço habitado pelo homem.

Na tradição, o território desempenha uma *função positiva* de que tudo e todos que se encontram nos seus limites ficam sujeitos à sua autoridade e uma função negativa de exclusão de toda e qualquer outra autoridade diversa daquela do Estado, sendo regido pelo princípio da efetividade, limitando-se ao espaço físico sobre o qual o Estado efetivamente exerce o seu poder soberano (Streck; Morais, 2004, p. 152).

Bourdieu (1979, p. 178) entende que o território como quadro natural dentro do qual os governantes exercem suas funções. Assim, o território revela-se indispensável para o Estado como referência da comunidade, afirmando-se como área de segurança dos indivíduos e das sociedades menores, mediante jurisdição territorial que o transforma em instrumento a serviço dos fins do poder.

Essa noção de território, como componente necessário do Estado, só apareceu com o Estado Moderno, embora, à semelhança do que ocorreu com a soberania, isso não quer dizer que os Estados anteriores não tivessem território.

[...] Durante a Idade Média, com a multiplicação dos conflitos entre ordens e autoridades, tornou-se indispensável essa definição de território, e ela foi conseguida através de duas noções: a de soberania, que indicava o poder mais alto, e a de território, que indicava onde esse poder seria efetivamente mais alto (Dallari, 2003, p. 86).

É interessante notar, de acordo com Antas (2005), quando os grandes desenhos dos Estados territoriais, por volta do século XVI começaram a ganhar contornos mais rígidos, os territórios baseados nas línguas, dialetos e etnias, que povoaram a Europa nos séculos IV ao XV, deixaram de ser respeitados, a título ilustrativo, o mesmo autor exemplifica:

se comparamos os mapas dos Estados nacionais atuais com os mapas das territorializações baseadas nas línguas e nos dialetos das etnias, povoadoras da Europa dos séculos IV ao XV, podemos constatar facilmente que a região correspondente, por exemplo, à atual França, inclui os territórios outrora pertencentes aos normandos, bretões, aquitanos, francos, visigodos, entre outros, fato que se repete com outras etnias e mesmo com algumas destas em relação a Inglaterra, Alemanha, Espanha, Portugal, enfim, a todos os Estados europeus, devido aos processos de unificação territorial (Antas, 2005, p. 108).

Ainda segundo Antas (2005, p. 108), “esse processo consistiu na produção de um conceito de nação comum a vários povos, e forjou-se, desse modo, a ideia da existência de uma população homogênea;” além de que “o estabelecimento do Estado territorial implicou também dissimular tais diferenças étnicas de modo que se instituisse uma única nacionalidade” (Antas, 2005, p. 114).

Essa operação acabou determinando uma igualdade no plano jurídico entre todos os habitantes de um mesmo território. Se de um lado, submeteram-se todos a um único poder soberano, do outro lado, também em nome dessa soberania, o Estado realizou operações de racismo interno, a fim de homogeneizar a população, em face à educação e à saúde, forjando a imagem de um povo com características físicas e culturais comuns (por exemplo, a padronização da cor, da língua, dos tipos físicos, de um dado sentimento pátrio etc.) (Antas, 2005).

É nesse sentido que Hans Kelsen (1998) reconhece que a delimitação territorial é uma necessidade para a vigência simultânea de muitas ordens estatais,

o Estado, concebido como uma unidade social concreta, parece subentender igualmente uma unidade geográfica: um Estado- um território. Um exame mais rigoroso, porém, demonstra que a unidade de território de Estado não é, de modo algum, uma unidade geográfica natural (Kelsen, 1998, p. 299).

O território, portanto, é o espaço ao qual se circunscreve “a validade da ordem jurídica estatal, pois embora a eficácia de suas normas possa ir além dos limites territoriais, sua validade como ordem jurídica estatal depende de um espaço certo, ocupado com exclusividade” (Dallari, 2003, p. 86).

Nesse sentido, território como elemento do Estado se traduz em um espaço definido geograficamente de forma artificial, para sobre ele vigoraram as leis daquele Estado. A regulação formal e informal que o Estado impõe sobre o território nos remete à ideia de que o território, delimitado em suas fronteiras, representa o platô sobre o qual o Estado atua, independentemente de o território ser ou não considerado um elemento do Estado.

Além disso, as posições asseveradas até o momento representam a ideia do monismo jurídico, no sentido de que o Estado é o único que emana normas que regulam e incidem sobre o território, gerando uma ideia de que o território sempre é normado pelo Estado. Mas por outro lado, além dessa artificialidade em relação a definição do território, há, na literatura, outra compreensão em relação ao território, cuja referência primacial parte dos escritos de Milton Santos (2006), além de outros autores que seguem a mesma linha, e que são principalmente voltados à área da geografia e da sociologia, como veremos.

A importância de se identificar o território não como uma mera paisagem ou um espaço geográfico em forma de um platô sobre o qual apenas o Estado atua, mas sim como um espaço social que tece uma trama de relações que se complementam e se conflitam ao mesmo tempo. Conforme diferentes autores (Santos, 2006; Bernardes *et al.*, 2001; Silveira, 2011, Reis, 2005, Antas, 2005), a ideia de território usado exige a compreensão do espaço habitado por diferentes atores, com distintas capacidades e interagindo em

arenas com disputas de poder e conflito, ou seja, território como espaço usado.

Esse território pulsa, não recebe de forma acrítica as ordens determinadas pelo Estado. Referimo-nos à ideia de território usado que têm seu conceito voltado à compreensão do resultado do processo histórico, bem como a base material e novas ações humanas que vêm sendo utilizadas largamente no campo da geografia, como demonstra parte do manifesto sobre o papel da geografia, publicado em 2001.

A compreensão do espaço geográfico como sinônimo de *espaço banal* obriga-nos a levar em conta todos os elementos e a perceber a inter-relação entre os fenômenos. Uma perspectiva do *território usado* conduz à ideia de *espaço banal*, o espaço de todos, todo o espaço. Trata-se do espaço de todos os homens, não importa suas diferenças; o espaço de todas as instituições, não importa a sua força; o espaço de todas as empresas, não importa o seu poder. Esse é o espaço de todas as dimensões do acontecer, de todas as determinações da totalidade social. É uma visão que incorpora o movimento do todo, permitindo enfrentar corretamente a tarefa de análise (Bernardes *et al.*, 2001, p.1).

A ideia de território usado leva em conta a atuação de todos os atores no e sobre o espaço geográfico, e “constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes” (Bernardes *et al.*, 2001, p.10). E, de acordo com Santos (2006, p. 255), “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado”. Nessa compilação de conceitos explicativos do que significa território usado, podemos mencionar Silveira (2011, p. 05) para quem “o território usado é assim uma arena onde fatores de todas as ordens, independentemente da sua força, apesar de sua força desigual, contribuem à geração de situações”.

É preciso também considerar o território como “ambiente de vida, de ação, e de pensamento de uma comunidade, associado a processos de construção de identidade” e, ainda, que território “representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que desempenham um papel

ainda pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico”, evidenciando processos endógenos que se traduzem como normas (Flores, 2006, p. 05).

Ainda nesse sentido, para Flores (2006, p.06) o território é a cultura local se refere às relações sociais existentes em espaços delimitados e pequenos, onde se estabelecem formas específicas de representação, com códigos comuns”. Nesse contexto, é importante atentar ainda para o fato de que “o desenvolvimento territorial designa todo processo de mobilização dos atores que leve à elaboração de uma estratégia de adaptação aos limites externos, na base de uma identificação coletiva com uma cultura e um território” (Pecquer, 2009, p.12).

Além disso, “trata-se, portanto, de considerar também o território como norma” (Antas, 2005, p.33). Não raras as vezes, normas jurídicas formais são aprovadas em decorrência de ações que ocorrem, repetidamente ou não, em determinado território. Normas jurídicas nascem sempre a reboque dos acontecimentos sociais, isto permite compreender Antas (2005, p.33), quando afirma que “parte do direito é constituída pelo espaço geográfico, assim como parte da geografia é constituída por normas jurídicas e não-jurídicas”.

Nesse viés, considerar o território usado como uma totalidade, “é um campo privilegiado para a análise na medida em que, de um lado, nos revela a estrutura global da sociedade e, de outro lado, a própria complexidade do seu uso” (Bernardes *et al.*, 2001, p.10). Considerando ainda o território como parte da atuação da totalidade de atores sobre dado território, é importante destacar o papel dos atores hegemônicos nesse processo, que têm o território como um recurso, buscando constantemente se adaptar ao meio geográfico local, ao mesmo tempo que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares.

Para os atores hegemônicos o *território usado* é um recurso, garantia da realização de seus interesses particulares. Desse modo, o rebatimento de suas ações conduz a uma constante adaptação de seu uso, com adição de uma materialidade funcional ao exercício das atividades exógenas ao lugar, aprofundando a divisão social e territorial do trabalho, mediante a

seletividade dos investimentos econômicos que gera um uso corporativo do território. Por outro lado, as situações resultantes nos possibilitam a cada momento, entender que se faz mister considerar o comportamento de todos os homens, instituições, capitais e firmas (Bernardes *et al.*, 2001, p.10).

Diante da diversidade de atores que atuam sobre o território, há que se destacar que esses atores “não possuem o mesmo poder de comando levando a uma multiplicidade de ações fruto do convívio dos atores hegemônicos com os hegemonzados. Dessa combinação temos o arranjo singular dos lugares” (Bernardes *et al.*, 2001, p.10).

As particularidades dos lugares é que irão definir, por exemplo, a condução de determinadas políticas públicas, que, muitas vezes, apresentam-se em fase de implementação ao longo daquilo que foi elaborado em leis, planos, etc, no plano nacional. Nesse sentido, Maria Adélia Aparecida de Souza, ao apresentar comentários à ideia de território usado de Milton Santos, destaca que “o território usado é uma categoria integradora por excelência e que, especialmente no planejamento, vem definitivamente terminar com as falsas premissas da possibilidade da gestão intersetorial a partir da justaposição do setorial na elaboração dos planos” (Souza, 2006, p. 254).

Assim, é possível que os diferentes modos de implementação de uma política pública nacional, instrumentalizada em um único texto normativo vigente em todo o território nacional (artificial), possa ter forte relação com a ideia de território usado, que se volta para a atuação dos atores no e sobre o território.

A implementação de uma mesma política pública, que deriva de um mesmo ato jurídico normativo, afasta a pureza metodológica de mera subsunção da norma aos casos concretos. O texto normativo escrito, que busca normar o território a partir da vontade do Estado nacional, molda-se aos fatos, aos valores dos atores que atuam, de modo conflitante, no território.

O conjunto normativo formal do Estado nacional, que norma o território nacional, sofre forte influência da atuação dos atores

que atuam no território. Assim sendo, a realidade social norteia tanto a constituição da norma quanto a sua aplicabilidade, que é moldada a partir dos diferentes atores que a interpretam, consequência da compreensão da ideia de território usado, de espaço habitado.

Há, portanto, uma clara ligação entre norma e território. Ao considerar a ideia de território usado e não um mero platô sobre o qual o Estado atua por meio de um monismo jurídico, é possível compreender que as normas jurídicas são o resultado da interação de diferentes atores que, de forma conflituosa, atuam sobre o território, atribuindo diferentes interpretações e, conseqüentemente, de diferentes aplicações do mesmo texto normativo emanado do Estado, daí a importância de diferenciar os conceitos de território artificial e o território usado.

Além disso, compreender a relação entre esse território usado e a interpretação de atos normativos que instrumentalizam políticas públicas e a construção social da norma também auxiliam a entender como uma mesma política pública, planejada e constituída a partir de um mesmo ato normativo da escala nacional, pode ter diferentes modos de implementação da política pública no território?

### **A interpretação de atos normativos que instrumentalizam políticas públicas e a construção social da norma**

No estudo das ciências jurídicas, o conceito de norma se apresenta de múltiplas formas. Sem a pretensão de apresentar todas as versões conceituais de norma jurídica, iniciamos com Hans Kelsen (1986), para quem há diferentes espécies de normas. Segundo ele, há normas morais, normas de lógica e normas de direito.

[...] existe uma tendência para identificar a ciência ética com seu objeto, a Moral; e a ciência do direito, com seu objeto, o Direito; e de falar de ambas como ciências 'normativas', o sentido de ciências que põem as normas, fazem prescrições, e não meramente descrevem normas, como um dado objeto delas (Kelsen, 1986, p. 02).

Além disso, para Kelsen, a norma tem como sentido um ato de vontade, “o ato, cujo sentido é que alguma coisa está ordenada, prescrita constitui um ato de vontade.” E segue afirmando que “aquilo que se torna ordenado, prescrito, representa, *prima facie*, uma conduta humana definida. Quem ordena algo, prescreve, quer que algo deva acontecer” (Kelsen, 1986, p. 03).

O dever-ser - a norma- é o sentido de um querer, de um ato de vontade, e – se a norma constitui prescrição, um mandamento- é sentido de um ato dirigido à conduta de outrem, de um ato, cujo sentido é que um outro (ou outros) deve (ou devem) conduzir-se de determinado modo.

Mas em relação às normas jurídicas vinculadas à ciência do direito, entende Kelsen, que é necessária a adoção de uma teoria pura, afastada de valorações morais sobre os atos, mas, sim, como uma ordem coativa, no sentido de que estabelece a imposição de um ato de coação contra situações sociais consideradas indesejáveis (Coelho, 2001), as proposições jurídicas descrevem normas por enunciados deonticos, as

afirmações de que alguma conduta deve ser. Especificamente, estabelecem a ligação deontica- isto é, através do verbo dever ser- entre determinada previsão factual e ato de coação. Dado o fato ‘*p*’, deve ser o ato de coação ‘*q*’. A estrutura desse enunciado, portanto, possui o antecedente (*p*) conectado deonticamente ao conseqüente (*q*) (Coelho, 2001, p. 22).

Para Kelsen, o direito é uma realidade específica e, por esse motivo, não deveria transportar para o campo da ciência jurídica métodos válidos para outras ciências, como compreensões sociológicas e ideológicas. Entendendo que o jurista deveria investigar o direito, mediante processos próprios ao seu estudo, verificamos que isso só seria possível se houvesse pureza metódica (Kelsen, 1986), o que justifica o título que lhe foi atribuído – fundador da teoria pura do direito. Além disso, para Kelsen (1979) que o único intérprete da norma jurídica é o juiz, que é por ele

denominado de “intérprete autêntico”, único autorizado a ir além na interpretação da norma.

Considerando a posição de Kelsen (1986), a partir da teoria pura do direito e de que normas são um ato de vontade, é possível encontrar identidade entre Estado - território artificial e direito, e a partir dessa identidade compreender que a norma jurídica é o ato de vontade emanado do Estado a que o território se sujeita.

Mas a partir dessa ótica, como explicar que as políticas públicas instrumentalizadas a partir dos mesmos atos normativos emanados do Estado nacional possuem diferentes resultados no território nacional?

Nessa perspectiva, o contraponto da abordagem kelseniana de norma jurídica pode ser encontrado no culturalismo jurídico que repele a ideia de as normas jurídicas se submeterem a uma interpretação e aplicação a partir da pureza metodológica defendida por Kelsen, contrapondo a abordagem racionalista dogmática e do normativismo jurídico fundado por Hans Kelsen, que é a expressão do positivismo jurídico.

Na normatização jurídica como construção social, segundo Diniz (1997, p. 132), “ênfatisa os valores do direito, sendo que alguns desses valores assumem maior importância sob o influxo de conteúdo ideológico em diferentes épocas e conforme a problemática social de cada tempo e lugar”. Nessa abordagem do culturalismo jurídico, vários autores se destacam, entre eles, Emil Lask (1946), Carlos Cossio (2002), além do jurista brasileiro Miguel Reale (1979), que em várias de suas obras trata do tridimensionalismo jurídico, e considera a ciência jurídica calcada em três dimensões: no fato, no valor e na norma.

Segundo Reale (1979, p.61), “o jusfilósofo, o sociólogo e o jurista devem estudar o direito em sua totalidade de seus elementos constitutivos, visto logicamente inadmissível qualquer pesquisa sobre o direito que não implique a consideração concomitante desses três fatores” (Reale, 1979, p.61). Nessa perspectiva, Ferraz (2003) aponta que Miguel Reale propõe para a ciência jurídica uma metodologia com caráter dialético, que permite dar ao teórico do

direito os instrumentos de análise integral do fenômeno jurídico, com unidade sintética a partir das dimensões básicas: normativa, fática e valorativa.

A partir de Reale (1999), é possível compreender que a ciência do direito é uma compreensão histórico-cultural e compreensivo-normativa, tendo como objeto a experiência social, à medida que a normatividade, que se dá sobre determinado território, desenvolve-se em função de fatos e valores, ou seja, a análise do território usado é imprescindível para estabelecer a normatização e compreendê-la. Para Reale (1979, p. 62),

a norma jurídica, assim como todos os modelos jurídicos, não pode ser interpretada com abstração dos fatos e valores que condicionaram o seu advento, nem dos fatos e valores supervenientes, assim como da totalidade do ordenamento em que ela se insere.

Portanto, a realidade social sobre o território norteia tanto a constituição da norma quanto a sua aplicabilidade e, para tanto, a ordem jurídica conta com a jurisprudência que é uma ciência compreensiva-normativa da realidade (Reale, 1979), permitindo a adequação da aplicação da norma à realidade social sobre o território. Mas também aponta Reale (1979) que quem assume uma posição tridimensionalista (fato, valor e norma) já está no caminho da compreensão do direito em termos de “experiência concreta”.

Considerando a experiência concreta de construção social no campo das políticas públicas a partir da ideia de território usado com a atuação dos atores sobre o território, chegamos a necessária interpretação pelos diferentes atores, a partir de dada realidade, dos atos normativos que instrumentalizam as políticas públicas, para que haja a sua implementação no território.

Segundo Antas (2005, p.50), “por mais recente e progressista que se pretenda uma lei, ela já é fruto de necessidades passadas, e seu papel é de promover uma espécie de congelamento ou, no melhor dos casos, de estabilização das relações sociais no espaço e no tempo”, ou seja, a lei poderá representar um conflito congelado. Assim como a arena do parlamento, onde a lei foi criada, deve ter

evidenciado inúmeros conflitos, mas por uma maioria parlamentar e um ato sancionatório do Executivo, a referida lei entrou em vigor – congelando o conflito. Essa mesma lei, no momento de sua aplicação, deve agora enfrentar outras situações de conflito em sua aplicação na realidade de dado território, diante da dinamicidade do território e da interpretação do ato normativo pelos atores que atuam no território.

Para Peter Häberle (1997), essa interpretação não deve se restringir aos operadores jurídicos, mas, sim, a todos os que de alguma forma estão submetidos à normatividade e vivenciam a realidade social constitucional. De acordo com Häberle (1997), cidadãos e grupos, órgãos estatais, o sistema político e a opinião pública são intérpretes constitucionais em *sentido lato*, e representam forças produtivas de interpretação, atuando nitidamente, pelo menos, como pré-intérpretes. E nesse viés, a obra de Häberle se compatibiliza com a ideia de que o território contribui para a construção social da norma. A norma jurídica, ainda que cogente a partir do Estado sobre o território, é interpretada pelos diferentes “agentes conformadores da realidade constitucional” (Häberle, 1997, p. 12).

No entanto, em que pese a defesa pelo autor de que deve ser considerado um conceito mais amplo da interpretação constitucional para que se tenha uma visão mais realista da aplicação da norma, “subsiste sempre a responsabilidade da jurisdição constitucional, que fornece, em geral, a última palavra sobre a interpretação” (Häberle, 1997, p. 14). No caso do Brasil, a jurisdição constitucional é exercida pelo Supremo Tribunal Federal-STF, a quem compete a guarda da Constituição<sup>7</sup>, impedindo que leis infraconstitucionais contrárias às normas constitucionais vigorem no território nacional.

Diante da necessidade de interpretação dos diferentes atores que atuam no território do ato normativo que instrumentaliza dada política pública, para a sua implementação no território, contribui

---

<sup>7</sup> Ver Art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Grau (2013, p. 1.789) no sentido de demonstrar a amplitude do sentido de norma. Para ele, “a interpretação do direito não se resume a simples subsunção”, como se defendia no século XIX por grande parte da literatura jurídica, “Desde algum tempo sabemos que texto e norma não se identificam, que o processo legislativo e o processo constituinte cessam na sanção da lei e na promulgação da Constituição para, após, instalar-se outro processo, o de elaboração normativa” (Grau, 2013, p. 1.789).

Ainda de acordo com Grau (2013, p. 1.789): “não se interpreta normas, o que em verdade se interpreta são os textos normativos; da interpretação resultam as normas. Texto e normas não se identificam. A norma é a interpretação do texto normativo”.

A interpretação é, portanto, atividade que se presta a transformar textos-disposições, preceitos, enunciados- em normas. Daí, como as normas resultam da interpretação, o ordenamento, no seu valor histórico-concreto, é um conjunto de interpretações, isto é, um conjunto de normas. O significado (isto é, a norma) é o resultado da tarefa interpretativa. Vale dizer: o significado da norma é produzido pelo intérprete (Grau, 2013, p. 1.789).

Concordando com as demais posições aqui esposadas, salvo a kelseniana, para Grau (2013, p. 1.790) “a norma jurídica é produzida pelo intérprete. [...] o produto da interpretação é a norma. Mas ela já se encontra, potencialmente, no invólucro do texto normativo”. A norma se encontra em estado de potência, involucrada no texto. Mas esse invólucro é parcial, justamente porque os fatos também a determinam.

Nesse mesmo sentido, segue Grau (2013, p. 1.790), afirmando que “a norma é produzida pelo intérprete, não apenas a partir de elementos que se desprendem do texto [mundo do dever-ser], mas também a partir de elementos do caso ao qual será ela aplicada, isto é, a partir de elementos da realidade [mundo do ser].” Portanto, esse ato normativo que contorna dada política pública nacional não será recebido de forma acrítica no território, sendo sua implementação influenciada por elementos que compõe a realidade, tais quais como as concepções de mundo dos atores que

irão executá-la e de suas condições materiais (Lima; D'Ascenzi, 2013), entre outros elementos da realidade em que dada política pública será implementada.

Ou seja, a implementação de qualquer política pública passa pela interpretação do texto normativo que a contorna e constrange, minimamente, sua implementação, que se dá a partir dos mais diferentes atores que atuam no território, cujo rol não se pode exaurir, mas que se mobilizam com aqueles a quem determinada política mais afeta, podendo ser tanto os que atuam por dentro do Estado como outros cuja diversidade é encontrada na sociedade.

### **Considerações finais**

Portanto, a partir da compreensão de políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos e resultados específicos no mundo real, amparados em textos jurídicos normativos, que assumem uma multiplicidade de formas jurídicas, são manejados de diferentes formas em diferentes territórios, motivo pelo qual apresentam diferentes resultados em sua implementação.

Isso se justifica pela compreensão exarada de território artificial e usado. O primeiro delimita o espaço geográfico de vigência do ato normativo, que pode ser nacional, estadual, distrital ou municipal. Já o território usado não garante que a política pública irá se desenvolver da mesma forma em todo território de vigência do ato normativo, visto que esses territórios não são meras paisagens, são espaços com diferentes atores que não recebem os atos normativos que estabelecem políticas públicas de forma acrítica. São territórios com diferentes interações, poderes, interesses, capacidades, iniciativas e condições próprias desses lugares.

Tais elementos levam a interpretação do mesmo ato normativo de diferentes formas, considerando as condições reais dos atores: seja a concepção de mundo, suas convicções sobre dada política pública, condições materiais disponíveis para a implementação da

política pública, entre outros elementos que apenas podem ser elucidados com pesquisas empíricas no território.

O estudo de atos normativos que estabelecem políticas públicas deve considerar a construção social da norma, tanto os valores e interesses que condicionaram o seu advento, quanto às condições reais dos atores para a implementação: seja a concepção de mundo, suas convicções sobre dada política pública, condições materiais necessárias para a implementação, entre outros elementos que apenas se elucidam com pesquisas empíricas no território.

E, é nesse sentido que concluímos que estudos sobre a implementação e eficácia de políticas públicas nacionais no território não podem se dar *a priori*, visto que devem ser consideradas as particularidades dos diferentes territórios nos quais a política pública vem sendo ou foi implementada, concordamos com Reis (2005) que afirma que o território precisa ser interpretado, o que implica em uma epistemologia do território.

## Referências

ANTAS, Ricardo Mendes Jr. **Território e Regulação, espaço geográfico, fonte material e não material do direito**. São Paulo: Associação Editorial Humanitas: Fapesp, 2005.

BERNARDES, Adriana *et al.* O papel ativo da geografia: um manifesto. **Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales**, Universidad de Barcelona, nº 270, 24 de enero de 2001. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-270.htm>>. Acesso em: 30 set. 2017.

BOURDIEU, Pierre. **O desencantamento do mundo**: estruturas econômicas e estruturas temporais. São Paulo: Perspectiva, 1979, 135p.

BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

- COELHO, Fábio Ulhoa. **Para entender Kelsen**. São Paulo: Saraiva, 2001.
- COSSIO, Carlos. **El derecho en el derecho judicial**. Buenos Aires: Libreria El Foro, 2002.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 24. ed., atual. São Paulo: Saraiva, 2003.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1997.
- FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**. Técnica, Decisão, Dominação. São Paulo: Atlas, 2003.
- FLORES, Murilo. A identidade cultural do território como base de estratégias de desenvolvimento - Uma visão do estado da arte. In: FLORES, Murilo. **Territórios com identidade cultural**, 2006. Disponível em: <[http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069\\_FLORES\\_M\\_Identidade\\_Territorial\\_como\\_Base\\_as\\_Estrategias\\_De\\_desenvolvimento.pdf](http://indicadores.fecam.org.br/uploads/28/arquivos/4069_FLORES_M_Identidade_Territorial_como_Base_as_Estrategias_De_desenvolvimento.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2014.
- GRAU, Eros Roberto. Comentários ao artigo 170. In: CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.
- HAMMES, Elia Denise. **Norma e território: a implementação da política pública nacional do microempreendedor individual na escala local**, 2018. Disponível em <https://repositorio.unisc.br/jspui/browse?type=author&order=ASC&rpp=20&value=Hammes%2C+Elia+Denise>. Acesso em: 02 de janeiro de 2019.
- HABERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: Contribuição para a Interpretação Pluralista e 'Procedimental' da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Ed. Sergio Antonio Fabris, 1997.
- KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Coimbra: Arménio Amado, 1979.

KELSEN. **Teoria Geral das Normas**. Trad. José Florentino Duarte. Ed. Porto Alegre Sérgio Antonio Fabris, 1986.

KELSEN. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 6ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LASK. Emil. **Filosofia jurídica**. Trad. Roberto Goldschmidt. Buenos Aires: Depalma, 1946.

LIMA, Luciana Leite Lima; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polit.** vol. 21 nº 48. Curitiba Dec. 2013. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 17 out. 2015.

MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. Direitos Humanos e políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Revista Política & Sociedade**, nº 14, p.79-105, abril/2009.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE. **Teoria tridimensional do direito**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1979.

REIS, José. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**, abril 2005, vol. 13 no. 1, p. 51-74. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7136>>. Acesso em: 15 set. 2017.

SANTOS, Milton. **A natureza do Espaço**. Técnica e tempo. Razão e Emoção. São Paulo: Hucitec, 2006. Disponível em: <[http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/MILTON%20SANTOS/SANTOS,\\_Milton\\_A\\_Natureza\\_do\\_Espa%C3%A7o%5B1%5D.pdf](http://www2.fct.unesp.br/docentes/geo/bernardo/BIBLIOGRAFIA%20DISCIPLINAS%20POS-GRADUACAO/MILTON%20SANTOS/SANTOS,_Milton_A_Natureza_do_Espa%C3%A7o%5B1%5D.pdf)>. Acesso em: 18 maio 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Concretos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do estado**: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compreensão para o Direito Constitucional. Del Rey: Belo Horizonte, 2001.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, juldez 2006. Disponível em: <[http://www.cdsa.ufcg.edu.br/portal/outras\\_paginas/arquivos/aulas/ze\\_maria/Políticas\\_Publicas\\_rev\\_literatura\\_SOUZA.pdf](http://www.cdsa.ufcg.edu.br/portal/outras_paginas/arquivos/aulas/ze_maria/Políticas_Publicas_rev_literatura_SOUZA.pdf)>. Acesso em: 13 abr. 2016.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. 4ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

SILVEIRA, Maria Laura. Território Usado: Dinâmicas de Especialização, Dinâmicas de Diversidade. **Ciência Geográfica** - Bauru - XV - Vol. XV - (1): Jan./Dez. - 2011. Disponível em: [http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV\\_1/AGB\\_dez2011\\_artigos-versao\\_internet/AGB\\_dez2011\\_01.pdf](http://www.agbbauru.org.br/publicacoes/revista/anoXV_1/AGB_dez2011_artigos-versao_internet/AGB_dez2011_01.pdf). Acesso em: 15 de janeiro de 2019.



# **Agroecologia e Epistemologias do Sul: Caminhos para a Construção do Desenvolvimento Regional**

Erica Karnopp  
Jaime Miguel Weber  
Alana Hüttner Wolter  
Régis Dattein Solano  
Wandoir Sehn

## **Introdução**

Este texto tem como objetivo construir uma reflexão sobre elementos inerentes ao pensamento agroecológico, a partir de uma realidade de crise que está imbricada nas questões de desenvolvimento e sustentabilidade. Analisa-se a base teórica da agroecologia e o conhecimento empírico, com ênfase na agricultura familiar. Busca-se estabelecer uma relação dessa base teórica com o conhecimento empírico em unidade familiar agrícola do município de Santa Cruz do Sul, RS/Brasil.

As tendências mundiais mostram que a agricultura convencional ainda tem preferência, embora o desenvolvimento da agricultura de base ecológica, nos últimos anos, tenha crescido consideravelmente. Os caminhos para a construção do desenvolvimento da agricultura de base ecológica dependem do aumento da procura por produtos orgânicos, por um lado, e por outro, de uma nova reestruturação da comercialização, bem como da organização dos agricultores familiares e da criação de políticas públicas para esse fim.

A partir do entendimento de que é preciso formular teorias capazes de captar os processos e práticas dos países periféricos, surgem as Epistemologias do Sul, um novo paradigma a encarnar uma outra racionalidade ampla e abrangente, capaz de apreender

a riqueza infinita e a diversidade da experiência social em todo o mundo.

Nesse sentido, a agroecologia, uma alternativa ao modelo produtivo agrícola capitalista, é tomada como potencialidade epistemológica uma vez que, entendendo-a como outra forma de fazer ciência, valoriza o ser e o saber daqueles sujeitos historicamente invisibilizados pela lógica hegemônica, descolonizando também o conhecimento.

Portanto, o objetivo é analisar a agroecologia sob a ótica das Epistemologias do Sul, aproximando-a da denúncia da lógica que sustenta a soberania epistêmica da ciência moderna.

### **Aproximando as Epistemologias do Sul**

Boaventura de Sousa Santos, um dos mais influentes sociólogos da atualidade, chama a atenção para a necessidade de interpretarmos e descrevermos o mundo para além do Ocidente. Essa necessidade encontra raízes no que ele denomina de pensamento abissal (Santos, 2007). Para o autor, o pensamento moderno ocidental é fundado nos marcos da dominação colonial<sup>1</sup>, que imprimiu uma histórica tradição de dominação política e cultural, que submeteu à sua visão etnocêntrica o conhecimento do mundo, o sentido da vida e das práticas sociais.

Isso lhe permite afirmar que o pensamento moderno ocidental é abissal, consiste num sistema de distinções visíveis e invisíveis. As distinções invisíveis são estabelecidas por meio de linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos distintos: o “deste lado da linha” e o “do outro lado da linha”, produzido como inexistente (não existe sob modo de ser relevante) e, portanto, desaparece como realidade.

---

<sup>1</sup>Assim como no período colonial, as colônias seguem representando um modelo de exclusão radical que permanece no pensamento e nas práticas modernas ocidentais. O colonial é o estado de natureza, onde as instituições da sociedade civil não têm lugar, constitui o grau zero a partir do qual são construídas as concepções modernas de conhecimento e direito.

Este pensamento opera pela definição unilateral de linhas que dividem as experiências, os saberes e os atores sociais entre os que são úteis inteligíveis e visíveis (os que ficam do lado de cá da linha) e os que são inúteis ou perigosos, ininteligíveis, objetos de supressão ou esquecimento (os que ficam do lado de lá da linha) (Gomes, 2012, p. 43).

O conhecimento e o direito modernos representam as manifestações mais cabais do pensamento abissal. Em relação ao conhecimento, o pensamento abissal cria tensões entre a forma de verdade científica e não científica, no entanto, essas tensões são visíveis e estão do lado de cá da linha abissal, “sua visibilidade assenta na invisibilidade de formas de conhecimento que não se encaixam em nenhuma dessas modalidades” (Santos, 2007, p.72) como o conhecimento dos camponeses e indígenas, por exemplo. Como a característica fundamental do pensamento abissal é a impossibilidade da copresença dos dois lados da linha (Santos, 2007), a epistemologia ocidental dominante acaba por oprimir e suprimir outras epistemologias, ou seja, há uma carência teórica e epistemológica sobre as experiências consideradas “marginalizadas”.

No campo do direito moderno, este lado da linha é determinado por aquilo que conta como legal ou ilegal de acordo com o direito oficial do Estado ou com o direito internacional. O legal e o ilegal são as duas únicas formas relevantes de existência perante a lei, e, por esta razão a distinção entre ambos é uma distinção universal de fora todo um território social onde ela seria impensável como princípio organizador, isto é, o território sem lei, fora da lei, o território do a-legal, ou mesmo do legal e ilegal de acordo com direitos não oficialmente reconhecidos (Santos, 2007).

Santos afirma que a localização territorial do que veio a ser o “outro lado da linha” coincidiu historicamente com um território social específico, a zona colonial. A zona colonial é, *par excellence*, o universo das crenças e dos comportamentos incompreensíveis que de forma alguma podem considerar-se conhecimento, estando, por isso, para além do verdadeiro e do falso.

Partindo desse pressuposto, Santos (2018) afirma que a teoria sociológica é basicamente derivada das experiências sociais das

sociedades centrais. Quanto mais geral é a teoria sociológica, maior é a probabilidade de ser baseada na experiência social e histórica dos países centrais e enviesada a favor destes últimos. Nas suas palavras:

É insustentável a situação de, por exemplo, as ciências sociais continuarem a descrever e interpretar o mundo em função de teorias, de categorias e de metodologias desenvolvidas para lidar com as sociedades modernas do Norte, quando a maioria das sociedades não só apresenta características e dinâmicas históricas diferentes, como tem gerado as suas próprias formas de conhecimento das suas experiências sociais e históricas e produzido contribuições significativas para as ciências sociais, ainda que remetidas para as margens destas (Santos *et al.*, 2004, p. 21).

Para concedermos credibilidade e importância para as experiências não eurocêntricas é preciso outras formas de conhecimento, uma vez que o conhecimento eurocêntrico foi construído para não valorizar tais experiências. Diante disso, surge a necessidade de um pensamento pós-abissal que compreende a pluralidade de conhecimentos heterogêneos, a diversidade epistemológica do mundo. “O pensamento pós-abissal pode ser sintetizado como um aprender com o Sul usando uma epistemologia do Sul” (Santos, 2007, p.85), ou seja, o outro lado da linha, uma vez que ele é o domínio do impensável no Ocidente moderno.

As Epistemologias do Sul se propõem a tarefa de responder as perguntas:

Por que razão, nos dois últimos séculos, dominou uma epistemologia que eliminou da reflexão epistemológica o contexto cultural e político da produção e reprodução do conhecimento? Quais foram as consequências de tal descontextualização? São hoje possíveis outras epistemologias? A resposta a tais questionamentos significa o resgate de modelos epistemológicos outrora desconsiderados pela soberania epistêmica da ciência. Isso pode levar a que sejam revaloradas identidades e culturas que foram, durante séculos, intencionalmente ignoradas pelo colonialismo (Gomes, 2012, p. 40).

Desse modo, as lutas das Epistemologias do Sul encontram-se em duas frentes, uma na desconstrução dos saberes dominantes e outra na construção de saberes alternativos e transformadores, que buscam recuperar os saberes e as práticas dos grupos sociais que são objeto ou matéria-prima dos saberes dominantes, procurando incluir o máximo das experiências de conhecimentos do mundo<sup>2</sup>. Neste caso, as epistemologias do Sul refletem a voz e a vez de sujeitos (individuais ou coletivos) e culturas que, ao longo da história, foram calados e ignorados, em detrimento de uma visão etnocêntrica do conhecimento do mundo. Para dar voz e vez aos mais diferentes saberes, ditas epistemologias compreendem três orientações principais: aprender que existe o Sul; aprender a ir para o Sul; aprender a partir do Sul e com o Sul (Santos, 2000).

É nesse sentido que cabe analisar a agroecologia enquanto uma prática capaz de descolonizar o cânone de conhecimento da modernidade e repensar a estrutura disciplinar de conhecimentos ao produzir e incluir os conhecimentos produzidos pelos camponeses e camponesas.

### **A agroecologia enquanto potencialidade epistemológica**

Para analisar a agroecologia enquanto uma potencialidade epistemológica é preciso, primeiro, entender de onde provém o modelo produtivo agrícola atual e de que forma ele se tornou hegemônico.

As relações agrícolas brasileiras se fundam no sistema colonial entendido como o modo de exploração aplicado na América Latina que impôs um projeto de civismo eurocentrado. O Brasil é inserido na dinâmica desenvolvimentista global no período Brasil Colônia, momento em que somos invadidos por Portugal. Desde aquele período somos um país marcado pela monocultura, pelo latifúndio e pela escravização. Em um regime de violência da Coroa

---

<sup>2</sup> Os dois instrumentos centrais das Epistemologias do Sul são a ecologia do conhecimento e a tradução intercultural.

Portuguesa, a população originária, seus costumes e cosmologia foram massacrados.

Instaura-se no país uma projeção do existir à luz de valores ocidentalizados que se lançaram como processo civilizatório em nível global. A colonialidade do poder, entendida como um meio de manutenção do sistema colonial – mesmo após seu fim – submeteu a agricultura brasileira à interesses externos, cuja produção agrícola (*commodities*) fora sempre essencialmente exportada (café, cana de açúcar), assim como o extrativismo (borracha) e a mineração (metais preciosos). Como herança desse processo, atualmente o modelo de desenvolvimento econômico é baseado em relações transnacionais, o chamado agronegócio. Por ser fundamentada na monocultura, na produção em larga escala, não considera o estado de exploração da natureza e das pessoas. O agronegócio avança para atender as demandas globais movimentadas pelo sistema financeiro que deixa mais acirrada a concentração de renda e de terra. Este fato recai sobre as realidades locais (Araújo, 2022).

O que se coloca em disputa a partir disso não é somente a reforma agrária operacionalizada pelo acesso à terra, mas da luta por um projeto de sociedade que implica a forma da produção agrícola e o respeito à existência dos povos e territórios. É nesse sentido que a agroecologia pode ser entendida como uma emergência contra hegemônica, ou ainda uma potencialidade epistemológica pois a

Agroecologia exige uma inversão na ótica que orienta a agricultura de base agroquímica, a aplicação de tecnologias exógenas em relação aos ecossistemas agrícolas e, portanto, dependendo para sua efetivação de um conhecimento que o agricultor não domina. Resgatar a agricultura como uma cultura do agro e retomar o agricultor como agente do processo de geração de conhecimento significa dar um sentido radical: a agroecologia como superação de um modelo de desenvolvimento (Balem; Silveira, 2002).

A agroecologia pode ser entendida como alternativa ao modelo agroindustrial, que recupera e atualiza saberes

tradicionais, desenvolve a biodiversidade, produz alimentos ecologicamente, socialmente sustentável, e gera autonomia. Ao mesmo tempo, critica as bases da relação atual sociedade/natureza e aponta “a necessidade de construção de relações mais igualitárias e equitativas com o outro, seja este outro ambiente ou outro ser humano” (Ana, 2008, p. 68 *apud* Lopes Neto, 2018).

Em síntese, só pode ser compreendida na sua plenitude quando relacionada diretamente ao conceito de sustentabilidade e justiça social. Sustentabilidade econômica (potencial de renda e trabalho, acesso ao mercado), ecológica (manutenção ou melhoria da qualidade dos recursos naturais), social (inclusão das populações mais pobres e segurança alimentar), cultural (respeito às culturas tradicionais), política (movimento organizado para a mudança) e ética (mudança direcionada a valores morais transcendentais).

Contudo, para Perea e Rodriguez (2020), a agroecologia é uma emergência contra hegemônica que acabou constituindo-se nos pressupostos ontoepistêmicos da racionalidade hegemônica. Surge precisamente na segunda metade do século XX como resposta ao fracasso do projeto hegemônico dominante, sobretudo a degradação ambiental.

Esse projeto hegemônico por sua vez (chamado pelo Ocidente de Modernidade), apropriou-se da agricultura para inseri-la em uma poderosa matriz industrial no século XX, gerando um processo de industrialização da agricultura, modernizando as tradições agrárias consideradas "atrasadas". Da matriz industrial resultaram dois aspectos: a agronomia clássica se tornou um elemento conatural, uma vez que possibilitou o rendimento, a eficiência, o aumento, otimização e produtividade; e a lógica de extermínio e degradação ambiental embutida na fabricação de novos inseticidas e pesticidas. Embora a agronomia tenha passado por uma virada drástica nos anos 1970, sendo atravessada pela episteme ecológica. Esta se tornou o que vem a ser denominado de agronomia ecologizada, que tem sido historicamente confundido com a agroecologia.

De fato, a agroecologia surge como uma proposta que problematiza e questiona o agrocapitalismo, mas não é e não deve ser confundida com uma "solução" moderna, mas, pelo contrário, ser assumida como uma alternativa contrária ao moderno. Em outras palavras, a agroecologia constitui-se naquelas práticas rotuladas como "tradicionais ou retrógradas", uma vez que a agricultura onde está localizada a agronomia convencional foi definida como "moderna". Questiona o conhecimento (sobretudo o agrônomo) que, interveio na agricultura, degradando-a e inscrevendo nela, de e para ela um projeto de morte que ameaça a estabilidade ecológica dos territórios e do próprio planeta.

Uma possível via para descolonização da agroecologia é repensar a mesma em lugares contra hegemônicos, onde se constitui seu status pluri-epistemológico desde e com saberes e práticas que convergem nas bordas ou fronteiras da racionalidade moderna ocidental. Como diz Luciana Jacob (2019) "a agroecologia, para se opor radicalmente ao paradigma da agricultura capitalista industrial, não pode pensar a partir da mesma razão em que foi fundada". O a agronomia fez foi justamente uma virada ecológica desses fundamentos sem sair da racionalidade que a "incubava".

Assim como na agroecologia, nas Epistemologias do Sul a natureza não é vista como recurso natural, possível de ser explorada até a exaustão. Essa concessão de natureza é estritamente eurocêntrica e há, portanto, outras concessões em que a natureza é vista como um ser vivo, terra-mãe, inseparável do ser humano.

O conhecimento científico que está posto, de base cartesiana, que difere coisas de pessoas, não permite que a natureza seja analisada dessa forma. Assim sendo, é preciso uma base epistêmica que dê conta de captar outros conhecimentos, outras maneiras de fazer ciência. A prática agroecológica parte do reconhecimento e incentivo da agricultura tradicional local, da racionalidade local, que é transgeracional. Com isso, não nega a ciência, ao contrário, também é ciência, pois como aponta Caporal e Costabeber (2002), a agroecologia enquanto ciência atua na transição da agricultura convencional para agricultura sustentável. Baseia-se no conceito

de agroecossistema como unidade de análise, tendo como propósito, em última instância, proporcionar as bases científicas (princípios, conceitos e metodologias) para apoiar o processo de transição do atual modelo de agricultura convencional para estilos de agricultura sustentável.

### **O caminho empírico**

Esta reflexão é resultado do convívio sobre a experiência de produção de base ecológica de frutas e hortaliças, realizada pelo agricultor Perci Frantz, residente na comunidade de Entrada São Martinho, no distrito de Monte Alverne, interior do município de Santa Cruz do Sul – RS/Brasil. A análise desta experiência foi realizada a partir de visitas na propriedade, tomando como fonte de dados a observação das atividades produtivas e diálogos com o agricultor sobre a sua história e o desenvolvimento do sistema de produção ao longo dos anos.

Há um conjunto de termos que são utilizados para conceituar ou explicar os distintos (novos) modos de produção menos agressivos ao ambiente, com a utilização de distintas designações como ecológica, natural, orgânica, regenerativa, biodinâmica, permacultura, entre outras. Para Caporal, Costabeber (2008) o uso do termo Agroecologia nos tem apresentado a ideia e a perspectiva de uma nova agricultura capaz de fazer bem ao homem e ao meio ambiente. Sendo assim, são corriqueiras as interpretações que associam a Agroecologia com “uma vida mais saudável”; “uma produção agrícola dentro de uma lógica em que a natureza mostra o caminho”; “uma agricultura socialmente justa”; “o ato de trabalhar dentro do meio ambiente, preservando-o”; “o equilíbrio entre nutrientes, solo, planta, água e animais”; “o continuar tirando alimentos da terra sem esgotar os recursos naturais”; “um novo equilíbrio nas relações homem e natureza”; “uma agricultura sem destruição do meio ambiente”; “uma agricultura que não exclui ninguém”; entre outras.

Quando se fala de Agroecologia, está se tratando de uma orientação cujas contribuições vão muito além de aspectos meramente tecnológicos ou agronômicos da produção, incorporando dimensões mais amplas e complexas, que incluem tanto, variáveis econômicas, sociais e ambientais, como variáveis culturais, políticas e éticas da sustentabilidade (Caporal; Costabeber, 2008, p. 13).

Devemos considerar que nas últimas décadas tivemos vários avanços em distintos tipos de agriculturas menos agressivas ao ambiente. Nesse sentido, temos avançado significativamente em quantidade de agricultores e volumes de produção, tanto a produção familiar de base ecológica, como a entrada de grandes grupos transnacionais que estão se apropriando do mercado orgânico pela crescente possibilidade de espaços de comercialização e especialmente de lucro imediato. Segundo Caporal (2008), não se deve entender como agricultura baseada nos princípios da Agroecologia aquela agricultura que, simplesmente, não utiliza agrotóxicos ou fertilizantes químicos de síntese em seu processo produtivo. Considerando que nem todas as escolas ou correntes da agricultura (menos danosas ao ambiente) se utilizam dos princípios da agroecologia. Não se trata apenas da substituição de insumos químicos por insumos orgânicos.

Outro termo que passou a ser utilizado com mais frequência a partir dos anos 1980 é o agroecossistema como forma de reconhecer e considerar a prática da agricultura como um sistema de produção, com uma gama de interações que deve ser tratada em seu conjunto – enfoque holístico e sistêmico. Para Altieri (1989) o Agroecossistema é a unidade essencial de estudo, nos quais os ciclos minerais, as alterações energéticas, os processos biológicos e as relações socioeconômicas precisam ser vistas e analisadas em seu conjunto. Sob o ponto de vista da pesquisa agroecológica, seus objetivos não são a maximização da produção de uma atividade particular, mas a otimização do agroecossistema como um todo, o que significa a necessidade de uma maior evidência no conhecimento, na análise e na interpretação das complexas relações existentes entre as pessoas, os cultivos, o solo, a água e os animais.

Sendo assim, a Agroecologia, a partir de um enfoque sistêmico, adota o agroecossistema como unidade de análise, tendo como propósito, em última instância, proporcionar as bases científicas (princípios, conceitos e metodologias) para apoiar o processo de transição do atual modelo de agricultura convencional para estilos de agriculturas sustentáveis (Caporal; Costabeber, 2008, p. 11, p. 12).

Uma das “portas de entrada” para vários pesquisadores tem sido o reconhecimento do conhecimento local/saber popular como uma importante referência para a construção de conhecimento e “diálogo” entre saberes, o empírico (local) e o científico. Para Gliessman (2000), a abordagem agroecológica pode ser determinada como “a aplicação dos princípios e conceitos da Ecologia no manejo e desenho de agroecossistemas sustentáveis”, num horizonte temporal, partindo do conhecimento local que, integrando ao conhecimento científico, dará lugar à construção e ampliação de novos saberes socioambientais, subsidiando de forma permanente, o processo de transição agroecológica.

A legislação para regulamentação da produção orgânica no país, após ampla discussão entre os setores envolvidos (governo, produtores, associações, cooperativas, pequenos agricultores, técnicos e outros) teve sua arrancada com a elaboração da Lei nº 10.831 de 23 de dezembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 6.323 de 27 de dezembro de 2007.

A legislação que regulamenta a produção orgânica entrou em vigor em 01/01/2011, desde lá todo produtor deve estar vinculado a uma Organização de Controle Social - OCS, um Organismo Participativo de Avaliação da Conformidade – OPAC, para ter acesso a certificação participativa a partir de regras específicas. Ou então buscar uma certificadora credenciada para obter o selo de produtor orgânico, para comercializar produtos com o reconhecimento da qualidade orgânica. O Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos (CNPO) é mantido pelo MAPA, e possui informações sobre os produtores, produtos e organismos responsáveis pelo acompanhamento, controle e informação da qualidade orgânica. No início de 2012, o RS possuía em torno de

700 unidades de produção controladas, em sua maioria agricultores, mas contemplando também processadores. De lá para cá o estado tem apresentado um crescimento constante e os dados disponíveis na última atualização do CNPO, de 30/11/2017, indicam a existência de 2092 Unidades de Produção Controlada – UPCs, sendo que o estado do Paraná é o primeiro com 2405 UPCs. Das UPCs gaúchas 1322 são vinculados aos OPACs e OCSs, demonstrando o acerto da lei aprovada em dezembro de 2003 em inovar e regulamentar pela primeira vez no mundo os formatos participativos na garantia da qualidade orgânica.

Em termos geográficos a concentração das UPCs se dá em regiões onde houve processo de colonização e mais recentemente de reforma agrária, ou seja, na serra gaúcha em cidades próximas a Caxias do Sul, na região metropolitana de Porto Alegre, Vale do Caí, e Zona Sul do estado, especialmente nos municípios próximos a Pelotas, também se destaca a região da Campanha devido ao expressivo número de Assentamentos.

No início do processo organizativo a produção orgânica tinha como centralidade as frutas e hortaliças, com ênfase nos circuitos curtos de comercialização (mercado local). Nos últimos anos a produção tem se diversificado para produtos de origem animal, plantas comestíveis não convencionais, e frutas nativas. Ou seja, um resgate e (re)valorização de espécies de plantas, normalmente nativas das regiões, com potencial nutritivo.

A transição de uma agricultura convencional para a ecológica 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.

A ideia de base ecológica se refere a um processo de evolução contínua, multilinear e crescente no tempo, porém sem ter um momento final determinado. Por se tratar de um processo social, isto é, por depender da intervenção e da interação humana, a transição agroecológica implica não somente a busca de uma maior

racionalização econômica e produtiva com base nas especificidades biofísicas de cada ecossistema, mas também uma mudança nas atitudes e valores dos atores sociais em relação ao manejo e conservação dos recursos naturais. Por incluir considerações de natureza diversa (econômica, cultural, social, política, ambiental, entre outras), o processo de transição agroecológica não dispensa o progresso técnico e o avanço do conhecimento científico (Costabeber, 1998, p.25).

Com o objetivo de realizar uma análise empírica detalhada, foi selecionada uma propriedade agrícola que desenvolve práticas de base ecológica, localizada na Entrada São Martinho, Distrito de Monte Alverne, município de Santa Cruz do Sul. O município pertencia à colônia de Santa Cruz, que foi fundada em 1849 por imigrantes alemães. Neste sentido, segue o detalhamento da unidade familiar de base ecológica.

#### a) História pessoal

Perci Darcísio Frantz tem sua origem na agricultura familiar, é filho de agricultores familiares. A propriedade está localizada na comunidade de São Martinho, Distrito de Monte Alverne, município de Santa Cruz do Sul. A área de 23,7 hectares é de propriedade da família, e destes, 5 estão sob a gestão do Sr. Perci, onde tem desenvolvido sua produção de base ecológica. A estimativa é que mais da metade do total da área da propriedade é coberta por uma composição de mata nativa e eucalipto. Considera que a propriedade (comunidade) possui características diferenciadas de clima, comparada com outras comunidades do município de Santa Cruz do Sul, por estar localizada numa área de mata atlântica, que ainda mantém uma área aproximada de 220 hectares de floresta, na comunidade. Relata que depois de completar 18 anos, e após concluir o serviço militar, passou a ter contato com o tema da produção ecológica, através da igreja, o que despertou curiosidade, interesse e motivação, “escutei algumas falas sobre produzir sem a utilização de venenos e adubos

químicos; fiquei motivado, no entanto, era difícil encontrar alguém que eu pudesse ao menos conversar, sem que me considerasse louco”, comenta Perci.

## b) Sistema de produção

As primeiras informações sobre produção ecológica, além de despertar curiosidade e motivação, serviram para tomar a decisão de iniciar a produção de base ecológica. No início, a disposição foi de transformar tudo em produção ecológica, ou seja, banir o uso de agroquímicos. O fato de ainda não possuir muito conhecimento sobre esse tipo de sistema de produção, de não dominar as técnicas, e de não ter experiência em gestão da produção, a primeira tentativa foi fracassada; “dei com os burros na água, quebrei”, reconhece Perci. Esse “fracasso” fez com que voltasse a trabalhar na cidade. Essa volta à cidade não significou uma desistência permanente, tanto que continuou a buscar informações. Na sequência de idas e vindas, da cidade para a propriedade, outras duas tentativas também não foram exitosas.

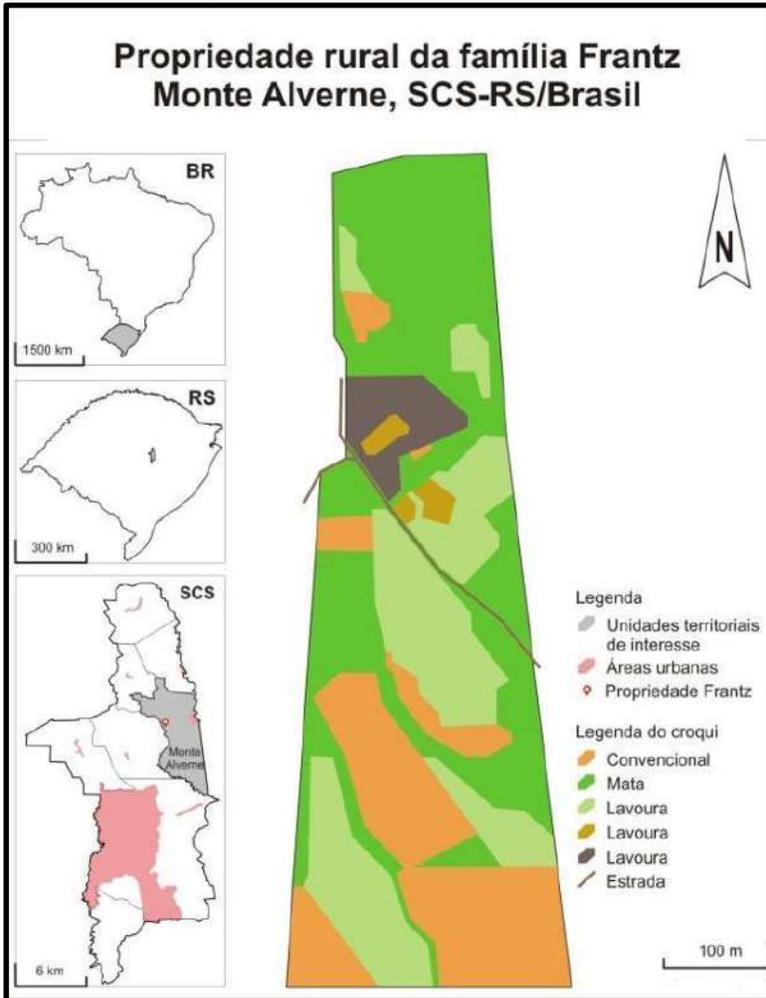
Com o tempo percebeu que essa mudança do sistema convencional para o de base ecológica deveria ser gradativa, e deveria ser trabalhada como um processo de transição, com muita observação sobre as reações e respostas da natureza. Em 2007, retornou para a propriedade, onde fez uma parceria com a família. Da área total de 23,7 hectares, a família concordou em disponibilizar espaços para o desenvolvimento de lavouras “experimentais”. E foi assim, de forma progressiva que alguns pequenos espaços foram sendo ocupados e trabalhados com base nos princípios da agroecologia. Na definição desses espaços, alguns critérios foram sendo levados em consideração, como o aproveitamento de materiais que estavam disponíveis na propriedade e espaços que pudessem de certa forma, ficarem isolados dos cultivos convencionais, como o tabaco. Dessa forma, esses pequenos espaços foram sendo ampliados até chegar a uma área de 2,77 hectares. A primeira experiência realizada nesses

espaços foi com a produção de cultivos anuais – folhosas, rabanete, beterraba, cenoura, chuchu, feijão, entre outras. Na sequência foi ampliado o cultivo de banana, com a utilização de mudas já existentes na propriedade, inicialmente consorciada com chuchu, de maneira experimental. Então, os primeiros aprendizados foram com a produção de banana consorciada com chuchu. Contudo, a ideia inicial era utilizar o cultivo da banana como quebra-vento para os cultivos anuais, especialmente para a produção de chuchu (em forma de parreiral) e também como produção de frutas. Outra técnica utilizada para evitar o revolvimento do solo e para aumentar os níveis de matéria orgânica foi o manejo de plantas espontâneas (manter o solo coberto, ter indicação do desenvolvimento do solo - bioindicador, recuperar deficiência de nutrientes, aumentar o teor de matéria orgânica).

Os recursos obtidos da comercialização da banana e do chuchu foram utilizados para a recuperação de um pomar de citros, com 2,62 hectares, que se encontrava em situação precária, sem manejo adequado, desequilibrado, e com produção e produtividade muito baixas. Tanto é verdade que a recomendação técnica, na época, era de realização de poda drástica ou a implantação de um novo pomar. Posteriormente passou a utilizar técnicas semelhantes para a recuperação do pomar de citros, a partir de um processo de transição da produção convencional para a de base ecológica. Inicialmente, a utilização de alguns produtos foi crucial para a implantação dos sistemas de produção, como composto orgânico, esterco animal, biofertilizante e caldas a base de cobre e enxofre, uso de cinzas, além do manejo do solo, com a utilização de algumas técnicas de recuperação, como a roçada, controle da cobertura do solo – manejo de plantas espontâneas, manejo da palhada, aporte de restos culturais, entre outras (Figura 1– Propriedade rural da família Frantz).

Assim, esse sistema de produção está sendo desenvolvido em nove áreas de lavoura e três áreas de pomar, totalizando 5,39 hectares. Essas áreas estão distribuídas conforme a figura.

Figura 1 - Propriedade rural da família Frantz



Fonte: Jaime Weber (2021)

O sistema de produção é composto por alguns cultivos como banana, citros, alho e chuchu, sendo que os cultivos de maior relevância econômica são a banana e os citros (quatro variedades de laranjas e três de bergamotas). A meta para os próximos anos é ampliar a diversidade no sistema de produção.

**Figura 2** - Perci mostrando um cacho de banana após a colheita



Foto: Jaime Weber (2021)

Uma das inovações a partir de 2018, e intensificada em 2019, foi a consorciação de banana com citros. Esta inovação foi motivada pela observação do comportamento de capim-elefante ou capim cameroon (*Pennisetum purpureum*), que já existia numa parte do pomar com o objetivo de isolar o pomar, e este capim elefante tinha uma relação benéfica com a fileira de plantas de citros que estavam próximas. A observação empírica motivou o agricultor a buscar alternativas para resolver alguns limites do sistema de produção: o pomar de citros precisava de uma proteção dos ventos frios do inverno, e uma proteção (sombreamento) para as frutas do excesso de calor no verão e de isolamento da área. O capim elefante funcionou bem para a proteção das plantas no inverno, e também proporcionou um sombreamento interessante para as frutas no verão a partir das folhas secas, onde as frutas ficavam protegidas e proporcionavam

uma maior longevidade nas plantas. Esta observação motivou a instalação da consorciação de banana com citros, em substituição ao capim elefante, para obter uma vantagem adicional. Ou seja, além da banana realizar a função de proteção para a plantação de citros, há a possibilidade de ampliar a produção de banana e de citros.

Assim, com o manejo da banana no inverno – corte e limpeza da parte aérea – é possível garantir uma quantidade de luz suficiente para citros, e no verão, a banana se recupera e produz normalmente, e ainda protege a plantação de citros com o sombreamento parcial ou meia sombra. A longevidade da fruta na planta de citros proporciona um melhor rendimento econômico. Esse tipo de manejo permite uma colheita antecipada de citros no inverno, e no verão, é possível ter uma colheita mais prolongada. Para Perci, essa combinação ou consorciação é bastante benéfica, porque há também um melhor aproveitamento e disponibilização de nutrientes para os dois cultivos, considerando que alguns nutrientes que faltam para a plantação de citros podem ser disponibilizados pela banana. Então, o manejo de plantas espontâneas, a cinza que é utilizada de tempos em tempos, a implantação de linhas de banana intercaladas com citros, e o desenvolvimento natural do piolho de cobra nesse sistema, são as apostas para melhorar o equilíbrio das plantas e a produção. Além dessas estratégias de manejo, o agricultor pretende adaptar as podas de limpeza dos citros e o manejo das plantas de banana para facilitar a proteção dos ventos e o excesso de calor.

### c) Manejo do solo

O manejo do solo, antes do início da produção ecológica, seguia a mesma prática (antiga) utilizada na região: desmatamento, preparo do solo e plantio, degradação pelo uso intensivo do solo, “abandono” para a recuperação, e novo plantio. Essa é uma prática utilizada na região, especialmente para áreas com declive acentuado que se degradam com facilidade. Com o início da

produção, considerada como um processo de transição do convencional para o ecológico, foi possível perceber as mudanças na qualidade do solo, com aumento crescente e significativo na produtividade.

Uma das mudanças percebidas no manejo da palha da bananeira foi o aparecimento do piolho de cobra. No princípio, o aparecimento do piolho de cobra foi visto como suspeita de um problema para a produção. Observando o comportamento do piolho de cobra, associado ao ambiente úmido e de boa palhada, foi possível constatar que a produção de húmus estava sendo incrementada de forma rápida e, conseqüentemente, a condição de fertilidade do solo melhorava visivelmente. Com a busca de informação sobre o piolho de cobra ficou evidente que se tratava de um “tritador” de detritos e de matéria vegetal morta, e que acelera de forma rápida a decomposição do material que fica na superfície do solo transformando-o em húmus. O piolho de cobra tem uma boa adaptação nesse tipo de manejo em que a palha fica no solo como cobertura morta e serve de alimento para o piolho de cobra que se multiplica de forma razoável, além de outros microrganismos do solo que também são beneficiados com esse tipo de manejo. Dessa forma, acelera a decomposição da matéria orgânica com um incremento razoável de húmus no solo, e contribui para a recuperação do solo (equilíbrio) e aumento da produção, com baixíssima incidência de doenças. “O piolho de cobra produz os nutrientes que as plantas necessitam e reequilibra o sistema”, afirma Perci.

No pomar de citros se percebe um controle excelente de doenças e da mosca da fruta. As doenças são controladas pelo equilíbrio nutricional das plantas com o manejo do solo e limpeza das plantas, e ainda com a aplicação de biofertilizante e calda a base de enxofre. O controle da mosca da fruta é realizado com a utilização de iscas de solução protéica (melado, vinagre e água 2 colheres de sopa de melado, 1 litro de água, 1 colher de chá de vinagre - duração de 2 meses em média, na sombra) que atraem a mosca; os frascos dessas iscas são preparados a partir da reciclagem

de garrafas pet. A calda sulfocálcica (enxofre) é um repelente da mosca, acredita Perci.

**Figura 3** - Produção de laranja na propriedade do Perci Frantz



Fonte: Jaime Weber (2021)

#### d) Relações familiares

Há que se destacar que essas tentativas de produção ecológica não eram bem vistas e compreendidas pela família e pela comunidade. Tratava-se quase de uma aventura pelo fato de não haver experiência semelhante na comunidade. Na época, Perci sentia-se “solitário” para uma empreitada com tamanho desafio. Atualmente, esse tema é tratado com certa naturalidade e com maior compreensão sobre a preocupação da família e da comunidade, “eles não acreditavam que seria possível viabilizar economicamente a produção de frutas em 5,39 ha, sem a utilização de adubos químicos solúveis e agrotóxicos”, pondera Perci, e acrescenta, “a minha convicção era maior que a dúvida deles”.

#### e) Produção: início e transição

No início do processo de conversão/transição do sistema convencional para o de base ecológica os custos foram mais elevados, principalmente em função da mão de obra. Com o tempo e com o manejo adequado esse custo foi diminuindo. Atualmente o custo está em aproximadamente um terço do custo inicial. Nessa área de 5,39 hectares o trabalho é realizado num formato adaptado de sistema agroflorestal. Quando assumiu o pomar de citros da família, através de arrendamento, a produção era de aproximadamente 30 toneladas por ano, com o processo de transição foi possível chegar a 70 toneladas/ano.

A produção de banana também teve uma evolução muito boa na produção e produtividade. A implantação do bananal foi sendo realizada de forma gradativa, a medida em que as áreas foram sendo disponibilizadas, isso significa que as áreas não são contíguas e, segundo o Perci, os espaçamentos utilizados são diferenciados em cada área, com o propósito de avaliar (testar) o que pode ser mais adequado para aquele agroecossistema. As mudas de banana foram retiradas de um bananal existente na propriedade há mais de 20 anos, mesmo correndo o risco de levar a doença conhecida como “mal do Panamá” para essas áreas novas. Atualmente a área de 2,62 ha produz em torno de 35 toneladas/ano. No início a produção de banana teve um custo elevado, hoje esse custo é em torno de 1/3 comparado com o custo inicial.

Dessa forma, além da excelente resposta obtida no sistema de produção (equilíbrio), especialmente com citros e banana, e com uma redução significativa nos custos, a produção atual é de aproximadamente 105 toneladas de frutas por ano.

#### f) Comercialização

Perci ressalta que no início a comercialização foi bastante complicada por vários fatores tais como:

- Falta de apoio: As instituições e organizações nem sempre compreendem e apoiam processos que estão em construção;

- Aparência do produto: no início, e com o desequilíbrio do sistema de produção não se consegue ter uma produção uniforme e de boa aparência;

- Falta de conhecimento sobre o mercado: dificuldade de conhecer e entender as dinâmicas dos distintos mercados (mercados pequenos e médios, supermercados, fruteiras, entre outros), e as possibilidades de comercializar de forma regular;

- Relação de confiança: cada tipo de mercado é uma conquista, e estabelecer uma relação de confiança é fundamental para ter segurança e garantia para se manter no mercado. Essa relação de confiança com os proprietários dos mercados e com o consumidor (saber o que o consumidor prefere) é fundamental para conquistar e se manter no mercado.

O consumidor tem que gostar do produto, e aí entra a grande vantagem do produto ecológico que se diferencia no mercado, especialmente pelo sabor e pela durabilidade.

Outra questão relevante expressada por Perci, e que se reflete positivamente na produção de frutas nesse ambiente de mata atlântica, é a possibilidade de antecipar a venda entre 30 e 45 dias, o que confere uma melhor renda pelo fato de entrar no mercado antes do início normal da safra.

A produção de base ecológica tem demonstrado, a partir da observação empírica do agricultor, que quanto mais equilíbrio se consegue no sistema de produção, maior é o período de produção, as floradas ficam vigorosas, os frutos ficam resistentes ao ataque de doenças e insetos (cascas mais espessas e resistentes), os frutos permanecem por um período maior na planta, e a produção de frutas “temporonas” (fora de época) é significativa e de boa qualidade, o que possibilita a comercialização de frutas pós-colheita, e com elevação do valor da fruta.

Mesmo tendo mercado para tudo o que é produzido, um limite enfrentado é a comercialização como produto orgânico que era de apenas 5 % até 2018, em 2019 em torno de 15 a 20% do volume

produzido, em função da dificuldade de custear a certificação por auditoria.

Atualmente, o maior volume comercializado acontece através de duas cooperativas, a Coopersanta de Santa Cruz do Sul/RS, e a Cooprova de Venâncio Aires/RS. Estas duas cooperativas comercializam com as escolas destes municípios, através do programa da merenda escolar. A merenda escolar é sem dúvida uma opção importante de comércio das frutas. Os principais produtos comercializados para essas duas cooperativas são a laranja, a bergamota, a banana e o chuchu. Além dessas cooperativas, alguns mercados e restaurantes de Santa Cruz do Sul e Vera Cruz também estão absorvendo parte da produção. A empolgação demonstrada é tamanha que a questão econômica é tratada muito mais como viabilidade de manter o sistema e se manter na atividade, do que ganhar dinheiro. No entanto, não fica difícil comprovar a viabilidade econômica desse sistema de produção, considerando os patamares de produtividade e o preço dos produtos que esse tipo de sistema de produção proporciona.

#### g) Certificação

Desde 2015, Perci participa da Rede Ecovida de Agroecologia que é pioneira no desenvolvimento da certificação participativa, metodologia de verificação da conformidade, hoje também conhecida como Sistema Participativo de Garantia. Em se tratando de certificação, e para atender a demanda de comercialização de 105 toneladas por ano, avalia que apesar de ter uma produção de base ecológica há alguns limites para a comercialização, em relação a legislação para a produção de orgânicos, em função de que boa parte da sua produção não é comercializada de forma direta. Avalia ainda que a possibilidade de comercializar seus produtos com certificação pode render um pouco mais, mas funciona principalmente como uma espécie de marketing para esse nicho de mercado que ainda é pouco conhecido e reconhecido pela sociedade.

#### h) Estrutura para o sistema de produção

Para atender a produção, transporte e comercialização nessa área física de 5 hectares, o agricultor possui uma estrutura básica composta de: - Câmara de amadurecimento para as frutas: essa câmara foi construída/adaptada pelo próprio agricultor e para acelerar o processo de maturação é utilizado um hormônio natural; - Veículos: uma caminhonete corsa ano 1998 que é utilizada para a movimentação e transporte (frutas e equipamentos) dentro da propriedade, e também na comunidade. Foi adquirida uma máquina *sprinter*, ano 2010, que está sendo utilizada para levar as frutas para o comércio de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires; - Equipamentos: duas roçadeiras costais para fazer o controle das plantas – roçada para cobertura do solo e produção de matéria orgânica. Outros equipamentos comuns também são utilizados para o manejo das plantas, como pá, enxada, ancinho e um atomizador que é utilizado para a aplicação de biofertilizante e de caldas; um equipamento foi criado/adaptado para o manejo nas bananeiras; - Estrutura física: uma câmara de maturação (3,0x2,70 m), uma estrutura de 13x4 metros que abriga um pequeno escritório, e garagem para os carros. Em dias de chuva essa área coberta das garagens é utilizada para manejar as frutas (classificação e embalagem) para o comércio.

#### i) Percepção sobre saúde

Perci demonstra uma grande preocupação com a saúde da população. Enfatiza que o agricultor não deve se preocupar demasiadamente com a questão econômica da produção; a saúde e o modo de vida devem ser levados em conta. O uso de agrotóxicos pode e deve ser diminuído. Expressa sua satisfação em poder oferecer um produto equilibrado e de qualidade biológica para o consumidor, especialmente para as crianças, através do programa de alimentação escolar. “O meu consumidor pode comer tranquilo”, e conclui dizendo que alimento equilibrado gera saúde equilibrada.

## j) Avaliação/lições/limites

Perci afirma que a produção de alimentos com base nos princípios da agroecologia é perfeitamente possível e viável; e aponta para a perspectiva de que essa forma de produzir pode garantir a sobrevivência da agricultura familiar e a produção de alimentos para a população mundial. Pela sua experiência prática já é possível afirmar que a produtividade da produção de base ecológica pode chegar aos mesmos patamares da produção convencional, com a vantagem do custo reduzido.

Para efeito deste trabalho trataremos da agricultura de base ecológica para caracterizar a experiência que será relatada, mas também para algumas situações utilizaremos o termo agricultura orgânica, especialmente quando trataremos da legislação de orgânicos. Segundo Meirelles (2003), vem crescendo a percepção que adjetiva como 'orgânica' aquela agricultura que busca a produção de alimentos limpos para um mercado diferenciado, e de 'ecológica' a configuração de trabalhar um modo de agricultura que visa um redimensionamento da relação do ser humano com a natureza e com o outro, com referências mais harmônicas e solidárias, em que o mercado não seja um fim em si mesmo.

Um dos limites apresentados pelo agricultor é a falta de tempo para se dedicar em experimentos na propriedade e para buscar mais informações técnicas (pesquisas e outras experiências) que possam contribuir para qualificar seu sistema de produção.

### **Experiência no contexto da produção sustentável**

Nas conversas e entrevistas realizadas com o agricultor percebe-se o entusiasmo em relação ao conhecimento produzido e os resultados alcançados desde o início da produção. Por outro lado, parece haver dúvida sobre a denominação ou conceituação para esse sistema de produção. Confrontando a experiência realizada na propriedade, relatada anteriormente, com as teorias existentes pode-se deduzir que se trata de uma experiência de

agricultura de base ecológica, mesmo que ainda esteja num processo de transição. O sistema é manejado com base nos princípios da agroecologia, com a busca permanente de harmonização das condições ecológicas, socioculturais e econômicas, com o fortalecimento do desenvolvimento endógeno compreendido como o desenvolvimento local, produzido por esse agricultor, numa relação assentada nos recursos locais. Trata-se de determinar localmente as opções e o controle sobre os processos de mudanças, incluindo a iniciativa e a autonomia sobre a geração de novos conhecimentos, práticas e produtos. Dessa forma, há um reconhecimento e satisfação sobre outra forma de trabalhar na agricultura e de viver de forma harmônica no espaço rural.

A busca de sistemas agrícolas autossustentáveis, com baixo uso de insumos externos, diversificados e eficientes em termos energéticos, é a maior preocupação dos pesquisadores, agricultores e formuladores de políticas públicas em todo o mundo (Altieri, 1998, p. 59).

É uma experiência territorial e não setorial de trabalhar um sistema de produção e suas relações com o território através do conhecimento gerado, das relações entre os atores, e da oferta de alimentos num circuito territorial de curtas distâncias e de baixo consumo energético.

### **Desenvolvimento de tecnologias associadas ao sistema de produção**

Os agricultores estão constantemente buscando informações, adaptando e incorporando tecnologias, e desenvolvendo experiências, normalmente por conta própria, e dessa forma construindo, adaptando e desenvolvendo o conhecimento tradicional, compartilhado entre gerações, assim como os cientistas/pesquisadores também vêm desenvolvendo tecnologias e experiências ao longo dos tempos. Contudo, parece repetitivo, mas a potencialização desse trabalho empírico e científico seria ampliada e traria mais benefícios se houvesse maior proximidade

entre esses atores. Cabe salientar que cientistas e agricultores são apenas dois dos grupos de distintos atores que fazem parte de um complexo e amplo sistema de geração e socialização de conhecimento. Além desses atores, também estão envolvidos nesse sistema de produção de conhecimento a extensão rural, os colégios e as universidades.

A pesquisa científica envolve a observação, a identificação, a investigação e o desenvolvimento de explicações teóricas dos fenômenos naturais, ou das respostas da natureza a partir da ação humana. O agricultor, a partir dos experimentos empíricos que realiza na propriedade, desenvolve e/ou adequa técnicas e insumos que possam funcionar para seu sistema de produção, o que em tese já seria suficiente, mas possui dificuldade para entender o princípio científico e o potencial dessas experiências tornarem-se massivas e aplicáveis para outras situações. Quando se pensa em reprodução e divulgação de uma experiência exitosa há que se levar em conta a eficiência e eficácia dessa experiência para outros sistemas de produção. Parece que nesse ponto, a pesquisa científica desenvolve uma função relevante para a sociedade, assim como os outros atores que atuam nas atividades rurais.

Para que haja essa aproximação entre pesquisadores e agricultores e para que se estabeleça uma comunicação efetiva é necessário o entendimento sobre o esforço de tornar sustentável e prazeroso o seu modo de vida, entender como funcionam aos estabelecimentos da agricultura familiar (sistema de produção), as relações familiares e comunitárias, o desenvolvimento histórico e suas causas e efeitos, o uso de recursos, o processo de tomada de decisões, as estratégias e prioridades, questões mercadológicas, os principais limites e as expectativas. Enfim, há necessidade de um conhecimento que transcende as questões técnicas (especialidades) e econômicas. A agricultura não é apenas uma coleção de cultivos agrícolas e de animais, trata-se de um complexo sistema que possui uma infinidade de relações e que, além de sofrer consignações provindas da situação biofísica, é determinada também por suas características socioculturais, econômicas, ambientais e políticas.

Na agronomia e na agricultura convencional a população de plantas cultivadas ou o número de animais de criação é o centro da atenção. Um produtor tenta maximizar o desempenho dessa população manejando os vários fatores do complexo ambiental. Contudo, quando a sustentabilidade de todo o agroecossistema é a prioridade, esse foco estreito sobre as necessidades de uma população geneticamente homogênea torna-se totalmente inadequado (Gliessman, 2000).

Portanto, há necessidade de se considerar os processos de interação entre populações que se estabelecem em nível de comunidade e de ecossistema. E nesse sentido que se pretende analisar a experiência relatada neste ensaio, como uma ação exitosa que pode ser potencializada considerando os aspectos sistêmicos de produção e produtividade, de segurança, de continuidade e de identidade. Essa análise não pretende desenvolver avaliações de caráter científico e de mérito, mas apenas socializar uma experiência de um sistema de produção que tem logrado êxito ao longo dos anos, e tem como referência os princípios da agroecologia. Considerar e valorizar esse tipo de experiência praticada por agricultores parece ser o mínimo de compromisso da sociedade.

### **Considerações finais**

Ancorado no pensamento de Boaventura de Souza Santos, este texto buscou refletir sobre a atual crise global e a hegemonia continuada dos padrões econômicos, sociais, culturais e políticos que conduziram o mundo a este momento histórico têm sustentado um discurso de ausência de alternativas, frequentemente envolto em um pessimismo conformado. As Epistemologias do Sul são uma proposta de expansão da imaginação política para lá da exaustão intelectual e política do Norte Global, traduzida na incapacidade de enfrentar os desafios deste século, que ampliam as possibilidades de repensar o mundo a partir de saberes e práticas do Sul Global e desenham novos mapas onde cabe o que foi excluído no decorrer da história.

O campo da agroecologia tem assumido relevância e visibilidade na contemporaneidade, sustentando a crítica ao modelo hegemônico de sociedade e de desenvolvimento capitalista e defendendo mudanças para um outro paradigma de desenvolvimento sustentável dentre eles no espaço rural. Essa mudança se expressa no esforço da “transição agroecológica” que vem ajudando a ressignificar tanto o debate do “desenvolvimento rural”, quanto o próprio sentido de rural sob outros marcadores teórico-conceituais e políticos.

Tendo em vista o atual quadro de destruição ambiental e de problemas sociais, a partir da década de 1970, os resultados da aplicação das estratégias convencionais de desenvolvimento já começavam a se mostrar insuficientes para dar conta das crescentes condições de desigualdades e de exclusão social. A sustentabilidade do planeta está em risco e tende a se agravar com o passar dos anos. Reconhecer, valorizar e dar visibilidade às experiências sustentáveis pode significar um passo à frente na responsabilidade com a atual geração, mas especialmente com as gerações futuras.

A transição de uma agricultura convencional para ecológica norteia-se em um 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.

Os novos paradigmas de produção, que levem em conta o correto manejo dos recursos naturais, o desenvolvimento de sistemas mais autônomos e resilientes, a eficiência energética e os alimentos com qualidade biológica, a implementação de circuitos curtos entre produção e consumo, a solidariedade, a cidadania, entre outros fatores, podem representar uma nova forma de entendimento sobre a vida e, sobretudo, de vida com qualidade.

Pensar a agroecologia a partir de uma perspectiva pós-abissal é urgente. Diante disso, cabe questionar: Quais projetos de desenvolvimento são defendidos pelos movimentos e organizações

que se dizem agroecológicos? Estes movimentos e organizações, para além do capitalismo, consideram o patriarcalismo e o colonialismo como formas de opressão? Se sim, como ou de que forma isso está presente? Tem sido através da transição agroecológica?

Por fim, a agricultura de base ecológica pode oferecer múltiplas soluções aos problemas do meio ambiente, econômicos e sociais. A eficácia e o sucesso de um desenvolvimento sustentável dependerão não somente de condições de produção, marketing e organização, mas, sobretudo, do compromisso dos agricultores e o design da região programada e planejada. Com o objetivo de assegurar um desenvolvimento independente e duradouro nas áreas rurais muito tem que ser feito no futuro. Um desenvolvimento projetado e planejado é fundamental para o crescimento com sucesso da agroecologia. Isto inclui não somente colaboração na produção, *marketing* e *lobby* político, mas também cooperação na pesquisa. A experiência analisada neste artigo representa uma entre tantas que se multiplicam no Brasil e no mundo, e que podem servir de referência para ampliar quantitativamente e qualitativamente as experiências concretas de produção com base nos princípios da agroecologia.

## Referências

ALTIERI, M. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

ARAÚJO, Carla Graziela. **O sentido produzido sobre a agroecologia pelas mulheres**: vivências e existências em Arroio Grande. Tese (Doutorado em Política Social e Direitos Humanos) – Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos, Universidade Católica de Pelotas. Pelotas, RS, 2022.

BALEM, Tatiana Aparecida; SILVEIRA, Paulo Roberto. **Agroecologia**: além de uma ciência, um modo de vida e uma política pública. Santa Maria: UFSM, v. 200, 2002.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia**: alguns conceitos e princípios, 2004. Disponível em: <http://www.planetaorganico.com.br/trabCaporalCostabeber.htm/>. Acesso em: 28 ago. 2018.

CORRÊA, Sérgio Roberto; NASCIMENTO, Douglas. MST, agroecologia e educação do campo na Amazônia: um estudo sob o enfoque das Epistemologias do Sul. **Rev. Tempos Espaços Educ.** São Cristóvão, Sergipe, Brasil, v. 12, n. 29, p. 299-324, abr./jun. 2019.

DELGADO, G. C., BERGAMASCO, S. M. P. P. (orgs.). **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

ELIAS, D. Relações campo-cidade. **Texto para o Seminário: Relações Campo-Cidade, Reestruturação Urbana e Regional no Brasil**, 2012. Disponível em: [www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-D-Elias.pdf/](http://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/07-D-Elias.pdf/). Acesso em: 27 ago. 2018.

GOMES, Fúlvio de M. As Epistemologias do Sul de Boaventura de Sousa Santos: por um resgate do sul global. **Revista Páginas de Filosofia**, v.4, p, 39-54, dez 2012.

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre. Editora da UFRGS, 2000.

GLIESSMAN, S. R. Sustainable agriculture: an agroecological perspective. **Advances in Plant Pathology**, v.11, p.45-57, 1995.

JACOB, Luciana. Agroecologia. **Dicionário Alice**. Coimbra-Portugal: Centro de Estudos Sociais, 2019. Disponível em: [https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id\\_lingua=1&entry=2443 /](https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=2443/).

KARNOPP, Erica. **Kleinbauern zwischen konventioneller und ökologischer Landwirtschaft**: das Beispiel der Region Vale do Rio Pardo Brasilien. Tese de Doutorado. Tübingen, 2004.

- LOPES NETO, Antônio Augusto. **Caderneta Agroecológica: Empoderando Mulheres, Fortalecendo a Agroecologia**. MG, 2018.
- LUGO PEREA, Leyson Jimmy; RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Luz Helena. **Perturbando el texto agroecológico: anotaciones para una (Urgente) des-colonización de el agroecologia**, 2020.
- MEIRELLES, L. **A Certificação de Produtos Orgânicos - caminhos e descaminhos**. Ipê, RS, 2003.
- PETERSEN, P., MUSSOI, E.M., DAL SOGLIO, F. **Institutionalization of the Agroecological Approach in Brazil: Advances and Challenges**, 2013
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. São Paulo: Cortez, 1995.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**. Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 63, out. 2002, p. 237-280.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais** - n.º 78. Coimbra: Almedina, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. A filosofia à venda, a douda ignorância e a aposta de Pascal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 2008, 80, 11-43.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Construindo as Epistemologias do Sul: **Antologia essencial**. Vol. II: Para um pensamento alternativo de alternativas. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2018, p. 343-350.

# **Escala de Iliberalismo: Uma Ferramenta Metodológica para a Mensuração e Comparação do Comportamento Estatal diante de Minorias Étnico-religiosas**

Bruno Mendelski

## **Introdução**

A dificuldade de muitas democracias liberais em lidar construtivamente com grupos de matrizes distintas da maioria da sociedade, representa um desafio para a sustentação do modelo do Estado-nação liberal. Como garantir o respeito às liberdades fundamentais de todos os indivíduos, incluindo aqueles que expressam tradições e heranças essencialmente distintas da maioria? Como varia entre os países, a defesa dos direitos fundamentais das minorias? A Escala de Iliberalismo<sup>1</sup>, enquanto ferramenta analítica, procura contribuir para o entendimento dos questionamentos acima. Ela consiste em um esforço metodológico original destinado a investigar o comportamento governamental face às minorias étnico-religiosas<sup>2</sup> no marco da salvaguarda dos direitos fundamentais.

Nesse processo, a Escala de Iliberalismo tem como limitação a questão da universalização dos princípios liberais. Essa problemática é inerente à visão liberal e associa-se aos impasses vinculados ao relativismo cultural. A presente pesquisa reconhece essa dificuldade e posiciona-se contrariamente a ambições do tipo

---

<sup>1</sup> O presente trabalho é derivado de parte da tese de doutorado do autor, defendida no Instituto de Relações Internacionais da UNB e que contou com períodos sanduíches da Universidade de Istambul e na Sciences Po, Paris.

<sup>2</sup> Minorias como as comunidades LGBT não são abarcadas na proposta, ainda que o tipo de discriminação sofrida por membros dessas comunidades seja, muitas vezes, similar ao das minorias étnico-religiosas. Assim, quando nos referimos ao termo minoria, está-se aludindo às minorias étnico-religiosas.

imperialista cultural, marcado por posições etnocêntricas e orientalistas no trato com os diferentes povos.

Ademais, a Escala de Iliberalismo espera contribuir junto ao campo dos estudos comparados de democracia, identidade, Desenvolvimento Regional e Relações Internacionais. A partir da proposição de conceitos e indicadores, procura-se fornecer os instrumentos necessários para a comparação do comportamento dos Estados para com suas minorias. A disponibilização de marcadores consistentes, garante a aplicabilidade dos recursos da Escala de Iliberalismo a qualquer país, fomentando a sua comparação com seus pares, por meio do desenvolvimento de um índice de iliberalismo.

A exposição e discussão da proposta está organizada da seguinte forma. A primeira seção apresenta o embasamento teórico da Escala de Iliberalismo. Após, é exposto o arcabouço metodológico. A próxima seção discorre sobre a Escala de Iliberalismo, detalhando seus níveis. Posteriormente, são realizadas as considerações finais sobre o empreendimento metodológico.

### **Arcabouço teórico da Escala de Iliberalismo**

A Escala de Iliberalismo se norteia, teoricamente, pelo conceito de liberalismo de Locke (2001) e de iliberalismo de Rosanvallon (2001). O primeiro é entendido como o respeito às três liberdades fundamentais: direito à vida e ao tratamento igualitário, direito à liberdade e direito à propriedade. Já o segundo, é concebido como a antítese do liberalismo, ou seja, como a negação das liberdades lockeanas.

O liberalismo, apesar de suas diversas abordagens, possui como tronco comum a defesa da liberdade individual contra o poder estatal ou societal (Matteucci, 1998). Para Merquior (2014), o liberalismo clássico se caracteriza como um corpo de formulações teóricas que defende um Estado constitucional e uma ampla margem de liberdade civil. Em termos doutrinários, há três

elementos: a teoria dos direitos humanos, o constitucionalismo e a economia clássica liberal (*Ibidem*). Para o presente estudo, considera-se o liberalismo em suas perspectivas constitucionais e de direitos humanos.

Nesse sentido, resgata-se aqui, as observações de John Locke, o primeiro autor de grande influência a teorizar sobre o estabelecimento das condições de liberdade, razão pela qual ele é considerado um dos pais do liberalismo. Locke (2001) expõe seu argumento visando limitar o poder estatal absolutista e garantir as liberdades individuais. O autor (2001), sistematizando os princípios fundamentais do governo, aponta três elementos que serviram de base para o pensamento liberal: (1) garantia dos direitos dos cidadãos à vida e ao tratamento igualitário perante a lei, à liberdade (expressão, opinião e crença) e à propriedade; (2) busca pelo bem público; (3) punição para quem violasse os direitos dos outros. Nos interessa neste trabalho, as inferências de Locke sobre as liberdades individuais, expostas no item (1) acima (Merquior, 2014; Rodas, 2010).

Conforme lembra Bobbio (2004), a defesa e institucionalização das liberdades fundamentais acompanharam o processo histórico do Estado democrático liberal. O autor (2004) coloca que as declarações de direitos do homem (iniciando com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, até a Declaração Universal dos Direitos Humanos - DUDH de 1948) foram, centralmente, guiadas no pensamento liberal clássico, sobretudo em Rousseau e Locke. A DUDH, além de ser moldada pelo pensamento liberal tradicional, também se constitui em um marco na defesa das liberdades individuais. A salvaguarda da igualdade de direitos entre os indivíduos e a proteção contra a discriminação, expressos nos artigos da DUDH, relevam-se elementos essenciais para o mapeamento das violações as liberdades individuais das minorias étnico-religiosas, conforme advoga o trabalho. Minorias são compreendidas segundo a definição proposta pelo Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos: uma minoria étnica, religiosa ou linguística é qualquer grupo de pessoas que

constitui menos da metade da população em todo o território de um Estado cujos membros compartilham características comuns de cultura, religião ou idioma ou uma combinação de qualquer um deles (Ohchr, on-line, p. 1).

Os trinta artigos da DUDH englobam grande gama de áreas nas quais sustenta-se a necessidade de garantia dos direitos individuais. Esses princípios auxiliam na investigação das violações dos direitos fundamentais das minorias. Nesse sentido, a combinação das liberdades lockeanas com as diretrizes da DUDH, compõe um preciso instrumento teórico-metodológico para a investigação do respeito às liberdades individuais.

Já o conceito de iliberalismo, ainda que não possua uma definição aceita consensualmente, sua essência reside na defesa de princípios antagônicos ao liberalismo (Riley, 2007). De acordo com Rosanvallon (2001) iliberal é aquela cultura política que desqualifica em seu princípio, a visão liberal.

A nomenclatura iliberalismo ganhou relevância acadêmica a partir do final dos 1990, através do conceito de democracia iliberal de Zakaria (Bozoki, 2017). Para Zakaria (1997), a democracia liberal requer não somente eleições livres e justas, como também a proteção constitucional dos direitos individuais (direitos políticos, liberdades civis e direitos de propriedade). A democracia iliberal, por sua vez, ocorre quando eleições livres e justas são combinadas com uma sistemática negação dos direitos constitucionais. Ou seja, destaca-se que a violação dos direitos fundamentais também ocorre em países democráticos.

Definidos os conceitos de liberalismo e iliberalismo, a proposta da escala de iliberalismo, também, se ampara nas ideias de Kymlicka (1995), a respeito da teoria liberal dos direitos das minorias. Para o autor, atualmente, praticamente todas as democracias liberais são multinacionais, multiétnicas, ou ambas, sendo um desafio acomodar essas diferenças de maneira democrática e liberal (1995, p. 26). Kymlicka argumenta que apenas a teoria liberal tradicional dos direitos humanos não é suficiente para lidar satisfatoriamente com a aplicação das liberdades das

minorias, na medida que, o processo usual de tomada de decisão majoritária estatal coloca as minorias vulneráveis a uma injustiça significativa nas mãos da maioria (1995, p. 5). Assim, exige-se algumas garantias específicas às minorias, intitulados por Kymlicka (1995) como *direitos diferenciados de grupo*: (i) *direitos de autogoverno*, (ii) *direitos poliétnicos*, (iii) *direitos especiais de representação*.

Os *direitos de autogoverno* se relacionam às minorias nacionais, concebidas como sociedades distintas e potencialmente autogovernadas, incorporadas a um Estado maior (Kymlicka, 1995). Conforme o autor, os *direitos de autogoverno* delegam poderes a unidades políticas menores, de modo que uma minoria nacional não possa ser vencida ou superada pela maioria em decisões que são de particular importância para sua cultura, como questões de educação, imigração, desenvolvimento, linguagem e direito da família (1995, p. 37). Isso, geralmente, assume a forma de federalismo ou terras reservadas, como pode ser visto na autonomia da província de Quebec, e do território de Nunavut, no Canadá, e nas terras reservadas aos índios nos EUA.

Os *direitos poliétnicos* por sua vez, auxiliam grupos étnicos e minorias religiosas a expressarem sua particularidade cultural, sem que isso prejudique seu sucesso nas instituições econômicas e políticas da sociedade dominante (Kymlicka, 1995, p. 37). Essas distinções buscam promover a integração na grande sociedade, argumentando que as instituições devem ser adaptadas para refletir a crescente diversidade cultural da população (1995, p. 181). Os *direitos poliétnicos* se expressam no ensino escolar sobre a importância das minorias e da diversidade cultural, no apoio do Estado à manutenção do patrimônio étnico e cultural das minorias e nas isenções de leis que prejudicam esses grupos, devido as suas práticas religiosas (como o uso de lenço islâmico em público).

Os *direitos de representação especial* são uma resposta à desvantagem sistêmica no processo político que torna impossível que as visões e interesses dos grupos minoritários sejam efetivamente representados nos principais fóruns legislativos do

país (Kymlicka, 1995, p. 37). Deve ser planejado como medida temporária, e na prática, normalmente assumem a forma de assentos parlamentares reservados para as minorias, ou listas eleitorais separadas para essas comunidades, de modo que alguns legisladores são eleitos apenas por sufragistas dos grupos minoritários.

Em suma, os direitos das minorias são um complemento necessário à teoria liberal tradicional dos direitos humanos. Os direitos das minorias, além de compatíveis com a liberdade individual, também devem contribuir para seu avanço, através da promoção da igualdade entre a minoria e a maioria, e o estímulo à diversidade cultural.

### Enquadramento metodológico da Escala de Iliberalismo

Situada no enquadramento liberal (clássico e contemporâneo) mencionado acima, a Escala de Iliberalismo sugere cinco níveis para a mensuração da ação estatal perante as minorias, oscilando entre a mais extrema possibilidade de iliberalismo (*iliberalismo expurgatório*) até a perspectiva mais liberal (*liberalismo pleno*). Cada uma das categorias se associa, respectivamente, ao comportamento base do poder público frente às minorias, conforme ilustra a figura abaixo:

Figura 1 - A Escala de Iliberalismo



Fonte: Elaborado pelo autor

Metodologicamente, as categorias propostas seguem a premissa weberiana (1999) de *tipo ideal*. Para Weber (1999), o *tipo ideal* é uma construção mental empregada para a investigação e

sistemática caracterização de uma situação concreta, a partir do estabelecimento de um modelo que representa a manifestação plena do fenômeno. Em outras palavras, “ênfatizam-se determinados traços da realidade até concebê-los na sua expressão mais pura, que jamais se apresenta assim nas situações efetivamente observáveis” (Cohn, 2003, p. 9). A fixação de um conceito do *tipo ideal*, possibilita, metodologicamente, a análise dos fatos empíricos tendo como ponto de partida o arquétipo ideal, a partir da aproximação ou distanciamento do objeto de estudo ao modelo ideal.

Desse modo, a elaboração de cinco categorias ideais de manifestação do liberalismo e iliberalismo, atende ao anseio metodológico weberiano de criação de modelos ideacionais destinados a atuarem como ferramentas analíticas para o exame da realidade social. Ademais, segundo Weber “o objetivo de construir tipos ideais não é comparar uma situação empírica com o tipo ideal, mas comparar várias situações empíricas entre si, através do meio do tipo ideal e derivar hipóteses testáveis que são responsáveis pelos vários desvios (1999, p. 110).

Por conseguinte, cada uma das cinco gradações da escala vincula-se a uma postura ideacional no sentido weberiano diante as minorias, conforme ilustrado na figura 1. A identificação e pertencimento estatal a um dos cinco níveis propostos é executada por meio do grau de observância às liberdades lockeanas. Estas, por sua vez, são examinadas através de questionamentos baseados nos indicadores da Freedom House, acerca da democracia liberal.

A instituição estadunidense avalia os países e territórios por meio de 10 indicadores de direitos políticos<sup>3</sup> 15 indicadores de liberdades civis<sup>4</sup>, cada um deles compostos por perguntas que

---

<sup>3</sup> As questões que investigam os direitos políticos são agrupadas em três subcategorias: Processo Eleitoral (3 questões), Pluralismo Político e Participação (4) e Funcionamento do Governo (3) (FREEDOM HOUSE, 2020).

<sup>4</sup> As interrogações que investigam as liberdades civis são agrupadas em quatro subcategorias: Liberdade de Expressão e Crença (4 questões), Direitos Associativos e Organizacionais (3), Estado de Direito (4) e Autonomia Pessoal e

objetivam mensurar a sua execução na prática. Dado o foco da Escala de Iliberalismo nos direitos das minorias étnicos-religiosas, apenas os questionamentos associados a esse segmento foram adaptados à proposta deste capítulo (FREEDOM HOUSE, 2020).

As interrogações objetivam medir o tipo de resposta executada pelo Estado perante sua responsabilidade em garantir os direitos fundamentais das minorias, que podem variar em: (v) *impossibilidade*, (iv) *restrita*, (iii) *parcial*, (ii) *satisfatória*, (i) *plena*. As cinco posturas se relacionam, respectivamente, com os cinco níveis propostos pela escala: *iliberalismo expurgatório* (v), *iliberalismo sectário* (iv), *iliberalismo moderado/liberalismo precário* (iii), *liberalismo aceitativo* (ii) e *liberalismo pleno* (i).

Dado que são sugeridos quatro itens referentes à análise do papel estatal diante de minorias (direito à vida, direito ao tratamento igualitário, direito à liberdade, e direito à propriedade), o pertencimento a ao menos três destes, indicará a gradação de liberalismo ou iliberalismo o qual se relacionará.

Nessa perspectiva, e em virtude da essência da própria ferramenta metodológica proposta, uma *escala*, os objetos examinados serão dispostos de acordo com a maior ou menor aderência ao total dos quatro indicadores. Tomemos, como exemplo, um país que se encaixe como *iliberalismo sectário* em quatro marcadores (direito à vida, direito ao tratamento igualitário, direito à liberdade) e *iliberalismo moderado/liberalismo precário* no eixo direito à propriedade. A sua aderência aos itens acima torna o Estado em questão não apenas vinculado ao *iliberalismo sectário*, mas também posicionado em um espectro mais *iliberal* do que *liberal*. Esse trânsito dentro das categorias é coerente com a complexidade e multiformidade das posturas estatais diante de suas minorias. A próxima seção aprofunda o modelo da Escala do Iliberalismo.

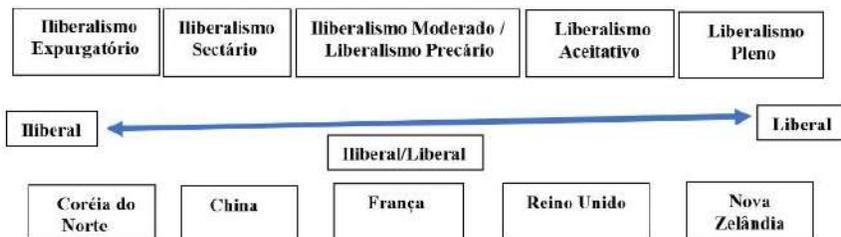
---

Direitos Individuais (4) (*Ibidem*).

## O detalhamento da proposta Escala de Iliberalismo

Os países indicados abaixo representam exemplos contemporâneos. As próximas subseções discutem as propostas de categorias da Escala de Iliberalismo.

Figura 2 - A Escala de Iliberalismo e seus tipos ideais



Fonte: Elaborado pelo autor

### O iliberalismo expurgatório

Esse nível representa a condição mais extrema que o iliberalismo pode se manifestar. O termo “expurgatório” sintetiza o modo como o governo lida com a *diferença*: ela é suprimida, eliminada, *expurgada*. Por isso, o *iliberalismo expurgatório* adquire traços muito similares aos regimes totalitários. De acordo com Arendt (2012), o totalitarismo visa destruir a individualidade, almejando uma sociedade homogênea, habitada por indivíduos atomizados e isolados.

No espectro do *iliberalismo expurgatório* toda a *diferença* é excluída. Assim, não apenas minorias étnico-religiosas são perseguidas, mas qualquer um que se oponha ao regime. O exemplo que mais se aproxima da categoria é o regime norte-coreano, e, historicamente, a Alemanha Nazista. Em ambos, o iliberalismo é dominante, com o Estado procurando controlar todos os níveis da atividade humana.

Arendt (2012) argumenta que o primeiro passo para o domínio total é matar a personalidade e extinguir os direitos dos indivíduos,

situação que inicia quando determinados segmentos são excluídos da proteção legal. Essa assunção encontra-se no centro da tentação iliberal: o tratamento legal desigual entre os membros da sociedade abre espaço para a legitimação de práticas iliberais. No caso do *iliberismo expurgatório*, que, assim como os outros graus da escala, se constitui em um *tipo ideal*, assume-se que todas as liberdades lockeanas são desrespeitadas.

A primeira liberdade lockeana, o direito à vida, é sintetizada pela impossibilidade do Estado em garantir a proteção pessoal contra o uso ilegítimo da força física, materializado no sistemático uso da violência via tortura, prisões, execuções e detenções em campos de trabalhos forçados. A retenção de pessoas em campos igualmente objetiva separar os indivíduos que não se encaixam no padrão oficial imposto pelo regime. Na Coreia do Norte, nota-se que o país é dominado por uma ditadura dinástica e totalitária, que empreende sistemáticas detenções arbitrárias e um sistema pervasivo de vigilância. Além disso, o Estado mantém um sistema de campos para prisioneiros políticos, marcados por trabalhos forçados, torturas, fome e outras atrocidades (FREEDOM HOUSE - NORTH KOREA REPORT, 2020, p.1).

Nesses sistemas políticos, outra característica comum é a constante e difundida vigilância à população, derivada do permanente desejo iliberal do governo em controlar seus cidadãos. De acordo com Arendt: “nos regimes totalitários, a categoria de suspeito engloba toda a população; todo pensamento que desvia da linha governamental oficial é posto sob suspeita, independente do campo da atividade humana que ocorra” (2012, p. 571). Dessa forma, a relação entre governo e sociedade estrutura-se pelo nível de adesão dos últimos ao regime. Inexiste, destarte, quaisquer possibilidades de tratamento igualitário por parte das leis, políticas e práticas aos vários segmentos da população.

Igualmente, a liberdade é permanentemente cerceada, devido à repressão e a imposição constante da doutrina oficial. Acerca das liberdades de religião, expressão e de associação, o *iliberismo expurgatório* preconiza o expurgo e a criminalização de toda

manifestação religiosa ou de opinião que se apresente contrária ao padrão oficial. A respeito da liberdade de associação, ela é plenamente tolhida por uma política de partido único que criminaliza qualquer tipo de associação não chancelada pelo poder público. Boa parte desses elementos são identificados na Coreia do Norte, calcada em intensa doutrinação, e em uma ampla rede de monitoramento das atividades públicas e privadas de seus cidadãos (FREEDOM HOUSE - NORTH KOREA REPORT, 2020).

Em relação à última liberdade lockeana, nota-se a ausência de liberdade e igualdade econômica, bem como da própria propriedade privada, em virtude do total controle estatal da economia. A economia também sofre com a corrupção em larga escala. O caso norte-coreano, ainda que conte com um pequeno número de atividades privadas, é marcado pela forte centralização governamental (*Ibidem*).

### **O iliberalismo sectário**

Esta forma de iliberalismo, embora menos extrema que o nível *expurgatório*, também constitui uma concreta ameaça para os direitos fundamentais das minorias. A principal diferença entre esses dois tipos de iliberalismo reside na intensidade da relação frente as minorias: o *iliberalismo expurgatório* visa *expurgar* a diferença, enquanto o *iliberalismo sectário* deseja *enquadrá-la* e *controlá-la* por meio da *institucionalização da discriminação*. O país que mais se aproxima das características dessa versão do iliberalismo é a China, assim como a Arábia Saudita.

O primeiro indicador, respeito ao direito à vida, manifesta-se na restrita possibilidade de proteção contra a utilização ilegítima de força física. O *iliberalismo sectário* congrega o recorrente uso da violência via tortura, prisões, execuções e trabalhos forçados para as minorias. Na China, constata-se o amplo emprego da ameaça do uso da força via prisões arbitrárias e torturas. Além disso, contempla-se no país, técnicas de disciplinarização de minorias étnicas-religiosas via confinamento em campos de “reeducação”.

Este ponto é observado na detenção de centenas de milhares de uigures, cazaques, huis e falun gongs (minorias étnico-religiosas) em centros de “reeducação política” na China (FREEDOM HOUSE - CHINA REPORT, 2020, p. 3).

O segundo e o terceiro marcadores no trato às minorias, o direito ao tratamento igualitário e à liberdade, transcorrem de maneira restrita, através de uma forte discriminação legal, coexistindo cidadanias de 1ª e 2ª classe. Segmentos societais não vinculados ao grupo preponderante são abertamente marginalizados por meio de legislações e práticas. Aliás, a denominação *sectária* deriva do favorecimento do grupo dominante, em franco detrimento aos demais.

O exemplo chinês mostra que posições divergentes à ideologia oficial (tibetanos budistas, uigures muçulmanos, seguidores do Falun Gong), são representadas como uma ameaça ao Estado. Na província chinesa de Xinjiang, os uigures muçulmanos enfrentam restrições e penalidades relacionadas a aspectos de sua aparência com conotações religiosas, como véus que cobrem o rosto nas mulheres ou barbas longas nos homens (*Ibidem*).

Além disso, o intenso movimento de vigilância, bem como a criminalização da dissidência, procura *controlar* suas minorias no *iliberalismo sectário*. Isso acontece por meio de prisões e designação arbitrárias de grupos como terroristas, restringindo sensivelmente a liberdade de expressão dos cidadãos. A liberdade de associação e participação política, por sua vez, é fortemente controlada pelo governo, o qual se configura como regime de partido único. Somam-se ainda, medidas efetivas para *disciplinar* a liberdade religiosa, amplos constrangimentos a manifestações religiosas dissidentes, proibição para construção de templos, de demonstrações religiosas, apontamento estatal de líderes religiosos, monitoramento de associações religiosas, etc.

O estudo empírico da realidade atual chinesa mostra que Pequim cada vez mais implanta sistemas de vigilância em massa para aumentar o controle sobre a sociedade, além de punir e constranger indivíduos, jornalistas e demais organizações que

abertamente criticam o regime. O governo chinês igualmente restringe a prática religiosa a somente cinco fés, dispondo de um notável controle sobre as nomeações de pessoal, publicações, finanças e inscrições para seminários de entidades religiosas. Também ocorre o assédio policial, tortura, detenção arbitrária e prisão de grupos religiosos fora do controle estatal (HUMAN RIGHTS WATCH, 2020, p. 138).

O último marcador, a liberdade econômica, é por sua vez, restrita, no *iliberalismo sectário*. Essa atividade é marcada pela intimidade entre público e privado, normatização da discriminação econômica entre os grupos estatais e recorrentes confiscos. Ou seja, os direitos de propriedade são frágeis e estão diretamente conectados às relações com o governo. Boa parte dessas características são vistas na China, que possui direitos de propriedade fracos e grande controle sobre a economia (FREEDOM HOUSE - CHINA REPORT, 2020, p. 7).

### **O iliberalismo moderado/liberalismo precário**

Esta construção conceitual envolve o limiar entre as concepções iliberais e liberais, oscilando entre a *marginalização* e a *indiferença* em relação às minorias. Em outras palavras, coexistem comportamentos que permitem a discriminação, mas também que garantem os direitos fundamentais. Sua denominação de iliberalismo é *moderada* pois a exclusão das minorias é *parcial*, ao passo que sua condição liberal é *precária* visto que a garantia das liberdades fundamentais além de básica, não envolve nenhum mecanismo *afirmativo* de empoderamento. Ou seja, parte da precariedade desse estágio do liberalismo reside na ausência dos *direitos diferenciados de grupo*. O caso analisado para esse conceito é a França.

Referente ao primeiro indicador, concebe-se que o *iliberalismo moderado/liberalismo precário* parcialmente é capaz de manter o comprimento do direito à vida. A violência e o uso da tortura e detenções arbitrárias ocorrem eventualmente, e não de forma disseminada, conforme acontece no *iliberalismo sectário*. Nesse

contexto, pressupõem-se raras execuções e a inexistência de trabalhos forçados e/ou campos de confinamento.

O próximo marcador, o direito ao tratamento igualitário, é sintetizado por mínimas garantias constitucionais e eventuais discriminações legais e societais. Isso significa que as minorias estão sujeitas a frequentes pressões assimilacionistas por parte do grupo majoritário, com o Estado atuando apenas parcialmente para assegurar os direitos fundamentais das minorias. Visualiza-se uma considerável 'antipatia' da maioria por um ou mais segmentos minoritários. Nesse contexto, ainda que exista a salvaguarda legal das minorias, muitas vezes não existe disposição estatal em garantir o cumprimento *de facto* dos mesmos, ou, pode ocorrer, não obstante, a existência de algumas legislações que contribuem para a discriminação dos grupos.

Assim, têm-se que as liberdades de religião, expressão e associação das minorias dispõem de um ambiente adverso para se concretizarem. Ainda que o cenário legal seja mínimo, na prática, o exercício da liberdade enfrenta condições adversas. Convive-se com constrangimentos societais (notável discriminação face às minorias) e legais (legislações que restringem o uso de vestimenta e/ou práticas religiosas em público). Também, percebe-se que as minorias são marginalizadas dos grandes espaços de debate público, assim como sua capacidade de organização e associação é tímida.

No que diz respeito ao direito à propriedade e igualdade de oportunidades econômicas, o *iliberalismo moderado/liberalismo precário* pressupõe desigualdade de chances econômicas e frágeis liberdades econômicas para as minorias, com a marginalização de certos grupos, razão que contribui para o tensionamento em sua relação com a maioria.

A relação da França com sua minoria muçulmana apresenta interessantes harmonizações com o ideal do *iliberalismo moderado/liberalismo precário*. Esta minoria é percebida com desconfiança dos franceses, e os concidadãos islâmicos, vistos como 'diferentes' da maioria (Louati, 2017). Nesse cenário, o direito à vida é somente parcialmente atendido, no que diz respeito ao uso

moderado da força perante os islâmicos. Dados de pesquisas anteriores (Mendelski, 2020; Klausser, 2018) mostram que medidas como o estado de emergência francês (2015-17) atingiram de sobremaneira a minoria muçulmana, minando o seu direito ao tratamento igualitário.

A efetivação das liberdades de religião, expressão e associação dos muçulmanos franceses possui igualmente um caráter frágil. Contribui para isso, animosidade societal ao Islã: 60% dos franceses pensam que essa religião é incompatível com os valores do país (*Le Monde*, 2017), e para quase metade dos franceses (46%), existe um choque fundamental entre o Islã e os valores do país (Yougov, 2019). Agrega-se a constatação da CCIF (2017), de que o poder público francês representa o principal executor da islamofobia no país. Assim, nota-se que o exercício das liberdades individuais dos muçulmanos é constrangido por (i) uma postura adversa da sociedade civil, e por (ii) políticas públicas como as leis 2004-228, 2010-1192, estado de emergência e leis sobre o *burkini* que restringem, indiretamente, a visibilidade do Islã em público (Mendelski, 2020).

Por fim, há uma grande discriminação econômica contra islâmicos franceses e imigrantes do Norte da África (FREEDOM HOUSE, 2020). Nota-se igualmente, que práticas discriminatórias na contratação de funcionários tanto no setor público, quanto privado, excluem minorias do Magreb, Oriente Médio, Ásia e África subsaariana de igualdade de acesso ao emprego (US COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2019: FRANCE, 2020).

## **O liberalismo aceitativo**

A partir desse nível da escala, têm-se uma diferente abordagem do Estado perante suas minorias, com o início de medidas de empoderamento das mesmas, via *direitos diferenciados de grupo*. A nação que se situa mais próxima dessa abordagem conceitual ideal é o Reino Unido. O *liberalismo aceitativo* preconiza

uma postura satisfatória no que diz respeito à preservação dos direitos individuais. Assim, a possibilidade de proteção contra o uso ilegítimo de força física é respondida de modo satisfatório, através da garantia da proteção contra a violência. O direito ao tratamento igualitário por parte das leis, políticas e práticas aos vários segmentos da população também é assegurado por meio de prerrogativas constitucionais, ainda que eventuais discriminações aos segmentos minoritários ocorram. O direito à liberdade é atendido de forma satisfatória e impulsionado pelo emprego preliminar dos *direitos diferenciados de grupo* às minorias. Contudo, constata-se que a integração e participação das minorias ainda não é *plena*, situação que distingue essa gradação do liberalismo ao nível subsequente. A terceira liberdade lockeana é caracterizada pela frequente liberdade econômica e garantia da propriedade. Os grupos minoritários, ainda que não sofram discriminações econômicas explícitas, enfrentam alguns obstáculos no que diz respeito à plena igualdade de oportunidades econômicas.

Dentro da realidade empírica, observa-se que o Reino Unido, em termos do respeito ao direito à vida, garante a proteção contra a vida, inexistindo de modo considerável o direcionamento da violência contra determinados grupos. Complementarmente, nota-se a ausência de significativos relatos de tortura e prisões arbitrárias realizadas pelo Estado. O direito ao tratamento igualitário geralmente é respeitado, apesar de grupos minoritários, como os muçulmanos, relatarem ocasionais discriminações (US COUNTRY REPORTS ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2019: UNITED KINGDOM, 2020, p. 3; FREEDOM HOUSE: UNITED KINGDOM REPORT, 2020). As liberdades de religião, expressão e associação das minorias no Reino Unido são atendidas de forma satisfatória, calcadas na adoção de políticas de empoderamento (*direitos diferenciados de grupo*).

Primeiramente, sobre os *direitos poliétnicos* nota-se que a educação da diversidade na abordagem multiculturalista foi formalmente concebida na Lei de Reforma da Educação (1988), e desde 2010, houve uma atualização curricular, a fim de garantir o

respeito e tolerância pela diversidade racial e étnica. No entanto, existem lacunas em relação à coesão social efetiva e à pluralidade étnica e racial (Mathieu, 2016; Uberoi; Modood, 2013).

Há também o financiamento público de práticas e eventos étnico-religiosos. Anualmente, desde 2006, o programa *Awards for All do Big Lottery Fund* financia projetos e iniciativas com o objetivo de melhorar as condições socioeconômicas das minorias do Reino Unido. Além disso, o governo criou o *2016 Hate Plan* para desafiar as crenças discriminatórias e fomentar o diálogo étnico-religioso, concedendo expressivas doações a igrejas e templos, bem como a escolas confessionais que não sejam da religião majoritária (Mathieu, 2016; US REPORT ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM FOR 2018: UNITED KINGDOM, 2019).

Ocorre também isenções às suas minorias, em questões religiosas, especialmente para acomodação com código de vestimenta. Os judeus e muçulmanos na Grã-Bretanha ganharam a desobrigação do fechamento de atividades produtivas no domingo e a legislação de abate de animais. Também, destaca-se que os militares geralmente fornecem aos adeptos de grupos religiosos minoritários, capelães de sua fé (*Ibidem*).

Quanto aos *direitos de representação especial*, ainda que inexistam políticas formais nesse tema, nos últimos anos, os grupos minoritários conseguiram aumentar sua participação nos principais partidos políticos (FREEDOM HOUSE: UNITED KINGDOM REPORT, 2020, p. 6). No entanto, de acordo com o Parlamento do Reino Unido (2019), embora a população do país tenha 13,8% de indivíduos de origem étnica minoritária, em setembro de 2019, pouco mais de 8% dos membros da Câmara dos Comuns (câmara baixa da Inglaterra) eram de origens étnicas não brancas. Nas câmaras legislativas dos outros integrantes do Reino Unido, o número foi ainda menor: em maio de 2019, 1,6% dos membros do Parlamento escocês e 3,3% do Parlamento galês eram de origens étnicas minoritárias. Nenhum dos membros da Assembleia da Irlanda do Norte foi registrado como pertencente a um grupo étnico minoritário (PARLAMENTO DO REINO UNIDO, 2019).

Por fim, o direito à propriedade e igualdade de oportunidades econômicas é respeitado satisfatoriamente no Reino Unido. Porém, geralmente as minorias, enfrentam padrões de vida abaixo da média nacional (FREEDOM HOUSE: UNITED KINGDOM REPORT, 2020).

## O liberalismo pleno

O último nível da escala representa o espectro mais avançado de contemplação dos pressupostos liberais, com as minorias, mais do que *aceitas, incluídas*. A constituição do *liberalismo pleno* significa o alcance total dos direitos fundamentais. Nesse ponto é importante recordar que esse conceito, assim como os anteriores, são construções do *tipo ideal*, segundo a perspectiva weberiana, isto é, “não se manifestam na realidade em sua plena pureza conceitual, ou apenas de forma esporádica o fazem” (Weber, 2003, p. 109).

Por conseguinte, o *liberalismo pleno* indica que o Estado emprega um grande conjunto de políticas em prol das minorias, desenvolvendo uma *cultura de empoderamento*, avançando sob as bases estabelecidas no *liberalismo aceitativo*. Na realidade empírica, o exemplo que mais se aproxima das bases desta gradação do liberalismo *liberalismo pleno* é a Nova Zelândia, seguido do Canadá.

A denominação do último grau da Escala de Liberalismo remete ao *pleno* atendimento a todas as liberdades lockeanas, acrescido da garantia aos *direitos diferenciados de grupo*. Para o primeiro indicador, a liberdade lockeana de direito à vida, constata-se que a Nova Zelândia não apresenta relatos de tortura e nem de prisões arbitrárias realizadas pelo Estado. Ademais, as taxas de crimes violentos são baixas e os residentes têm recursos legais para buscar reparação (FREEDOM HOUSE: NEW ZEALAND COUNTRY REPORT, 2020; US COUNTRY REPORT ON HUMAN RIGHTS PRACTICES FOR 2019: NEW ZEALAND, 2020, p. 1).

A respeito do direito ao tratamento igualitário, o país dispõe do 1993 *Human Rights Act*, que protege os indivíduos contra discriminação, sendo suas determinações geralmente respeitadas

na prática. Contudo, o grupo Maori (16% da população) e os habitantes das Ilhas do Pacífico, ainda sofrem parcialmente com a discriminação em escolas, no local de trabalho e no sistema de saúde (NEW ZEALAND SOCIAL INDICATORS, 2019; FREEDOM HOUSE: NEW ZEALAND COUNTRY REPORT, 2020).

No quesito liberdade de religião, expressão e associação, o governo introduziu legislação nacional e outras estruturas de políticas públicas para garantir o tratamento igualitário das pessoas, reduzindo as disparidades entre as comunidades minoritárias e majoritárias. São exemplos, os órgãos: *Ministry for Pacific Peoples* (1990), *Ministry of Maori Development* (1992) e *Office of Ethnic Communities* (2000) (Singham, 2006).

O país mantém uma política de longo prazo que busca o empoderamento das minorias. Destaca-se o *Equal Employment Opportunity* (1988), que visa garantir a representação pública das minorias étnicas e o *Maori Language Act* (1987), que busca promover a língua Maori e transformar o país em uma nação bilíngue de fato até 2028 (*Ibidem*).

A Nova Zelândia também apresenta exemplos (embora desiguais) dos três *direitos diferenciados de grupo* de Kymlicka: *autogoverno, poliétnicos e direitos de representação de grupo especial*. Dos três, o primeiro é o menos desenvolvido, embora sua dimensão não possa ser ignorada. O povo Maori desfruta de algum nível de direitos de governo autônomo, em suas comunidades, por meio da reserva de algumas áreas específicas. Nesses espaços, eles exercem o direito consuetudinário Maori por meio de estatutos em comunidades Maori (MULTICULTURALISM POLICY INDEX - NEW ZEALAND, 2011).

Os *direitos poliétnicos*, por meio das escolas, buscam promover os valores multiculturalistas, refletindo tanto a diversidade cultural do país, quanto o lugar especial dos Maori. As escolas podem adaptar o currículo para refletir as realidades locais e contratar funcionários sensíveis à cultura. (MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX - NEW ZEALAND, 2019).

No campo do apoio às práticas étnico-religiosas, desde 1986, o *Community Organization Grants Scheme* fornece suporte a uma variedade de entidades comunitárias, com foco em organizações de minorias étnicas. Ademais, o governo não exige registro de grupos religiosos, facilitando sua operação (MULTICULTURALISM POLICY INDEX - NEW ZEALAND, 2011); US REPORT ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM FOR 2019: NEW ZEALAND, 2020).

Em relação aos *direitos especiais de representação*, a população Maori dispõe de sete dos assentos eleitorais reservados no Parlamento. Considerando a composição étnica do país e os dados da última eleição, consta-se que os parlamentares maoris estão sobre representados, o povo do Pacífico está quase representado e os deputados asiáticos estão sub-representados (FREEDOM HOUSE: NEW ZEALAND COUNTRY REPORT, 2020; KIWI, 2019; NEW ZEALAND SOCIAL INDICATORS, 2019).

Por fim, o direito à propriedade, também apresenta um cenário favorável às minorias neozelandesas. O governo vem tentando corrigir os abusos da colonização por meio da assinatura de acordos reparatórios com os povos indígenas. Em 1995, a tribo Waikato-Tainui recebeu uma compensação de terras e dinheiro estimada em NZ\$170 milhões, além de um pedido formal de desculpas pela invasão britânica às suas terras. Em 2008, um acordo com sete tribos Maori permitiu que eles recebessem 535.000 acres de terras florestais, bem como pagamentos anuais de aluguel de cerca de NZ\$13 milhões. Em 2013, um acordo com a tribo Ngati Haua resultou no recebimento de NZ\$178 milhões e na devolução de várias propriedades de terra (TEARA, 2019; UNPO, 2008; NEW ZEALAND GOVERNMENT, 2013).

---

<sup>5</sup> Abreviação para *New Zealand Dólar*, Dólar Neo Zelandês.

## Apontamentos finais sobre a proposta da Escala de Iliberalismo

Este capítulo apresentou a proposta de Escala de Iliberalismo para minorias étnico-religiosas. Sua função é servir como uma ferramenta metodológica para o exame do comportamento dos Estados frente às suas minorias, possibilitando tanto a comparação entre os países, quanto a averiguação de sua aderência aos princípios liberais. A complexa relação entre maioria e minorias demanda um olhar minucioso, capaz de compreender criticamente o processo de acomodação democrática das *diferenças*. O Estado é o objeto investigado pois, justamente, é ele que detém o monopólio legítimo da força, amparado na legitimidade das leis.

Partindo do entendimento teórico de liberalismo como o respeito aos direitos fundamentais lockeanos, complementados pela teoria de direitos humanos de Kymlicka (1995), e de iliberalismo como a antítese desse processo, desenvolveu-se categorias *ideais* (na conceituação weberiana) para o estudo da realidade empírica. O resultado se manifesta em uma escala, que permite situar os países em diferentes gradações liberais/iliberais conforme as suas ações.

Ancorado nesse enquadramento, a Escala de Iliberalismo concebe cinco níveis que se associam com a postura *ideal* dos Estados frente às minorias: *ataque* (iliberalismo expurgatório), *discriminação* (iliberalismo sectário), *indiferença e marginalização* (iliberalismo moderado/liberalismo precário), *tolerância* (liberalismo aceitativo) e *inclusão* (liberalismo pleno). Esses diferentes estágios são úteis para a constatação que minorias étnico-religiosas podem receber distintos tratamentos no que diz respeito às suas liberdades, de acordo com o país que estão localizadas. Ademais, auxilia na identificação dos níveis existentes entre o direito *legal* e sua observância *prática*.

Outro ponto que o estudo da Escala de Iliberalismo revelou, consiste na constatação de que o trato com as minorias é um processo eminentemente *político*. São decisões políticas que determinam o tipo de relação frente a *diferença* representada pelas

minorias. Notou-se que quanto mais autoritário é o Estado, mais restritivo ele é com as minorias, dado a fragilidade de seu poder legítimo, ao passo que quanto mais sólida é a democracia, mais inclusiva e participativa se encontram as minorias.

Por fim, a Escala de Iliberalismo também chama a atenção para a complexidade e multiformidade dos conceitos de liberalismo e iliberalismo. A criação de um diálogo entre teoria e empirismo, potencializou a construção de conceitos do *tipo ideal*, relevantes para a compreensão apurada das diferentes formas que liberalismo e iliberalismo adquirem. A possibilidade de identificação e sistematização dos distintos comportamentos estatais em relação ao respeito às liberdades individuais, via um arcabouço teórico-metodológico consistente, frente a uma realidade eminentemente difusa e caótica, consiste em um dos principais aportes oferecidos pela Escala de Iliberalismo.

## Referências

- ARENDDT, H. **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo.** São Paulo: Companhia de Bolso, 2012.
- BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOZOKI, A. Illiberal Democracy Belongs to the Hybrid Regimes. In: **Public Seminar**, 2017.
- CCIF - Collectif Contre l'islamophobie en France. In: **Rapport CCIF 2018: rapport sur l'islamophobie pendant l'année 2017.** Paris, 2018.
- COHN, G. (org.). Introdução. In: WEBER, M. **Sociologia.** Trad. Amélia Cohn e Gabriel Cohn. São Paulo: Editora Ática, 2003, p. 5-34.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World Research Methodology**, 2020.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2019 – China.** 2020.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2018 - France.** 2020.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2019 – New Zealand.** 2020.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2019 – North Korea.** 2020.

FREEDOM HOUSE. **Freedom in the World 2019 - United Kingdom.** 2020.

KLAUSSER, N. Les enseignements du contentieux de l'état d'urgence tirés par le Centre de Recherches et d'Etudes sur les Droits Fondamentaux (CREDOF). In: **RAPPORT CCIF 2018: rapport sur l'islamophobie pendant l'année 2017, 2018.**

KYMLICKA, W. **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights.** Oxford: Oxford University Press, 1995.

HUMAN RIGHTS WATCH. **Expõe relatórios sobre direitos humanos no mundo.** 2020

LE MONDE. "L'Immigration et l'Islam Demeurent des Sujets Clivants en France". 3 de julho 2017.

LOCKE, J. **Segundo Tratado sobre o Governo Civil.** Petrópolis: Vozes, 2001.

LOUATI, Y. Islamophobia in France: National Report. In: BAYRAKLI, E; HAFEZ, F. (eds). **European Islamophobia Report 2016.** SETA - Foundation for Political, Economic and Social Research, 2017, p. 183-212.

MATHIEU, F. The failure of state multiculturalism in the UK? An analysis of the UK's multicultural policy for 2000–2015. **Ethnicities**, vol. 18, n. 1, p. 43-69, 2016.

MATTEUCCI, N. Liberalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G (orgs.). **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UnB, 1998.

MENDELSKI, B. The French State of Emergency: marginalization of the Muslim minority as a consequence of state self-legitimation. In: FELDMAN, O. (Ed). **The Rhetoric of Political Leadership:**

Logic and Emotion in Public Discourse. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, p. 69-85, 2020.

MERQUIOR, J. O **Liberalismo**: Antigo e Moderno. São Paulo: É Realizações, 2014.

MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX. Mostra dados da Nova Zelândia. 2019.

MULTICULTURALISM POLICY INDEX. Apresenta dados sobre a Nova Zelândia. 2011. Disponível em: <<https://www.queensu.ca/mcp/>>.

NEW ZEALAND GOVERNMENT. **Deed of Settlement Between the crown and Ngāti Hauā**. 18dejulhode2013.

NEW ZEALAND SOCIAL INDICATORS. **Representation of ethnic groups in government**. 2019.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948.

PARLAMENTO DO REINO UNIDO. Ethnic diversity in politics and public life. **House of Commons Library**, 2019.

RILEY, A. (Tribal) Sovereignty and Illiberalism. **California Law Review**, vol. 95, nº 3, 2007, p. 799-848.

RODAS, F. El Contrato Social Liberal: John Locke. **Revista Coherencia**, v. 7, nº 13 Jul-Dez, 2010, p. 99-132.

ROSANVALLON, P. Fondements et problèmes de l' illibéralisme français. **Séances Publiques**, 2001.

SINGHAM, M. Multiculturalism in New Zealand: the need for a new paradigm. **Aotearoa Ethnic Network Journal**, vol.1, n.1, p.33-37, jun 2006.

TEARA. 150 years since the attack on Rangiaowhia in the NZ Wars. **The Encyclopedia of New Zealand**. 2019.

UBEROI, V.; MODOOD, T. Inclusive Britishness: A Multiculturalist Advance. **Political Studies**, vol. 61, n. 1, p. 23-41, 2013.

UNREPRESENTED NATIONS & PEOPLES ORGANIZATION – UNPO. Maori: Historic Dealwith NewZealand Government, 2008

US DEPARTMENT OF STATE. **Country Reports on Human Rights Practices**, 2019.

US DEPARTMENT OF STATE. **Reports on human rights practices for 2019: France**, 2020.

US DEPARTMENT OF STATE. **Reports on human rights practices for 2019: New Zealand**, 2020.

US DEPARTMENT OF STATE. **Reports on human rights practices for 2019: United Kingdom**, 2020.

US DEPARTMENT OF STATE. **International Religious Freedom Reports**.

US DEPARTMENT OF STATE. **Report on international religious freedom for 2019: New Zealand**, 2020.

US DEPARTMENT OF STATE. **Report on international religious freedom for 2018: United Kingdom**, 2019.

YOUGOV. Western/MENA Attitudes to Religion Portray a Lack of Faith in Common Values. *YouGovCambridgeCentre*, 2019.

WEBER, M. **Sociologia**. São Paulo: Ática, 2003.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

ZAKARIA, F. The Rise of Illiberal Democracy. **Foreign Affairs**. Nov./Dec., 1997.



# **Economia Ecológica, Economia Ambiental e Bioeconomia: O Meio Ambiente na Economia**

Silvio Cezar Arend  
Maurício Wamms da Luz

## **Introdução**

Um dos grandes desafios que a sociedade global contemporânea enfrenta é a de transformar o atual modelo econômico de desenvolvimento. Uma dialética entre um modelo já consolidado, amplamente dependente do consumo de combustíveis fósseis (petróleo, carvão) e do consumo exacerbado de recursos naturais, principalmente dos não renováveis, produzindo uma degradação acentuada do meio ambiente (Foley *et al*, 2011), e outro que busca o equilíbrio, a sustentabilidade e a redução dos impactos ambientais a partir da obtenção de recursos através de fontes renováveis (Heijman, 2016). Segundo Silva, Pereira e Martins (2018), o segundo busca construir um sistema produtivo mais sustentável, que promova produtos mais limpos e seguros (Aquilani *et al*, 2018), através da inovação e da redução, reutilização e reciclagem dos recursos produzidos (Andersen, 2007).

Nesta discussão sobre uso de energia, modelo de desenvolvimento, impactos climáticos, etc., surge a discussão da Bioeconomia. Na própria definição da FAO, que trabalha a ideia de uma economia sustentável, está a discussão sobre o início do uso do conceito de Bioeconomia, que começa a aparecer nos anos 1960. Sua utilização mais atual, para o final do século 20 e que começa ter uma força ainda maior no início da primeira década do século 21, tem origem a partir de dois geneticistas mexicanos, Juan Enriquez Cabot e Rodrigo Martinez, que trazem esta linha de ver os negócios a partir da genômica e da biotecnologia. Como geneticistas vão

repensar e trazer a partir da sua experiência a capacidade de transformar o conhecimento da biotecnologia e da genômica em produtos, em negócios.

Ao mesmo tempo, para Costa (2019), é necessário considerar a construção histórica tanto da economia quanto do meio ambiente. A bioeconomia enquanto proposta de ação busca equacionar o interesse do capital, ou seja, o aumento da produção e do consumo, com os problemas de escassez e de disponibilidade dos recursos naturais.

A partir disso se começa a repensar ou trazer para o âmbito da economia uma aproximação entre ciência, tecnologia e biotecnologia genômica, os avanços decorrentes desta área para a geração de novos produtos e novos processos que são aplicados em diversas áreas, pensando a biotecnologia como algo central hoje na agenda econômica. O que na verdade se pensa e enxerga é um potencial grande de aplicações, produtos e processos gerados, como, por exemplo, em várias áreas como bioplástico, biocombustíveis, fármacos, vacinas, ou seja, pensar um conjunto de inovações que podem ser colocadas no processo produtivo.

Porém, toda esta discussão deve passar pela necessidade de repensar nossa pegada ecológica, pois o modelo atual, apesar destes avanços, gera um consumo muito maior, em torno de 1,7 vezes a capacidade de regeneração dos ecossistemas. Sem reduzir a pegada ecológica, a cada ano o dia de ultrapassagem da terra ocorre mais cedo. A partir dos anos 1970, o aprofundamento do modelo produção e consumo intensivo levou à situação atual, que limita as possibilidades de consumo das gerações futuras.

Este conjunto de reflexões é objeto deste artigo. Iniciando com esta preocupação introdutória geral, na sequência se examinam as concepções da Economia Ecológica e da Economia Ambiental, as duas principais vertentes que tentam entender a interrelação entre a atividade econômica e o meio ambiente, analisando seus pressupostos e visão de mundo. Na seção seguinte apresentam-se as principais conceituações e objetivos da Bioeconomia, procurando entender sua visão de mundo e as implicações para o

processo econômico e a questão ambiental atual. Analisando a Bioeconomia no contexto das duas principais correntes teóricas, são apresentadas as considerações finais deste capítulo.

### **Economia Ecológica e Economia Ambiental: dois paradigmas antagônicos**

O debate sobre a Economia Ecológica e a Economia Ambiental inicia pela alteração do pensamento crítico da própria economia, tanto como ciência quanto como prática. Cavalcanti (2010) aponta que tal transformação decorre da percepção da conexão entre o sistema ecológico e o sistema produtivo, ou seja, a relação entre meio ambiente, produção e consumo. Indo além e se apropriando do conceito de sustentabilidade, Cechin e Veiga (2010) afirmam que a utilização dos recursos, energéticos e materiais, pelas atividades produtivas, além do acúmulo e do reflexo da poluição no ambiente, “mostra o grau de importância da influência da atividade econômica de uma geração sobre a atividade das gerações futuras” (Cechin; Veiga, 2010, p. 42-43).

É na virada da década de 1970 que tal transformação adquire lugar de destaque no cenário global, com a aproximação meio ambiente e economia acontecendo decorrendo de três grandes fatores (Andriuci, 2009). Sobre estes três fatores, Oliveira (2017) sintetiza-os da seguinte forma:

...o primeiro fator se destaca pelo aumento da poluição em países desenvolvidos, principalmente nos Estados Unidos e Japão. O segundo está associado ao aumento no valor do petróleo entre os anos 1973 a 1979, o que instigou um debate sobre a viabilidade permanente deste recurso natural. E o terceiro fator, preponderante desta aproximação entre meio ambiente e economia, foi o relatório denominado ‘Os Limites do Crescimento’, que enfatiza que se o crescimento da população e da economia se mantivessem, o meio ecológico não teria condições de continuar a suprir tamanha demanda de produção e consumo, o que causaria diversos impactos negativos sociais, ambientais e econômicos (Oliveira, 2017, p. 89-90).

Segundo Oliveira (2017), a Economia Ecológica, iniciada ainda na década de 1960 e ampliada na década seguinte, ganha notoriedade nos anos 1980 a partir da fundação da *International Society for Ecological Economics* (ISEE). O principal autor do período – e ainda uma das grandes referências da área – é o matemático, estatístico e economista Nicholas Georgescu-Roegen, que tem como principal contribuição incorporar o conceito de entropia e a crítica à crença da economia como um sistema fechado.

Georgescu-Roegen (1971) constrói sua crítica a partir da discussão da entropia, conceito baseado na relação entre matéria, energia, produtos, serviços e resíduos, através dos processos de produção e consumo. No âmbito da produção, as atividades produtivas se valem tanto da matéria quanto da energia para a produção de produtos e serviços. Essa transformação não deve ser vista como exclusiva dos sistemas produtivos – apesar de acelerar o processo – sendo também uma realidade inerente aos seres vivos: ao consumirem o quanto necessitam de um recurso, transformam o restante em resíduos. Ainda segundo o autor, a entropia se apresenta sob baixa entropia e alta entropia: a baixa entropia diz respeito aos recursos, ou seja, os bens naturais, enquanto que a alta entropia representa os resíduos e a poluição.

A teoria proposta por Georgescu-Roegen foi ampliada por autores como Cechin e Veiga (2010), Daly (2004), Cavalcanti (2010) e outros. Dentre as principais contribuições teóricas está a compreensão da necessidade de repensar a busca pelo contínuo aumento da produção, entendendo os reflexos decorrentes desta estratégia, sendo necessário pensar noutros termos, o que leva à discussão do “decrescimento”. Ora, tal perspectiva representa ao mesmo tempo a busca por uma diminuição da demanda por recursos naturais, principalmente através da substituição destes por outros, ou seja, a utilização de recursos de “melhor qualidade”<sup>1</sup>. Ainda, sobre a utilização do capital natural, é possível

---

<sup>1</sup>Por “melhor qualidade” entende-se um recurso que apresenta menor demanda unitária em relação aos demais.

complementar que a prudência no uso de recursos naturais representa a urgência de se garantir a manutenção desse capital para as gerações futuras, em um nível que forneça um padrão de bem-estar, ao menos, semelhante ao atual (Martins, 2017).

Portanto, a Economia Ecológica pode ser compreendida e, ao mesmo tempo, diferenciada da visão convencional da economia, a partir da inserção do fluxo circular de bens e da renda no âmbito da biosfera, ao utilizar-se dos “princípios da termodinâmica, abrangendo o fluxo monetário mais os fluxos de matéria e energia no ambiente” (Martins, 2017, p. 141) e levando em conta a entropia no processo de produção econômica.

Considerando os apontamentos realizados, a principal particularidade da Economia Ecológica e que a destoa da Economia Ambiental, a busca por uma sustentabilidade forte, representada pela busca pela manutenção do capital natural, tem como base a capacidade de suporte (*carrying capacity*) dos ecossistemas, ao passo que já está consolidada a finita elasticidade das capacidades biofísicas. Para os autores desta vertente a diferença entre o capital natural e o capital construído está justamente no valor intrínseco, também denominado de valor de existência. O Quadro 1 elenca esta e outras características antagônicas das economias Ecológica e Ambiental.

É justamente a visão de sustentabilidade que distancia as economias Ecológica e Ambiental. Enquanto na Economia Ecológica há um protagonismo do meio ambiente, dos recursos naturais e da garantia aos direitos das gerações futuras, na Economia Ambiental o âmbito do crescimento econômico e a temática ambiental na forma de sujeição às regras de funcionamento da economia, têm lugar de destaque.

**Quadro 1 – Antagonismo nos conceitos norteadores das economias Ecológica e Ambiental**

Aspecto	Economia Ecológica	Economia Ambiental
Dimensão Temporal	Múltiplas escalas: de dias a éons (tempo geológico)	Curto prazo
Objetivo básico no nível macro	Sustentabilidade econômico-ecológica; decrescimento ou economia estacionária	Crescimento econômico
Objetivo básico no nível micro	Sustentabilidade econômico-ecológica	Conservação de espécies e ecossistemas
Hipótese sobre o progresso tecnológico	Prudência; cuidado ao inserir novas tecnologias	Otimismo
Postura acadêmica	Transdisciplinar	Disciplinar
Entorno natural	O entorno é reconhecido a partir do valor econômico	Análise das relações entre os sistemas econômico e ecológico
Recursos naturais	São limitados, finitos e insubstituíveis.	São limitados, mas passíveis de serem substituídos por capital manufaturado
Mecanismo de análise	Teoria de sistemas; multicritérios	Cálculos de custos e benefícios, considerando as externalidades
Serviços ambientais	Reconhece o alto valor de existência, para o todo	Reconhece o valor, em valor de mercado
Outras espécies	Considera o direito à sobrevivência e ao desenvolvimento de todas as espécies	Considera a importância da conservação, com ênfase em espécies chaves.
Equidade intergeracional	Garantia dos direitos das futuras gerações	Não contempla
Modo de sustentabilidade	Sustentabilidade forte	Sustentabilidade fraca

Fonte: Adaptado de Martins (2017)

Segundo Pearce e Turner (1995), na Economia Ambiental há uma busca pelo crescimento econômico, que ao mesmo tempo visa ao bem-estar e à preservação dos recursos naturais. Quanto ao

segundo ponto, percebe-se que, apesar do discurso, o interesse pela preservação não é justificado pela preocupação com as gerações futuras, caso da Economia Ecológica, mas sim pela garantia de que o estoque de capital natural disponível possibilite a manutenção e perpetuação do ritmo de crescimento observado e projetado.

A Economia Ambiental é orientada por duas grandes regras: “primeiro a utilização de bens naturais não pode ser acima das capacidades dos ecossistemas se renovarem; e segundo não jogar resíduos além da capacidade do meio ambiente de assimilação ou deterioração dos materiais não utilizáveis” (Oliveira, 2017, p. 97). Constata-se assim a relação entre o objetivo básico micro e macro da Economia Ambiental e os recursos naturais, que se dá através do interesse pela descoberta de novos recursos. Por novos recursos entende-se a “criação” de recursos manufaturados que substituam os recursos naturais finitos. Desta forma, o que se têm é o capital construído agindo de forma a possibilitar a manutenção do sistema produtivo ao invés de uma preocupação real para com o meio ambiente, seus ecossistemas e espécies.

Indo além e relacionando com os conceitos basilares da Economia Ecológica, é plausível supor que a tentativa da Economia Ambiental de manter o nível de crescimento econômico a partir da substituição dos recursos naturais por manufaturados potencializa o fenômeno da degradação ambiental. Ao considerar que a simples substituição e a continuidade do uso desenfreado de recurso (e dos posteriores resíduos gerados) pode impulsionar um processo acentuado de entropia e de degradação ambiental. Em relação à entropia, o que haveria seria a transferência de utilização de energia de baixa entropia para alta entropia, reduzindo o estoque total de energia disponível.

A Economia Ambiental, por estar preocupada com o crescimento econômico, ao discutir a questão ambiental sob o viés da economia convencional e ao valorar os recursos naturais, não o faz pelo seu valor intrínseco, mas sim pelo seu valor comercial e monetário. Em relação a este ponto, Ballesterro (2008) considera que o crescimento sustentável é possível, do ponto de vista da

Economia Ambiental, enquanto que para Fernandez (2011) não há uma clara preocupação para com as gerações futuras, ao considerar que um recurso natural só tem valor se tiver utilidade para o sistema produtivo. Por este motivo, tornar-se-ia justificável o entendimento de que, sob a perspectiva teórica da Economia Ambiental, “a problemática ambiental se resolverá a partir do momento em que ocorrer a privatização dos recursos naturais, ou seja, é devido à falta de valor dos bens naturais e ausência de direitos de propriedade que o meio ambiente é degradado” (Oliveira, 2017, p. 97).

Portanto, percebe-se que apesar de terem origens próximas e por ambas considerarem a relação entre a economia e o meio ambiente, o ponto de mais distanciamento entre ambas economias se faz presente no método de análise tal relação. Enquanto que a Economia Ambiental se vale de instrumentos da economia neoclássica, incorporando o meio ambiente às leis (neoclássicas) de funcionamento do mercado, a Economia Ecológica se apropria de estudos transdisciplinares para discutir tanto a questão social quanto a deterioração e transformação do sistema ecológico decorrentes do processo econômico.

### **Bioeconomia: uma síntese ou mais do mesmo?**

É possível principiar a discussão sobre a Bioeconomia<sup>2</sup> a partir da concepção qualitativa, proposta por McCormick e Kautto (2013) e ampliada por Silva, Pereira e Martins (2018, p. 282), pela qual é

---

<sup>2</sup> Cabe apontar que a bioeconomia também é abordada pela literatura a partir do termo “economia biofundamentada”. Neste caso, “é uma economia que utiliza biorrecursos renováveis, bioprocessos eficientes e aglomerações eco industriais para produzir bioprodutos, empregos e renda sustentáveis” (Horlings; Marsden, 2011, p. 147). Assim, da mesma forma que a bioeconomia, considera áreas que agregam conhecimento, a exemplo da medicina, biotecnologia industrial, agricultura e outros. Entretanto, diferente do debate que se propõe, percebe-se que há um afinilamento da discussão em torno das aplicações industriais das quais destacam-se as produções de biomassas e biocombustíveis, controladas por grandes conglomerados multinacionais.

definida como “um conjunto de atividades nas quais os blocos de construção básicos para materiais, produtos químicos e energia são derivados de recursos biológicos renováveis”. Indo além, considerando a definição posta e os pressupostos do desenvolvimento econômico, percebe-se que há o aprofundamento da relação, já estabelecida, entre agentes e entidades do setor primário, da indústria e dos serviços. Relação vista como a reunião de segmentos num processo maior e coletivo (IPEA, 2017). Em consonância a esta visão, para Willerding *et al.* (2020) a Bioeconomia pode ser compreendida como resultante da dinâmica e o processo de criação de bens e produtos, num determinado território, que tenham origem em recursos da biodiversidade e que sobre esses seja agregado valor. Agregação de valor que se origina em conhecimentos das ciências básicas, das ciências aplicadas e do setor tecnológico.

A definição do que é a Bioeconomia não se apresenta como um sonoro consenso. Pelo contrário, é possível encontrar distintas definições, que, contudo, compartilham alguns pressupostos, tais como a origem em atividades primárias, a integração tanto da economia quanto dos recursos biológicos no debate, mas principalmente a utilização de avanços tecnológicos e inovações que visem e oportunizem uma produção mais sustentável, seja do ponto de vista econômico ou da utilização de recursos naturais renováveis ou não (IPEA, 2017; Silva, Pereira e Martins, 2018; McCormick; Kautto, 2013).

Como ciência, a Bioeconomia busca a construção de um projeto de desenvolvimento socioeconômico que esteja ancorado nos pressupostos da sustentabilidade, ou ao menos que aproximem ao máximo a sustentabilidade do crescimento econômico (Meijas, 2019). Georgescu-Roegen (1971) pode ser considerado como um dos pioneiros na análise da relação entre a economia e a biologia, partindo da insustentabilidade de um crescimento desenfreado, ao notar que a manutenção do consumo estabelecido no momento não é compatível com a capacidade de renovação dos recursos naturais disponíveis. O recurso a esse entendimento de Georgescu-Roegen

e seus apontamentos a respeito da entropia também são frequentemente citados como fonte original de preocupação da Bioeconomia, enquanto proposta de ação para redução da entropia do processo econômico.

Costa (2019) salienta que a Bioeconomia, do ponto de vista econômico, mais precisamente a partir do pensamento neoclássico de reconhecer e buscar o ótimo econômico e de promover o melhor custo/benefício, ou seja, maior margem de lucro, afasta-se das proposições de Georgescu-Roegen, pois “a taxa de produtividade dos recursos não garante a igualdade da taxa de desconto já que está em função de variáveis que não correspondem a dinâmica biológica” (Costa, 2019, p. 25). Indo além, Enríquez (2010) assevera que o estoque de recursos, quando discutido sob a perspectiva da biologia, não é fixo e tende a apresentar uma evolução proporcional às condições naturais, ficando limitado à capacidade de suporte do ecossistema, enquanto que sob o viés da economia é muito provável que aumente a pressão, pois o nível de extração de recursos naturais normalmente é superior à capacidade de regeneração dos ecossistemas.

Para Silva, Pereira e Martins (2018), o conceito de Bioeconomia permite ser analisado do ponto de vista da construção histórica, ao carregar consigo uma transição entre o histórico e o contemporâneo. Isto por considerar que inicialmente a Bioeconomia surgiu para dar conta da produção e da comercialização de alimentos e produtos “naturais<sup>3</sup>”. As inovações tecnológicas, aqui postas como processos biotecnológicos, possibilitaram a transformação de matérias-primas em produtos sofisticados, casos históricos como da cerveja e do vinho e, mais recentemente, dos medicamentos e outros. Estes, por sua vez, passam a integrar o que hoje se considera como Bioeconomia Moderna.

Tal apontamento é corroborado pela definição dada à Biotecnologia durante a Convenção sobre Diversidade Biológica da

---

<sup>3</sup> Neste momento os autores utilizam-se dos alimentos, dos produtos florestais e têxteis (algodão e lã) para exemplificar os produtos “naturais”.

Organização das Nações Unidas de 1992: *““Biotechnology” means any technological application that uses biological systems, living organisms, or derivatives thereof, to make or modify products or processes for specific use”* (ONU, 1992, p. 3).

Em contraponto, a Comissão Europeia entende que a Bioeconomia compreende, mas não se limita a, todos os setores e sistemas que dependem de recursos biológicos, bem como de suas funções e princípios. São exemplos de biorrecursos: animais, plantas, microrganismos e biomassa derivada, incluindo resíduos orgânicos. Indo além, para a Comissão Europeia, a Bioeconomia, do ponto de vista da produção, incluem e interligam *“land and marine ecosystems and the services they provide; all primary production sectors that use and produce biological resources (agriculture, forestry, fisheries and aquaculture); and all economic and industrial sectors that use biological resources and processes to produce food, feed, bio-based products, energy and services”* (EUROPEAN COMMISSION, 2012a, p. 4).

Por fim, para a Comissão Europeia a Bioeconomia deve ser estruturada a partir de questões norteadoras, como apresentado no Quadro 2. A primeira, originada de sua transversalidade, se propõe a abranger os desafios sociais interconectados, *“como a segurança alimentar, a escassez de recursos naturais, a dependência de recursos fósseis e a mudanças climáticas, ao mesmo tempo em que alcança o crescimento econômico sustentável”* (EUROPEAN COMMISSION, 2012b, p. 9, tradução nossa).

**Quadro 2** – Questões norteadoras da Bioeconomia na Comissão Europeia

Questão Norteadora	Aspecto	Definição
Desafios da sociedade	Garantia da segurança alimentar	Desenvolvimento de uma base de conhecimentos para um aumento sustentável da produção primária; Incentivo a mudanças nos padrões de produção e consumo; Apoio a cadeias de abastecimento alimentar mais eficientes em termos de recursos, em consonância com o Roteiro para uma Europa Eficiente na

		Utilização de Recursos e a Iniciativa de Crescimento Azul.
	Gestão sustentável dos recursos naturais	Melhorar a base de conhecimento e promover a inovação para alcançar aumentos de produtividade, garantindo o uso sustentável de recursos e aliviando o estresse no meio ambiente.
	Redução da dependência de recursos não renováveis	Tornar a UE hipocarbónica; Melhorar a base de conhecimento e promover a inovação para produzir biomassa de qualidade; Entender a disponibilidade e demanda de biomassa atual e futura e a competição entre usos de biomassa; Tornar as fontes alternativas de carbono e energia mais acessíveis
	Mitigação e adaptação às mudanças climáticas	Apoiar o desenvolvimento de sistemas produtivos com redução das emissões de gases com efeito de estufa; Promover a substituição de processos de produção de carbono, energia e uso intensivo de água por outros mais eficientes; Substituição parcial de produtos não renováveis por produtos de base biológica mais sustentáveis;
	Competitividade europeia	Inovação e diversificação dos setores da bioeconomia; Crescimento da produção primária sustentável; Treinamento e demanda de mão-de-obra qualificada; Investimento público e privado.
Desenvolver uma bioeconomia coerente	Política coerente	Melhorar a interação entre as políticas existentes de apoio à bioeconomia em nível da UE e dos Estados-Membros; Incentivo ao investimento privado; Investimento em P&D; Facilitar o intercâmbio de conhecimento; Assumir um papel de liderança na promoção da transição para uma bioeconomia global.
	Investimento em conhecimento, inovação e competências	Apoio contínuo e crescente de financiamento público e investimento privado; Preencher a lacuna de informação e conhecimento e a barreira institucional e conceitual entre pesquisadores,

		inovadores, produtores, usuários finais, formuladores de políticas e a sociedade civil; Implementação de programas de pesquisa em bioeconomia.
	Governança participativa e diálogo informado com a sociedade	Modelos participativos que envolvam cidadãos e usuários finais; Ampliação do acesso da sociedade a informações referentes às propriedades dos produtos e os impactos dos padrões de consumo e estilo de vida; Formulação de políticas e escolhas sociais informadas.
	Novas infraestruturas e instrumentos	Apoiar biorrefinarias integradas e diversificadas, incluindo usinas locais de pequena escala; Promover o desenvolvimento de cadeias de abastecimento e instalações sustentáveis; Desenvolvimento de padrões de produtos claros e inequívocos e critérios de sustentabilidade em nível europeu e internacional.

Fonte: Adaptado de European Commission (2012)

A segunda é a compreensão da necessidade de desenvolver uma Bioeconomia coerente. Assim, são necessárias ações específicas que visem maximizar o impacto da P&D na Bioeconomia. Para isso se faz necessária a priorização de um quadro político mais coeso, o aumento de investimentos em pesquisa e desenvolvimento de mercados de base biológica e uma comunicação mais próxima com a sociedade.

Em contraponto à Comissão Europeia, nos Estados Unidos da América a Bioeconomia adquire um caráter mais “técnico e prático”, também conhecido como “*Bioeconomy Vision*” – Visão de Bioeconomia – tendo como principais pressupostos a substituição de recursos fósseis por matéria-prima à base de biomassa e o protagonismo da biotecnologia (Doe *et al.*, 2016).

Sobre a visão de Bioeconomia é pertinente complementar que:

A Visão inclui avaliar benefícios e impactos e avaliar abordagens para expandir de forma sustentável a produção de combustíveis, energia e

produtos baseados em biomassa ao longo de toda a cadeia de abastecimento (desde a produção de matérias-primas até sua conversão e uso final). Esses esforços exigirão análises, mecanismos financeiros, contratação de serviços, pesquisa, desenvolvimento e implantação de matérias-primas, tecnologias de conversão, fabricação, infraestruturas, políticas e regulamentos e desenvolvimento de mercado de produtos. A expansão da bioeconomia de forma sustentável aumentará a diversidade energética e a segurança a longo prazo. Ele vai fornecer benefícios econômicos, ambientais e sociais adicionais, como a redução das emissões de gases de efeito estufa, crescimento e gestão responsável de diversas fontes de biomassa e resíduos. Os esforços resultarão em nação mais verde e mais forte, com diversos novos setores econômicos que aumentam a competitividade dos EUA (Doe *et al.*, 2016, p. 5, tradução nossa).

Ora, neste caso a Bioeconomia é discutida a partir das ações necessárias para a transição e implementação de um sistema industrial – produção, intermediários e produtos finais – mais sustentável, objetivando a geração de benefícios socioeconômicos e ambientais, que pode ser observado sob o âmbito de 9 benefícios distribuídos em 3 grandes grupos (Quadro 3).

**Quadro 3 – Visão da Bioeconomia**

Grupo	Benefício	Delineamento
Benefícios ambientais	Emissões de gases de efeito estufa reduzidas	Reduzir as emissões de GEE em mais de 400 milhões de toneladas anuais de CO <sub>2</sub> , aproximada de 8% nas emissões atuais dos EUA
	Otimização do Uso do Solo	Melhorar os serviços ecossistêmicos através de uma produção sustentável de biomassa.
	Uso de finalidade superior de materiais de base biológica	Desenvolver e utilizar diversos resíduos agrícolas, de algas e biogênicos, matérias-primas que, historicamente, apresentaram desafios ambientais e econômicos.
	Captura, reutilização e valor de mercado de recursos não renováveis e poluentes de resíduos biogênicos	Tecnologias inovadoras podem extrair recursos não renováveis e transformá-los de poluentes caros em produtos comercializáveis.

Benefícios econômicos	Receitas Nacionais	Partindo de uma receita direta de US\$ 250 bilhões, o impacto total pode chegar a US\$ 660 bilhões a cada ano, ao incluir os resultados indiretos da bioeconomia.
	Crescimento do emprego	Crescimento de empregos em vários setores, especialmente no campo da tecnologia com altos salários. O número de novos empregos pode passar de um milhão, originados principalmente na agricultura, aquicultura, silvicultura e setores de serviços da economia.
	Desenvolvimento Rural	Oportunidades de desenvolvimento econômico para regiões urbanas e rurais. As comunidades e economias rurais teriam o potencial de se beneficiar com o resultado da <i>Bioeconomy Vision</i> .
Benefícios de Segurança Nacional	Volatilidade dos preços	Criar opções de energia de base biológica e fornecer flexibilidade para enfrentar os desafios e a volatilidade dos preços dos combustíveis.
	Compatibilidade de infraestrutura	Desenvolvimento de uma infraestrutura de transporte e distribuição responsiva.

Fonte: Adaptado de Doe *et al.* (2016)

Percebe-se que os benefícios são transversais, considerando que dialogam diretamente com o desenvolvimento econômico e regional, com destaque para o desenvolvimento de regiões rurais. Ademais, cabe salientar que o próprio governo estadunidense prevê uma série de obstáculos a serem ultrapassados para que os benefícios sejam perceptíveis. Dentre os obstáculos antevistos é possível citar: (1) limitação da oferta (competitiva) de produtos derivados de biomassa em comparação com recursos fósseis; (2) preocupações com questões ambientais associadas ao cultivo de biomassa e mitigação/redução de impactos negativos; (3) riscos referentes ao investimento em sistemas de produção de biomassa,

(4) disponibilidade limitada de terra e recursos, (5) limitação de transporte e distribuição de quantidades maiores de combustíveis; e (6), a necessidade de grande investimento de capital em um ambiente financeiro avesso ao risco (Doe *et al.*, 2016).

A definição de Bioeconomia não fica limitada às já apresentadas, sendo possível encontrar inúmeras ao redor do globo, ficando a cargo dos governos apresentar sua própria definição, caso de países como Canadá e Brasil. O primeiro define a Bioeconomia como uma atividade econômica de inovação, tanto de produção, processos e produtos, sob uma perspectiva multidisciplinar, que inclui (mas não se limita) às indústrias de saúde, de energia, de químicos e outros. Em relação ao foco da Bioeconomia no Canadá, Parisi e Ronzon (2016, p. 39) acrescentam que o *“focus of the studies conducted in Canada in the framework of the bioeconomy is on non-conventional industrial bioproducts, defined as products made from renewable biological inputs (biomass)”*. Percebe-se que a definição do governo se aproxima da estadunidense e é mais ampla que a da Comissão Europeia.

Silva, Pereira e Martins (2018) apontam que, segundo a CNI (2013), a definição brasileira de Bioeconomia é orientada pelas possíveis aplicações e atividades econômicas. No caso do Brasil, a Bioeconomia está ligada a atividades de: produção primária e agronegócio, as quais incluem a criação de flora e fauna e de procedimentos veterinários; produção de biocombustíveis; biotecnologia industrial, incluindo processamento e produção de produtos químicos; aplicações ambientais, promovidas para redução dos impactos ambientais; por fim, saúde humana, com destaque para biotecnologia médica.

Portanto, com base nas definições de Bioeconomia apresentadas ao longo desta seção é perceptível a diversidade de compreensões existentes. Além disso, com a presença massiva de atividades referentes à manipulação e modificação de recursos naturais a fim de criar novas finalidades, faz-se necessário acrescentar a definição de Biotecnologia proposta por McCornick e Kautto (2013, p. 2593, tradução nossa): a *“biotecnologia pode ser*

entendida como a ciência de usar seres vivos para produzir bens e serviços. Portanto, envolve a manipulação e modificação de organismos para criar aplicações novas e práticas para produção primária, saúde e indústria". Desta forma, inclui-se na Bioeconomia atividades como a engenharia genética, reforçando assim a presença de conhecimentos tradicionais e novos conhecimentos científicos/tecnológicos.

### **Considerações finais**

Após avaliar as principais definições e objetivos acerca da Biocoenomia, entende-se que sua proposta é a continuidade do mesmo processo de produção e consumo atualmente em andamento. A ênfase no uso de biorrecursos, o apelo à inovação tecnológica e melhor aproveitamento dos recursos e eficiência energética não se diferenciam, a rigor, das proposições apresentadas pela visão tradicional das correntes neoclássicas do pensamento econômico, como a Economia Ambiental e as vertentes mais recentes, como a Economia Verde ou outras denominações. A rigor, poder-se-ia afirmar que são 'mais do mesmo'. Apesar de, por vezes, recorrerem ao conceito de entropia, sua preocupação maior é com o custo econômico e não com a questão entrópica em si do processo econômico. Da mesma forma, não está em pauta a compatibilização do processo econômico com a capacidade de suporte dos ecossistemas ou a redução da entropia e degradação ambiental. A orientação geral dá conta da obtenção de novas fontes de recursos, novas matérias-primas e a utilização da tecnologia (capital construído) para superar a escassez de recursos naturais para o processo produtivo.

Precisamos repensar este paradigma, a forma como está estruturado o atual estilo de desenvolvimento. Uma nova economia (atividade econômica) deve considerar a urgência da transição energética e os desafios ambientais que temos pela frente. A Bioeconomia não muda a essência do processo atual: produtivista, consumista e intensivo em energia. Além disso, a

substituição perfeita entre capital natural e capital construído a partir das tecnologias criadas pelo homem não é totalmente válida – nem livre de controvérsias! –, correspondendo à visão da sustentabilidade fraca, insuficiente para dar conta da questão ambiental atual.

Se o ritmo de produção e consumo atual for mantido, não estamos pensando de maneira alguma em conformar o processo econômico aos limites ambientais, não estamos restringindo o processo econômico como nos alerta a Economia Ecológica. Estamos mantendo-o e até ampliando a falsa crença de que agora conseguimos encontrar via tecnologia substitutos perfeitos para os produtos gerados ou obtidos diretamente da natureza – ou, tornando o processo econômico independente da natureza!

Como inquietação final, lembramos que todos estamos no mesmo planeta: se não mudarmos o estilo de vida, não haverá futuro para as próximas gerações. Quanto antes aceitarmos esta necessidade, melhor será para todos, tanto para a geração atual, quanto, principalmente, para as futuras. Isto exige mudanças, pensarmos em uma nova economia não baseada apenas nos combustíveis fósseis, notadamente o petróleo; repensarmos as tecnologias, de forma que sejam menos intensivas em energia e utilizando outras fontes, repensando a eficiência energética e todos os processos de produção, mas, fundamentalmente, repensarmos o modelo de produção e consumo, a estrutura de produção que temos hoje, o ciclo de vida dos produtos que consumimos e pensarmos sobre nosso estilo de vida, no consumismo, que não tem mais condições de se sustentar neste patamar que vivemos hoje.

## Referências

ANDERSEN, M. S. An introductory note on the environmental economics of the circular economy. **Sustainability Science**, v. 2, n. 1, p. 133-140, 2007.

ANDRIUCCI, L. R. **Análise da valoração climática na perspectiva da economia ambiental**: possibilidades e limitações. 2009, 210 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-graduação em Geografia –Área de concentração: Dinâmica e Gestão Ambiental, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, 2009.

AQUILANI, B. *et al.* The challenging transition to bio-economies: towards a new framework integrating corporate sustainability and value co-creation. **Journal of Cleaner Production**, v. 172, p. 4.001-4.009, 2018.

BALLESTERO, M. H. Economía ambiental y economía ecológica: un balance crítico de su relación. **Economía y Sociedad**. Costa Rica, v. 13, n. 33-34, p. 55-65, dez. 2008. Disponível em: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/74/47/>. Acesso em: 29 mar. 2023.

CAVALCANTI, C. Concepções da economia ecológica: suas relações com a economia dominante e a economia ambiental. **Revista Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 53-68, 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/07.pdf/>. Acesso em: 28 mar.23.

CECHIN, A; VEIGA, J. E. O fundamento central da economia ecológica. In. MAY, Peter (org). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, p. 33-48, 2010.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Bioeconomia**: uma agenda para o Brasil. Brasília, 2013.

COSTA, C. L. **Bioeconomia**: uma abordagem na agropecuária. 2019. 122 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) – Curso de Pós-Graduação em Agronegócios, Centro de Estudos e Pesquisa em Agronegócios, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

DALY, H. E. Crescimento Sustentável? Não obrigado. **Ambiente e Sociedade**. Campinas, v. 7, n. 02, p. 197- 201. Jul/dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v7n2/24695.pdf> Acesso em: 21 jan. 2016.

DOE – Department of Energy et al. **Federal Activities Report on the Bioeconomy**. 2016. Disponível em: <https://www.energy.gov/eere/bioenergy/articles/federal-activities-report-bioeconomy/>.

Acesso em: 23 mar.2023.

ENRÍQUEZ, M. A. Economia dos recursos naturais. In: MAY, P. H. **Economia do meio ambiente: teoria e prática**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 49-78.

European Commission. **A sustainable bioeconomy for Europe: Strengthening the connection between economy, society and the environment: updated bioeconomy strategy**. 2012a. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/edace3e3-e189-11e8-b690-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-149755478/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

European Commission. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strategy for Innovating for sustainable growth: a bioeconomy for Europe**. Bruxelas, 2012b. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1f0d8515-8dc0-4435-ba53-9570e47dbd51/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FERNANDEZ, B. P. M. Ecodesenvolvimento, desenvolvimento sustentável e economia ecológica: em que sentido representam alternativas ao paradigma de desenvolvimento tradicional? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 23, p. 109-120, 15 jun. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5380/dma.v23i0.19246/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

FOLEY, J. A. *et al.* Solutions for a cultivated planet. **Nature**, v. 478, n. 7.369, p. 337-342, 2011.

GEORGESCU-ROEGEN, N. **The Entropy Law and the Economic Process**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

HEIJMAN, W. How big is the bio-business? Notes on measuring the size of the Dutch bio-economy. **NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences**, v. 77, p. 5-8, 2016.

HORLINGS, I.; MARSDEN, T. Rumo ao desenvolvimento espacial sustentável? Explorando as implicações da nova bioeconomia no setor agroalimentar e na inovação regional. **Sociologias**, v. 13, n. 27, p. 142-178, ago. 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222011000200007/>. Acesso em: 20 fev. 2023.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2017.

MARTINS, C. H. B. Economia Ecológica. In: GRIEBELER, M. P. D.; RIEDL, M. **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos**. Porto Alegre: Conceito, 2017, p. 140-145.

MCCORMICK, K.; KAUTTO, N. The Bioeconomy in Europe: an overview. **Sustainability**, v. 5, n. 6, p. 2589-2608, 10 jun. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.3390/su5062589/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

MEJIAS, R. G. Bioeconomia e suas aplicações. **Íandé: Ciências e Humanidades**, v. 2, n. 3, p. 105-121, 4 jul. 2019. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.36942/iande.v2i3.87/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

OLIVEIRA, E. D. Economia verde, economia ecológica e economia ambiental: uma revisão. **Revista Meio Ambiente e Sustentabilidade**, v. 13, n. 6, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.22292/mas.v13i6.751/>. Acesso em: 28 mar. 2023.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convention on biological diversity**. 1992. Disponível em: [www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf/](http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf/). Acesso em: 22 mar. 2023.

PARISI, C.; RONZON, T. **A global view of bio-based industries: benchmarking and monitoring their economic importance and future developments**. EU Science HUB, 2016.

PEARCE, D.; TURNER, R. **Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente**. 2ª ed. Madri, Espanha: Celeste, 1995.

SILVA, M.; PEREIRA, F. S.; MARTINS, J. V. B. **A bioeconomia brasileira em números**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 47, p. 277-331, mar. 2018.

WILLERDING, A. L. *et al.* Estratégias para o desenvolvimento da bioeconomia no estado do Amazonas. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 98, p. 145-166, abr. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-4014.2020.3498.010/>. Acesso em: 22 mar. 2023.

# **Redes Políticas y Procesos de Descentralización. El Caso de Cuatro Regiones en Chile**

Guillermo Díaz López

## **Introducción**

Los enfoques analíticos sobre redes políticas presentes en procesos de descentralización, surge como una línea de investigación en el marco de la ciencia política. Existen diversos elementos de las redes políticas que están presentes en procesos de descentralización, como es la implementación de políticas de coordinación y la articulación de actores, que fomenta la constitución de redes para influir en las decisiones políticas a nivel territorial y en la asignación de recursos. Por otro lado, la variedad de intereses representados dentro de las redes de políticas, afectan las políticas públicas e influyen en la toma de decisiones y en sus resultados. Por lo tanto, el desarrollo de redes políticas en procesos de descentralización puede afectar el diseño, implementación y resultados de políticas o programas públicos. Este artículo relata el comportamiento de las redes políticas en 4 regiones del Chile a través de la implementación de instrumentos públicos de descentralización, en este caso las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP). Para ello se realizaron entrevistas semiestructuradas a actores públicos y privados que participaron de forma directa en la implementación de políticas públicas a nivel territorial y el análisis de información secundaria.

## **Redes políticas y redes de políticas públicas**

Las redes políticas es una forma de analizar el comportamiento de políticas públicas, que en su génesis e

implementación considera la participación de diversos actores/instituciones involucradas en algún problema público o solución que se pretende resolver. Entenderemos por redes políticas aquellos procesos de interacción entre diferentes miembros/instituciones (públicos, privados y sociales) que participan en el diseño e implementación de políticas públicas; a través de acuerdos, decisiones y asignaciones de recursos, en virtud de una concertación de programas o proyectos públicos (Bevir, 2009, p. 8). En las redes políticas, los sujetos políticos son los representantes de instituciones públicas, y por lo general, responsables de la implementación de alguna política pública u otra medida. También, serán sujetos políticos, instituciones privadas, empresariales, gremiales, que se han integrado en el diseño y/o implementación de una política pública. Del mismo modo, se considera al nivel municipal como instancia de gobierno con su particularidad -, y todos aquellos que legalmente pueden participar en la gestación e implementación de alguna política pública (Krueathep, 2010, p. 177). Por lo tanto, el enfoque de redes políticas mira a los procesos políticos en términos de relaciones verticales y horizontales para definir políticas públicas, en este caso para el desarrollo regional y local.

Respecto al diseño de políticas públicas, a través de la conformación de redes políticas, los miembros de la red dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común (Heriter, 1993, p. 143). Por lo tanto, la red de política pública es el contexto catalizador para la participación en la toma de decisiones en el proceso de elaboración de una política pública (Lecy, 2014, p. 651); y al mismo tiempo, puede ser entendida como una forma de acción colectiva, puesto que diversos actores en red movilizan recursos, visibilizan marcos culturales y se inscriben en una estructura de oportunidad política para la toma de decisiones (Naranjo, 2009, p. 93). También, se coincide en entender que las decisiones políticas surgen en redes de actores, públicos y privados, que interactúan en ámbitos sectoriales o plurisectoriales; y en niveles territoriales/subnacionales (locales,

regionales, nacionales o internacionales), dependiendo de la organización territorial de cada país (Jordana, 1995, p. 82). También, las redes políticas están presentes en procesos políticos (entendidos como transacciones de decisiones, recursos para resolver un problema público, cesión y distribución del poder, entre otras), a través de relaciones horizontales y verticales que pueden definir el desarrollo de políticas públicas a nivel territorial (Deleon, 2009, p. 66). Todas estas aproximaciones muestran la presencia de actores distintos a los actores públicos, en la política territorial y el reconocimiento que las políticas públicas son el fruto de la interacción público-privada (Vasquez, 2013, p. 222), relevando de esta manera la perspectiva territorial en el diseño e implementación de medidas públicas.

Por otro lado, las redes políticas deben tener una definición y claridad de los roles y funciones de cada uno de los actores o instituciones, conocimiento sobre los alcances y ámbitos de las decisiones de ese espacio colegiado, una coordinación subnacional tácita y codificada; lo anterior, permitiendo una acción más efectiva y eficiente en la elaboración y/o implementación de una política pública. (Carlsson, 2000, p. 514). También, el desarrollo de reciprocidades, la equidad en los costos/beneficios entre los actores involucrados en la red, y los niveles de representatividad de los actores en instancias resolutorias, son elementos presentes en las redes políticas (Agranoff, 2006, p. 59), que pueden influir en el comportamiento y funcionamiento en la gestión pública sectorial y subnacional. Respecto a las características de las redes políticas (Marsh, 1992, p. 11), se pueden clasificar en dimensiones que reflejan su comportamiento frente a una determinada gestión pública que involucra a actores o instituciones. La *afiliación*, contempla la cantidad de participantes y el tipo de interés que tienen los sujetos para incorporarse a dicha red. La *integración*, considera la frecuencia de las interacciones entre los sujetos que integran la red para tomar decisiones sobre asuntos públicos y participación en la asignación de recursos. La *integración*, también considera la continuidad de la red, es decir, la prolongación y la

persistencia de sus integrantes en el funcionamiento de ésta. Respecto a los *recursos*, considera la distribución de los recursos dentro de la red entre las distintas organizaciones participantes; y también, la distribución del poder entre los integrantes el cual debe ser de suma positiva para que la comunidad persista.

**Tabla 1** – Principales características de las redes políticas

<b>Dimensión</b>	<b>Comunidad política</b>	<b>Redes de colaboración</b>
<b>(1) Afiliación</b>		
(a) Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Grande
(b) tipos de interés	Dominio de Intereses económicos y/o profesionales	Abarca toda la gama de intereses afectados
<b>(2) Integración</b>		
(a) frecuencia de interacción	Interacción de calidad alta, con frecuencia de todos los grupos en todos los asuntos relacionados con la política de referencia	Contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
(b) Continuidad	Pertenencia, valores y resultados persistentes en el tiempo	El acceso varía de forma significativa.
(c) Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado	Existen algunos acuerdos, pero el conflicto está siempre presente
<b>(3) Recursos</b>		
(a) La distribución de los recursos dentro de las redes	Todos los participantes tienen recursos. La relación básica es una relación de intercambio	Algunos participantes tienen recursos, pero son limitados. La relación básica es la consulta
(b) Distribución de recursos al interior de las organizaciones participantes	Jerarquías; los líderes pueden deliberar con los miembros	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.

(c) Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Un grupo puede dominar, el poder debe ser de suma positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, refleja la desigualdad de recursos y el acceso desigual. Es de suma cero.
-----------	--	---

Fuente: Elaboración propia, en base a Marsh and Rhodes (1992)

## Redes políticas y descentralización

Es reconocida la importancia de las redes políticas en los procesos descentralización, desde el gobierno central hacia sus territorios sub-nacionales como una herramienta y enfoque analítico, para comprender las interacciones entre los gobiernos y los grupos de interés en un contexto político y territorial (Oppong, 2008, p. 216). Las redes políticas son fenómenos de interacción entre actores gubernamentales - en diferentes niveles jerárquicos del Estado - y sociales (actores públicos, privados, organizaciones de base) generando políticas que operan en interrelaciones de dependencia para alcanzar objetivos individuales, actuando colectivamente.

En las últimas décadas la ciencia política ha experimentado ajustes e innovaciones, uno de los más significativos es el cambio del paradigma desde el control jerárquico hacia la coordinación horizontal de los procesos públicos (Naranjo, 2009, p. 100). Es en este contexto donde la redistribución del poder y las decisiones, toman un papel relevante al momento de explicar mejores desempeños de políticas públicas, sobre todo aquellas orientadas con un enfoque más territorial y subnacional. También, la redistribución de la autoridad se relaciona con la multiplicación de redes políticas, el desarrollo de mecanismos de regulación a través de negociaciones y cooperación basada sobre los intereses; pero, también basado en la confianza o valores, y con nuevas formas de dominación y conflictos (Le Gales, 2001, p. 176). En este contexto - producto de las transformaciones políticas y territoriales nivel mundial -, diversos países han transitado desde gobiernos

autoritarios, dictatoriales y centralistas; hacia formas de gestión más descentralizadas, participativas y con procesos que involucren a actores territoriales en la co-gestión o supervisión en la implementación de políticas públicas (Pius, 2004, p. 770).

Un ámbito en que se ha puesto mayor acento para observar el fenómeno político y de las redes de política, es la descentralización socio-política que estudia las relaciones entre los actores socio-políticos locales y nacionales (Veneciano, 2002, p. 133), para lograr un resultado más efectivo y oportuno al problema público que se aborda en un territorio. La relación entre los procesos de descentralización y la existencia de redes de política ha sido documentada en algunos estudios de casos. Por ejemplo, se ha estudiado la articulación de actores, a través de la constitución de redes que tienen como objetivo influir en las decisiones políticas a nivel territorial y en la asignación de recursos en procesos de descentralización (Büchs, 2009, p. 42). También, se ha analizado los intereses dentro de las redes de políticas y su efecto sobre las políticas públicas y la toma de decisiones y resultados en políticas de descentralización a nivel subnacional (Ward, 2010, p. 55). Por otro lado, un concepto descentralizado de organización social y de gobernabilidad, significa que la sociedad ya no está controlada por una inteligencia/conducción central; más bien los mecanismos de control están dispersos y la inteligencia se distribuye entre una multiplicidad de actores (Zhou, 2014, p. 98). En este aspecto, la participación de ciudadanos más allá de las elecciones directas, y especialmente a nivel subnacional, es útil para el desarrollo de la democracia y la gobernanza. Esas organizaciones ciudadanas, en un contexto de descentralización, pueden realizar muchas tareas públicas, incorporándose, por ejemplo, en la ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Por lo tanto, dichas organizaciones pueden influir en aquellos territorios donde cuentan con altos niveles de legitimidad, cumpliendo funciones de intermediación entre la ciudadanía y las autoridades públicas a nivel local (Linder, 2009, p. 21). También, la sociedad civil hace causa común para influir en las decisiones y asignación de recursos

públicos (Manor, 2013, p. 412), un elemento central para lograr niveles de descentralización que permitan una mayor eficacia e impacto de la política pública a nivel territorial (Linder, 2009, p. 7). Por lo tanto, la descentralización puede impulsar que las personas decidan sobre sus propios asuntos; a través de la delegación de poder, recursos y capacidades administrativas a gobiernos subnacionales y sus actores territoriales.

En el marco de las redes políticas, las relaciones entre sus integrantes se caracterizan por la dependencia de cada uno de los actores con el poder ejercido; es decir, cada uno de ellos desea tener acceso o influenciar en las decisiones hacia sus intereses corporativos, gremiales, institucionales, etc. El poder no está concentrado, está distribuido horizontal y verticalmente. Por lo tanto, el análisis de las redes políticas requiere un reconocimiento de la complejidad de las interacciones entre las diferentes organizaciones involucradas en la elaboración de políticas públicas (Bevir, 2009, p. 11), sobre todo cuando estamos frente a políticas públicas territoriales que promueven la coordinación y colaboración de actores, con múltiples intereses, y en distintos niveles de gobierno. Bajo esta definición, en cualquier proceso de descentralización, las redes políticas están presentes, por el sólo hecho de contemplar una diversidad de actores (públicos y privados), considerados en la concepción de alguna política pública delegada a nivel subnacional (Antwi-Boasiako, 2010, p. 169), con relaciones e interacciones verticales y horizontales. También, las redes políticas presentes en procesos de descentralización influyen en el diseño, implementación y resultados de políticas públicas, más aún cuando las políticas de descentralización promueven la participación de actores subnacionales (públicos y privados).

Otro aspecto para comprender en el funcionamiento de las redes políticas es la relevancia de la gobernanza multinivel (Arenilla, 2011, p. 42), por la diversidad de relaciones y concesiones entre los diferentes niveles de gobierno (central, regional y local) al momento de implementar una política pública a nivel territorial. Del mismo modo la gobernanza multinivel, se relaciona con

procesos de descentralización debido a la existencia de atribuciones, recursos y procedimientos en los distintos niveles de gobierno; frente a un determinado problema público. En este mismo aspecto, surgen redes políticas, a través de la creación y desarrollo de *instancias o espacios de coordinación*, vistas como una forma de gestión para implementar políticas públicas sectoriales o territoriales, a través de la articulación de facultades, recursos e iniciativas de diferentes instituciones públicas y otras organizaciones (Vlahos, 2013, p. 15). Al tratarse de experiencias de descentralización a través de la participación de actores públicos y privados - con los intereses particulares de cada actor -, es necesario impulsar estrategias de coordinación y cooperación en el desarrollo de una política pública.

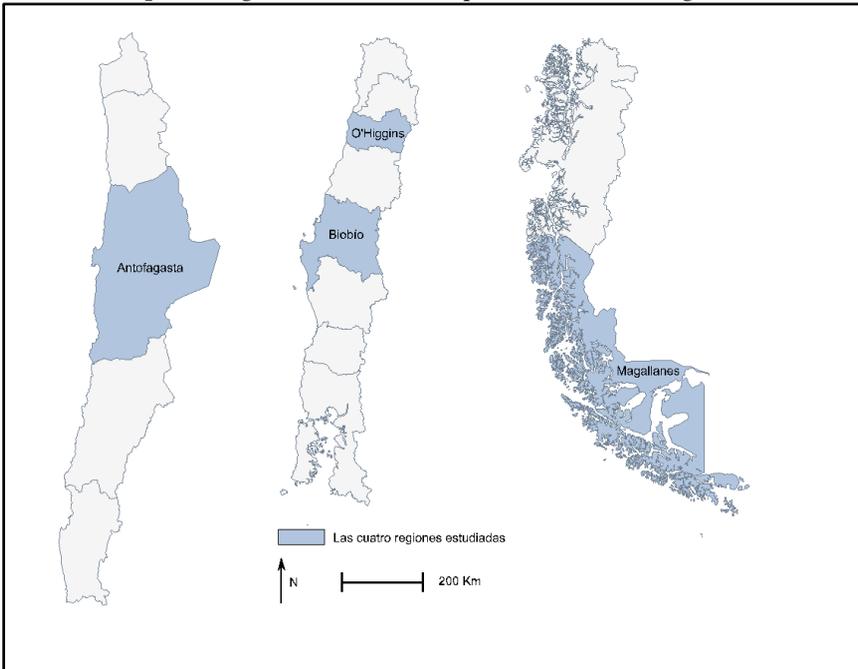
Por lo anterior, es interesante analizar cómo las características y componentes de las redes políticas se comportan en el diseño e implementación de políticas y programas públicos que fomentan la descentralización. Esto podría relevar la importancia de los vínculos y relaciones entre actores, involucrados en el origen y solución de algún problema público, a nivel territorial.

### **Estudio de caso**

Con el fin de identificar y analizar el comportamiento de componentes de las redes políticas en procesos de descentralización, se ha elegido una política pública denominada: las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) implementada en cada una de las 15 regiones, cuyo objetivo es el fomento productivo de las quince regiones del país, a través de la delegación a los gobiernos subnacionales (regionales), de concretar acuerdos formales con el sector productivo, centros de investigación y/o universidades, para implementar proyectos de alto impacto en la economía regional. También, tenía como objetivo establecer una plataforma de gobernanza donde el sector público y privado fuera responsables de definir políticas públicas a nivel regional, y participar en la asignación de recursos provenientes de

ministerios e instituciones públicas desde el nivel central y regional. Para esta investigación, se estudiaron 4 regiones de Chile, que tuvieron comportamientos distintos al momento de implementar las ARDP.

**Mapa 1** – Regiones de Chile incorporadas en la investigación



Se realizaron entrevistas a actores claves (públicos, privados y sociedad civil), que participaron directamente en la implementación de la política en cada una de las regiones de estudio. La totalidad de los actores entrevistados (44) eran integrantes formales del Consejo Estratégico de la ARDP, en su respectiva región. Además, se analizaron actas de las reuniones, como también documentos oficiales relacionados con el funcionamiento de la ARDP en las regiones de estudio.

## **Afiliación a redes políticas**

La implementación de la ARDP en todas las regiones del país, contemplaba la creación y funcionamiento de instancias público-privadas, que permitieran un mayor involucramiento de los actores territoriales en el desarrollo de la política pública, orientada hacia el fomento productivo y la innovación. En cada una de las cuatro regiones, se constituyó el Consejo Estratégico de la ARDP - compuesto por actores públicos y privados -, teniendo como función la definición de las principales acciones, medidas y selección de proyectos, tendientes a mejorar los niveles de productividad y competitividad de actividades económicas más importante de las regiones. En ese contexto, se privilegió la participación de representantes del sector privado, para que las decisiones tuvieran la validación de los actores territoriales directamente involucrados en la política pública. En todas las regiones, se constituyeron los consejos estratégicos con un número de participantes que oscilaron entre los 12 y 16 integrantes, con una mayor representación del sector público, en relación a otros actores territoriales (Tabla n°2). Se destaca la Región de Antofagasta, que incorporó a representantes de universidades regionales y municipios como actores importantes para implementar la política pública, lo que demuestra mayores capacidades de esta región para ampliar la afiliación a la red política, que se tradujo en proyectos e iniciativas concretas, como el desarrollo de un programa de formación y disponibilidad de capital humano avanzado en iniciativas relacionadas con el desarrollo de la ARDP en la región. Respecto a la participación de actores o representantes del territorio, en las 4 regiones y en el marco de la política pública, hubo una adecuada representación; sin embargo la necesidad de incorporar a las universidades y representantes del nivel municipal, surgen como ausencias u omisiones en la implementación de la ARDP, en las regiones de Magallanes y O'Higgins, respectivamente; participando actores sólo del ámbito público y privado/productivo.

**Tabla 2** –Tipo de miembros del Consejo Estratégico de la ARDP en las regiones de estudio

Regiones	Instituciones públicas	Sector privado	Asociaciones Gremios	Universidades	Municipios	Total
Antofagasta	5	3	4	3	2	17
O'Higgins	7	5	2	0	0	15
Bío Bío	10	4	2	0	0	16
Magallanes	7	5	0	0	0	12

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los intereses que tenían los actores territoriales para participar en esta articulación/red público privada, se centran en desarrollar iniciativas productivas que permitan mayores niveles de competitividad de las economías regionales y en las actividades productivas más importantes a nivel regional:” [...] la ARDP fue una manera de establecer vínculos para mejorar la innovación y la competitividad de nuestro sector” (Representante sector privado, ARDP, Región de Bío Bío). En este contexto, en las 4 regiones, actores públicos y privados, involucrados en el desarrollo de las ARDP, centran sus intereses en obtener recursos, subsidios o alguna medida pública, para generar procesos productivos rentables, eficientes y competitivos. Lo anterior, demuestra que esta política pública, logró concertar una amplia gama de intereses corporativos; desde instituciones públicas, interesadas en focalizar recursos e implementar políticas públicas; representantes de asociaciones empresariales y gremiales preocupados de apalancar recursos, acciones públicas y aumentar sus niveles de productividad y competitividad para sus representados; y representantes del sector académico y científico vinculados a procesos de desarrollo tecnológico y económico de la región.

## Integración de las redes políticas

Una de las formas de analizar la integración de las redes políticas, es a través de las interacciones y sus frecuencias; por ejemplo, el desarrollo de reuniones formales o instancias de trabajos colaborativos, con fin que actores públicos y privados puedan influir en la ejecución y seguimiento de la política pública. En las ARDP de todas las regiones existía un Comité Estratégico<sup>1</sup>, en este caso, surgen diferencias entre regiones. La Región de Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío experimentaron un mayor nivel de interacciones. En estas regiones el Comité Estratégico de la ARDP, se reunía en promedio cada 15 días con agendas de trabajo y una programación de actividades y compromisos. Por el contrario, la Región de Magallanes tuvo bajos niveles de interacciones; había reuniones formales cada 45/60 días, lo que refleja una mayor dispersión de los encuentros, más aún con una baja participación de las instituciones públicas: “[...] Por ley era una vez al mes. Había veces que el Intendente no estaba, así que a veces pasaban meses y no nos reuníamos”. (Representante sector público, ARDP, Región de Magallanes). En la región de Magallanes, la política pública no cumplió su ciclo, y la institucionalidad público –privada dejó de funcionar. Por otro lado, en el caso de la región de O'Higgins, se destacan las frecuentes interacciones con otros organismos públicos, ajenos al Comité Estratégico de la ARDP, como fue el Consejo Regional<sup>2</sup>, que se involucró en la gestión y asignación de recursos en el marco de la política pública, provocando una red con mayor involucramiento de actores e instituciones a nivel regional.

---

<sup>1</sup> El Comité Estratégico es una instancia pública-privada, representativa de la economía de la región, reflejada en la estructura de la Agencia Regional de Desarrollo Productivo (ARDP) en cada región.

<sup>2</sup> El Consejo Regional es un órgano colegiado, integrado por representantes de las provincias respectivas de cada región, elegidos de manera directa por la población.

En relación a la continuidad de las redes políticas, las regiones de O'Higgins y Bío Bío, han mantenido hasta hoy las instancias de articulación e interacción entre los actores que participaron en la implementación de las ARDP. Por ejemplo, en la región de O'Higgins, se destaca el alto protagonismo del sector privado, que ha exigido a las autoridades públicas regionales la continuidad de la política pública, a través de la creación de una corporación de desarrollo: "[...]además el intendente en esa oportunidad fue a escuchar más a los empresarios, a preguntarles que les dieran orientación, yo creo que esa fue una reunión bastante interesante y de ahí para adelante la agencia empezó a tener otra dinámica, un poquito más informal y empezamos a cumplir una función" (Representante sector privado, ARDP, Región de O'Higgins). También, en la región de Bío Bío, la continuidad de la ARDP, se sustenta en la trayectoria histórica de la región en el desarrollo de redes de actores e instituciones con facultades de tomar decisiones y asignar recursos públicos. Esta región, en las últimas décadas, ha desarrollado diversas experiencias de colaboración y sinergia entre instituciones regionales de diverso origen, incluso ha sido referente a nivel nacional en el diseño de políticas públicas en fomento productivo como fue el Programa Innova Bío Bío, creado en el año 2001, y que luego tuvo una proyección nacional a través de la CORFO<sup>3</sup>. Lo anterior, nos muestra evidencia, que las rutinas, hábitos y costumbres de un territorio son factores que influyen en el desarrollo de redes políticas, y el impacto de ellas en la gestión de políticas territoriales. Por el contrario, en las regiones de Antofagasta y Magallanes, los actores se han dispersado, lo que significó en ambas regiones, la desaparición de la ARDP y el término de la política pública, provocando la desaparición de las redes y vínculos que los actores generaron durante la permanencia del programa público.

---

<sup>3</sup> CORFO es la Corporación de Fomento de la Producción, es una agencia de desarrollo dependiente del Estado, que despliega, a nivel nacional y regional, una diversidad de instrumentos públicos para el fomento productivo e innovación.

**Tabla 3 – Características de los espacios asociativos por región en la ARDP**

Regiones	Agencias Regionales Desarrollo Productivo (ARDP)		
	Espacios asociativos	Frecuencia de reuniones	Tipo de Decisión
Antofagasta	Comité Estratégico	Mensual	Resolutiva
O'Higgins	Comité Estratégico	Quincenal	Resolutiva
Bío Bío	Comité Estratégico	Mensual	Resolutiva
Magallanes	Comité Estratégico	60 días	Consultiva

Fuente: Elaboración propia en base a información secundaria

Por último, respecto a los niveles de consenso, las regiones de Bío Bío, O'Higgins y Antofagasta experimentaron acuerdos importantes durante el funcionamiento de las ARDP, lo que se tradujo en la complementariedad de recursos públicos y el desarrollo de proyectos e iniciativas concertados entre instituciones públicas, privadas y universidades; incluso se realizaron modificaciones a programas públicos con una alta participación de los actores territoriales...." nosotros logramos (sector privado) varios proyectos que estaban liderados por universidades de la región, con las industrias estaban trabajando varias instituciones públicas, le dábamos una dinámica que tuvo éxito en algún tipo de encadenamiento productivo" (Representante sector privado ARDP, Región del Bío Bío). No ocurrió lo mismo en la región de Magallanes, donde los niveles de consenso fueron bajos, generando una lentitud en la implementación de la política pública. Incluso, el surgimiento de conflictos entre los actores privados y representantes de instituciones públicas, ocasionó mayores dificultades en el funcionamiento de la ARDP. "[...] con los FIC<sup>4</sup> hubo un problema, faltó más claridad en los roles y funciones, y cómo sería la relación entre la División de Planificación y Desarrollo Regional (DIPLAN) del Gobierno Regional de

---

<sup>4</sup> Los FIC (Fondo de Innovación para la Competitividad), es un instrumento público y regional, que financia proyectos que fomenten la innovación y el fomento productivo en las actividades más representativas de la economía regional.

Magallanes y la ARDP; tener claridad cómo se iban a vincular; por ejemplo, ellos (DIPLAN), definieron los proyectos financiados por el FIC, sin consultar al Consejo Estratégico y a su comité de innovación, sin consulta". (Representante del sector público, ARDP, Región de Magallanes). Por lo tanto, en las 4 regiones hubo distintos comportamientos en la integración de las redes políticas, principalmente a través del funcionamiento y alcances de los Consejos Estratégicos respectivos en cada región. También, se evidencia la importancia de las experiencias, rutinas o hábitos que han fomentado la articulación de actores en algunas regiones, lo que refleja la importancia de los factores históricos, culturales, y relacionales al momento de explicar redes políticas con una dimensión territorial.

## **Distribución de recursos y poder en la implementación de la política pública**

### **Recursos**

Respecto a la distribución de los recursos dentro de redes políticas, se encuentran la complementariedad de fondos públicos y privados en la implementación de una política pública. En el caso de la Región de O'Higgins, se evidenció que los agentes privados (asociaciones gremiales y empresariales) realizaron gastos en estudios y en diversas actividades (asesorías, apoyos técnicos, etc.) que fortalecieron el desarrollo de proyectos relacionados con la innovación y fomento productivo, "[...] nosotros financiamos recurso humano, estudios e investigaciones para que los proyectos quedaran con mayor calidad, y lograr que se aprobaran". (Representante sector privado ARDP, región de O'Higgins). También, en las regiones de Antofagasta y Bío Bío, los actores públicos y privados lograron la complementariedad de recursos públicos, a través del Fondo de Innovación para la Competitividad (FIC), lo que se tradujo en una práctica permanente durante el tiempo que duraron las ARDP en ambas regiones. Por el contrario,

la región de Magallanes, no logró instalar estas rutinas y procedimientos para la toma de decisiones; por lo tanto, no experimentó la complementariedad de recursos y programas públicos durante la implementación de la agencia; evidenciando diferencias entre las regiones abordadas en esta investigación.

Respecto a la capacidad de las ARDP para la captación y asignación de los recursos, también surgen diferencias entre las regiones. En O'Higgins y Magallanes, durante la implementación de la política pública, no hubo flexibilidad de las instituciones públicas para la asignación de recursos dirigidos a proyectos e iniciativas impulsadas por la ARDP de la región, lo que significó la baja capacidad del sector público e integrantes del Consejo Estratégico de la ARDP para asignar fondos públicos y lograr los objetivos del programa público: "[...] cuando era el momento de disponer de los recursos provenientes de diversas instituciones públicas, surgían inconvenientes, porque cada uno de los organismos tenía que cumplir con plazos y procedimientos que no coincidían con la planificación definida por la ARDP y sus respectivos integrantes [...]" (Representante sector privado/público ARDP, región de O'Higgins). También, en el caso de la Región de Magallanes, el Gobierno Regional no facilitó la implementación de la política pública, debido a restricciones en la asignación de recursos para proyectos propuestos por la ARDP de la región; lo mismo ocurrió con otras instituciones públicas desconcentradas del nivel central, que no lograron focalizar recursos y programas hacia las iniciativas priorizadas por el Consejo Estratégico de la ARDP de Magallanes. Por otro lado, los procedimientos y reglamentos no permitieron la coordinación de recursos públicos y asignarlos a nivel regional. Por el contrario, en la Región de Antofagasta y Bío Bío los procesos de asignación de recursos fueron expeditos con una alta disposición de las instituciones públicas en otorgar apoyo financiero a las iniciativas impulsadas por las respectivas ARDP en cada región. Se destaca en la región de Antofagasta, la participación de los municipios en la gestación de proyectos y su participación con presupuesto municipal.

## Poder

Respecto al intercambio y al equilibrio de poder entre los miembros de las redes (integrantes del Consejo Estratégico de la ARDP), en las regiones de Antofagasta, O'Higgins y Bío Bío, se lograron decisiones consensuadas para la asignación de recursos. En las tres regiones hubo una participación directa del sector privado en las decisiones más estratégicas y operativas de la ARDP; incluso en la Región de O'Higgins, representantes del sector privado exigió a la autoridad pública regional (Intendente), la continuidad y fortalecimiento de la política pública; "[...] cuando hubo cambio de Gobierno a nivel central, representantes del sector privado en el Consejo Estratégico de la agencia, le solicitamos al nuevo Intendente de la región, designado por el Presidente de la República, que diera continuidad y apoyo al ARDP, ya que ha sido una experiencia exitosa de gestión pública-privada [...]" (Representante del sector privado en la ARDP, Región de O'Higgins). Además, las decisiones sobre la asignación de fondos públicos (programas y proyectos) se realizaron de forma concertada entre todos los actores públicos y privados en el Consejo Estratégico, lo que significó una participación efectiva de actores privados en la asignación de recursos provenientes de diferentes instituciones públicas. Por el contrario, no ocurrió lo mismo en la Región de Magallanes, donde la participación del sector privado no fue influyente en las decisiones que implementó la institucionalidad pública.

Respecto a los grupos dominantes, surge como actor relevante en todas las regiones en estudio, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), como el principal actor, por ser la institución pública responsable de la implementación y financiamiento operacional de la política pública. En algunas regiones hubo otros actores dominantes, que incluso fueron relevantes al momento de sostener la política pública; es el caso de la Región de O'Higgins y Antofagasta donde los representantes de los gremios y

asociaciones empresariales, exigían a las autoridades públicas regionales y a nivel central la continuidad de la política pública.

**Tabla 4** – Dimensiones de una red política en las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP), en cuatro regiones de Chile

Regiones	Dimensiones de una red política		
	Miembros de las redes políticas/ Afilación	Interacciones entre las redes políticas/Integración	Intercambio de recursos y poder/ Recursos
<b>Antofagasta</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector público</li> <li>● Sector productivo</li> <li>● Asociaciones/ gremios</li> <li>● Municipios</li> <li>● Instituciones de Educación Superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alta frecuencia de reuniones</li> <li>● Alto nivel de consenso en las decisiones.</li> <li>● Discontinuidad de la política pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alta participación del sector privado</li> <li>● Alto intercambio de recursos</li> </ul>
<b>O'Higgins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector público</li> <li>● Sector productivo</li> <li>● Asociaciones/ gremios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alta frecuencia</li> <li>● Bajo nivel de consenso</li> <li>● Continuidad de la política pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alta participación del sector privado.</li> <li>● Bajo intercambio de recursos.</li> </ul>
<b>Bío Bío</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector público</li> <li>● Sector productivo</li> <li>● Asociaciones/ gremios</li> <li>● Instituciones de Educación Superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alta frecuencia</li> <li>● Alto nivel de consenso</li> <li>● Continuidad de la política pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Alta participación del sector privado.</li> <li>● Alto intercambio de recursos.</li> </ul>
<b>Magallanes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Sector público</li> <li>● Sector productivo</li> <li>● Asociaciones/ gremios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Baja frecuencia</li> <li>● Bajo nivel de consenso</li> <li>● Discontinuidad de la política pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Baja participación del sector privado.</li> <li>● Bajo intercambio de recursos.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes primarias

En resumen, el comportamiento del poder, como un componente de una red política, varía en cada territorio, identificándose en algunas regiones la relevancia de actores privados en el despliegue y apoyo financiero a la política pública; y en otros territorios un nivel menor de influencia de universidades y municipalidades.

### **Consideraciones finales**

En los últimos años ha surgido una amplia literatura especializada que ha permitido una mayor comprensión de los procesos que facilitan la descentralización en América Latina, y Chile. Sin embargo, estas construcciones teóricas y empíricas son alcances preeminentemente generales, asociados a procesos de transformación en los diversos niveles de gobierno y los distintos tipos de descentralización. Una menor atención ha sido dada a fenómenos micropolíticos, y al rol que juegan las relaciones políticas instaladas en los niveles subnacionales, tales como la capacidad de desarrollar redes políticas, procesos de integración y de gestión del poder entre los diversos actores e instituciones involucradas en procesos de descentralización, y con una mirada en lo territorial. Esta investigación avanzó en la identificación de variables instaladas en este nivel analítico, al abordar el rol que las redes políticas juegan en la efectividad de políticas públicas orientadas a profundizar la descentralización en Chile. Además, esta investigación permitió examinar en mayor detalle los factores que explicarían estas diferencias, desde la mirada de las redes políticas en procesos de descentralización y la implementación de políticas públicas con un enfoque territorial. Las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) se diseñaron inspirados en una política de descentralización donde las relaciones, interacciones y acuerdos entre los distintos actores y organismos públicos y privados, sería una de las condiciones para el éxito de esta política pública. En un contexto regional comparado, Chile exhibe un desempeño desigual en las regiones

de estudio respecto al desarrollo de redes políticas en procesos de descentralización.

Respecto a la afiliación de las redes, se evidencia una mayor cantidad y diversidad de actores en aquellas regiones donde la ARDP tuvo un mejor desarrollo y desempeño, como son las regiones de Bío Bío y Antofagasta, destacando la incorporación de municipios, corporaciones y universidades regionales. También, destaca la experiencia de la Región de O'Higgins, donde el sector privado tuvo una alta participación e interés en el desarrollo de la política pública. Respecto a los tipos de intereses que provocaron la participación de los actores, el fomento productivo, competitividad, e innovación, fueron los temas de mayor atracción para convocar a los distintos actores en el desarrollo de la ARDP en cada una de las regiones.

En relación a la integración de las redes políticas, éstas se comportaron de forma distinta en las regiones abordadas en esta investigación. Cuando se implementa una política pública a nivel subnacional, la frecuencia, interacción, continuidad y consenso de una red política, puede variar de una región a otra. Sin duda que la proximidad de los actores, la frecuencia de reuniones, el diseño de agendas de trabajo consensuadas, son algunas condiciones para el fortalecimiento de las redes políticas, sobre todo cuando se desenvuelven en un contexto territorial y específico, donde los actores deben tener mayor probabilidad de generar vínculos en el marco de una política pública. Esto abre una línea de análisis e investigación, que se aproxime a explicar el porqué de esta diferencia entre distintos territorios, frente a los mismos estímulos o incentivos provenientes de una política pública. Encontrar explicaciones podría ser un insumo para impulsar posibles cambios o precisiones en el quehacer público y constituir redes políticas de coordinación más efectivas.

En relación a los recursos de las redes políticas, es una de las dimensiones de menor desarrollo en las regiones de estudio. La concentración en el manejo y asignación de recursos públicos, desde el nivel central, surge como un factor que influye en el

comportamiento de las redes políticas; es decir, el proceso de transferencia del gasto público para la implementación de políticas de coordinación a nivel regional, entorpeció el funcionamiento de los consejos estratégicos de las ARDP. En relación al poder de las redes políticas, también se evidencia la importancia de las instituciones públicas al momento al desplegar la política pública principalmente de aquella institución responsable de su implementación. No obstante, uno de los hallazgos de esta investigación, es la relevancia que pueden alcanzar los actores privados en el desarrollo de políticas públicas, incluso siendo los responsables de su continuidad.

Por lo tanto, la presencia y desarrollo de redes políticas en un territorio determinado, puede condicionar el desempeño la implementación de procesos de descentralización, sobre todo cuando estamos frente a programas públicos que incorporan como forma de gestión la cooperación y articulación de actores para impulsar políticas públicas. Por consiguiente, los gobiernos subnacionales deberían explorar en integrar a actores privados y sociales en la implementación de los instrumentos públicos, formalizar las prácticas de coordinación y colaboración entre las instituciones, y mejorar el análisis y efectos de estas relaciones intra e interterritoriales. La experiencia, refleja que unidades territoriales pueden tener diferentes capacidades, desempeños y comportamientos frente a la implementación de políticas públicas que fomentan espacios y procesos de descentralización; sobre todo, a través de la integración y articulación de redes políticas en la implementación de políticas públicas con un enfoque territorial.

Al analizar las redes políticas en un contexto territorial o subnacional, se debe considerar a todos los niveles de gobierno (central, regional y local), en los procesos de colaboración y relaciones, inherentes a cualquier análisis de redes políticas. Por último, es importante considerar, que al implementar políticas de descentralización con un enfoque socio-político, es necesario tener una mirada analítica desde las redes políticas, enfatizando la

reflexión sobre como los intereses de actores diferentes acuerdan soluciones comunes frente a un problema público.

## Referencias

Agranoff, R. (2006). Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers. **Public administration review**, 66(s1), 56-65.

Antwi-Boasiako, K. (2010). Public administration: local government and decentralization in Ghana. **Journal of African Studies and Development** Vol. 2 (7). 166-175.

Arenilla, M. (2011). Redes de políticas: el caso de la ciudad de Madrid. **Revista Española de Ciencia Política**, n. 25. 31-56.

Bevir, M. and D. Richards (2009). Decentring policy networks: A theoretical agenda. **Public Administration**, vol.87, n°1. 3-14.

Büchs, M. (2009). Examining the interaction between vertical and horizontal dimensions of state transformation. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, n° 2, p. 35-49.

Carlsson, L. (2000). Policy networks as collective action. **Journal Policy Studies**, vol 28, no. 3, (502-520).

DeLeon, Peter and D. Varda. (2009). Toward a theory of collaborative policy networks: identifying structural tendencies. **The policy studies Journal**, vol.37, n°1. 59-74.

Heritier, Adrienne (1993). Policy Network Analysis: A Tool for Comparative Political Research, a H. KEMAN (comp.). **Comparative Politics: new directions in theory and method**, Amsterdam, VU University Press.

Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?. **GAPP**, n°3. 77-89.

Krueathep, W., Riccucci, N. M., & Suwanmala, C. (2010). Why do agencies work together? The determinants of network formation at

the subnational level of government in Thailand. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 20(1), 157-185.

Le Gales, P. (2001). Urban governance and policy networks: on the urban political boundedness of policy networks. A French case study. **Public Administration**, vol. 79 n°1. 167-184.

Lecy, J. D., Mergel, I. A., & Schmitz, H. P. (2014). Networks in Public Administration: Current scholarship in review. **Public Management Review**, 16(5), 643-665.

Linder, W. (2009). On the merits of decentralization in young democracies. **The Journal of federalism**, vol.40. n°1. 1-30.

Manor, J. (2013). Understanding decentralization: Key Issues. In: **The imperative of good local governance**. Challenges for the next decade of decentralization. United Nations. University Press, 412 p.

Marsh, D., Rhodes Raw (1992). Policy networks in the British politics: a critique of existing approaches. In **Policy Networks in the British Government**, p. 1-26. Clarendon Press: Oxford.

Naranjo, G., Lopera, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. **Estudios Políticos**, n°35, p. 81-105.

Opong, R. (2008). Policy networks and decentralization policies in Ghana. **Public Administration and Development**, 28, 212-222.

Pius, F. (2004). Decentralization and democracy in developing countries: an overview. **Development in practice**, vol.14, n°6. 768-779.

Vásquez, A. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. **Estudios Políticos**, 42. 218-241.

Veneciano, A. (2002). Descentralización participativa y diseño institucional del estado: propuesta teórico-metodológica para su análisis. **Sociedade em Debate**, 8(3). 107-148.

Vlahos, Nick (2013). The politics of subnational decentralization in France, Brazil, and Italy. **Journal of public deliberation**, vol.9. Iss.2, Article 15.

Ward, P., R. Wilson, and P. Spink (2010). Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US. **Regional Science Policy and practice**, vol. 2, n°1, p. 51-62.

Zhou, N., and Feng. F. (2014). Citizen Participation in the Public Policy Process in China: Based on Policy Network Theory. **Public administration research**, vol. 3. n°2. 91-106.

## **Parte 2**

# **Dinâmicas Regionais de Desenvolvimento**



# Evaluando el Desarrollo Humano bajo Presiones Planetarias: Un Análisis Comparativo entre Chile y Brasil

Mauricio Hernández

## Introducción

Durante décadas, la evaluación del desarrollo humano ha permanecido anclada a indicadores económicos de bienestar asociados al ingreso y producción (Talberth *et al.*, 2007; Zhang & Zhu, 2022). El Producto Interno Bruto (PIB) como indicador de bienestar es ampliamente utilizado hasta la fecha. Diversos académicos han sostenido que el PIB no es una medida de desarrollo humano, ya que este, es simplemente un recuento bruto de todo lo producido (Nordhaus & Tobin, 1972) y no logra capturar adecuadamente dimensiones sociales y/o humanas del desarrollo (Max-Neef, 1995; Hickel, 2020).

A pesar de sus limitaciones, el PIB mantiene su papel prominente como un cajón de sastre para nuestro bienestar colectivo. Quizás esto es producto de un débil consenso sobre una medida de reemplazo adecuada (Talberth *et al.*, 2007). El Índice de Desarrollo Humano (IDH o HDI por sus siglas en inglés) fue propuesto en 1990 con ese objetivo, lograr consenso sobre una medida capaz de medir y cuantificar el bienestar (Anand & Sen, 1994). Se creó para enfatizar que las personas y sus capacidades deberían ser el criterio fundamental para evaluar el desarrollo de un país, no solo el crecimiento económico<sup>1</sup>.

Actualmente, el IDH considera tres dimensiones claves del desarrollo humano: una vida larga y saludable, estar bien informado y tener un nivel de vida digno, y se calcula como la

---

<sup>1</sup> Disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

media geométrica de los índices normalizados para cada una de las tres dimensiones.

Estos atributos han permitido posicionar el IDH como una medida de bienestar generalizada y extendida entre organismos internacionales (Yumashev *et al.*, 2020), y, asimismo, una métrica de progreso comparable y razonable.

Desafortunadamente, las trayectorias de progreso humano se han visto significativamente amenazadas por una evidente crisis de cambio climático antropogénica y la vulneración de límites biofísicos críticos del sistema terrestre (Steffen *et al.*, 2015; O'Neill *et al.*, 2018).

Este contexto ha modificado la forma en la cual comprendemos el desarrollo humano y ha puntualizado la necesidad de indicadores de progreso que no solo capturen dimensiones humanas y/o sociales del desarrollo, sino también dimensiones ecológicas sobre el impacto del desarrollo en función de los límites biofísicos de los ecosistemas.

La literatura ha comenzado a abordar unas de las principales limitaciones del IDH con respecto a la carencia de dimensiones ecológicas en su composición. Si bien este no fue idealizado con este objetivo, la evidencia ha demostrado que el desarrollo humano tal como lo conocemos se encuentra estrechamente vinculado a la sostenibilidad y salud de los ecosistemas, mostrando una relación co-dependiente y co-evolutiva con estos (Santos-Martín *et al.*, 2013; Guillen-Royo, 2018). Por esta razón, la necesidad de indicadores sostenibles en una época definida por algunos autores como el Antropoceno (Lewis & Maslin, 2015), es indudablemente más urgente que antes (Hernández & Muñoz, 2022).

En este capítulo evaluamos dos indicadores que incorporan la sobrecarga ecológica del desarrollo humano, a saber: i) Índice de Desarrollo Ajustado por Presiones Planetarias (UNDP, 2020); e ii) Índice de Desarrollo Sostenible (Hickel, 2020). Ambos toman como punto de partida el IDH, e incorporan dos variables que dan cuenta del impacto ecológico asociado al desarrollo humano: i) Emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita; y ii) Huella material per cápita (MF por sus

siglas en ingles). Ambas dimensiones son propuestas por el marco de Metabolismo Social de la Economía Ecológica, quien estudia la base biofísica de la economía y proporciona un marco para investigar los patrones y la dinámica de los flujos de energía (CO2) y materiales (MF) (Spash, 2017). Utilizamos la serie temporal desde 1990 a 2021 para evaluar el ajuste del desarrollo humano en dos países Latinoamericanos: Chile (país de América latina con mayor IDH) y Brasil (país de América latina con mayor territorio). Los hallazgos muestran claras disparidades al comparar dimensiones ecológicas entre países, diferencias significativas (y sostenidas) al descontar el desarrollo humano y mayor volatilidad al intentar lograr un desarrollo sostenible.

Estos resultados podrían arrojar luz sobre nuevas dimensiones del desarrollo sostenible y replantear nuestra comprensión del desarrollo humano y su interrelación con la sobrecarga ecológica.

El capítulo sigue de la siguiente manera. Se describe brevemente como se ha abordado la dimensión ecológica en indicadores de desarrollo, luego, se detalla brevemente la metodología de cálculo para ambos indicadores, la data Brasil-Chile, discusión y análisis y principales conclusiones.

## **Índice de desarrollo humano y dimensiones ecológicas**

Diversos académicos han explorado las limitaciones ecológicas del IDH (Neumayer, 2001; Hirai, 2017; Hickel, 2020). Algunos han modificado directamente los supuestos subyacentes, mientras que otros han preferido partir del IDH como punto de referencia metodológico. Con foco en las emisiones de carbono y huella material, Bravo (2014) incorpora un índice de emisiones CO2 per cápita en media geométrica junto a los tres indicadores originales del IDH. El objetivo fue mostrar un mayor equilibrio entre objetivos sociales, económicos y ambientales hacia el desarrollo sostenible. Asimismo, Kai *et al.* (1998) es una de las primeras contribuciones que incorpora la huella material como peso total de las extracciones y el consumo de materiales per cápita.

Ambos sostienen que la incorporación de las dimensiones CO2 y MF no capturan absolutamente la sobrecarga ecológica del desarrollo humano. Sin embargo, permiten tener un estándar mínimo comparable con respecto a la composición inicial del IDH.

Otros ejemplos en la misma línea han considerado modificaciones en el ingreso para incorporar la dimensión del capital natural y emisiones CO2 (Jha, 2009); indicadores de libertades humanas asociado al nivel de emisiones (Biggeri & Mauro, 2018); la “huella ecológica” (que difiere de la huella material) representada por la bio-capacidad de las tierras de cultivo, bosques y pesca (Türe, 2013); acceso sostenible a recursos naturales (Morse, 2003; Costantini & Monni, 2005); y enfoques basados en la penalización o el descuento del desarrollo humano por el sobregiro ecológico vinculado al marco de límites planetarios y la sostenibilidad fuerte (Pineda, 2017; Hickel, 2020; Zhang & Zhu, 2022).

Este marco no solo se limita a la composición de índices agregados. Otros académicos han abandonado por completo la idea de contar con solo un índice compuesto en favor de diversos modelos e indicadores sociales y ecológicos (Raworth, 2017; O’Neill et al., 2018; Anderson et al., 2022). El enfoque desarrollado por O’Neill *et al.* (2018) y ampliado posteriormente por Fanning et al. (2021), es pionero al intentar cuantificar un “espacio seguro y justo” en el cual la humanidad puede prosperar dentro de los límites utilizando el marco de Economía de Donas de Raworth (2017).

Finalmente, otra serie de métricas de contabilidad nacional se han desarrollado específicamente para intentar complementar (o subsanar) el PIB, como el Índice de Bienestar Económico Sostenible (ISEW) o el Indicador de Progreso Genuino (GPI), con el objetivo de considerar aquellos costos sociales y ecológicos que no son capturados por la medida tradicional de producción (Lawn, 2003; Cook & Davíðsdóttir, 2021).

## Materiales y métodos

Las dimensiones ecológicas que aborda este capítulo son propuestas por la metodología de las Naciones Unidas (UNDP, 2020) y el trabajo de Hickel (2020) sobre un índice compuesto de desarrollo sostenible. En ambos, se incorporan dos variables para dar cuenta del impacto ecológico del desarrollo humano: i) Emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita: definida como las emisiones de dióxido de carbono territoriales producidas como consecuencia de las actividades humanas (petróleo y gas para combustión y procesos industriales, uso de carbón, fabricación de cemento y quema de gas); y ii) Huella material per cápita: definida como la atribución de la extracción global de materiales a la demanda final interna de un país.

Ambas dimensiones deben ser tratadas como medidas diferentes: impacto sobre el nivel de emisiones (CO<sub>2</sub>) e impacto sobre el rendimiento material (MF). Este supuesto es razonable aun cuando ambas variables se encuentran estrechamente interrelacionadas (Hickel, 2020). Las emisiones CO<sub>2</sub> solo capturan un elemento de la dimensión del impacto ecológico y ha sido ampliamente abordada por la literatura, en especial por aquellos artículos que modifican el IDH (Bravo, 2014; Hossain & Chen, 2021; Zhang & Zhu, 2022). El uso de MF en cambio, es una forma de incorporar otras dimensiones ecológicas vinculadas a la extracción de materiales en ecosistemas terrestres/marinos y su impacto en la pérdida de biodiversidad, uso de tierra o ciclo biogeoquímico (Krausmann *et al.*, 2009; O'Neill *et al.*, 2018).

El propósito de presentar dos indicadores recae en el tipo de ajuste. El índice de las UN ajusta el desarrollo humano a través de una medida geométrica, es decir, descuenta directamente el factor de ajuste (o presión planetaria) sobre el IDH. En cambio, el Índice de Desarrollo Sostenible (SDI por sus siglas en ingles), divide el desarrollo humano por una métrica compuesta de impacto ecológico. El propósito, es intentar considerar la sostenibilidad fuerte (frente a una sostenibilidad débil) como elemento

subyacente en la composición del indicador. A continuación, detallamos brevemente la metodología utilizada para cada medida.

### **IDH ajustado por Presiones Planetarias (PHDI)**

El Índice de Desarrollo Humano ajustado por presiones planetarias (PHDI por sus siglas en inglés) es un índice experimental que ajusta el IDH por la presión ecológica, contabilizando las emisiones de carbono (CO<sub>2</sub>) y el uso de recursos (MF) de los países per cápita. Fue introducido por primera vez el año 2020 por las Naciones Unidas<sup>2</sup>. El PHDI descuenta el IDH por presiones planetarias para reflejar una preocupación por la desigualdad intergeneracional. Se calcula como el producto del IDH y (1 – índice de presiones planetarias), donde (1 – índice de presiones planetarias) simboliza el factor de ajuste. El PHDI es el nivel de desarrollo humano, que, ajustado por las emisiones de dióxido de carbono y la huella material, darían cuenta de la excesiva presión humana sobre el sistema terrestre. Para calcular el PHDI, las emisiones de dióxido de carbono y la huella material se normalizan de la misma forma que los componentes principales del IDH, es decir:  $A_j index = (maximum_j - observed\ value_j) / (maximum_j - minimum_j)$  donde  $j = 1,2$  se refiere a los dos indicadores de presión planetaria. El valor mínimo fue fijado en 0, mientras que los valores máximos corresponden al valor histórico registrado desde 1990, que corresponden a 69,85 toneladas CO<sub>2</sub> observado para Qatar en 1997 y un valor de 152,58 toneladas de MF observado para Guyana en 2000. Tanto para CO<sub>2</sub> como MF, cuanto mayor es el valor observado, mayores son las presiones sobre el planeta, lo que implicaría un mayor ajuste (A) del IDH. Este factor A es la media aritmética de los índices que miden las emisiones de CO<sub>2</sub> y MF, lo que supone una sustitución perfecta entre ambos. Las

---

<sup>2</sup> Disponible en: <https://hdr.undp.org/planetary-pressures-adjusted-human-development-index#/indicies/PHDI>

presiones más bajas sobre el sistema terrestre dan como resultado un A mayor y consecuentemente, un menor ajuste del IDH.

$$A = \frac{(\text{Carbon dioxide emissions index} + \text{material footprint index})}{2}$$

El PHDI es el producto del IDH y el factor de ajuste, A, es decir:

$$PHDI = hdi * A$$

En un escenario ideal sin presiones biofísicas sobre el sistema terrestre (A=0), el PHDI es igual al IDH. Sin embargo, a medida que aumentan las presiones, el PHDI cae por debajo del IDH.

### Índice de desarrollo sostenible (SDI)

El Índice de Desarrollo Sostenible propuesto en este capítulo se basa en la metodología de Hickel (2020). El propósito de utilizar dos indicadores radica en la diferencia con respecto al factor de ajuste. Al igual que el PHDI, el SDI también toma como punto de partida la medida geométrica propuesta por el IDH. Sin embargo, Hickel (2020) modifica el valor máximo del índice de ingreso per cápita fijado por las Naciones Unidas de \$75 mil a \$20 mil, la razón, altos niveles de ingresos impulsan el aumento del impacto ecológico de manera mucho más agresiva que la educación y la esperanza de vida (Hickel, 2020). El SDI se calcula como el cociente de dos cifras: i) un “índice de desarrollo” basado en el IDH con la dimensión ingreso modificado (development index); y ii) un “índice de impacto ecológico” (ecological impact index) calculado como el exceso promedio de las emisiones de CO2 y MF con respecto a sus límites planetarios per cápita indexados en una escala exponencial natural, es decir:

$$Ecological\ Impact\ Index = 1 + \frac{e^{AO} - e^1}{e^4 - e^1}$$

$$AO = \sqrt[2]{\left(\frac{MF}{boundary} \geq 1\right) * \left(\frac{CO2}{boundary} \geq 1\right)}$$

$$SDI = \frac{\text{Development Index}}{\text{Ecological Impact Index}}$$

La ecuación de impacto ecológico (ecological impact index) detalla el factor de ajuste; la ecuación de sobreimpulso (AO) calcula el sobreimpulso promedio (AO por sus siglas en inglés); mientras que la última ecuación calcula el SDI. Los valores de la huella material y las emisiones se dividen cada uno por su límite planetario per cápita respectivo para determinar la extensión del límite. El límite para la huella material se establece en 6,8 toneladas per cápita (Bringezu *et al.*, 2015), mientras que el límite de emisiones se establece en 1,74 toneladas por persona (IPCC, 2018).

Este método garantiza que un país no pueda compensar el hecho de sobrepasar un límite rebasando el otro. En el índice de impacto ecológico, AO se indexa en una escala exponencial natural. Agregar 1 asegura que el resultado mínimo sea 1 (sin sobreimpulso). Este método asegura que el SDI es un indicador de fuerte sostenibilidad. Los países no pueden usar el bajo impacto ecológico para compensar el bajo desempeño en desarrollo humano. Y un fuerte desempeño en el desarrollo no puede compensar el alto impacto ecológico.

### **Data: Brasil y Chile**

Utilizamos la serie de tiempo de las Naciones Unidas que compila todos los indicadores propuestos por el organismo<sup>3</sup>. Los datos de desarrollo humano son comparables a nivel mundial, están vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y provienen de agencias internacionales de datos con el mandato, experiencia y recursos para recopilar datos nacionales sobre indicadores específicos. Nuestra muestra se concentra en dos países latinoamericanos: Chile y Brasil. Se obtuvieron para una

---

<sup>3</sup> Disponible en: <https://hdr.undp.org/data-center/documentation-and-downloads>

serie desde 1990 a 2021 las siguientes variables: i) Esperanza de vida al nacer (lifexp); Años de escolaridad esperados (educ); Años promedio de escolaridad (meduc); Ingreso nacional bruto (INB) per cápita (gnipc); Emisiones de dióxido de carbono per cápita (co2); y Huella material per cápita (mf). La tabla N°1 y N°2 presentan los principales estadísticos para Brasil y Chile, mientras que los gráficos 1 a 4 presentan la distribución temporal de las variables ingreso, emisiones, huella material e IDH:

Table 1: Resumen dimensiones Brasil

Statistic	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
gnipc	32	12,639.460	1,822.083	10,017.570	15,584.120
educ	32	14.125	1.046	12.104	15.703
lifexp	32	71.270	2.846	65.985	75.338
meduc	32	6.108	1.434	3.685	8.129
co2	32	2.043	0.345	1.467	2.751
mf	32	14.919	3.688	10.900	20.780

Desde 1990 a 2021 (n = 32) Brasil presenta un ingreso per cápita de \$12.639 dólares en promedio a precios del año 2017. La desviación típica corresponde a \$1.822 en media con respecto a cada observación de la muestra. Alcanza su máximo valor el año 2013 (\$15.584), mientras que el mínimo ocurre el año 1992 (\$10.017). En promedio, los años de escolaridad esperados son 14 años, alcanzando su máximo valor el año 2018. La media de educación durante el tiempo de observación alcanza los 6 años en promedio. Esto es equivalente solo a estudios de primer ciclo (de 6 a 11 años). La media de la esperanza de vida es de 71 años con una desviación de 2,8 años en promedio. Con respecto a las dimensiones ecológicas, las emisiones de dióxido de carbono per cápita (basadas en la producción) alcanzan una media de 2,043 toneladas per cápita y una desviación típica en promedio de 0,34 toneladas. El año 1990 se obtuvo el mínimo de emisiones en el país (1,56) mientras que el año 2014 se obtuvo el máximo (2,75). La huella material per cápita, como la atribución de la extracción global de materiales a la

demanda final presenta en promedio 14,9 toneladas per cápita. El mínimo es extraído el año 1993 (10,9) mientras que el máximo ocurre el año 2013 (20,7).

Table 2: Resumen dimensiones Chile

Statistic	N	Mean	St. Dev.	Min	Max
gnipc	32	17,769.240	4,668.889	9,441.117	24,563.240
educ	32	14.339	1.695	11.704	16.731
lifexp	32	77.428	2.217	72.574	80.350
meduc	32	9.627	0.763	8.387	10.935
co2	32	3.792	0.742	2.293	4.656
mf	32	10.651	2.097	6.490	13.500

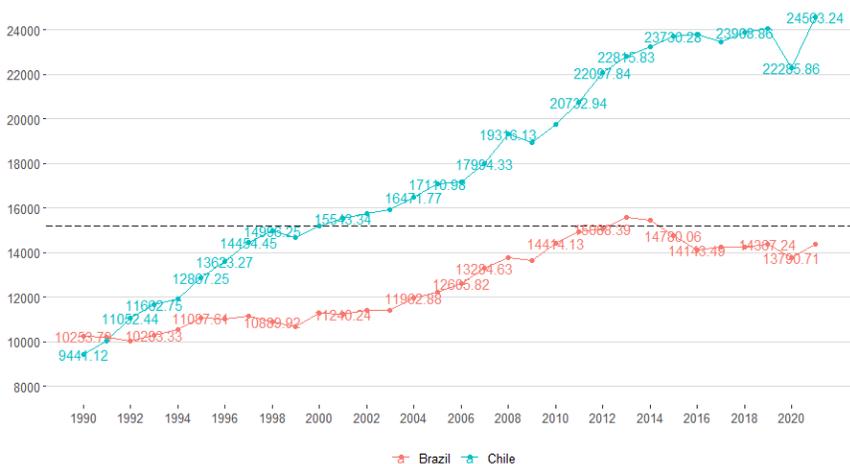
Desde 1990 a 2021 (n = 32) Chile presenta un ingreso per cápita de \$17.769 dólares en promedio a precios del año 2017. La desviación estándar corresponde a \$4.668 en media con respecto a cada observación. Alcanza su máximo valor el año 2021 (\$24.563), mientras que el mínimo ocurre en el año 1990 (\$9.441). En promedio, los años de escolaridad esperados son 14 años, alcanzando su máximo desde el año 2019 a 2021. La media de educación durante el tiempo de observación alcanza los 9,6 años en promedio. Esto es equivalente a estudios de educación básica (de 7 a 14 años, similar a primer ciclo en Brasil). La media de la esperanza de vida es de 77 años con una desviación de 2,2 años en promedio. Con respecto a las dimensiones ecológicas, las emisiones de dióxido de carbono per cápita alcanzan una media de 3,79 toneladas per cápita y una desviación típica en promedio de 0,74 toneladas. El año 1991 se obtuvo el mínimo de emisiones en el país (2,29) mientras que el año 2013 se obtuvo el máximo (4,65). La huella material per cápita presenta en promedio 10,6 toneladas per cápita. El mínimo es extraído el año 1990 (6,49) mientras que el máximo ocurre desde el 2019 al 2021 (13,5).

El gráfico n°1 muestra la evolución del ingreso nacional bruto (GNI) per cápita para Brasil y Chile desde 1990 a 2021 a precios

(\$PPP) del año 2017. La línea horizontal punteada muestra el promedio entre ambos países en toda la distribución temporal.

Gráfico 1: Ingreso nacional bruto (GNI) per cápita Brasil-Chile

Serie de tiempo 1990-2021. PPP \$2017

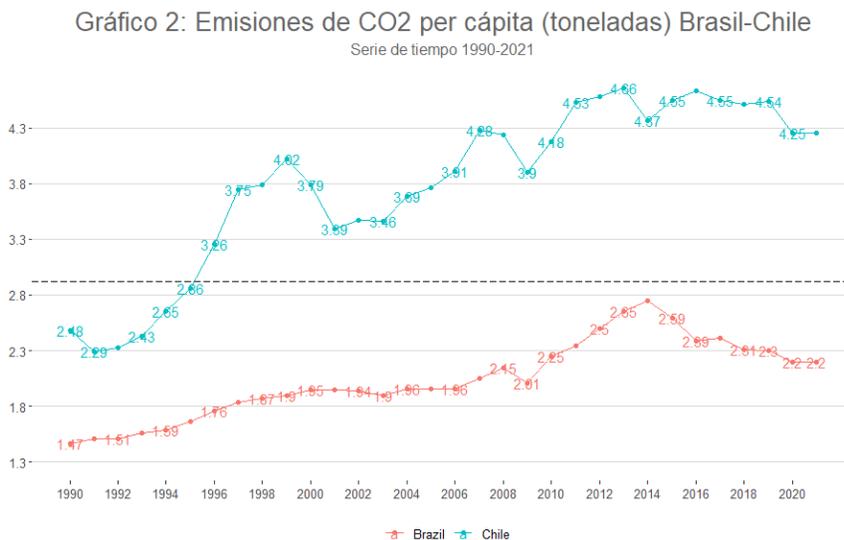


Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal Naciones Unidas

La media entre ambos países alcanza el valor de \$15.204. Brasil supera este nivel el año 2013, mientras que Chile sobrepasa este valor el año 2001. El crecimiento promedio desde 1990 a 2021 en Brasil alcanza una tasa de 1,13%, mientras que Chile obtiene una tasa de crecimiento del ingreso promedio de un 3,19%. El año 2015 Brasil registra el mayor retroceso con respecto al año anterior de un -4,36%, mientras que Chile registra el mayor retroceso desde el año 2019 al 2020 de un -7,44%. La tasa de crecimiento más alta para Brasil y Chile ocurre el año 2010 y 1992 respectivamente, de un 5,57% y 10,28%.

El grafico n°2 muestra las emisiones de dióxido de carbono per cápita basadas en la producción como consecuencia de las actividades humanas (petróleo, uso de carbón, gas de combustión y procesos industriales, cemento y quema de gas). La línea punteada muestra el promedio entre ambos países. Este equivale a 2,9 toneladas de emisiones per cápita. Note que Brasil no supera

este promedio en ningún año en particular. Chile en cambio, sobrepasa este promedio el año 1996, logrando una variación positiva en la tasa de emisiones promedio desde 1990 de 1,9 toneladas. El valor máximo alcanzado por Chile es de 4,63 toneladas per cápita el año 2016, mientras que Brasil alcanza un valor máximo de 2,75 toneladas el año 2014.

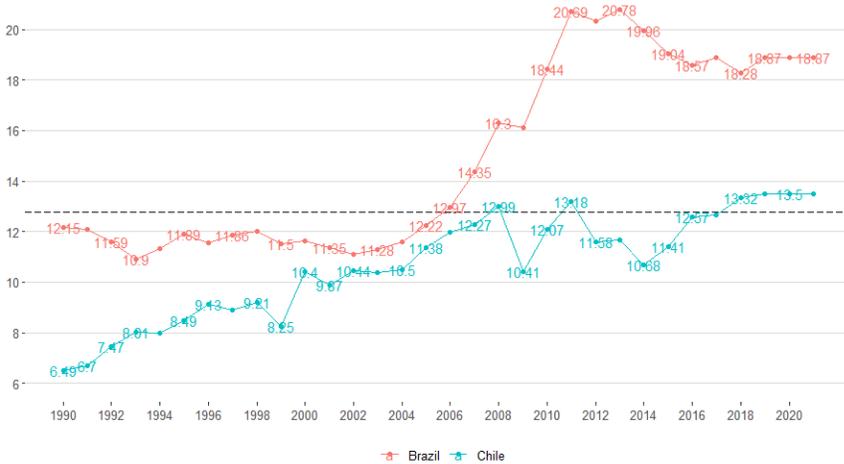


Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal Naciones Unidas

El gráfico n°3 muestra la Huella Material como la suma de la huella material de biomasa, combustibles fósiles, minerales metálicos y minerales no metálicos. La línea punteada muestra un promedio entre ambos países de 12,7 toneladas per cápita. Brasil supera a Chile en toda la distribución temporal. La variación porcentual desde 1990 corresponde a un valor positivo de 1,56 para Brasil, mientras que para Chile alcanza un valor de 2,74 toneladas per cápita. El valor más alto alcanzando por Brasil se genera el año 2013 y corresponde a 20,7 toneladas per cápita, mientras que Chile alcanza su máximo valor de extracción desde el 2019 a 2021 de 13,5 toneladas per cápita de manera sostenida.

Gráfico 3: Huella material per cápita (toneladas) Brasil-Chile

Serie de tiempo 1990-2021

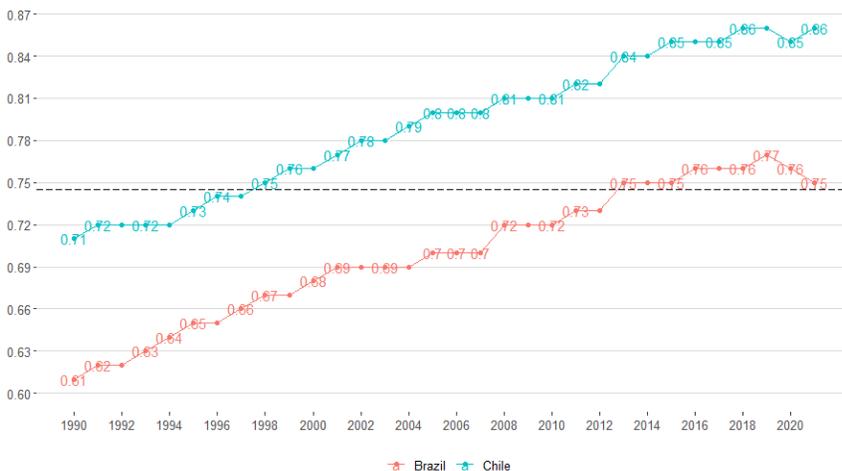


Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal Naciones Unidas

El gráfico n°4 muestra el IDH para ambos países desde 1990 a 2021. Note que Chile supera a Brasil en toda la distribución temporal. Bajo la clasificación de las Naciones Unidas, un IDH entre 0.550-0.699 implica un nivel medio de desarrollo humano. Brasil supera este umbral el año 2006 y se mantiene en dicho intervalo hasta el año 2021. Chile en cambio, comienza el año 1990 con un indicador de alto desarrollo según las UN. Este logra un indicador de “muy alto” desarrollo humano el año 2007, equivalente a un IDH de 0.801.

Gráfico 4: Índice de Desarrollo Humano (IDH) Brasil-Chile

Serie de tiempo 1990-2021



Bajo: < 0.0550 ; Medio: 0.550-0.699 ; Alto: 0.700-0.799 ; Muy Alto: >= 0.800.

Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal Na

## Resultados

La Tabla n°3 muestra la estimación del Índice de desarrollo ajustado por presiones planetarias (PHDI) y el Índice de desarrollo sostenible (SDI). El anexo muestra los resultados para cada uno de los años (la tabla n°3 muestra un abstracto cada cinco años). La tercera columna muestra el índice de desarrollo humano, mientras que la cuarta columna muestra el índice de presiones planetarias. Note que la quinta columna muestra la diferencia al descontar el IDH por las presiones de CO2 y MF. La sexta columna muestra el índice de desarrollo sostenible, que si bien parte del IDH es tratado de manera independiente.

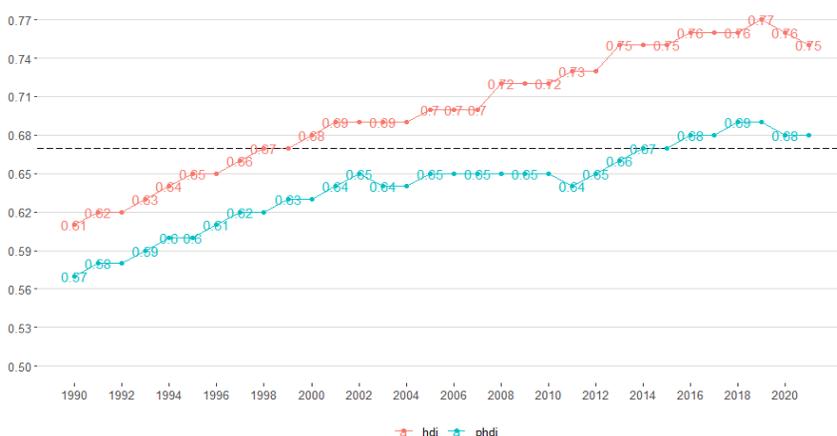
Table 3: Resultados (abstracto): Índice de Desarrollo Ajustado por Presiones Planetarias (phdi) e Índice de Desarrollo Sostenible (sdi)

country	año	hdi	phdi	hdi_phdi	sdi
Brazil	1990	0.610	0.569	0.041	0.760
Brazil	1995	0.646	0.602	0.044	0.795
Brazil	2000	0.679	0.633	0.046	0.822
Brazil	2005	0.698	0.648	0.050	0.824
Brazil	2010	0.723	0.649	0.074	0.807
Brazil	2015	0.753	0.672	0.081	0.825
Brazil	2020	0.758	0.679	0.079	0.842
Brazil	2021	0.754	0.676	0.078	0.837
Chile	1990	0.706	0.672	0.034	0.807
Chile	1995	0.728	0.684	0.044	0.805
Chile	2000	0.763	0.705	0.058	0.819
Chile	2005	0.795	0.731	0.064	0.848
Chile	2010	0.813	0.743	0.070	0.854
Chile	2015	0.846	0.773	0.073	0.890
Chile	2020	0.852	0.772	0.080	0.877
Chile	2021	0.855	0.775	0.080	0.880

Desde 1990 a 2021, la media del PHDI para Brasil alcanza un valor de 0.63, con un ajuste al IDH de 0.051 puntos en promedio. El PHDI para Chile alcanza un valor promedio de 0.72 y un ajuste al IDH de 0.061 puntos en promedio. La grafica n°5 y N°6 muestran la distribución de ajuste entre IDH y PHDI para Brasil y Chile respectivamente.

Gráfico 5: IDH ajustado por Presiones Planetarias (CO2 y MF): Brasil

Serie de tiempo 1990-2021



Bajo: < 0.0550 ; Medio: 0.550-0.699 ; Alto: 0.700-0.799 ; Muy Alto: >= 0.800. Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal UN

Gráfico 6: IDH ajustado por Presiones Planetarias (CO2 y MF): Chile  
Serie de tiempo 1990-2021

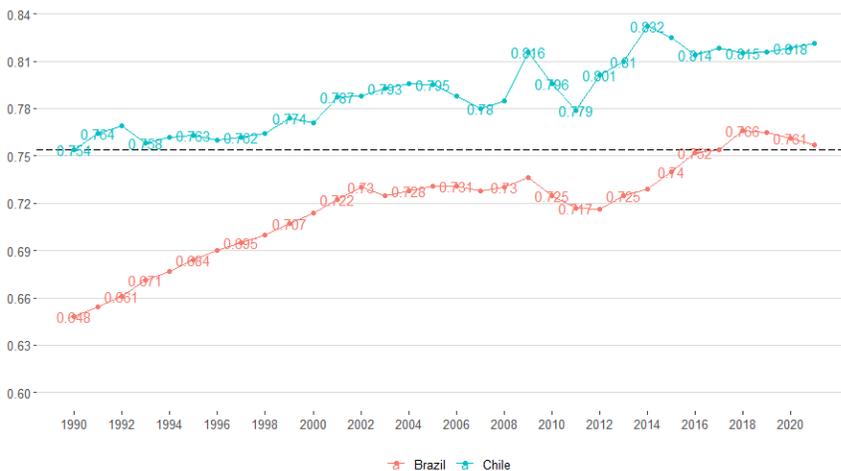


Bajo: <0.0550 ; Medio: 0.550-0.699 ; Alto: 0.700-0.799 ; Muy Alto: >= 0.800. Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal UN

El gráfico n°7 muestra la evolución del índice de desarrollo sostenible bajo la metodología de Hickel (2020). Brasil presenta el mínimo valor en 1990 (0.6484) mientras que al máximo se presenta el año 2018 (0.7655). Al igual que Brasil, Chile presenta el menor indicador en 1990 (0.7535) y el máximo ocurre el año 2014 (0.8323). Brasil presenta una mayor desviación de 0.031 puntos con respecto a su media (0.71), mientras que Chile presenta una desviación de 0.023 puntos con respecto a su media (0.78).

Gráfico 7: Índice de Desarrollo Sostenible (SDI) Brasil-Chile

Serie de tiempo 1990-2021



Fuente: Elaboración propia basada en Serie Temporal Naciones Unidas

El año 2013, se presenta la mayor diferencia de desarrollo humano ajustado por presiones planetarias en Brasil, con una diferencia de 0.087 puntos (0.750 a 0.663), mientras que el año con menor diferencia, es decir, un ajuste planetario mucho más cercano al IDH, se presenta el año 1993, con un ajuste de 0.039 puntos (0.630 a 0.591). En el caso de Chile, la diferencia más notoria se presenta el año 2019, con un ajuste de 0.083 puntos (0.861 a 0.078), mientras que la menor diferencia se presenta desde 1990 a 1991, con un valor de 0.034.

## Análisis y discusión

Los resultados del PHDI para Brasil y Chile sugieren que el progreso en el desarrollo humano ha aumentado a un ritmo más lento porque las presiones planetarias también se han incrementado. Tanto el nivel de emisiones como las extracciones en huella material presentan en promedio tasas de crecimiento positiva. Estas condicionan significativamente el desarrollo humano en términos de ingreso, educación y esperanza de vida.

Note que Brasil presenta una media de ajuste al IDH menor a Chile desde 1990. Esto puede ser interpretado como una menor sobrecarga ecológica en función de las dimensiones sociales. Chile sobrepasa a Brasil en las tres dimensiones de desarrollo humano propuestos por el IDH. Sin embargo, Chile concentra una mayor presión ecológica inducida por las emisiones de carbono. El desarrollo en este contexto es un desarrollo humano alto en emisiones. Brasil en ese sentido concentra una mayor presión ecológica inducida por la Huella Material. Claramente esta diferencia puede ser explicada en parte por la superficie terrestre de ambos países. Las correlaciones entre IDH, CO<sub>2</sub> y MF para Brasil son 0.92 y 0.85 respectivamente, mientras que Chile presenta correlaciones de 0.90 y 0.92 respectivamente. Existe por lo tanto una alta correlación entre desarrollo humano (dimensiones IDH) e impacto del desarrollo en los ecosistemas (CO<sub>2</sub> y MF). Esta relación puede ser reinterpretada al calcular tasas de intensidad por dimensión ecológica. Al observar la relación entre ingreso, nivel de emisiones y huella material, Brasil presenta una tasa media de intensidad material de 1.345 toneladas per cápita p/porcentaje de ingreso, es decir, por cada 1% de ingreso adicional, la huella material aumenta 1.345 toneladas per cápita en promedio. Chile en cambio presenta una tasa de intensidad material de 1,08 toneladas per cápita en promedio p/porcentaje de ingreso. Sin embargo, presenta una tasa de intensidad de emisiones de 0,38 toneladas per cápita en promedio, es decir, por cada 1% de ingreso adicional, el nivel de emisiones CO<sub>2</sub> aumenta 0,38 toneladas per cápita (Brasil presenta un 0,2).

Estas diferencias reflejan y explican en parte el ajuste del PHDI sobre el IDH en ambos países. Al realizar una prueba de hipótesis, estas diferencias son estadísticamente significativas al 5% ( $pvalue = 2.2^{-16}$ ), es decir, no se puede rechazar que el ajuste por dimensiones ecológicas no tenga efecto en las dimensiones sociales del IDH en ambos países.

Estas relaciones son problemáticas al idealizar un desarrollo humano bajo en emisiones e intensidad material. Con respecto al

SDI, la interpretación y reformulación del IDH cambia notoriamente. En primer lugar, ni Brasil ni Chile tienen éxito en lograr desarrollo sostenible con puntuaciones superiores a 0.9. Note que los países desarrollados bajo la clasificación de UN se encuentran sobre ese umbral. El trabajo de Hickel incorpora el top 10 de países más cercanos a dicho umbral año 2015, siendo Cuba el primer país con un SDI de 0.859 y Perú el país n°10 con un SDI de 0.788. La media temporal para Brasil es de 0.71, mientras que para Chile es de un 0.78. Si bien ninguno alcanza las puntuaciones más altas en desarrollo humano (con esperanza de vida y educación) al mismo tiempo que permanecen dentro de los límites ecológicos, si podrían encontrarse en trayectorias adecuadas (aun insuficientes) hacia el 2030. Note que el concepto de sostenibilidad fuerte se encuentra implícito en este indicador, es decir, bajo esta metodología existen mayores restricciones sobre el desarrollo humano en función de los ecosistemas. En contraste con el IDH, en el que más de 15 países obtienen una puntuación superior a 0,9, la clasificación del SDI podría revelar que todos los países todavía se encuentran en “vías de desarrollo”. Asimismo, una nueva representación sobre indicadores de desarrollo podría reformular la manera en que observamos aquellos países que se posicionan con un “alto nivel” de desarrollo humano, que muestran usualmente a países occidentales en la cima y representan al resto del mundo como rezagado.

### **Consideraciones finales**

Incorporar y analizar dimensiones ecológicas en indicadores de bienestar humano es crucial para evidenciar el impacto del desarrollo sobre los ecosistemas naturales. Este capítulo aborda dos indicadores que ajustan el desarrollo humano mediante dos variables de impacto ecológico. Los principales resultados proporcionan evidencia empírica sobre cómo el desarrollo de dos países latinoamericanos se ve condicionado una vez que se ponderan por la sobrecarga ecológica. Estos hallazgos sugieren

explorar el alcance de estos indicadores desde un nivel nacional hacia niveles territoriales. Descubrir evidencia y cuantificar sobre como los territorios comprenden el desarrollo humano y su impacto en los ecosistemas podría arrojar luz sobre nuevas dimensiones del desarrollo sostenible. Estas herramientas permitirían complementar indicadores y parámetros en las diversas escalas espacio-temporal de la toma de decisiones en política pública.

## Referencias

Allen, S., Cunliffe, A.L. & Easterby-Smith, M., (2017). Understanding Sustainability Through the Lens of Ecocentric Radical-Reflexivity: Implications for Management Education. **Journal of Business Ethics**, 154(3), 781–795.

Álvarez Jaramillo, J., Zарtha Sossa, J.W. & Orozco Mendoza, G.L., (2018). Barriers to sustainability for small and medium enterprises in the framework of sustainable development— Literature review. **Business Strategy and the Environment**, 10(1), 1–13.

Anand, S., & Sen, A. (1994). **Human Development Index: Methodology and Measurement**.

Andersén, J., Jansson, C. & Ljungkvist, T., (2020). ¿Can environmentally oriented CEOs and environmentally friendly suppliers boost the growth of small firms? **Business Strategy and the Environment**, 29(2), 325–334.

Anderson, C. C., Denich, M., Warchold, A., Kropp, J. P., & Pradhan, P. (2022). A systems model of SDG target influence on the 2030 Agenda for Sustainable Development. **Sustainability science**, 17(4), 1459-1472.

Biggeri, M., & Mauro, V. (2018). Towards a more 'sustainable' human development index: Integrating the environment and freedom. **Ecological indicators**, 91, 220-231.

- Bravo, G. (2014). The Human Sustainable Development Index: New calculations and a first critical analysis. **Ecological indicators**, 37, 145-150.
- Bringezu, S. (2015). Possible target corridor for sustainable use of global material resources. **Resources**, 4(1), 25-54.
- Cassiers, I., & Thiry, G. (2014). A high-stakes shift: Turning the tide from GDP to new prosperity indicators. In **Redefining prosperity**, 2014, p. 22-40. Routledge.
- Cook, D., & Davíðsdóttir, B. (2021). An estimate of the genuine progress indicator for iceland, 2000–2019. **Ecological Economics**, 189, 107154.
- Costantini, V., & Monni, S. (2005). Sustainable human development for European countries. **Journal of Human Development**, 6(3), 329-351.
- Dumith, S. C., Hallal, P. C., Reis, R. S., & Kohl III, H. W. (2011). Worldwide prevalence of physical inactivity and its association with human development index in 76 countries. **Preventive medicine**, 53(1-2), 24-28.
- Guillen-Royo, M. (2018). **Sustainability and wellbeing: human scale development in practice**. Routledge.
- Hernández, M., & Muñoz, P. (2022). Reformists, decouplists, and activists: A typology of ecocentric management. **Organization & Environment**, 35(2), 282-306.
- Hickel, J. (2020). The sustainable development index: Measuring the ecological efficiency of human development in the anthropocene. **Ecological Economics**, 167, 106331.
- Hossain, M., & Chen, S. (2021). Nexus between Human Development Index (HDI) and CO2 emissions in a developing country: Decoupling study evidence from Bangladesh. **Environmental Science and Pollution Research**, 28(41), 58742-58754.
- IPCC, 2018. **Global Warming of 1.5C – Summary for Policymakers**. IPCC, Switzerland.

- Jha, S. (2009). **Environmental sustainability measurement: a critical review**. UNDP-HDRO. New York.
- Lawn, P. A. (2003). A theoretical foundation to support the Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW), Genuine Progress Indicator (GPI), and other related indexes. **Ecological economics**, 44 (1), 105-118.
- Lewis, S. L., & Maslin, M. A. (2015). Defining the anthropocene. **Nature**, 519 (7542), 171-180.
- Max-Neef, M. (1995). Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis. **Ecological economics**, 15 (2), 115-118.
- Morse, S. (2003). Greening the United Nations' human development index?. **Sustainable Development**, 11 (4), 183-198.
- Nordhaus, W. D., & Tobin, J. (1972). **Economic Research: Retrospect and Prospect**, vol 5, Economic Growth (No. nord72-1). national bureau of economic research.
- O'Neill, D. W., Fanning, A. L., Lamb, W. F., & Steinberger, J. K. (2018). A good life for all within planetary boundaries. **Nature sustainability**, 1(2), 88-95.
- Pineda, J. (2017). Sustainability and human development: a proposal for a sustainability adjusted human development index. **Theoretical and Practical Research in the Economic Fields**, 3 (2), 71-98.
- Raworth, K. (2017). **Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist**. Chelsea Green Publishing.
- Santos-Martín, F., Martín-López, B., García-Llorente, M., Aguado, M., Benayas, J., & Montes, C. (2013). Unraveling the relationships between ecosystems and human wellbeing in Spain. **PloS one**, 8 (9), e73249.
- Spash, C. L. (2017). **Routledge handbook of ecological economics**. New York; London: Routledge.
- Talberth, J., Cobb, C., & Slattery, N. (2007). **The genuine progress indicator 2006**. Oakland, CA: Redefining Progress, 26.

UNDP (2020). **Technical note**. Planetary pressures–adjusted Human Development Index.

Yumashev, A., Ślusarczyk, B., Kondrashev, S., & Mikhaylov, A. (2020). Global indicators of sustainable development: Evaluation of the influence of the human development index on consumption and quality of energy. **Energies**, 13 (11), 2768.

Zhang, S., & Zhu, D. (2022). Incorporating “relative” ecological impacts into human development evaluation: Planetary Boundaries–adjusted HDI. **Ecological Indicators**, 137, 108786.

## Anexo

Table 4: Resultados: Índice de Desarrollo Ajustado por Presiones Planetarias (phdi) e Índice de Desarrollo Sostenible (sdi). Brasil, serie de tiempo completa

country	año	hdi	phdi	hdi_phdi	sdi	country	hdi	phdi	hdi_phdi	sdi
Brazil	1990	0.610	0.569	0.041	0.648	Chile	0.706	0.672	0.034	0.754
Brazil	1991	0.616	0.575	0.041	0.654	Chile	0.715	0.681	0.034	0.764
Brazil	1992	0.622	0.582	0.040	0.661	Chile	0.723	0.686	0.037	0.769
Brazil	1993	0.630	0.591	0.039	0.671	Chile	0.716	0.677	0.039	0.758
Brazil	1994	0.638	0.597	0.041	0.677	Chile	0.722	0.681	0.041	0.762
Brazil	1995	0.646	0.602	0.044	0.684	Chile	0.728	0.684	0.044	0.763
Brazil	1996	0.653	0.610	0.043	0.690	Chile	0.735	0.686	0.049	0.760
Brazil	1997	0.660	0.615	0.045	0.695	Chile	0.744	0.693	0.051	0.762
Brazil	1998	0.666	0.620	0.046	0.700	Chile	0.749	0.696	0.053	0.764
Brazil	1999	0.671	0.626	0.045	0.707	Chile	0.755	0.704	0.051	0.774
Brazil	2000	0.679	0.633	0.046	0.714	Chile	0.763	0.705	0.058	0.771
Brazil	2001	0.686	0.640	0.046	0.722	Chile	0.768	0.714	0.054	0.787
Brazil	2002	0.692	0.646	0.046	0.730	Chile	0.775	0.718	0.057	0.788
Brazil	2003	0.688	0.642	0.046	0.725	Chile	0.779	0.722	0.057	0.793
Brazil	2004	0.692	0.645	0.047	0.728	Chile	0.787	0.727	0.060	0.796
Brazil	2005	0.698	0.648	0.050	0.731	Chile	0.795	0.731	0.064	0.795
Brazil	2006	0.700	0.648	0.052	0.731	Chile	0.796	0.729	0.067	0.788
Brazil	2007	0.704	0.646	0.058	0.728	Chile	0.801	0.730	0.071	0.780
Brazil	2008	0.715	0.650	0.065	0.730	Chile	0.813	0.739	0.074	0.785
Brazil	2009	0.717	0.653	0.064	0.736	Chile	0.811	0.749	0.062	0.816
Brazil	2010	0.723	0.649	0.074	0.725	Chile	0.813	0.743	0.070	0.796
Brazil	2011	0.728	0.645	0.083	0.717	Chile	0.817	0.740	0.077	0.779
Brazil	2012	0.732	0.649	0.083	0.716	Chile	0.824	0.752	0.072	0.801
Brazil	2013	0.750	0.663	0.087	0.725	Chile	0.836	0.762	0.074	0.810
Brazil	2014	0.754	0.669	0.085	0.729	Chile	0.841	0.772	0.069	0.832
Brazil	2015	0.753	0.672	0.081	0.740	Chile	0.846	0.773	0.073	0.825
Brazil	2016	0.755	0.677	0.078	0.752	Chile	0.850	0.772	0.078	0.814
Brazil	2017	0.759	0.679	0.080	0.754	Chile	0.853	0.775	0.078	0.818
Brazil	2018	0.764	0.686	0.078	0.766	Chile	0.856	0.775	0.081	0.815
Brazil	2019	0.766	0.686	0.080	0.765	Chile	0.861	0.778	0.083	0.816
Brazil	2020	0.758	0.679	0.079	0.761	Chile	0.852	0.772	0.080	0.818
Brazil	2021	0.754	0.676	0.078	0.757	Chile	0.855	0.775	0.080	0.821



# A Implementação de Políticas Públicas de Desenvolvimento em Territórios Rurais: Um Olhar sobre o PRONAF no Brasil e PRODESAL no Chile<sup>1</sup>

Cidonea Machado Deponti  
Daniella Gac Jiménez  
Marcel Thezá Manríquez  
Rogério Leandro Lima da Silveira

## Introdução

Em regiões periféricas como a América Latina, observa-se a coexistência de diferentes e contraditórias dinâmicas econômicas e socioespaciais de desenvolvimento rural. Convivem a produção de subsistência, a agricultura familiar e o agronegócio exportador, denotando concepções distintas de desenvolvimento rural e de políticas públicas voltadas à sua promoção. Apesar de todas as mudanças trazidas pelo avanço do capitalismo no meio rural, a agricultura familiar (AF) tem sobrevivido e demonstrado a sua importância e resiliência. A sua contribuição para a produção de alimentos para a população, à geração de empregos no meio rural e à preservação ambiental, destaca a extrema relevância que possui para os processos relacionados ao desenvolvimento rural. No atual contexto de crise sanitária e de incerteza, a importância da AF ressurgiu diante do desafio de fomentar um modelo de desenvolvimento rural mais inclusivo, do ponto de vista social, e sustentável em relação à diversidade ambiental e à segurança alimentar. Visando contribuir para o debate em torno da efetividade das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural na América Latina, em particular daquelas direcionadas à AF,

---

<sup>1</sup> Esse texto foi publicado, originalmente, na Revista *Textual* 80, Chapingo, México. Julio-Diciembre, 2022. Doi: 10.5154.2021.80.01

este artigo busca discutir os efeitos da implementação de duas políticas desenvolvidas no Brasil e no Chile ao longo das últimas décadas, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Por meio de uma análise comparativa, este estudo analisa como essas duas políticas, que sobreviveram a várias mudanças governamentais, foram implementadas em ambos os países, adquirindo certas características e dinâmicas institucionais que influenciaram na sua efetividade.

A agricultura familiar, no Brasil, corresponde a 77% dos estabelecimentos totais, 67% do pessoal ocupado e 23% de toda a produção agropecuária brasileira (IBGE, 2017). No caso do Chile, 90% das propriedades agrícolas são definidas como agricultura familiar, a qual concentra 61% dos empregos e auto empregos agrícolas. Do total de empreendimentos rurais existentes no país, 30% se encontram nas mãos de mulheres produtoras (INDAP, 2017).

A metodologia foi baseada na análise de documentos oficiais publicados pelos órgãos governamentais do Brasil e do Chile e de revisão bibliográfica de estudos acadêmicos desenvolvidos sobre o PRONAF e o PRODESAL.

O artigo está estruturado em três tópicos. No primeiro, abordamos as concepções e as relações entre desenvolvimento, território e políticas públicas que fundamentam a análise. No segundo, apresentamos um breve panorama das políticas públicas recentes de desenvolvimento rural no Brasil e no Chile. No terceiro tópico, analisamos comparativamente as diretrizes e as características das duas políticas públicas de desenvolvimento implementadas em territórios rurais no Brasil e no Chile, respectivamente o PRONAF e o PRODESAL, destacando as principais diferenças, particularidades e similaridades que apresentam em seus processos de implementação nos distintos territórios.

## **Desenvolvimento, Território e Políticas Públicas**

Nos últimos 60 anos, o desenvolvimento tem sido entendido, essencialmente, como sinônimo de crescimento econômico, sendo este o principal objetivo a se buscar. Esse sentido uniformizante e centralizador foi produzido pelos segmentos hegemônicos que concentravam os meios de controle, de planejamento e de produção, não respeitando a diversidade cultural, ambiental e territorial dos diferentes espaços e regiões do mundo que apresentavam formas alternativas de desenvolvimento (CAPALBO, 2008). A partir da década de 2000, essa visão hegemônica de desenvolvimento passou a ser questionada, chamando a atenção para a necessidade de considerar o desenvolvimento como um processo que precisa estar assentado na cultura, na natureza, na dinâmica social e nos valores ético-ideológicos dos territórios. Não apenas dos territórios referentes aos Estados-nação, mas também dos territórios das diferentes regiões que os constituem. Assim, as particularidades e as especificidades regionais tornam-se atributos territoriais próprios que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e especificidades que darão sustentação às dinâmicas de desenvolvimento próprias a cada região.

Nessa perspectiva, considerar a dimensão política do desenvolvimento territorial passou a ser fundamental, pois as instituições públicas são atores primordiais nesse processo, tendo em vista o seu papel no processo de formulação e execução das políticas de desenvolvimento territorial. Todavia, não se pode subdimensionar a participação dos atores econômicos e sociais dos territórios e seu crescente protagonismo no processo de legitimação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento nos territórios (MIGUEL, TORRES, CRUZ e JIMÉNEZ, 2013; PÉREZ, 2015).

Na última década, tem crescido o número de pesquisas que buscam compreender porque as políticas públicas (PP) produzem efeitos distintos nos territórios. Embora partam de um planejamento comum, cada vez torna-se mais evidente que não bastam as boas

intenções contidas no planejamento das PP para que essas se transformem em realidades efetivas, respondendo aos problemas coletivos para os quais foram concebidas. A literatura sobre implementação e avaliação de políticas públicas têm aportado contribuições importantes para essa reflexão, demonstrando como os fatores de ordem local possuem papel crucial para compreender a diversidade de seus efeitos. Nesse sentido, os estudos vêm apontando que a implementação não consiste numa mera operacionalização do que foi planejado durante a fase de formulação da política (LOTTA, 2012 e LIMA, D'ASCENZI, 2013). Poder-se-ia inclusive afirmar que a política implementada é a política de fato, ou seja, aquela que é entregue à população.

É nesse sentido que uma aproximação entre as discussões desenvolvidas no campo da implementação das políticas públicas e os estudos territoriais podem trazer contribuições significativas para a compreensão de como a política acontece no território e como este atua sobre a agência dos implementadores em nível local, tornando os resultados das PP contingenciais.

Em grande parte dos estudos, o território aparece como o recorte espacial sobre o qual a política pretende incidir para responder a um determinado tipo de problema. No caso das políticas de base territorial, a literatura tem apontado que certas políticas acabam reduzindo o conceito de território a um mero receptáculo de investimentos governamentais com vistas a promover o seu desenvolvimento (Lotta; Favareto 2016). Segundo Freitas (2016), a própria concepção das políticas públicas territoriais acaba, muitas vezes, reificando o território, tornando-o um espaço homogêneo e constante representado a partir das instâncias colegiadas concebidas para a sua implementação.

Essas observações indicam que o conceito de território não tem sido apropriado como um elemento ativo dos processos e das dinâmicas que são produzidos em um dado espaço, fruto da articulação entre os seus condicionamentos externos e as suas instituições, redes e atores internos, os quais foram forjados ao longo da sua conformação histórica (Reis 2015; Favareto *et al.* 2015).

De acordo com Reis (2015), analisar a genealogia dos processos que emergem nos territórios, sem desconsiderar os seus condicionantes externos e as particularidades decorrentes de cada formação territorial, permite compreender como se conformaram as instituições em um determinado local e de que forma elas atuaram (e atuam) condicionando as ideias e as percepções dos atores, refletindo-se na forma como eles se apropriam das políticas públicas e as implementam.

O desenvolvimento da área de políticas públicas no contexto latino-americano se deu a partir da década de 1980, vinculado a diversos fatores que estavam presentes naquele contexto, entre os quais destacam-se os seguintes: i) as medidas de ajuste fiscal; ii) o processo de redemocratização e a demanda por maior participação da sociedade civil nos processos de políticas públicas; e iii) a cobrança por maior transparência e responsabilização da gestão pública (*accountability*) (Souza, 2006).

A maioria das análises relaciona essas políticas às ações promovidas pelos governos na tentativa de resolução de problemas públicos, mesmo que outros atores também possam estar envolvidos nesse processo (Organizações Não Governamentais, empresas privadas, movimentos sociais, etc.). Segundo a definição proposta por Souza (2006, p. 26), “Pode-se [...] resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente).”

Diversos estudos da área têm afirmado que a abordagem do ciclo da política pública (*policy cycle*), ou abordagem sequencial, pode auxiliar os pesquisadores na construção de recortes analíticos que permitam focar em uma das fases da vida da política pública (Frey, 2000; Secchi, 2014). Nesse sentido, esta abordagem funcionaria como um modelo heurístico para guiar as investigações sobre as diversas fases da política pública, seus atores, arenas e relações. No entanto, esses autores também advertem que esta abordagem não pode ser tomada de forma rígida e estanque, pois

as fronteiras entre as fases nem sempre são claramente demarcadas, bem como suas influências sobre os distintos momentos da política.

Embora apresentem variações nas suas divisões, em geral o ciclo da política pública tem sido descrito a partir de três fases: formulação, implementação e avaliação. A partir dos anos 2000 ocorreu um incremento significativo no número de pesquisas relacionadas à implementação das políticas públicas, sobretudo daquelas realizadas com base em estudos de caso, pois cada vez mais se impõe a necessidade de compreender as razões pelas quais essas políticas produzem efeitos distintos nos territórios (Lotta 2012). No entanto, conforme Lotta (2012), apesar dos avanços observados nos estudos de implementação de PP nos últimos anos, a tônica ainda permanece centrada em apontar para a distância existente entre a planificação e a implementação, sem avançar no entendimento dos fatores intervenientes nesse processo.

## **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil e no Chile**

A análise da política pública e sua relação com a ideia de desenvolvimento de territórios rurais pode ser melhor compreendida a partir da perspectiva da sociologia relacional, na qual o viés normativo e o caráter determinista e evolutivo tendem a dar espaço para uma discussão mais crítica. Todavia, a definição conceitual de desenvolvimento rural permanece envolvendo programas, políticas, processos e práticas dirigidos, na maioria das vezes, pelo Estado.

Esta compreensão vem sendo superada na visão de autores como Ventura e Ploeg (2010) e Schneider (2010), destacando que o processo de desenvolvimento rural é um processo complexo e dinâmico, que apresenta um fluxo de atividades ao longo do tempo. Os processos de desenvolvimento rural estão constantemente mudando, fazendo com que para uma mesma pergunta possam surgir novas respostas ao longo do tempo. Desta

forma, o desenvolvimento rural pode ser concebido como um processo multidimensional, multinível e multi-ator que ocorre em um horizonte de tempo estendido.

Para Schneider (2010), o desenvolvimento rural se instaura quando estão presentes os seguintes aspectos: i) aumento e qualificação dos empregos gerados no rural (agrícolas e não-agrícolas), propiciando a melhoria da renda e do acesso a recursos; ii) redução da vulnerabilidade, aumento da autonomia e da qualidade de vida das pessoas; iii) produção de alimentos com a preservação dos recursos naturais; iv) ampliação da democracia e da participação na consolidação das instituições; v) distribuição social da riqueza e ampliação do bem-estar da sociedade em geral.

A compreensão sobre o significado do rural está mudando devido à integração plena do rural à sociedade moderna; a mercantilização do espaço rural – uma ruralidade diferenciada; e, a revalorização do rural que não é apenas econômica e produtiva, mas, sobretudo: ambiental - paisagem; cultural e identitária; atividades e ocupações não-agrícolas (Schneider 2010).

Favareto (2015) salienta que, no caso brasileiro, as inovações produzidas em relação às políticas para o rural, nos anos de 1990, estiveram assentadas na agricultura familiar e no desenvolvimento territorial. Até o final da primeira década dos anos 2000 foram criados: o Programa Territórios de Identidade, na Secretaria do Desenvolvimento Territorial, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Programa Territórios da Cidadania. Contudo, de acordo com o autor, a combinação de recursos para a agricultura familiar e as fortes políticas sociais não serão suficientes para que os efeitos positivos se repitam, destacando que é necessário inovar nos instrumentos de políticas públicas voltadas aos territórios rurais.

As políticas públicas específicas para a categoria da agricultura familiar no Brasil completaram, em 2020, 25 anos. Dentre as mais importantes, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, criado em 1996. Outras políticas temáticas ou transversais surgiram com o

tempo, tal como a política de desenvolvimento territorial (Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT), também conhecida como Territórios Rurais de Identidade, orientada também para o mesmo público alvo (Sabourin, 2017).

De acordo com Grisa e Schneider (2015), podem ser identificadas três gerações de políticas para a agricultura familiar. Mesmo que várias dessas políticas não tenham encerrado seu ciclo e continuem em funcionamento, pode-se observar ajustes e/ou alterações em sua formulação e implementação ao longo do tempo. A primeira geração de políticas para a agricultura familiar, considerada de carácter emergencial, esteve baseada em um referencial agrícola e agrário. A segunda geração foi pautada em um referencial social e assistencial. Finalmente, a terceira geração significou a construção e a incidência de uma nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar, sustentada na construção de novos mercados com foco na segurança alimentar e na sustentabilidade.

No caso do Chile, as políticas públicas centradas na agricultura familiar foram implementadas desde os anos de 1960 (Sabourin *et al.* 2014, 30). Pode-se destacar uma base comum entre os programas concebidos pelo Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile) e o PRONAF (Brasil), o PROINDER (Argentina) e o CISSOL (Nicarágua), os quais estiveram assentados nos seguintes aspectos: a) acesso a créditos ou subsídios diferenciados, individuais ou colectivos; b) fornecimento de assistência técnica e incorporação de tecnologias e, c) formação e promoção da associatividade. Em relação às políticas promovidas pelo INDAP, estas caracterizam-se pela sua natureza centralizada, o que tem gerado dificuldades na sua implementação devido à falta de coordenação e duplicação de esforços gerados em nível local (Martínez *et al.* 2014).

Paralelamente às políticas públicas promovidas pelo INDAP, no Chile também existem outras instituições públicas que se dirigem aos pequenos produtores ligados à agricultura familiar,

incluindo o Serviço de Cooperação Técnica (SERCOTEC), o Fundo de Solidariedade e Investimento Social (FOSIS), a Cooperação Nacional para o Desenvolvimento Indígena (CONADI) e, tangencialmente, a Corporação para o Desenvolvimento da Produção (CORFO).

Ao rever as políticas públicas centradas na agricultura familiar (AF) no Chile, identifica-se uma importante transformação entre a primeira etapa, desenvolvida desde os anos 1960, e uma segunda etapa, que surgiu nos anos 80 e se consolidou ao longo dos anos de 1990, que objetivou pressionar a AF a integrar-se nos mercados internacionais e na dinâmica econômica empresarial, e esteve centrada na modernização agrícola, na atualização dos sistemas de produção e na incorporação nos mercados (nacionais ou internacionais). Em muitos casos, esta situação gerou lacunas significativas entre os produtores industriais e a AF, dadas as abordagens empresariais (GAC, 2010). Pode-se identificar ainda uma terceira fase, na qual o foco das políticas de desenvolvimento produtivo agrícola esteve direcionado à produção de alimentos para exportação e à consolidação do modelo agroindustrial comandado pelo Estado - "*Chile agri-food power*", situação que gerou dificuldades significativas para a inserção da AF dentro dessas dinâmicas produtivas.

Entre os nós críticos que se observam na implementação de uma política destinada a reforçar a AF estão as limitações que existem quando se trata de dar um carácter local a políticas públicas com um forte carácter centralista, o que impede a obtenção de resultados de acordo com as necessidades locais e uma baixa incidência da participação de pequenos produtores (Martinez *et al* 2014).

Na última década começou a emergir um novo cenário para o desenvolvimento da AF no Chile, marcado pela crescente procura de alimentos à escala global, para além da importância sustentada que está a ser dada à produção biológica e ao impacto das alterações climáticas na produção agrícola. Nesse contexto surgiu a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Rural no Chile, a qual possui

caráter multisetorial e prevê um Conselho Nacional composto por representantes públicos, privados e da sociedade civil.

O quadro 1 apresenta uma síntese das principais políticas agrícolas e de desenvolvimento rural em ambos os países.

**Quadro 1 - Principais Políticas Agrícolas por País**

Países	Política Agrícola Geral	Política específica para a Agricultura Familiar	Políticas Temáticas	
			Desenvolvimento Rural Sustentável ou Territorial	Segurança alimentar ou luta contra a pobreza
Brasil	MAARA, 1962 – 1998 MAPA, 1999	PRONAF, 1995 + DAP (Doc Apt. Pronaf), 1996 MDA, 1999	PRONAT, 2003 PTC, 2008	PNAE, 1983; Fome Zero, CONSEA & PAA (2003) PNAE AF, 2009
Chile	MINAGRI, 1990	INDAP, 2006 – Pol. Nac. Des. Rural, 2014 -24	DTR Indígenas, 2004, Pol. Nac. Des. Rural 2014 – 2024	Prodesal, 1995 PDTI, 2009

Fonte: Sabourin; Samper; Sotomayor (2014)

### **A implementação de políticas públicas de desenvolvimento em territórios rurais no Brasil (PRONAF) e no Chile (PRODESAL)**

Nesta seção serão apresentadas e discutidas as duas políticas públicas de desenvolvimento em territórios rurais no Brasil e no Chile que selecionamos para análise: o PRONAF e o PRODESAL.

#### **PRONAF – Brasil**

O Programa Nacional para a Promoção da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado em 1996 e institucionalizado através do Decreto

Presidencial nº 1.946, datado de 28/07/1996. Esta política representou o reconhecimento e a legitimação do Estado de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então eram denominados de diversas formas, tais como: pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. “Até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional” (Schneider; Mattei; Cazella, 2004, 1).

Na década de 1990, um dos principais problemas de créditos era o custo e a escassez de recursos. O PRONAF nasce como uma oportunidade de microcrédito direcionado a este grupo de agricultores, com intuito de financiar o investimento produtivo, possibilitando o incremento de renda (Araújo; Vieira Filho, 2018).

Uma análise mais técnica, com base no Manual Operacional do PRONAF, mostra que os objetivos principais do Programa visam fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar, contribuir para a geração de emprego e de renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. O PRONAF apresenta quatro grandes linhas de atuação: a) Crédito de custeio e investimento; b) Financiamento de infraestrutura e serviços; c) Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares; e, d) Financiamento da pesquisa e extensão rural.

Em 1999 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no Brasil, estabelecendo na sua estrutura organizacional uma Secretaria para a Agricultura Familiar e um Conselho Nacional para o Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS).

Desde 2006, o programa PRONAF considera um agricultor familiar aquele indivíduo que exerce atividades no meio rural, possui uma área de até 4 módulos fiscais, utiliza mão-de-obra familiar, e tem seus rendimentos (80%) indissociavelmente ligados ao próprio estabelecimento rural. Assim, são geralmente considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, quilombolas (propriedades pertencentes a descendentes de escravos) e colonos da reforma agrária. Segundo Díaz-Villacencio (2019) esta política

diferenciada para produtores rurais estabeleceu uma divisão entre grupos de agricultores familiares de acordo com as seguintes características, como apresentado no Quadro 2.

**Quadro 2** - Classificação dos Agricultores aptos ao PRONAF por Grupos Safra 2019/2020

GRUPOS	CARACTERÍSTICAS
A	Agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) ou beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) que não contrataram operação de investimento do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (Procer) ou que ainda não contrataram o limite de operações ou de valor de crédito de investimento para estruturação no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).
B	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 23 mil.
A/C	Agricultores familiares assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que (1) tenham contratado a primeira operação no Grupo "A" e (2) não tenham contratado financiamento de custeio, exceto no próprio Grupo "A/C".
VARIÁVEL (Agricultores Familiares)	Agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 415 mil.

Fonte: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), (2019)

Desde 2008, os grupos C, D e E foram eliminados, constituindo uma única categoria "Agricultura Familiar", abandonando assim a visão sistêmica que técnicos e conselheiros tinham anteriormente apoiado, a qual relacionava uma tipologia de produtores com uma tipologia de sistemas de produção e de relações sociais de produção.

Apesar da modificação reducionista anterior, desde a sua criação, o PRONAF contribuiu para o aumento da agricultura familiar no âmbito da produção total do setor agrícola, demonstrando que muitos destes agricultores são agora suficientemente grandes para desenvolver uma agricultura moderna com uma escala significativa de produção e lucros. Graças aos créditos concedidos, foi possível incentivar a plantação de novas áreas e aumentar a produção, sendo importante para isso o apoio do Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF) e a criação de mercados produzida pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (Díaz-Villavicencio, 2019).

Por outro lado, podemos mencionar as seguintes deficiências: falta/baixa qualidade da assistência técnica, uma vez que os projetos são muito normalizados e há pouco apoio técnico, sendo que seus lucros são calculados com base em coeficientes técnicos que estão longe da realidade do utilizador; falta de integração nos mercados, comercialização e adição de valor, uma vez que é dada prioridade à quantidade de produção.

Segundo Schneider (2008), as diretrizes do PRONAF não estimulam a "multiatividade", devido às inúmeras condições para ser considerado um "agricultor familiar", posto que a sua assistência se limita a fornecer recursos e equipamento para os agricultores "fazerem mais do mesmo", sem gerar condições para a inovação que permitam a expansão das atividades não agrícolas e a multiatividade destas famílias, que poderiam se beneficiar por meio da diversificação dos rendimentos, da não sazonalidade destes, de maiores oportunidades de emprego para as mulheres e jovens e do congelamento do êxodo para as cidades. (Sacco, 2001). Nesse sentido, o debate sobre a multiatividade pode ser visto como um aspecto positivo para a AF, uma vez que incorpora a diversificação das fontes de renda das famílias rurais e impulsiona uma maior geração de empregos nesses territórios, permitindo que as famílias acedam a outros bens e serviços e estejam menos expostas a situações de vulnerabilidade social.

A literatura consultada mostra que o PRONAF conseguiu tornar o setor agrícola do Brasil mais competitivo ao longo dos anos. No entanto, as avaliações de impacto também enfrentam desafios semelhantes para gerar estimativas imparciais como as produzidas sobre o PRODESAL. Do mesmo modo, outros autores examinaram como o PRONAF aumentou o rendimento per capita dos camponeses, reduzindo a desigualdade e a pobreza que caracterizam os setores rurais, por extensão, reduzindo também a concentração da riqueza (Rogê; Dantas 2015).

**Tabela 1** – Recursos aplicados, número de contratos e valor médio dos contratos do PRONAF, anos de 1996 a 2018 (valores constantes de 2018 em reais)

Ano	Recursos aplicados	Número de contratos PRONAF	Valor médio dos contratos PRONAF
1996	2.458.711.671	332.828	7.387
1997	7.941.340.505	496.550	15.993
1998	8.471.335.389	709.906	11.933
1999	7.451.977.323	791.677	9.413
2000	6.874.077.299	834.049	8.242
2001	5.132.990.681	463.229	11.081
2002	6.150.054.537	862.962	7.127
2003	7.568.515.060	1.003.837	7.540
2004	9.613.103.942	1.045.713	9.193
2005	11.959.518.163	2.208.198	5.416
2006	14.561.463.376	2.551.497	5.707
2007	13.773.955.241	1.923.317	7.162
2008	15.063.481.585	1.550.749	9.714
2009	19.160.534.933	1.704.947	11.238
2010	19.393.563.605	1.585.486	12.232
2011	19.832.424.570	1.539.901	12.879
2012	22.409.044.716	1.794.422	12.488
2013	26.449.039.232	1.988.524	13.301
2014	31.063.599.551	1.818.298	17.084
2015	25.600.749.857	1.697.658	15.080
2016	23.736.878.763	1.617.604	14.674
2017	22.536.769.540	1.166.429	19.321
2018	23.477.446.131	1.164.355	20.163

Fonte: BCB (2019) com base em Wesz Junior (2020)

De acordo com as informações expostas na Tabela 1, percebe-se que esse programa de financiamento proporcionou uma maior renda aos agricultores familiares através do estímulo ao investimento produtivo. No período de 1996 a 2018, o volume de recursos destinados pelo PRONAF passou de R\$2 bilhões para R\$23 bilhões, respectivamente, chegando a atingir R\$31 bilhões no ano de 2014. Embora o volume de recursos seja expressivo, para Schneider, Cazella e Mattei (2020) os gestores do Programa não foram capazes de considerar a heterogeneidade das diferentes regiões rurais do Brasil, as quais apresentam especificidades em relação a sua estrutura fundiária e os sistemas produtivos praticados.

Outra crítica observada na literatura sobre o PRONAF refere-se à significativa concentração de recursos nos estados da Região Sul do Brasil. O argumento é que os agentes financeiros favorecem os estratos mais consolidados e economicamente mais fortalecidos da agricultura familiar do Sul, em detrimento daqueles que apresentavam condições menos favoráveis localizados na região Nordeste (Bittencourt 2003; Altafin 2003; Mattei 2006). Cazella *et al.* (2016), também destacam que o PRONAF não foi capaz de estimular uma mudança efetiva no modelo de desenvolvimento agrícola vigente no país, promovendo, inclusive, o reforço desse modelo através da associação do PRONAF à uma política de crédito para o “agronegócio” (Cazella *et al.* 2016).

Apesar dessas críticas, o PRONAF continua sendo uma política fundamental para a reprodução da agricultura familiar do Brasil, principalmente pelo apoio que fornece aos agricultores familiares. Dessa forma, sugere-se que o olhar crítico sobre os seus processos possa indicar ajustes e mudanças, caso necessárias, de forma a contribuir para o desenvolvimento da agricultura familiar e do próprio rural brasileiro.

## PRODESAL – Chile

O Instituto para o Desenvolvimento Agrícola (INDAP), criado em 1962, objetiva promover condições que melhorem a qualidade de vida dos pequenos produtores agrícolas, gerando capacidades e apoiando com incentivos o desenvolvimento produtivo, sustentável e autônomo da AF e das suas organizações, melhorando a sua inserção no mercado e competitividade do setor.

Um dos instrumentos que esta instituição tem para atingir os seus objetivos é o Programa de Desenvolvimento Local (PRODESAL). Concebido com o objetivo de contribuir para a superação da pobreza rural, esse programa concentra-se nos microprodutores que realizam as suas atividades produtivas em ecossistemas frágeis e são altamente suscetíveis aos efeitos das alterações climáticas, o que limita o potencial produtivo das suas unidades de produção. Por outro lado, existe um entendimento crescente entre os pequenos agricultores de que a sua renda total não pode ser oriunda exclusivamente da agricultura, sendo necessário complementar o seu rendimento com outras fontes (multi-atividade). Além disso, pelo fato de estarem localizados em zonas rurais, esses produtores não têm acesso a bens e serviços sociais, o que torna as suas condições de vida ainda mais precárias. Para superar a pobreza rural o PRODESAL visa aumentar o rendimento da silvicultura, da pecuária e outras atividades afins dos microprodutores por meio da venda de excedentes como forma de complemento da renda das famílias e promover a sua vinculação a ações público-privadas relativas à melhoria das suas condições de vida (INDAP 2019a).

Como eixos de trabalho estratégicos para a implementação do programa, podemos encontrar o eixo produtivo e o eixo de apoio à melhoria das condições de vida (INDAP 2019a). O primeiro promove a capacitação e o acesso a subsídios produtivos em pequena escala que aumentem a venda de excedentes, articulando ao mesmo tempo instituições público-privadas que contribuam para o desenvolvimento destas atividades. Assim, o programa tem

procurado implementar ações que ajudem e/ou contribuam para ultrapassar esses problemas (por exemplo, adaptando sistemas às condições de escassez de água, ou reconversão produtiva). Quanto ao segundo eixo, procura articular-se com programas estatais e/ou privados para tornar visível e satisfazer as necessidades básicas dos usuários (habitação, saúde, educação, etc.), bem como promover alianças público-privadas para a melhoria da empregabilidade agrícola, com base na multi-atividade praticada por múltiplos usuários.

A intervenção do programa baseia-se no desenvolvimento e na implementação de um Plano de Trabalho Anual (PTA), que consiste num conjunto organizado de atividades, realizadas em diferentes períodos de tempo, que incluem os seguintes passos: aconselhamento técnico, co-financiamento de fatores de produção e investimentos para aumentar a venda de excedentes da sua produção florestal e pecuária e/ou atividades relacionadas; aconselhamento e prestação de informações para a articulação com a rede público-privada para melhorar as condições de vida dos usuários, entre outros (INDAP 2019a). Para que estes conselhos sejam eficientes e eficazes, os funcionários do programa realizam um inquérito de informação sobre o grupo de usuários que participam no PRODESAL (Unidade Operacional), tendo assim informação de base individual suficiente para identificar os principais problemas que os afligem e a frequência com que ocorrem.

O programa inclui também a entrega de três componentes para os seus usuários, sendo elas: a assistência técnica, a atribuição do Fundo Operacional Anual (FOA) e a entrega de Investimento de ativos produtivos (FIP). No caso de candidaturas individuais, o INDAP cofinanciará até 90% do valor bruto do projeto de investimento, com um limite máximo de \$1.000.000 por usuário por ano. O restante do montante (10%) deve ser pago pelo próprio utilizador. No caso de um projeto de grupo, o INDAP continuará a cofinanciar até 90% do valor bruto do projeto, com três intervalos de montantes a que se podem candidatar (até \$12.000.000; até \$24.000.000; mais de \$24.000.000). Contudo, para pertencer ao

programa, os usuários devem cumprir os seguintes requisitos: cumprir as condições para ser beneficiário do INDAP, de acordo com a Lei nº 18.910 da Lei Orgânica do INDAP e suas possíveis modificações; cumprir os requisitos gerais estabelecidos no Regulamento Geral para a concessão de Incentivos Econômicos ao Desenvolvimento Produtivo do INDAP; e cumprir as características de microprodutor de acordo com a definição metodológica do INDAP (INDAP 2019a).

A particularidade deste programa é a abordagem territorial da sua implementação, que se materializa através de acordos assinados com municípios, uma vez que as administrações locais podem contribuir com uma visão mais próxima das condições dos usuários e, por sua vez, coordenar ações com outras fontes de recursos públicos, para além de se tornar uma componente de "ação social" para os municípios rurais (Esquivel 2007; Faiguenbaum, 2017). Para a implementação do programa, os beneficiários estão organizados em Unidades Operacionais (UO), as quais correspondem a um grupo de pequenos agricultores e/ou camponeses e suas famílias. Estas UOs são compostas por um mínimo de 50 ou 60 usuários, e um máximo de 120. Estão organizadas de acordo com a afinidade da área em que trabalham e/ou por setor ou localidade. São constituídas com base em características territoriais homogêneas e geograficamente próximas, com um máximo de quatro UOs por município (Esquivel 2007; Universidad Católica, 2010; INDAP 2019a). Quanto à participação dos usuários em cada UO, esta é materializada a partir de um Conselho de Controle Social, composto por representantes dos usuários escolhidos por votação, da Entidade Executora e do INDAP. Este Conselho tem as seguintes funções: i) recolher e canalizar para o INDAP informações relativas ao nível de satisfação com o serviço recebido pela Entidade Executora; ii) recolher opiniões e iniciativas dos próprios usuários para melhorar a qualidade de atendimento do Programa; iii) colaborar com o levantamento das necessidades dos grupos de usuários, tanto no

eixo produtivo como na melhoria das suas condições de vida; e iv) promover a coordenação com outros atores no território.

A caracterização dos usuários é baseada em critérios de produtividade, os quais estão em constante revisão. O documento mais recente, que dispõe sobre as normas técnicas e procedimentos operacionais do PRODESAL (INDAP 2019a), inclui os resultados de um estudo de base sobre os usuários do INDAP. A partir desse estudo foi desenvolvida a seguinte tipologia:

- **Microprodutores:** possuem baixos rendimentos e baixos níveis de produção; na sua maioria, são usuários que combinam diferentes fontes de rendimento para ganhar a vida, tendo a sua produção prioritária orientada para o autoconsumo.

- **Produtor Familiar:** apresentam um nível médio de rendimento e produção; na sua maioria, são usuários que combinam diferentes fontes de rendimento para ganhar a vida (multiactividade).

- **Produtor Empresarial:** possuem rendimentos elevados em relação aos outros dois grupos; apresentam índices elevados de produção, sendo destinada principalmente à esfera comercial e com um nível mais elevado de produção de capital intensivo.

Sobre as UOs, a documentação oficial detalha o seguinte: um utilizador abandona o programa quando atinge o objetivo de aumentar o seu rendimento bruto da venda da sua produção silvoagrícola e/ou atividades relacionadas. Este objetivo é entendido como cumprido quando o utilizador obtém um rendimento bruto das vendas correspondente à gama da tipologia "Produtor Familiar" antes do fim do programa descrito, e mantém este rendimento e/ou aumenta-o por um período de três anos consecutivos (INDAP 2019a). A saída dos usuários também pode ocorrer devido a avaliações equivocadas na participação do programa, ou pela transferência para outros programas mais especializados. No entanto, se os recursos do INDAP ou de qualquer entidade pública (por exemplo, municípios) aumentarem na disponibilidade orçamental, a dimensão da UO pode ser

aumentada, desde que haja autorização expressa da Direção Nacional (INDAP 2019b).

A longa duração do programa levanta um aspecto sobre o qual se pode questionar o impacto real que os usuários experimentam dentro do PRODESAL. Os resultados de um estudo de base mostram que 63% dos usuários do INDAP estão no percentil 40 do Registo Social Doméstico (RSH). Em outras palavras, isto significa que uma grande parcela dos participantes do Programa se encontra dentro de um percentil cujo rendimento é inferior aos restantes, pelo que estariam sujeitos a uma elevada vulnerabilidade socioeconómica. Este número sobe para 68% dos usuários do INDAP que são multiativos (Microprodutores ou Produtores Familiares). Além disso, os dados indicam que os usuários do PRODESAL possuem, em média, 56,2 anos de idade, com a mediana de 56 anos, e 47% deles não têm o ensino básico completo (INDAP 2018). Esses dados demonstram a grande fragilidade social dos grupos atendidos pelo PRODESAL, como se pode ver no quadro abaixo.

**Quadro 3 - Características dos usuários PRODESAL**

<b>Dimensão</b>	<b>Características</b>
Grau de vulnerabilidade social	Em 2008, 79% tinham um cartão de proteção social. Isto mostra a situação de pobreza em que estes produtores vivem.
Situação patrimonial	60% não possui bens urbanos e nem rurais
Regime Jurídico da Terra	67% Proprietário 14% Arrendatário 19% Usufrutuário/mediador, entre outros
Capacidade de uso potencial do solo	35% é terra arável 7% é irrigado
Relação com o mercado	59% de produtores de autoconsumo 41% de produção orientada para o mercado

Fonte: Elaboração própria com base em Encina (2013)

O fato destas tendências persistirem ao longo do tempo levanta a questão de saber se os objetivos propostos de redução da pobreza nos setores agrícolas do Chile estão sendo atingidos. Se analisarmos a literatura sobre a avaliação do impacto dos programas do INDAP nas economias camponesas, há provas suficientes para estabelecer que aqueles que participam na gama de programas oferecidos obtêm maiores rendimentos ou maior produtividade, embora em algumas avaliações tenha sido estabelecido que o rendimento total dos participantes não parece ter um impacto positivo, porque o efeito é antes observado na substituição entre fontes de rendimento agrícolas e não agrícolas, onde as primeiras são favorecidas pela obtenção de maior produtividade graças aos inputs que os usuários obtêm com a sua participação no PRODESAL (López, 1996; 2000). Segundo Edmonds (1998), os programas de transferência técnica da agência mostram uma relação causal entre a participação e o aumento dos rendimentos agrícolas e familiares. Em contraste, a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Produtivo (1998) verificou que a participação nos programas INDAP teve pouco ou nenhum impacto nos casos em que o rendimento agrícola representava menos de 50% do rendimento familiar. Por outro lado, mais recentemente, outros autores conseguiram estabelecer que aqueles que participaram no programa de crédito subsidiado do INDAP aumentaram os seus rendimentos por hectare (Donoso; Melo; Negrete, 2010). Agora especificamente, quando a avaliação de impacto do programa PRODESAL foi realizada, não havia provas de qualquer efeito em termos do impacto esperado. Outra tendência que tem sido registrada entre os usuários do PRODESAL é que mesmo aqueles que estão dentro do programa não conseguem alcançar uma maior diversificação produtiva; da mesma forma, vários usuários ainda têm uma inserção limitada nas atividades de comercialização dentro dos mercados locais (Universidade Católica 2010). Apesar desses limites, há certos casos em que se pode efetivamente argumentar que existe uma forte correlação entre a participação a longo prazo no PRODESAL ( $\geq 4$

anos) e o aumento dos rendimentos da propriedade (Boza; Jara-Rojas, 2018).

Avaliar o desempenho do programa com base no impacto que este gera nos seus usuários é uma tarefa complexa. Por um lado, as diretrizes do PRODESAL mudam de tempos a tempos, concentrando esforços e recursos noutras áreas de intervenção; por outro lado, a entrada de novos usuários e a saída de outros enviesam a estimativa do impacto. A distorção produzida pelos usuários sobre os níveis de participação no PRODESAL deve também ser considerada como um desafio para a avaliação do impacto. Em suma, as avaliações de impacto devem estruturar as suas hipóteses de acordo com o fato de o programa gerar esquemas de dependência com os seus usuários.

### **Similaridades e diferenças na implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural nos territórios do Brasil e do Chile**

A partir da seguinte seção, serão apresentadas algumas características que relacionam os programas PRONAF e PRODESAL a partir de suas diferenças e semelhanças em diferentes aspectos.

No que se refere aos objetivos, o PRONAF e o PRODESAL se assemelham porque ambos buscam a melhoria da qualidade de vida dos pequenos agricultores ou agricultura familiar. Contudo, o PRODESAL tem explícito no seu objetivo o aumento no rendimento das atividades, a inserção no mercado e a competitividade. No caso do PRONAF, mesmo que não esteja explícito nos objetivos, a menção à melhoria da qualidade de vida também possui relação com o fortalecimento dos sistemas produtivos dos pequenos agricultores e a sua inserção, especialmente nos mercados de proximidade.

**Quadro 4 – Diferenças e similaridades entre PRONAF e PRODESAL**

	<b>PRONAF</b>	<b>PRODESAL</b>
Ano de criação	1996	1962
Objetivo	Fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e de renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares	Promover condições que melhorem a qualidade de vida dos pequenos produtores agrícolas, melhorando a sua inserção no mercado e competitividade do setor agrícola, visando aumentar o rendimento da silvicultura, da pecuária e atividades afins dos microprodutores
Público alvo	Agricultores familiares	Microprodutores
Linhas de atuação	<ul style="list-style-type: none"><li>- Crédito de custeio e investimento;</li><li>- Financiamento de infraestrutura e serviços;</li><li>- Capacitação e profissionalização dos agricultores familiares;</li><li>- Financiamento da pesquisa e extensão rural</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Baseadas no Plano de Trabalho Anual (PTA), que consiste em:</li><li>- Aconselhamento técnico;</li><li>- Co-financiamento de fatores de produção e investimentos;</li><li>- Aconselhamento e prestação de informações para a articulação com a rede público-privada para melhorar as condições de vida dos usuários.</li></ul>
Contribuições	- Fortalecimento da Agricultura Familiar no âmbito da produção total do setor agrícola	- Acesso a recursos destinados ao custeio das safras e investimentos a juros acessíveis aos distintos beneficiários, garantindo o financiamento da produção e a estruturação dos lotes e, conseqüentemente, a ampliação da renda
Componentes entregues para seus usuários	- Financiamento de construção, reforma ou ampliação de benfeitorias e instalações permanentes; máquinas; equipamentos; implementos	-Assistência técnica, atribuição do Fundo Operacional Anual (FOA), e entrega de Investimento de activos produtivos (FIP).

	agropecuários e estruturas de armazenagem.	
--	--	--

Fonte: Elaborado pelos autores com base na pesquisa

Em relação às linhas de atuação e as contribuições dos programas, percebe-se que há grande semelhança, porque os dois programas contemplam o financiamento das atividades produtivas através de crédito acessível para custeio e investimento, além de contemplarem atividades de assistência técnica e social.

No tocante às similaridades identificadas entre o Pronaf e o Prodesal, destacam-se as seguintes:

a) Ênfase no fortalecimento do nível local para sua execução

É essencial destacar como, para os dois programas analisados, o nível local é considerado essencial para o sucesso das intervenções, tanto em termos da concepção das atividades como em termos de coordenação interinstitucional e de coordenação institucional com os beneficiários.

Ambos os programas assumem que o tipo de intervenção pública a desenvolver deve ser de natureza diferente da que é desenvolvida em nível nacional e regional. Desta forma, os interesses práticos do território, o caráter primário dos atores que nele participam, o sentido pragmático das ações implementadas e a dimensão da coexistência cotidiana presente nesta área, definem a necessidade de traduzir as orientações globais de concepção de políticas em parâmetros específicos que permitam ao espaço local uma maior eficácia na sua gestão e uma maior capacidade de diagnóstico dos problemas, interesses e exigências no território.

b) Enfoque extremamente setorial (setor agricultura)

Como Schejtman e Berdegué (2004) salientam, "em geral, as políticas, planos e programas de desenvolvimento rural na

América Latina têm um preconceito setorial, agrário ou são orientados para a mitigação da pobreza rural. Este preconceito agrário tem impedido a assunção do desenvolvimento rural com uma visão territorial e a consideração de todas as atividades económicas que têm lugar no mundo rural.

O efeito dessa situação produz duas questões complexas que precisariam ser equacionadas para se alcançar a implementação integral e efetiva desses programas:

I. Existe uma relativa invisibilidade das diferenças internas que caracterizam as sociedades rurais, o mundo da pobreza que delas emerge, as transformações e heterogeneidade da agricultura de pequena escala e das empresas rurais não agrícolas de pequena escala. Não é evidente que estes programas estejam a consolidar de forma eficaz e abrangente as políticas que abordam estas diferenças.

II. Há uma fraca implantação de esquemas intersetoriais eficazes que abordem a questão da ampla colaboração intersetorial, colaboração que reforça uma compreensão da multidimensionalidade das causas que influenciam a vulnerabilidade social, pobreza e exclusão (Cunill; Fernández; Thezá, 2013).

### c) O perigo de reforçar a dicotomia urbano-rural

Como as provas têm vindo a demonstrar, "a população rural já não é apenas a população camponesa, como costumava aparecer em toda a literatura sobre o assunto. O espectro da população rural foi alargado para incluir todos os habitantes, mesmo que estes não estejam envolvidos na produção agrícola" (Pérez, 2004). O acima exposto salienta a importância de que o conceito de rural inclua o núcleo urbano ou núcleos com os quais as zonas pobres têm ou poderiam ter ligações funcionais tanto em aspectos produtivos como sociais (Schejtman; Berdegú, 2004).

d) Não respondem rapidamente à novas exigências inovadoras, fundamentalmente no campo da sustentabilidade e na geração de valor agregado através da conservação dos recursos naturais.

Um desenvolvimento rural eficaz deve colocar no centro das suas preocupações a identificação como o apoio de ações que inovem as práticas agrícolas camponesas, e a salvaguarda da sustentabilidade de tais iniciativas. Hoje em dia, os espaços agrários são precisamente exigidos pela necessidade e urgência da conservação e gestão dos recursos naturais como uma parte inseparável das atividades econômicas que podem ser desenvolvidas pela população rural.

Quanto às diferenças entre os dois programas destacamos:

a) Componente de controle na assistência técnica

O PRONAF, ao contrário do PRODESAL, é um programa que não centraliza todos os seus serviços. Um exemplo disso são as atividades de assistência técnica e extensão rural, cujos serviços são atualmente prestados por um secretariado estatal, a Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ANATER). Tudo o que precede é orientado pela Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER) em vigor desde 2010. Isto não quer dizer que a extensão agrícola e a assistência técnica no Brasil não existiam antes das referidas políticas, mas sim que este tipo de serviço remonta ao final da década de 1940 no Brasil. Recentemente as suas diretrizes reorientaram o serviço para o considerar como um bem público para a implementação e a adoção de uma agricultura mais sustentável (Boeckmann; Caporal; De Moraes; Monzon, 2014).

b) Característica dos recursos e da coordenação da política

No caso do Pronaf o recurso é federal, mas a política apresenta um desenho descentralizado, pois há controle por parte das

organizações rurais, como o MPA, os sindicatos e a emissão da DAP pela Emater. No caso do Prodesal o recurso é obtido por meio de um convênio entre o governo federal e o municipal. No entanto, o modelo é mais centralizado. No que se refere à descentralização, seus limites concentram-se na fiscalização e no controle da política em nível dos territórios. No caso do Prodesal há dificuldade na verificação dos resultados no processo de implementação da política, devido à falta de coordenação e da duplicidade de esforços gerados em nível local.

### c) Público-alvo das políticas

Embora o público-alvo, tanto no caso do Pronaf como do Prodesal, seja formado por agricultores familiares, existem algumas diferenças. O Pronaf apresenta algumas ações destinadas a públicos específicos, tais como o Pronaf Mulher e o Pronaf Jovem. Já no PRODESAL o público é composto basicamente por agricultores individuais.

### **Considerações finais**

O presente capítulo contribuiu para verificar que os programas analisados, PRONAF - Brasil e PRODESAL- Chile, apresentam diferenças quanto ao componente de controle da assistência técnica, quanto à fonte de recursos e quanto à coordenação da política e ao público-alvo. Identificou-se também semelhanças entre os programas quanto à ênfase no fortalecimento do nível local para sua execução, quanto à manutenção do enfoque setorial (agrícola) e quanto à carente inovação relativa ao campo da sustentabilidade e da geração de valor agregado. Conforme a literatura e os dados analisados destacamos quanto ao PRONAF a concentração de recursos nos estados da região Sul do Brasil e a manutenção do modelo de desenvolvimento agrícola. No caso do PRODESAL observamos a necessidade de avaliação do impacto do

programa e da transparência quanto a participação dos usuários que recebem de forma direta e indireta os recursos do programa.

Concluimos que há necessidade de uma análise crítica sobre os processos a fim de realizar os ajustes e as mudanças necessárias para fortalecer a agricultura familiar e o desenvolvimento rural em ambos os países. Contudo, salientamos que a verificação pelos governos nacionais de pontos falhos nos programas não justifica sua extinção ou redução dos recursos destinados para sua implementação, pois a análise crítica deve servir para a qualificação dos processos e a resolução de problemas verificados ao longo do monitoramento da política.

## Referências

ALTAFIN, Iara Guimarães. **Sustentabilidade, políticas públicas e agricultura familiar**: uma apreciação sobre a trajetória brasileira. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável: Política e Gestão Ambiental). Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2003.

ARAÚJO, Jair Andrade; VIEIRA FILHO, José Eustáquio Ribeiro. Análise dos Impactos do PRONAF na Agricultura no Brasil no Período de 2007 a 2016. **Texto para Discussão 2412**. IPEA - Brasília: Rio de Janeiro, 2018.

BITTENCOURT, G. A. **O financiamento da agricultura familiar no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2003. Tese (Doutorado em Economia). UNICAMP, 2003.

BOECKMANN, M., CAPORAL, F. DE MORAES, J. & MONZON, A. Los límites y desafíos en el apoyo a formas más sustentables de agriculturas a través de la extensión rural pública en Pernambuco, Brasil. **Revista de la Facultad de Agronomía**, 113(1), 2014, p.73-80.

BOZA, S. & JARA-ROJAS, R. Peri-urban family farming and agricultural earnings: the effect of long-term participation in an extension program in a metropolitan área. **Ciencia e Investigación Agraria**, 45(3), 2018, p. 200-209.

CAMBRA BASSOLS, J. Desarrollo y subdesarrollo del concepto de desarrollo: elementos para una reconceptualización. In: CAPALBO, L. (org.). **El Resignificado del Desarrollo**. Buenos Aires: Ediciones CICCUS- UNIDA, 2008, p.77-104.

CAPALBO, L. Desarrollo: Del dominio material al dominio de las limitadas potencialidades humanas. In: CAPALBO, L. (org.). **El Resignificado del Desarrollo**. Buenos Aires. Ediciones CICCUS-UNIDA, 2008, p.17-57.

CAZELLA, A. A., CAPELLESSO, A. J., MEDEIROS, M., TECCHIO, A., SENCÉBÉ, Y., BÚRIGO, F. L. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. **Política & Sociedade**, 2016. DOI: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7984.2016v15nesp1p49>. p. 49-79.

CUNILL, N; FENÁNDEZ, M; THEZÁ, M. **La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales**. 2013. Disponible em: <http://journals.openedition.org/polis/9503/>. Acesso em: 26 ab. 2021.

DÍAZ-VILLAVICENCIO, G. Agricultura familiar en Brasil: análisis del Programa Familiar de Fomento de la Agricultura Familiar (PRONAF). **Conhecimento Interativo**, 13(1), 2019, p.262-276.

DONOSO, G., MELO, O. & NEGRETE, E. Participation determinants and impact assessment of the Institute of Agricultural Development (INDAP) credit program. **Ciencia e Investigación Agraria**, 37(2), 2010, p.87-99.

EDMONDS, C.M. **Policy regimes, agrarian institutions, and the performance of smallholder agriculture in Chile: three essays analyzing longitudinal survey data on Chilean peasant farms**. (Thesis Ph.D. in Agricultural and Resource Economics, University of California, Berkeley). 1998.

ENCINA, C. Definición de las necesidades para la implementación de modelos de compras públicas de alimentos provenientes de la agricultura familiar campesina para el consumo social en

establecimientos educativos en Chile. **Memoria para optar al Título de Ingeniero Agrónomo**, Universidad de Chile, 2013.

ESQUIVEL, M.J. **Análisis sistemático del programa PRODESAL**. (Memoria para optar al título de profesional de Médico Veterinario, Universidad de Chile, Santiago). 2007.

FAIGUENBAUM, S. Toda una vida. Historia de INDAP y los campesinos (1962-2017). Santiago: INDAP, FAO. 2017.

FAO. **Década das Nações Unidas para a Agricultura Familiar**, 2017. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1190270/>. Acesso em: 11 ago. 2021.

FAVARETO *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, 2015. p. 14-46.

FAVARETO *et al.* Uma década de experimentações e o futuro das políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil. In: GRISA, C. [e] SCHNEIDER, S. (orgs.). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil/>. Acesso em: 02 ago. 2020.

FREITAS, A. F. Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural. **RESR**, Piracicaba, v. 54, n. 04, 2016, p. 667-690.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento E Políticas Públicas**, (21), 2020. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/>.

GAC, D. Articulación de Actores para el Desarrollo Económico Productivo Experiencias de Desarrollo Local y Su Incidencia en los Territorios como Mecanismo de Inclusión Social. **Tesis para optar al Grado de Magíster en Desarrollo Urbano**. Instituto de Estudios

Urbanos Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2010.

GRISA, C. e SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/publicacoes/livros/outras-publicacoes/politicas-publicas-de-desenvolvimento-rural-no-brasil/>.

Acesso em: 02 ago. 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário**. Brasil. 2017. Disponível em: <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/>.

INDAP. **Normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)**, 2019a. Disponível em: <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-tecnicas-y-operativas-prodesal-al-16-12-2019.pdf?sfvrsn=0/>.

INDAP. **Modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local (PRODESAL)**, 2009b. Disponível em: [https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-prodesal-resoluci%C3%B3n-001474-\(08-01-2019\).pdf?sfvrsn=0/](https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/normas-t%C3%A9cnicas-y-procedimientos-operativos-prodesal-resoluci%C3%B3n-001474-(08-01-2019).pdf?sfvrsn=0/).

INDAP. Al servicio de la agricultura familiar campesina chilena. **INDAP nuestro quehacer**. Christian Nuñez Morales. Director Regional de INDAP, 2017. Disponível em: [www.fao.org/3/I9008ES/i9008es.pdf/](http://www.fao.org/3/I9008ES/i9008es.pdf/).

INDAP. **Línea base de los usuarios de INDAP**, 2015. Disponível em: <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/n-14---informe-final.pdf?sfvrsn=0/>.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, 2013, p. 101-110.

LÓPEZ, R. Determinantes de la pobreza rural en Chile: programas públicos de extensión y crédito, y otros factores. **Cuadernos de**

**Economía** 100, 1996, p.321-343. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

LÓPEZ, R. Determinants of rural poverty in Chile: evaluating the role of public extension/credit programs and other factors. In R. López & A. Valdés (Ed.), **Rural poverty in Latin America**. 2000, p. 185-203. New York: St. Martin Press, LLC.

LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A (org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC/MINAS, 2012. p. 20-49.

LOTTA, G. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, 2016. p. 49-65.

MATTEL, L. **Pronaf 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural. Brasília: MDA. 2006.

MIGUEL, A.E.; TORRES, J. C.; CRUZ, P. M; e JIMÉNEZ, N.S. **Un maravilloso recorrido con la ciencia regiona**. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México. EUMED-NET, 2013, Disponível em: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1285/1285.pdf/>. Acesso em: mai. 2020.

PÉREZ, J. E. Desarrollo Regional. In. LÒPEZ TRIGAL. **Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del territorio**. León: Universidad de León, 2015, p.168-170.

PÉREZ, J. E. El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. **Revista Nómadas** (Col), núm. 20, 2004.

REIS, J. Território e políticas do território a interpretação e a ação. **Finisterra-Revista Portuguesa de Geografia**, n. 100, 2015, p. 107-122.

ROGÊ, H. & DANTAS, H. Efeitos do PRONAF sobre a pobreza rural no Brasil (2001-2009). **Revista de Economia e Sociologia Rural**. 52(1), 2014, p. 147-166.

SABOURIN, E.; MASSARDIER, G.; SOTOMAYOR, O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación. In. **Revista Mundos Plurales**, v. 3 (1), 2016, p. 75-98. Disponível em: <https://agritrop.cirad.fr/588676/1/Difusão%20políticas%20agricultura%20familiar%20na%20AL%202018%20Sabourin%20%26%20Grisa.pdf/>

SACCO, F. Agricultura familiar, pluriactividad y desarrollo rural en el sur de Brasil. **Revista Internacional de Sociología**, 59(28), 2001, p.173-205.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Histórico, Caracterização e Dinâmica Recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento Da Agricultura Familiar. **Revista Grifos**, 30(51), 2020, p.12-41. Disponível em: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5656/>.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde Brasil. En A. Arce, G. Blanco & M. Hurtado (Ed.). **Políticas públicas como objeto social**, p. 81-112. Guatemala: FLACSO, 2008.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, vol. 30, nº 3 (119), julho-setembro, 2010, p. 511-531.

SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J. Desarrollo territorial rural. **Cuadernos debates y temas rurales**, nº1, RIMISP. 2004

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE. **Evaluación de impacto de los programas de INDAP:** Programa de Desarrollo Local – Programa de Desarrollo de Comunas Pobres. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2010.

VENTURA, F.; PLOEG, JAN DOUWE VAN DER. Rural development: some tentative conclusions. **Rivista di Economia Agraria**. Anno LXV, n.2, giugno, 2010.

# O Desenvolvimento Regional na Agenda Política da Burguesia Industrial no Brasil: Uma Análise a partir das Propostas da CNI nas Eleições Presidenciais de 2022

Marco André Cadoná

## Introdução

Inicialmente, a temática que serve de fio condutor da análise apresentada neste texto decorre do interesse em analisar a participação da burguesia industrial no debate sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional no Brasil. Porém, a atuação classista da burguesia industrial não ocorre sem uma orientação política e ideológica e, nesse sentido, sem um “projeto político”, expressão de crenças, valores, interesses, concepções de mundo que definem as direções de suas ações social e coletivamente organizadas. Assim, o projeto político que orienta a burguesia industrial no debate sobre o desenvolvimento regional define o tema que será abordado no presente texto.

Um projeto político, no entanto, não pode ser tomado como um dado da realidade. A burguesia industrial no Brasil não tem “um projeto político”, a partir do qual orienta suas práticas classistas independentemente dos condicionamentos históricos. Um projeto político é uma construção histórica e, como tal, se constitui na experiência concreta dos sujeitos, condicionada essa pela posição que ocupam nas relações sociais de produção numa determinada formação social, mas também produto de diferentes níveis de autonomia que constroem ao se colocarem no processo histórico (Thompson, 1981). Assim, pretende-se analisar o projeto político que orientou a burguesia industrial no debate sobre desenvolvimento regional no Brasil numa conjuntura histórica específica: aquela que compreendeu o contexto político-eleitoral de

2022, que confirmou o término do governo de Jair Bolsonaro (2019 – 2022) e um terceiro mandato presidencial para Luís Inácio Lula da Silva (2023 – 2026).

Por que e o que analisar no projeto político que orientou a atuação classista da burguesia industrial no debate sobre o desenvolvimento regional no Brasil na conjuntura político-eleitoral de 2022? A resposta a essa questão requer a compreensão da natureza de um projeto político. Nesse sentido, o pressuposto que é adotado e que orienta a discussão proposta requer a ruptura com uma noção de projeto político que o reduz a um conjunto de estratégias políticas, mobilizadas por sujeitos sociais na defesa de interesses coletivamente partilhados. Há de se considerar, numa outra direção, uma noção ampliada de projeto político, que o coloque como construção, expressão e transmissão de significados que “integram matrizes culturais mais amplas” (Dagnino, 2004, p. 144).

Esse pressuposto ganha importância teórica e histórica se considerado que, nas eleições presidenciais ocorridas em 2022 no Brasil, os dois candidatos que disputaram o segundo turno, sob o ponto de vista de suas experiências de governo, seguiram orientações políticas e ideológicas diferenciadas. Luís Inácio Lula da Silva (PT – Partido dos Trabalhadores), enquanto foi presidente da República (2003 – 2010), se comprometeu com um “programa neodesenvolvimentista”. Um “programa” que, afirmando a importância do dirigismo governamental, buscou o “crescimento econômico do capitalismo brasileiro com alguma transferência de renda”; sem, contudo, “romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal”, executado pelos governos nacionais durante a década de 1990 (Boito JR., 2012, p. 5). Jair Messias Bolsonaro (PL – Partido Liberal), por outro lado, se inscreveu no contexto das mudanças políticas que ocorreram no Brasil a partir de 2015/2016, com o impeachment de Dilma Rousseff (2011 – 2016), o recrudescimento de uma agenda neoliberal, durante o período em que Michel Temer ocupou a presidência da República (entre agosto de 2016 e dezembro de 2018), e a ascensão de uma frente política neoliberal, de direita e ultraconservadora, cujo ápice

ocorreu em 2018, com sua própria eleição. Enquanto esteve no governo, nesse sentido, Bolsonaro se comprometeu com uma agenda política que, em linhas gerais, foi estruturada em torno de quatro linhas de força: economicamente liberal, moralmente reguladora, securitariamente punitiva e socialmente intolerante (Almeida, 2019, p. 185-6).

Foram essas duas “matrizes culturais mais amplas”, então, que expressaram os projetos políticos em disputa nas eleições presidenciais de 2022 no Brasil. E foi em torno delas que, direta ou indiretamente, as classes sociais e as diferentes frações de classe foram instigadas ao debate, ao posicionamento político e às escolhas eleitorais. Nesse sentido, foi na relação com essas duas matrizes culturais que se colocou o projeto político da burguesia industrial naquelas eleições, inclusive nos seus posicionamentos no debate sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional no país.

Sob o ponto de vista de sua referência empírica, a análise proposta está fundamentada num documento, produzido pela CNI (Conferência Nacional da Indústria) para orientar sua participação política nas eleições de 2022. Visando aquelas eleições e seguindo uma tradição iniciada na década de 1990, a entidade elaborou um documento, que foi apresentado e discutido com os principais candidatos que concorreram à presidência da República naquelas eleições. O documento, denominado “Propostas da Indústria para as Eleições 2022”, compreendeu 21 volumes, cada um apresentando os posicionamentos da burguesia industrial em relação às seguintes temáticas: 1. política industrial; 2. inovação; 3. exportações; 4. integração internacional; 5. desenvolvimento regional; 6. energia; 7. transportes e cargas; 8. tributação da renda corporativa; 9. reforma tributária do consumo; 10. relações de trabalho; 11. segurança e saúde no trabalho e previdência; 12. políticas de emprego; 13. educação; 14. financiamento; 15. economia de baixo carbono; 16. licenciamento ambiental; 17. segurança jurídica; 18. segurança jurídica em relações de trabalho; 19. regulação; 20. estabilidade macroeconômica; 21. saúde (CNI, 2022). O documento enfatizado neste texto (volume 05, “Desenvolvimento Regional: crescimento

para todos”), contemplou a temática do desenvolvimento regional no Brasil, apresentando um diagnóstico sobre a questão regional no país e um conjunto de propostas para “aperfeiçoar” as políticas nacionais de desenvolvimento regional no período entre 2023 e 2026 (CNI, 2022).

Tomar como referência empírica um documento produzido pela CNI implica considerar que a entidade é um espaço de atuação sociopolítica de uma “elite orgânica” da burguesia industrial no Brasil.<sup>1</sup> Espaço de atuação sociopolítica a partir do qual essa “elite orgânica” constrói uma consciência coletiva acerca das ameaças e das oportunidades que estão em jogo nas diferentes conjunturas históricas, atuando na construção de uma articulação hegemônica no interior da classe, com a perspectiva de operacionalizar os objetivos classistas da burguesia industrial e de viabilizar sua inserção política e ideológica. A CNI, nessa direção, coloca-se como um centro irradiador de conscientização, de mobilização e de lutas em defesa dos interesses de classe da burguesia industrial no Brasil. Como ensinava René Dreifuss, o exercício do poder de uma classe não se esgota com a história de confabulações e conchavos, de eleições e diretrizes de governo (Dreifuss, 1986). O poder de uma classe se expressa, também, no “preparo para a ação, pela potencialização dos atores” e, nesse processo, que não é espontâneo, certos “agentes coletivos” têm importância fundamental. São “agentes coletivos” que atuam como um “córtex político”, ou seja, como órgãos que conseguem “visualizar objetivos estratégicos e táticos em cenários modificáveis”, intervindo no interior das classes, buscando uma articulação hegemônica, procurando regular as relações divergentes, perseguindo a produção de uma coesão interna de classe. Mas, também, como “estado-maior”, órgãos capazes de operacionalizar

---

<sup>1</sup> O conceito de “elite orgânica” foi cunhado por René Dreifuss para designar o conjunto de intelectuais orgânicos ligados a uma fração ou setor de classe, que atuam como agentes políticos, acima dos interesses econômicos e corporativos dessa fração, visando a defesa de seus interesses de classe junto às instâncias de decisão do Estado (Dreifuss, 1986).

os objetivos de classe e de viabilizar a inserção política e ideológica da classe, pretendendo que os projetos particulares se convertam em demandas gerais, “sociais”, “nacionais” (Dreifuss, 1986).

O texto está organizado em duas partes, além desta introdução. Na primeira parte, a ação classista da burguesia industrial é colocada em questão, com atenção especial à discussão sobre projeto político e sua importância para a compreensão das orientações políticas e ideológicas das práticas classistas da burguesia industrial no Brasil. Após, já considerando o documento produzido pela CNI, são analisados tanto o diagnóstico sobre a “questão regional” quanto às propostas apresentadas pela burguesia industrial, visando “aperfeiçoar” a política nacional de desenvolvimento regional a partir de 2023. Nesse momento, serão enfatizados os significados atribuídos pela burguesia industrial ao próprio conceito de desenvolvimento, às formas de atuação do Estado e à noção de governança na construção de políticas nacionais de desenvolvimento regional. Significados a partir dos quais, então, se discute o projeto político que orientou a burguesia industrial no debate sobre políticas de desenvolvimento regional no Brasil, no contexto eleitoral de 2022.

### **Burguesia industrial, projeto político e políticas nacionais de desenvolvimento regional**

A atuação classista da burguesia industrial no Brasil há muito tempo tem despertado o interesse de pesquisadores e teóricos das ciências sociais no país, compreendendo uma gama variada de temáticas, abordadas a partir de diferentes perspectivas teórico-metodológicas.<sup>2</sup> Não é o caso de revisar essas temáticas e essas perspectivas teórico-metodológicas neste momento, mas é importante registrar que, considerando a bibliografia que analisa a

---

<sup>2</sup> Para uma aproximação com a reflexão sobre diferentes interpretações da experiência de classe da burguesia industrial no Brasil sugere-se a leitura do texto de Agnaldo Sousa Barbosa, *Revisitando a Literatura sobre o Empresariado Brasileiro: dilemas e controvérsias* (Barbosa, 2013).

atuação política da burguesia industrial a partir da década de 1980, algumas controvérsias permanecem. Para os fins propostos neste texto, registra-se apenas duas dessas controvérsias: aquelas que decorrem das discussões sobre o caráter classista de sua atuação coletiva e sobre a existência (ou não) de projetos políticos que orientam sua ação coletiva.

No que diz respeito à capacidade da burguesia industrial em atuar como força social e coletivamente organizada, esse é um dos principais pontos de discordância na bibliografia que analisa sua participação política a partir do processo de “democratização” no país, iniciado na década de 1980. Para alguns pesquisadores, a atuação política da burguesia industrial a partir do período de “abertura democrática” se caracteriza pela “fragmentação excessiva” e pelo “caráter corporativo”; o que, agravado pela inexistência de associações empresariais de maior abrangência e capazes de organizar a ação coletiva, inviabiliza uma ação conjunta em torno de objetivos comuns (Diniz; Boschi, 2005; Diniz; Bresser-Pereira, 2013). Para outros pesquisadores, já a partir daquele período a burguesia industrial demonstra significativa capacidade de atuação coletiva, liderada por entidades de representação que demonstram habilidade política para viabilizar uma ação conjunta em torno de objetivos comuns (Dreifuss, 1986; Barbosa, 2003; Mancuso; Oliveira, 2006; Cadoná, 2009).

Claro que a heterogeneidade de interesses é constituinte da experiência histórica de formação de classe da burguesia industrial no Brasil. Heterogeneidade que decorre de diferentes condicionantes: do tamanho e da localização das empresas, do lugar que as empresas ocupam na estrutura industrial do país, da relação com o mercado (local/regional, nacional e global), da natureza do capital (nacional ou estrangeiro); de como empresas e setores industriais, a partir de experiências concretas de atuação econômica e de auto-organização política, constroem uma capacidade coletiva de defesa de interesses coletivamente partilhados; da experiência histórica de lutas que pode resultar na construção de diferentes formas de representação de interesses

(organizadas, por exemplo, por regiões e/ou por setores econômicos). É compreensível, em decorrência, que essas diferenças se manifestem em comportamentos políticos também diferenciados, de empresas, grupos econômicos, entidades de representação de interesses (associações setoriais, federações estaduais). Contudo, a constatação dessa heterogeneidade não relativiza a capacidade política da burguesia industrial atuar como força social coletivamente organizada, em defesa de interesses compartilhados e construídos a partir da ação estratégica de suas elites orgânicas.

Apenas para ilustrar, considere-se a organização classista que se objetiva nos Encontros Nacionais da Indústria (ENAI), promovidos pela CNI. Desde que foi criado, em 2006, anualmente as federações estaduais da indústria articulam diferentes formas de mobilização em seus estados, das quais resulta a formação de comitês que participam dos ENAI. Nos ENAI, então, essas comitês e a direção da CNI, juntamente com lideranças de outras entidades nacionais de representação setorial da indústria, definem uma agenda que orienta suas ações coletivas nas instâncias nacionais de atuação estatal, em especial no legislativo nacional. Além de uma “Carta da Indústria”, são elaboradas as “Agendas Legislativas da Indústria” que, uma vez aprovadas, tornam-se referências nas articulações e pressões políticas no Congresso Nacional, tanto das lideranças quanto das entidades de representação da indústria (Mancuso, 2003; Cadoná, 2009; Santos, 2014; Costa, Borck, 2019).

A posição teórica assumida neste texto, portanto, pressupõe que as teses afirmativas do “caráter corporativo”, da “heterogeneidade de interesses” e, mais do que isso, do reduzido grau de articulação classista da burguesia industrial, relativizam a capacidade política dessa fração burguesa no Brasil. Evidentemente, não se trata de tomar a capacidade de atuação coletiva como um dado, mas de considerar sua possibilidade e sua importância em momentos decisivos na dinâmica histórica de desenvolvimento do capitalismo no país. Como, aliás, atesta sua

capacidade de atuação como força social e coletivamente organizada em diferentes momentos a partir do processo de “democratização” no país: o apoio consensual ao processo de “abertura democrática”, controlado de cima e sem grandes rupturas, na década de 1980 (Dreifuss, 1986; Cadoná, 2002); a defesa (ainda que com críticas pontuais, enfatizadas principalmente nos momentos de agravamento das crises econômicas) às reformas neoliberais durante década de 1990 (Cadoná, 2009; Mancuso; Oliveira, 2006); o apoio crítico aos governos do Partido dos Trabalhadores, a partir de 2003, com ênfase na defesa de reformas neoliberais e nas críticas às direções (e profundidade) das políticas de distribuição de renda (Boito JR., 2017; CADONÁ, 2018); e, num período mais recente, a articulação política em defesa às reformas propostas pelo governo de Michel Temer (2016 – 2018) e ao seu projeto “Uma ponte para o Futuro” (Boito JR., 2017; Cadoná, 2018).

A segunda controvérsia está mais diretamente vinculada ao objeto de análise neste texto, ou seja, à existência de projetos políticos que orientam a ação coletiva da burguesia industrial no Brasil. Assim, antes de apresentar as direções desse debate é importante definir a noção mesma de “projeto político”.

Nesse sentido, para os fins da análise apresentada neste texto, considera-se a noção de “projeto político” proposta por Evelina Dagnino, quando investiga os “dilemas da confluência perversa” entre dois projetos políticos em disputa no Brasil, no processo de construção democrática iniciado na década de 1980: o “projeto neoliberal” e o “projeto democratizante, participativo” (Dagnino, 2004). “Projeto político”, na acepção utilizada pela autora, designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (Dagnino, 2004, p. 144). Projetos políticos, assim, não podem ser reduzidos “a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (*Ibidem*).

A proposta de Dagnino coloca a noção de projeto político no centro de disputas simbólicas, constitutivas de toda disputa política, a partir das quais se definem e se redefinem as representações hegemônicas que não somente conduzem os processos decisórios no âmbito do Estado, mas também os processos políticos e sociais de construção do senso comum sobre o que “deve ser a vida em sociedade”. Como ela analisa, no processo de construção democrática no Brasil, as disputas entre o projeto neoliberal e o projeto democratizante assumiram o “caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia” (Dagnino, 2004, p. 142). Referências comuns que, no entanto, abrigaram significados muito distintos, decorrentes esses, das crenças, interesses, concepções de mundo que orientaram os diferentes sujeitos em disputa naquele processo.

Nos limites deste texto, não é possível atentar para a amplitude da análise apresentada por Dagnino, quando coloca em questão os significados distintos que os projetos neoliberal e democratizante atribuíram a referências tão importantes no processo de democratização no Brasil. Apenas para ilustrar, considere-se a disputa em torno do conceito de cidadania que, na visão da autora, foi “o caso mais dramático” de deslocamento de significado que o projeto neoliberal promoveu no processo democrático brasileiro.

A noção de “nova cidadania”, construída no âmbito das lutas de resistência contra o regime ditatorial no país (1964 – 1985) e inspirada (em sua origem) nas lutas pelos direitos humanos, buscava implementar “um projeto de construção democrática, de transformação social”, impondo um “laço constitutivo entre cultura e política”. Assim concebida, expressava “uma política cultural”, não estando confinada aos “limites das relações com o Estado, ou entre Estado e indivíduo”, mas “no interior da própria sociedade, como parâmetro das relações sociais que nela se travam”. Era uma concepção de afirmação e de reconhecimento de direitos, não como o resultado da aquisição formal e legal de um conjunto de direitos,

mas enquanto processo “de transformações de práticas arraigadas na sociedade como um todo”. O que significa afirmar que não se buscava apenas o reconhecimento jurídico de direitos, mas a construção participativa de direitos, inclusive enquanto expressões socioculturais de orientação das relações sociais, em todas as dimensões da existência em sociedade. Como enfatiza Dagnino, era um projeto de uma “nova sociabilidade”, “um formato mais igualitário de relações sociais em todos os níveis, inclusive novas regras de viver em sociedade” (Dagnino, 2004, p. 153-54).

O projeto neoliberal promoveu uma “redefinição” da noção de cidadania. E o fez através de um “conjunto de procedimentos”. Em primeiro lugar, reduzindo “o significado coletivo de cidadania anteriormente empreendida pelos movimentos sociais a um entendimento estritamente individualista” (Dagnino, 2004, p. 155). Em segundo lugar, estabelecendo uma “sedutora” conexão entre cidadania e mercado, significando o “cidadão” como o indivíduo integrado no mercado, como produtor e consumidor (alcançar a condição de cidadania através da capacidade de empreender, do aumento da empregabilidade no mercado de trabalho, de uma atuação de fiscalização no mercado consumidor). Em terceiro lugar, transformando os cidadãos/portadores de direitos como “novos vilões da nação”, ao propor a retirada de direitos sociais (trabalhistas, previdenciários etc.), em nome da livre negociação entre patrões e empregados. Portanto, o projeto neoliberal promoveu um deslocamento de significados na discussão sobre cidadania, procurando legitimar uma concepção de mercado “como instância de cidadania”, compreendida e apresentada como uma “encarnação das virtudes modernas e o único caminho para o sonho latino-americano de inclusão no Primeiro Mundo” (Dagnino, 2004, p. 156).

Embora não esteja colocada nos termos propostos por Dagnino, a discussão sobre o projeto político que orienta a ação classista da burguesia industrial no Brasil está presente nas análises sobre sua adesão ao neoliberalismo. Nessa direção, embora haja consenso que a burguesia industrial aderiu aos projetos de

reestruturação neoliberal do capitalismo no Brasil, é possível encontrar desconfianças quanto ao caráter e à natureza dessa adesão. Ainda nos 1990, por exemplo, Eli Diniz, analisando a participação política dos “empresários industriais”, argumentou que os “industriais” tiveram participação importante no debate sobre o papel do Estado, assumindo o ideário neoliberal como orientação político-ideológica em seus discursos críticos ao Estado e ao modelo de desenvolvimento capitalista até então adotado no Brasil.<sup>3</sup> Entretanto, segundo a autora, os industriais mostraram-se incapazes de “exercer a liderança do processo de mudança em direção a uma nova concepção de desenvolvimento”, baseada nos princípios que defendiam (Diniz, 1992); observando-se um descompasso entre a adesão ao neoliberalismo e um “padrão de comportamento pautado pela prevalência das práticas corporativas” (Diniz, 1992, p. 37). Uma desconfiança que é reafirmada em análises mais recentes, quando se argumenta que a burguesia e suas frações no Brasil “agem premidas por circunstâncias dadas”, “não possuem clareza de interesses”, nem “unidade política”, nem “capacidade de organização”, nem “liberdade de ação que supõem muitos dos analistas de esquerda” (Boito JR., 2017a).

---

<sup>3</sup> É importante registrar que Eli Diniz tem uma importante contribuição na análise da participação da burguesia industrial no processo histórico de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Ainda durante a década de 1970, quando era predominante nas ciências sociais brasileiras a tese segundo a qual a “burguesia nacional” era passiva e se acomodava diante do poder do Estado e do capital estrangeiro, seus estudos enfatizaram a relevância política dos “empresários industriais”. Embora não tenha discordado em relação à tese que afirmava a falta de hegemonia política da burguesia industrial, a autora não aceitou que disso decorresse uma suposta “fragilidade política”. Demonstrou, assim, a influência e o poder político que especialmente as “elites industriais” possuíam junto aos centros de decisão estatal, argumentando ser possível perceber que os industriais constituíram, ao longo do processo de desenvolvimento do capitalismo no país, um modo de relacionamento com o Estado que permitiu uma intervenção ativa em questões que estavam diretamente vinculadas aos seus interesses econômicos (Diniz, 1978).

Ora, a ênfase no “caráter corporativo” e na “falta de clareza de interesses”, ou numa ação “premida por circunstâncias dadas”, obscurece o significado histórico da participação política da burguesia industrial na afirmação de pressupostos neoliberais, ao longo do processo de reestruturação do capitalismo no Brasil, desde os anos 1990. Diminui, além disso, a importância desses pressupostos neoliberais nas orientações políticas que, desde os anos 1990, suas elites orgânicas adotam visando organizar a participação da burguesia industrial em diferentes espaços de disputa e de decisão estatal.

É preciso, nesse sentido, estar atento ao significado histórico que o neoliberalismo assumiu junto à burguesia industrial, tanto em suas lutas relacionadas ao processo de democratização quanto na defesa de um projeto de reestruturação do capitalismo no país. É aceitável a conclusão de que o posicionamento favorável ao neoliberalismo mistifica práticas de defesa de interesses corporativos e setoriais, incluindo-se aí demandas em favor da intervenção do Estado em momentos em que empresas e setores econômicos encontram dificuldades para enfrentar cenários de abertura da economia e de maior competição no mercado. Também é aceitável que a burguesia industrial tenha consentido, em especial durante os governos liderados pelo PT, com políticas governamentais comprometidas com uma maior atuação do Estado na construção de políticas sociais e, inclusive, com um maior dirigismo governamental na implementação de políticas de desenvolvimento do capitalismo no país.

No entanto, é preciso distinguir entre os interesses imediatos e os interesses estratégicos num processo de formação de classe. O neoliberalismo, desde que projetado como o ideário político e ideológico de sustentação do processo de reestruturação do capitalismo, em escala mundial, se colocou como um projeto político de crítica, por parte das forças sociais e políticas representativas dos interesses do capital, aos projetos políticos comprometidos com a democratização do Estado, construídos a partir dos interesses das classes populares e de trabalhadores.

Vinculado a isso, também se colocou como a orientação político-ideológica principal de um processo de reestruturação econômica e do Estado capitalista, afirmando, por exemplo, os pressupostos da desregulamentação (relativização dos mecanismos públicos de controle da economia e das relações sociais até então existentes), da privatização (maior participação da iniciativa privada e do “mercado” na regulamentação econômica e social), da flexibilização (neologismo utilizado para legitimar o interesse por maior liberdade para o capital definir e redefinir suas estratégias, sem controle público).

Dessa forma, se a análise da adesão da burguesia industrial ao neoliberalismo precisa estar atenta às incongruências e, mesmo, às contradições entre um discurso que ressalta as virtudes do mercado e uma prática política que se acoberta sob o manto protetor da intervenção estatal, não pode se descuidar, de igual forma, da importância que essa concepção político-ideológica assumiu junto à burguesia no país em sua atuação em favor da dissociação entre desenvolvimento capitalista e democracia. E, mais concretamente, contra as forças sociais e políticas que, desde a década de 1970, comprometeram-se com um projeto de reforma no Estado não num sentido privatizante, mas, ao contrário, com o intuito de torná-lo mais acolhedor de certa parte das exigências dos que vêm de baixo.

Dessa proposição não deve resultar, evidentemente, a conclusão de que se está tomando a definição política e ideológica da burguesia industrial como um dado. Antes, pelo contrário, sua capacidade de atuação social e coletivamente organizada, bem como os projetos políticos que assume, devem ser tomados como um problema, como um processo a ser investigado. Uma classe, como indicava Edward Thompson, não existe como uma entidade abstrata, com consciência e capacidade de atuação mecanicamente definidas a partir da posição que indivíduos e grupos ocupam no conjunto de relações sociais de produção numa determinada sociedade (Thompson, 2023). É preciso atentar, nesse sentido, para as lutas sociais que indivíduos e grupos (inseridos numa sociedade estruturada por meio de relações sociais de produção) enfrentam

numa determinada conjuntura histórica para, a partir disso, desvendar as condições a partir das quais compartilham interesses, formam uma consciência coletiva em torno desses interesses, atuam como força social e coletivamente organizada. Trata-se, portanto, de tomar a classe, sua articulação coletiva e a existência de uma consciência (de classe), como efeitos de um processo histórico concreto de lutas de classes.

E é nesse sentido, portanto, que a atenção ao modo como a burguesia industrial vai se fazendo enquanto classe, inclusive a partir das lutas que enfrenta em diferentes conjunturas históricas, torna-se importante para a identificação das permanências e das contingências (no sentido daquilo que não é necessário, que está sujeito a adaptações) na construção de seus projetos políticos, a partir dos quais significa e instrumentaliza suas práticas coletivas, em defesa de seus interesses de classe.

### **O projeto político da burguesia industrial no debate sobre políticas nacionais de Desenvolvimento Regional**

O debate sobre Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional é antigo no Brasil. Pelo menos desde a década de 1950, quando as desigualdades socioeconômicas entre as macrorregiões do país alcançaram maior visibilidade política, inclusive indicando os limites do caráter “integrador” do processo de industrialização iniciado na década de 1930. Foi também a partir daquela década que as ações do governo nacional, visando “promover o desenvolvimento regional”, foram impulsionadas; num “esforço concatenado de reflexão, planejamento e criação institucional” que resultou na criação de Superintendências de Desenvolvimento Regional, visando planejar o desenvolvimento do capitalismo nas diferentes macrorregiões do país (Monteiro Neto *et. al.*, 2017, p. 38).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Ainda durante a década de 1950 foi criada a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Durante a década de 1960 foram

Assim, a partir daquele período um conjunto de ações governamentais foram implementadas com o objetivo de promover o “desenvolvimento” nas diferentes macrorregiões brasileiras e, como corolário, “desconcentrar” regionalmente a dinâmica de desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Clélio Campolina Diniz (2001), analisando as principais direções adotadas pelos governos nacionais entre as décadas de 1950 e 1970, afirma que quatro “grandes blocos de políticas” atuaram de forma simultânea” para a “desconcentração regional”: 1. A construção de Brasília, “elemento de maior impacto na integração econômica do território brasileiro”, por sua localização no centro do país, por ter impulsionado o desenvolvimento de uma infraestrutura de ligação (especialmente rodoviária) entre diferentes macrorregiões e por ter facilitado a incorporação produtiva dos cerrados, “viabilizando a expansão da extensa fronteira agrícola do Centro-Oeste brasileiro”; 2. As políticas ou ações desenvolvidas através de um sistema de incentivos fiscais, implementados especialmente através das Superintendências de Desenvolvimento Regional, que “tiveram importância decisiva na atração de um grande número de projetos para as regiões Norte e Nordeste”; 3. O bloco de investimentos em infraestrutura (transporte, energia, telecomunicações), desenvolvidos a partir da segunda metade da década de 1950, que foram importantes para a expansão produtiva de regiões de “menor nível de desenvolvimento” (políticas setoriais com repercussões no desenvolvimento das regiões); 4. Os investimentos produtivos realizados através das empresas estatais, a maioria realizada “fora dos centros mais desenvolvidos, contribuindo para a desconcentração produtiva e para a redução das desigualdades regionais” (Diniz, 2001).

---

criadas outras três Superintendências, com o objetivo de planejar o desenvolvimento nas outras macrorregiões brasileiras: a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAN), a Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL).

Em que pese os esforços expressos por essas políticas governamentais, é conhecido que as ações adotadas, numa perspectiva de “desconcentração regional”, tiveram efeitos muito limitados. Uma ampla bibliografia analisou os efeitos daquelas políticas, concordando sobre a continuidade da concentração econômica nas regiões Sul e Sudeste, em especial nessa última (Monteiro Neto *et. al.*, 2017; Cano, 1997; Diniz, 1995). Diniz, por exemplo, analisando a dinâmica regional da produção industrial no país a partir da década de 1970, indicou que, embora “o resultado mais notável” daquele processo tenha sido “um relativo declínio da elevada participação a Área Metropolitana de São Paulo”, o “mais apropriado” é considerar que ocorreu um “desenvolvimento poligonal”, “onde um limitado número de novos polos de crescimento ou regiões têm capturado a maior parte das novas atividades econômicas” (Diniz, 1993, p. 35). Configurando-se, portanto, um resultado que “está longe de ser uma verdadeira desconcentração, especialmente por que os novos centros estão no próprio Estado de São Paulo ou relativamente próximos dele” (Diniz, 1993, p. 35).

Na década de 1980, a deterioração e a crise das finanças públicas nacionais, num quadro de crise do padrão dependente de desenvolvimento capitalista adotado durante o período ditatorial (1964 – 1985), reduziu a capacidade de intervenção governamental nas políticas de desenvolvimento, arrefeceu os investimentos nas regiões “menos desenvolvidas” e danificou as políticas regionais explícitas até então adotadas. Tendência que teve continuidade durante a década de 1990, quando, num contexto de “reorganização social e financeira do Estado brasileiro”, a partir de uma orientação neoliberal, o imperativo da liberalização comercial e financeira da economia brasileira, bem como da redução do papel do Estado, “impôs uma forte regressão às políticas regionais explícitas” (Monteiro Neto *et. al.*, 2017, p. 37). O contexto histórico de redução da capacidade de investimento estatal em políticas estruturantes, de baixo crescimento econômico, de

enfraquecimento das referências institucionais da política regional<sup>5</sup> e de aposta nos mecanismos de mercado como indutores do desenvolvimento, abriu possibilidades para a especulação sobre o aumento das desigualdades regionais no país e até mesmo de um “fenômeno novo”: o da “fragmentação da nação”, em virtude dos movimentos de abertura da economia, “com as economias mais aptas se colando às dinâmicas do comércio externo e o Estado se ausentando de produzir orientações de redução das desigualdades” (Monteiro Neto *et. al.*, 2017, p. 37).

Assim, ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000, o debate sobre desigualdades regionais no Brasil ganhou um tom pessimista. Decorrente esse sentimento de expectativas negativas quanto aos prováveis efeitos das políticas de abertura comercial, financeira e produtiva no país, da perda de instrumentos de políticas de desenvolvimento regional, da redução dos gastos do governo federal nas regiões, da aposta (por parte do governo federal) na capacidade do mercado e das regiões (“guerra fiscal”) na promoção do desenvolvimento (Monteiro Neto, 2014).

E foi naquele contexto histórico que, contando com uma conjuntura favorável à economia brasileira (tanto a macroeconomia interna quanto a situação externa foram alterados no contexto de alto crescimento da economia mundial no início dos anos 2000) e orientado por uma perspectiva de maior dirigismo governamental, o governo Lula (2003 – 2006; 2007 – 2010) se comprometeu com a

---

<sup>5</sup> Durante a década de 1990, num contexto de orientações neoliberais adotadas pelos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994 – 1998; 1999 – 2022), as políticas regionais explícitas sofreram uma forte regressão. O governo federal conteve sua capacidade de investimento em políticas estruturantes, além de reduzir significativamente a base de arrecadação dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte; FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste; FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste). Naquele período, também, as Superintendências Regionais de Desenvolvimento, afinal referências institucionais da política regional, foram enfraquecidas e substituídas por Agências de Desenvolvimento, com atribuições muito limitadas (Monteiro Neto *et. al.*, 2017, p. 39-40).

reativação da atuação do Estado na promoção de políticas de desenvolvimento regional, do que resultou na recriação das Superintendências de Desenvolvimento Regional (SUDAN, SUDENE, SUDECO) e na criação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

Institucionalizada em 2007, a PNDR compreendeu “duas versões”: uma que vigorou entre 2003 e 2011 (a PNDR I) e outra que passou a ser discutida em 2012 (a PNDR II), sendo efetivamente implementada somente em 2019, já num contexto histórico de recrudescimento das políticas neoliberais e de uma orientação governamental claramente favorável à destruição dos espaços estatais de construção de políticas públicas.

A PNDR I afirmou a necessidade da retomada do comprometimento do Estado brasileiro na redução das desigualdades regionais; e da ativação das “potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, atuando nos territórios que interessam menos aos agentes do mercado, valorizando as diversidades locais” (Resende *et. al.*, 2015, p. 30). Adotou, assim, uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas, superando a visão (historicamente consolidada) que resumia o problema regional ao “atraso relativo” das regiões Norte e Nordeste. E, em consequência, propôs um arranjo de articulação institucional com três escalas de coordenação (níveis federal, macrorregional e sub-regional); reconhecendo que a intervenção nos territórios exige uma “complexa combinação de ações e de articulações entre os diferentes níveis de governo [...] e os demais entes privados que perpassam, muitas vezes, os limites administrativos” (Resende *et. al.*, 2015, p. 30).

Na mesma direção, a PNDR II reafirmou a necessidade de “sustentar uma trajetória de reversão das desigualdades inter e intrarregionais, valorizando os recursos endógenos e as especificidades culturais, sociais, econômicas e ambientais”; e a necessidade de criar condições de acesso mais “justo e equilibrado aos bens e serviços no território brasileiro, reduzindo as desigualdades de oportunidades vinculadas ao local de nascimento

e de moradia” (Resende *et. al.*, 2015, p. 31). Com a PNDR II também foram definidas regiões e sub-regiões de planejamento, priorizando cinco escalas: a escala macrorregional (áreas de abrangência da SUDENE, da SUDAN e da SUDECO); a escala intermediária (semiárido e faixa de fronteira); as regiões integradas de desenvolvimento (entorno de Brasília, de Teresina e de Petrolina e Juazeiro); a escala sub-regional, com a definição de territórios rurais e territórios de cidadania; os subespaços estratégicos, definidos como regiões de programas especiais (como, por exemplo, a área do Xingu) (Resende, 2017, p. 15).

Embora não esteja no escopo deste texto a análise da dinâmica de construção da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, é importante destacar que através dela a temática do desenvolvimento regional foi recolocada na agenda governamental, a partir de uma perspectiva que enfatizou a importância do dirigismo governamental. Além disso, foi uma primeira experiência “verdadeiramente nacional de desenvolvimento regional”, com “foco de atuação diferenciada de acordo com as realidades inter-regionais e intrarregionais em todo o território brasileiro” (Silva, 2016, p. 37).

Por outro lado, é também importante assinalar que sua implementação enfrentou diferentes obstáculos, identificados ainda em sua primeira “versão”. Obstáculos que foram, inclusive, assinalados na avaliação da PNDR I, realizada em 2011 pelo Ministério da Integração Nacional; e que se agravaram ainda mais no período de discussão da PNDR II, dada a crise econômica e política enfrentada a partir de 2015 no país, da qual resultaria o impeachment de Dilma Rousseff (em 2016) e os governos de Michel Temer (2016 – 2018) e de Jair Bolsonaro (2019 – 2022). A avaliação realizada em 2011, que foi publicizada através do documento “Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”, apresentou conclusões críticas importantes: 1. A PNDR não foi concebida como uma política de Estado, pois não foi discutida no parlamento, o que lhe retira legitimidade; b) houve pouca articulação com os demais programas de base territorial

distribuídos em outras políticas públicas e instituições; c) se observou baixa capacidade de coordenação horizontal e vertical da política; d) ocorreram problemas relacionados à gestão, que envolveram falta de recursos orçamentários e pouca capacidade técnica para sua implementação; e) foram enfrentadas dificuldades metodológicas para avaliar a política; e f) se observou descontinuidade da agenda de prioridades (BRASIL, 2011).

As dificuldades enfrentadas na implementação da PNDR II, o que ocorreu somente em 2019, são expressões das resistências encontradas, principalmente a partir do impeachment de Dilma Rousseff, cujo governo ainda manteve algum compromisso com a temática do desenvolvimento regional. Tanto os governos de Michel Temer quanto o de Jair Bolsonaro seguiram uma orientação neoliberal, distantes de uma perspectiva governamental onde o Estado assume maior protagonismo na dinâmica de desenvolvimento. Em que pese a PNDR II ter sido implementada durante o governo Bolsonaro (através do Decreto 9.810, de 30 de maio de 2019), a política nacional de desenvolvimento regional somente não foi extinta devido às forças sociais e políticas que a defendem (setores acadêmicos, setores empresariais, setores da burocracia estatal, setores da sociedade política, governos subnacionais, movimentos da sociedade civil), embora “não reúnam forças, nem tampouco estratégias, para assegurar a centralidade da política nas prioridades governamentais” (Rocha Neto, 2020, p. 1735). Nesse quadro histórico adverso, como enfatiza João Mendes da Rocha Neto, a sobrevivência de uma política nacional de desenvolvimento regional se equivaliu a uma ave Fênix, cuja esperança de renascimento se colocou a partir das expectativas criadas, nas eleições presidenciais de 2022, com o término do governo de Jair Bolsonaro.

## O documento “Desenvolvimento Regional: Crescimento para Todos”

Como já indicado neste texto, a CNI produziu um conjunto de 21 documentos, contemplando 21 temáticas agrupadas sob o título “Propostas da Indústria para as Eleições 2022”, visando orientar sua participação nos debates que organizou com os principais candidatos à presidência da República nas eleições de 2022. O volume número 05, apresentado com o título “Desenvolvimento Regional: Crescimento para todos”, foi estruturado de modo a contemplar um diagnóstico da “questão regional” no Brasil e um conjunto de 23 propostas “para aperfeiçoar a Política Nacional de Desenvolvimento Regional II (PNDR II)” a partir de 2023 (CNI, 2022, p. 9).

Em relação ao diagnóstico, já na apresentação do volume, assinada pelo presidente da CNI, industrial Robson Braga de Andrade, mas também no “resumo executivo”, as principais direções estão indicadas. Há um reconhecimento de que as desigualdades regionais no Brasil persistem ao longo do tempo, que elas se expressam através da concentração espacial das atividades econômicas (em especial das atividades industriais) e das “disparidades” de renda entre as diferentes regiões, que o “desenvolvimento regional” é “uma questão crucial para a aceleração do crescimento econômico”, que as “especificidades regionais” “podem – e devem – ser exploradas, transformando-se em oportunidades para obter avanços mais significativos” (CNI, 2022, p. 11). Defendendo a importância de políticas regionais de desenvolvimento (“claras, fortes, sustentáveis”), indica-se que a velocidade de convergência entre as desigualdades regionais “é bastante insatisfatória”, em grande parte devido “à fragilidade das instituições que representam e promovem a redução dos desequilíbrios entre as regiões”. E, nessa direção, cobra-se caráter sistêmico para a PNDR II, defendendo-se que ela precisa ser transformada numa “Política Nacional de Estado” (CNI, 2022, p. 11).

Em que pese as linhas gerais do diagnóstico já estarem colocadas no “resumo executivo”, cabe enfatizar algumas questões abordadas no documento da CNI, indicativas de algumas concepções que orientam os posicionamentos políticos da burguesia industrial em relação ao desenvolvimento regional e às políticas públicas de desenvolvimento regional. Nessa direção, quatro questões merecem destaque: 1) o lugar da industrialização no enfrentamento das desigualdades regionais; 2) a percepção quanto às desigualdades microrregionais; 3) a importância da governança na efetivação das políticas de desenvolvimento regional; 4) a avaliação da PNDR.

Em relação à primeira questão, *a importância da industrialização* fica evidenciada na análise proposta no documento sobre “a necessidade de políticas voltadas à redução das desigualdades regionais”. Ao registrar a existência de “estruturas produtivas bastante díspares” (umas com “maior força econômica” e outras “de menor desempenho econômico”) e a “grande dependência de transferências de recursos públicos”, no documento é enfatizada a importância de industrializar as regiões de “menor força econômica”:

O desafio de reduzir as disparidades regionais de geração de riquezas passa, necessariamente, pela necessidade de desenvolver uma indústria dinâmica nas regiões mais pobres. O progresso tecnológico e os ganhos de produtividade obtidos e provocados pela presença de setores industriais dinâmicos refletem-se em aumentos reais nos salários nas regiões mais pobres. Tais aumentos proporcionam o crescimento do mercado regional, o que, conseqüentemente, induz a instalação de novas indústrias (CNI, 2022, p. 15).

Argumentando que as desigualdades regionais se manifestam através da concentração da produção industrial em poucos estados, localizados nas regiões Sul e Sudeste, mas que também se “refletem” “em grandes disparidades interpessoais de renda”, indica-se que essas desigualdades não estão presentes somente entre as macrorregiões ou entre os estados da federação. *São*

*desigualdades também presentes entre diferentes municípios, tanto das regiões Norte e Nordeste, quanto da região Sudeste, inclusive São Paulo, onde o PIB (Produto Interno Bruto) de determinados municípios (são citados os municípios de Ribeira, de Francisco Morato e de Ferraz de Vasconcelos) é inferior ao PIB de “microrregiões de estados mais pobres” (CNI, 2022, p. 22).*

Quanto à terceira questão, *a importância da governança na efetivação das políticas de desenvolvimento regional*, ela aparece no documento da CNI como corolário da constatação do ritmo lento da redução das desigualdades regionais no Brasil, inclusive num período mais recente. Destaca-se, nesse sentido, que a “configuração administrativa do país [...] dificulta a articulação e coordenação entre políticas e programas de desenvolvimento regional” e a “efetiva implementação de um arranjo cooperativo de desenvolvimento regional” (CNI, 2022, p. 24). Os desafios de governança, no entanto, não estão somente vinculados às três esferas de governo e à “baixa capacidade de formulação e implementação de políticas regionais”; também estão relacionados à “baixa representatividade política e institucional de organizações e instituições promotoras de desenvolvimento regional”, como são os casos (citados) dos bancos regionais de fomento (CNI, 2022, p. 24).

Por fim, em relação à quarta questão, *a avaliação da PNDR*, embora no documento sejam resgatados aspectos históricos da formulação da PNDR I e II, a ênfase está na análise das “medidas mais recentes” (após a implementação da PNDR II, em 2019) e dos “gargalos” da PNDR II. Quanto às “medidas mais recentes”, destaca-se a positividade de diferentes decisões tomadas durante o governo de Jair Bolsonaro: a) a maior valorização da escala local (atribuída pela PNDR II); b) a necessidade de “coordenação, cooperação e integração entre diversos entes federados, por meio de ações públicas e privadas”; c) o aprimoramento da “inserção da dimensão regional em instrumentos de planejamento e orçamento federal”; d) a adequação das leis 14.165 e 14.166, ambas de 10 de junho de 2020, que autorizaram “renegociações de débitos associados a financiamentos com recursos oriundos” dos Fundos

Constitucionais de Financiamento e de Investimento (FCO – Fundo Centro-Oeste; FNE – Fundo Nordeste; FNO – Fundo Norte; FINAN – Fundo de Investimento da Amazônia; FINOR – Fundo de Investimento do Nordeste); e) a importância da Lei 14.227, de 20 de outubro de 2021, que reestruturou o Fundo Garantidor de Infraestrutura, com o objetivo de possibilitar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e de Parcerias Público-Privadas (PPPs); f) a maior atenção dada às regiões fronteiriças, através da instituição da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (Decreto 9.961, de 08 de agosto de 2019); g) e o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais (APLs), através das Rotas de Integração Nacional (redes de APLs associadas a cadeias produtivas estratégicas), criadas em 2014, mas atualizadas em 2018 (CNI, 2022, p. 28-29). E, no que diz respeito aos “gargalos” da PNDR II, no documento são destacadas algumas questões relacionadas à “governança” que, embora propostas no texto da PNDR II, até o final de 2022 ainda não tinham sido encaminhadas definitivamente: o funcionamento da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional; a estruturação do Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional; o funcionamento do Núcleo de Inteligência Regional (que, segundo o documento, embora instituído tinha se reunido apenas uma vez); a regulamentação do Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional; a implementação de um modelo de planejamento integrado, por meio da elaboração de planos regionais de desenvolvimento (que foram encaminhados ainda em 2019 para o Congresso Nacional, mas até 2022 não tinham sido aprovados naquela Casa Legislativa) (CNI, 2022, p. 29-31).

Coerentes com o diagnóstico produzido, as propostas da CNI, “para a redução das desigualdades regionais”, decorrem de uma visão segundo a qual “é imprescindível conferir às regiões menos desenvolvidas condições que reduzam a percepção de risco mais elevado e aumentem as taxas de retorno do investimento”; sendo crucial, nesse sentido, que essas regiões superem “deficiências

históricas de infraestrutura e qualificação de mão-de-obra” (CNI, 2022, p. 11). A partir dessa perspectiva, então, são apresentadas cinco “frentes de atuação prioritárias”: 1) *frente tributária*, com reforma da tributação sobre consumo, criação de um Fundo de Desenvolvimento Regional, manutenção do tratamento “favorecido” à Zona Franca de Manaus, renovação de prazos de incentivos fiscais no âmbito da SUDAN e da SUDENE; 2) *frente de financiamento*, com aumento da efetividade dos mecanismos de financiamento direcionados ao desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 3) *frente da infraestrutura*, com ações voltadas à ampliação e à “modernização” da infraestrutura logística e energética das regiões menos desenvolvidas; 4) *frente do meio ambiente*, com o objetivo de explorar potenciais regionais de hidrogênio verde e regulamentar atividade madeireira; 5) *frente da governança*, com o objetivo de garantir maior articulação e governança da PNDR II (CNI, 2022, p. 11-12). O quadro a seguir detalha as propostas apresentadas, considerando as cinco “frentes de atuação prioritárias” (Quadro 01).

**Quadro 01** - Propostas da CNI para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional II – Eleições Presidenciais de 2022

<b>Frentes de atuação Prioritárias</b>	<b>Propostas</b>
<b>Frente Tributária</b>	1. Reformar a tributação sobre o consumo, com substituição de tributos “de má qualidade” (ICMS, ISS, IPI, PIS/Cofins) por um “modelo baseado no Imposto sobre Valor Adicionado (IVA)”, visando “fortalecer a competitividade das empresas brasileiras”. A partir de um modelo de simplificação de tributos, sugere-se: a) prever a manutenção da Zona Franca de Manaus; b) criar um Fundo de Desenvolvimento Regional, com recursos do IVA subnacional, cujos recursos “devem ser aplicados, majoritariamente, no fomento direto a atividades produtivas e na infraestrutura econômica”; c) adotar o princípio do destino, com o objetivo de inibir a possibilidade de guerra fiscal entre estados e municípios; d) prever período adequado de transição, prevendo a migração gradativa,

	<p>durante a qual “os atuais incentivos tributários, especialmente de ICMS, serão preservados”.</p> <p>2. Renovar prazos dos incentivos fiscais de redução de 75% do IRPJ e reinvestimento até 2028, inicialmente previstos para até 31 de dezembro de 2023; imposto avaliado como positivo na desconcentração industrial.</p>
<b>Frente de Financiamento</b>	<p>3. Ampliar e aperfeiçoar financiamentos às micro e pequenas empresas.</p> <p>4. Ampliar iniciativas de financiamento para estimular inovação, desenvolvimento sustentável e uso sustentável da biodiversidade.</p> <p>5. Promover a articulação de instituições financeiras operadoras dos Fundos Constitucionais de Financiamento com os demais agentes nacionais ofertantes de crédito.</p> <p>6. Aumentar o acesso das regiões mais pobres aos recursos de bancos internacionais de fomento ao desenvolvimento.</p>
<b>Frente de Infraestrutura</b>	<p>7. Energia; ampliar e diversificar a matriz energética, com aproveitamento de fontes alternativas.</p> <p>8. Transporte: viabilizar uso da malha ferroviária, atribuindo-se ao governo federal a tarefa de devolução e destinação dos trechos ociosos e abandonados.</p> <p>9. Transporte: implantar e/ou melhorar sistemas de transportes aquaviários nas regiões com disponibilidades de hidrovias, “com ênfase na exploração privada”.</p> <p>10. Segurança Hídrica: concluir obras da Transposição do Rio São Francisco.</p> <p>11. Programa de Parceria de Investimentos (PPI): apoiar o planejamento público “no sentido de avançar no processo de transferência de ativos ao setor privado”</p>
<b>Frente do Meio Ambiente</b>	<p>12. Hidrogênio Verde: elaborar planejamento estratégico da produção de Hidrogênio Verde, considerando potencialidades regionais.</p> <p>13. Exploração legal da atividade madeireira: fortalecer o sistema de controle sobre a produção, de modo a “fortalecer a exploração legal da atividade madeireira”.</p>
<b>Frente da Governança</b>	<p>Defendendo que a PNDR deva ser uma “política de estado”, articulada em várias escalas, com “participação de diferentes entes federados, do setor produtivo e da sociedade civil, presididas por uma agenda nacional”, propõe-se:</p> <p>14. Reavaliação dos instrumentos da PNDR, com ênfase à reformulação da Câmara de Políticas de Integração Nacional</p>

	<p>e Desenvolvimento Regional, de “forma que se torne ativa e constante”.</p> <p>15. Debate periódico da PNDR, com a estruturação de um Sistema de Governança do Desenvolvimento Regional.</p> <p>16. Ampliar a participação empresarial nos Fóruns da PNDR.</p> <p>17. Observar as “boas práticas” de Governança Ambiental, Social e Corporativa quando da concessão de incentivos e financiamentos.</p> <p>18. Institucionalizar práticas de monitoramento e avaliação das políticas de desenvolvimento regional, com a estruturação de um Sistema Nacional de Informações do Desenvolvimento Regional e do efetivo funcionamento do Núcleo de Inteligência Regional no Ministério do Desenvolvimento Regional.</p> <p>19. Capacitar os corpos técnicos, visando qualificar a construção de políticas de desenvolvimento regional.</p> <p>20. Atualizar e aprovar os Planos Regionais de Desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.</p> <p>21. Mobilizar a governança regional, a fim de rever a lógica de orientação setorial dos programas do governo federal.</p> <p>22. Promover consórcios e associativismos entre os municípios.</p> <p>23. Estimular o compartilhamento de bens de capital entre os municípios, visando otimizar os bens disponíveis.</p>
--	---

Fonte: (CNI, 2022, p. 33-38). Adaptação do Autor

Ainda que algumas propostas estejam vinculadas a interesses setoriais (como é o caso emblemático da demanda em favor do fortalecimento da “exploração legal da atividade madeireira”), no conjunto das propostas da CNI estão colocadas questões de grande importância na discussão sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional, relacionadas a concepções de desenvolvimento, de atuação do Estado e da importância de um sistema de governança na construção de políticas públicas de desenvolvimento regional. E é em torno dessas questões, então, que no próximo item se pretende analisar o projeto político da burguesia industrial na discussão sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional no contexto das eleições presidenciais de 2022.

### **Três eixos para a análise e discussão: as concepções de desenvolvimento, de Estado e de sistema de governança**

A preocupação da CNI com a construção de políticas de desenvolvimento regional, inclusive propondo um debate num contexto político-eleitoral, expressa o interesse da burguesia industrial no Brasil com a continuidade de um processo que se iniciou durante a primeira década deste século XXI no país. Os posicionamentos da entidade, nesse sentido, vão ao encontro de alguns pontos que se tornaram senso comum na discussão sobre desenvolvimento regional no Brasil: o reconhecimento de que a dinâmica histórica de desenvolvimento do capitalismo no país produziu desigualdades regionais; a consciência quanto à importância de políticas nacionais de desenvolvimento regional, comprometidas com a redução das desigualdades, com uma maior integração das regiões na economia nacional e com o reconhecimento da diversidade de trajetórias regionais de desenvolvimento; a concordância de que as políticas nacionais de desenvolvimento regional devem compreender todo o território nacional, devendo ser construídas com consideração às diferentes escalas, tanto sob o ponto de vista da definição de prioridades quanto sob o ponto de vista dos arranjos políticos e institucionais de participação; a percepção da importância que as políticas estatais têm na construção de condições estruturais capazes de impulsionar dinâmicas econômicas e sociais diversificadas no território nacional.

Embora se possa argumentar que essas questões já fazem parte de um senso comum na discussão sobre políticas de desenvolvimento regional no Brasil, o mesmo não se pode dizer acerca dos significados que elas adquirem nas práticas discursivas dos diferentes segmentos, classes e frações de classe. E é nesse sentido, portanto, que se pretende colocar em questão as concepções de desenvolvimento, de Estado e de governança, afirmadas pela burguesia industrial, com a expectativa de melhor compreender aspectos do projeto político dessa fração da

burguesia no Brasil, ao se posicionar na discussão sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional.

Em relação à *noção de desenvolvimento*, é amplamente conhecido que, desde que esse conceito passou a ser utilizado (ainda na década de 1940), diferentes significados a ele foram atribuídos. Desde aqueles que o reduzem ao “crescimento econômico”, passando por aqueles que o vinculam com crescimento econômico e melhoria das condições de vida das populações, até aqueles que pressupõem que o desenvolvimento não implica somente crescimento econômico, mas também distribuição equitativa de seus benefícios, regeneração do meio ambiente, potencialização das capacidades humanas, respeito às diversidades culturais, efetiva participação política na definição dos próprios objetivos do desenvolvimento (Silveira, 2020).

Nos posicionamentos da burguesia industrial, desenvolvimento implica assumir compromissos com o crescimento econômico, com a industrialização, numa perspectiva de redução das desigualdades socioespaciais, mas também de aproveitamento das potencialidades dos locais e das regiões. É nesse sentido, inclusive, que no documento da CNI se observa concordância quanto à orientação das políticas de desenvolvimento regional, que devem reduzir as desigualdades espaciais, por um lado, mas também considerar as “especificidades regionais”, devendo essas “ser exploradas, transformando-se em oportunidades para obter avanços mais significativos”. E, como indicado anteriormente, nesse processo a industrialização das “regiões menos desenvolvidas” é considerada estratégica. Pois, através dela, afirma-se, os “progressos tecnológicos” e “os ganhos de produtividade”, provocados pela presença de “setores industriais dinâmicos”, resultam em aumento da renda e em melhor competitividade dos mercados regionais (que, inclusive, alcançariam melhores condições para atrair novos investimentos do capital).

Está presente, portanto, uma concepção de desenvolvimento que valoriza a noção de progresso, de crescimento econômico, de uniformização dos espaços (através da industrialização e da expansão das relações sociais capitalistas), de instrumentalização

dos espaços locais e regionais, cujas características culturais, ambientais, territoriais podem (e devem) ser consideradas em dinâmicas capazes de potencializar suas capacidades competitivas (vale dizer, criação de condições favoráveis para a produção e a reprodução do capital, tanto os já existentes nos locais/regiões, quanto aqueles que podem ser atraídos).

Nesse sentido, as próprias referências à questão ambiental, considerada nas propostas apresentadas pela CNI, destacam a necessidade de as “potencialidades regionais” serem “exploradas”, na produção de hidrogênio verde e no fortalecimento da “exploração legal da atividade madeireira”. Indicando-se, portanto, quais são as direções presentes nos posicionamentos da burguesia industrial em relação à questão ambiental.

Questão, aliás, que, nas “propostas da indústria para as eleições” presidenciais de 2022, recebeu atenção especial em dois volumes: os volumes 15 e 16, “economia de baixo carbono” e “licenciamento ambiental”, respectivamente. Nesse último, ao apresentar as propostas para o período entre 2023 e 2026, no documento da CNI fica explicitado que o “PL 2159/2021 contempla boa parte das propostas apresentadas pelo setor industrial, razão pela qual espera-se que ele se torne [...] a Lei Geral do Licenciamento Ambiental, considerada um marco na legislação ambiental brasileira” (CNI, 2022a, p. 35). A burguesia industrial defende, assim, um projeto de lei que foi amplamente criticado por ativistas dos movimentos ambientalistas no Brasil, que o apelidaram de “mãe de todas as boiadas”,<sup>6</sup> por dispensar o

---

<sup>6</sup> Alusão à fala do Ministro do Meio Ambiente no governo de Jair Bolsonaro, Ricardo Salles, que, em reunião ministerial realizada em 2020, propôs que o governo aproveitasse que os meios de comunicação estavam dando atenção à pandemia da Covid-19 para “ir passando a boiada” e fazer uma “baciada” de mudanças nas regras ligadas à proteção ambiental, sem muita discussão. Segundo o Ministro: “[...] precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos neste momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério do Meio

licenciamento e propor o autolicensing sem critérios ambientais (REDE BRASIL ATUAL, 2022). Durante a discussão do PL 2159/2021 no Congresso Nacional, a própria Associação Nacional de Procuradores da República emitiu nota, alertando que tal projeto de lei desrespeitava “a prática do licenciamento como controle do risco ambiental, além de violar frontalmente a Constituição Federal, a legislação internacional e diversos princípios do direito ambiental” (ANPR, 2021).

A concepção de desenvolvimento defendida pela burguesia industrial, inclusive a partir de suas preocupações com as desigualdades socioespaciais, é coerente com o lugar que ocupa no modo como o capitalismo se produz e se reproduz na formação social brasileira, indicando uma orientação (teórica e política) que está assentada no interesse maior de afirmar os objetivos sistêmicos do modo de produção capitalista no país: aumentar a produtividade do capital e do trabalho em todo o território nacional, aprofundar a lógica de produção da mais-valia na relação direta entre capital e trabalho, tornar os espaços locais e regionais mais “atrativos” para a valorização do capital, definir e redefinir as funções do Estado em favor de ganhos de produtividade e de competitividade para o capital.

Já a partir dessa constatação coloca-se o significado da atuação estatal na construção de políticas nacionais de desenvolvimento regional. E, como já foi indicado neste texto, desde os anos 1990 a burguesia industrial adota um posicionamento favorável a orientações neoliberais na discussão sobre a atuação do Estado. Porém, é importante notar que essa discussão não é sobre “mais Estado ou menos Estado”, pois, como alertava Suzanne de Brunhoff no início dos anos 1990, “o ‘big market’ não pode administrar sua própria crise sem a intervenção do Estado. Sua verdade é o oposto do que anuncia seu discurso teórico” (Brunhoff, 1991, p. 182). Ao Estado, portanto, é reservado um lugar

---

Ambiente [...]. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação [...]” (G1, 2020).

fundamental, ainda que não seja mais uma concepção comprometida com o “estado desenvolvimentista”, em especial no que diz respeito aos investimentos estatais diretos e às políticas de regulamentação econômica e social.

Na *concepção de Estado* defendida pela burguesia industrial, a manutenção da estabilidade macroeconômica é “essencial” e, nessa direção, a promoção do “equilíbrio fiscal”, com o fortalecimento de mecanismos de controle dos gastos públicos, de preservação de metas de inflação, além de uma política de câmbio flutuante, definem os “fundamentos macroeconômicos sólidos”, que reduzem as “incertezas sobre o futuro e geram confiança para o investidor” (CNI, 2022b, p. 11). Defende-se, também, que o Estado atue na construção de uma política industrial; no entanto, entende-se que “a política industrial do século XXI” deve potencializar a produtividade industrial e gerar inovações, sendo importante seguir alguns “princípios comuns”: a) maior integração da economia nacional à economia internacional; b) combate ao que representa “custo Brasil”, visando aumentar a competitividade industrial; c) definição de prioridades nos gastos governamentais (“destinação de recursos humanos e orçamentários”), visando “desenvolver a capacidade das empresas”; d) transparência e eficiência nos gastos públicos; e) foco em ciência, tecnologia e inovação, sendo direcionadas as políticas “a ganhos de produtividade e competitividade” (CNI, 2022c).

A burguesia industrial não dispensa, portanto, a atuação estatal na criação de condições favoráveis para a produção e a reprodução ampliada do capital, inclusive na administração de suas crises. As propostas apresentadas pelo documento da CNI, nessa direção, deixam clara a importância que têm as políticas de renúncia e subsídios fiscais, mesmo os investimentos do Estado na infraestrutura nas diferentes regiões. Mas deixam claro, também, o quanto o Estado tem importância na construção de condições de menor “insegurança” para os investimentos privados. Cobra-se do Estado uma ação forte para a proteção dos interesses do capital, o que significa que sua atuação deve favorecer os investimentos

privados (daí as privatizações, as concessões de serviços públicos, as parcerias público-privadas, as renúncias e subsídios fiscais etc.), mas, acima de tudo, deve estar comprometida com a dissociação entre capitalismo e democracia, relativizando a esfera da política na definição de padrões públicos de regulamentação das condições de vida em sociedade, em especial quando esses padrões se mostram disfuncionais aos interesses do capital.

É nessa direção que a burguesia industrial apoia um projeto de lei que, na discussão sobre licenciamento ambiental, dispensa o licenciamento público, propondo o autolicensing sem critérios ambientais. É nessa direção, também, que no volume 10 das “propostas da indústria para as eleições 2022”, que aborda “as relações de trabalho”, a burguesia industrial louva a aprovação, durante governo de Michel Temer, de “duas leis fundamentais para a modernização trabalhista: a Lei 13.429 (Terceirização) e a Lei 13.467 (Reforma Trabalhista)” (CNI, 2022d, p. 11. Grifos meus); e defende a necessidade de “continuar avançando na modernização trabalhista e seguir prestigiando, entre outros, as negociações coletivas de trabalho” (CNI, 2022d, p. 11. Grifos no original).<sup>7</sup> Apresentando, de

---

<sup>7</sup> É importante destacar que a aprovação da “contrarreforma trabalhista” do governo Temer simbolizou a efetivação de um projeto de desregulamentação do mercado de trabalho no Brasil, no qual pelo menos quatro pontos foram fundamentais: 1) a naturalização de novas formas de contratação do trabalho, formas atípicas (terceirização, contratos temporários, “pejotização” do trabalho, trabalho intermitente), fora do contrato padrão estabelecido anteriormente, em cuja base estava o pressuposto de (um certo) controle público das relações capital e trabalho; 2) a despadronização da jornada de trabalho, garantindo-se maior liberdade para as empresas organizarem o tempo de trabalho dos trabalhadores (banco de horas, trabalho em finais de semana com possibilidade de compensação, jornadas flexíveis etc.); 3) o avanço da remuneração por pagamento não salarial (através de bônus como, por exemplo, a “participação nos lucros e resultados”), de modo a diminuir a incidência dos custos trabalhistas na remuneração dos trabalhadores; 4) o ataque sistemático aos sindicatos e às instituições públicas de regulamentação do mercado de trabalho, que atuam visando garantir um mínimo de proteção aos trabalhadores (a transformação da contribuição sindical em “contribuição opcional”, a relativização da participação

modo consequente, um conjunto de 24 propostas de “modernização” das relações de trabalho, construídas a partir dos pressupostos da desregulamentação, da privatização e da flexibilização, afinal orientações que perseguem maior liberdade possível para o uso da mercadoria força-de-trabalho.

Por fim, então, a *concepção de governança* que está presente na discussão proposta pela burguesia industrial sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional. É importante enfatizar que dez propostas, das 23 apresentadas visando “aperfeiçoar” a PNDR II a partir de 2023, estão relacionadas ao eixo “frente da governança”, destacando-se a importância: de um sistema de governança do desenvolvimento regional; da atualização de planos regionais de desenvolvimento regional; da mobilização da governança regional (promoção de consórcios e de associativismo entre municípios, estimulando a otimização dos bens disponíveis); da ampliação da participação empresarial; da capacitação dos corpos técnicos; da observação das “boas práticas” de governança nos momentos de concessão de incentivos e financiamentos; da institucionalização de práticas de monitoramento e de avaliação das políticas de desenvolvimento regional (ver quadro 01).

Evidentemente, não se trata de negar a importância de um “sistema de governança” nas políticas de desenvolvimento regional. A própria Constituição de 1988, nesse sentido, instituiu a participação da sociedade civil no processo de decisão e de controle das ações governamentais como um direito legítimo, criando condições legais favoráveis para o surgimento de inúmeras experiências de cogestão democrática (orçamento participativo nos municípios, por exemplo) e de novos instrumentos institucionalizados de participação sociopolítica. No entanto, não se pode esquecer que o conceito de governança ganhou visibilidade teórica e política a partir dos anos 1980, sob o patrocínio de organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário

---

dos sindicatos nas relações diretas entre trabalhador e empresa, o aumento de riscos – para os trabalhadores – no acesso à justiça do trabalho) (Cadoná, 2022, p. 59).

Internacional), num contexto histórico de crítica ao “estado de bem-estar social” e de defesa às reformas “estruturais” orientadas pelo ideário neoliberal (Teixeira; Gomes, 2019). Naquele contexto, alguns princípios ganharam cada vez maior significado histórico na discussão sobre Estado e políticas públicas: a incorporação no setor público de valores da gestão privada (gestão por resultados, foco no “cliente”, efetividade, transparência etc.), supostamente mais adequados para tornar as ações estatais menos burocráticas e mais “gerenciais”; a transferência de atividades estatais para agentes não estatais/iniciativa privada (através de privatizações, concessões de serviços públicos, parcerias público-privadas); a delimitação das funções estatais em fronteiras bem precisas, com ênfase nas tarefas de regulação de agentes privados (num quadro de privatizações e de concessões de serviços públicos) (Schabbach, 2022, p. 260).

Essa é a direção que está presente na concepção de governança defendida pela burguesia industrial na discussão sobre políticas nacionais de desenvolvimento regional. Embora não esteja explicitada no conjunto de propostas apresentadas para o “aperfeiçoamento” da PNDR, essa concepção está presente no volume que aborda a governança regulatória, na qual a CNI define as condições necessárias para que, na perspectiva da burguesia industrial, se possa “reverter uma tendência de aumento da carga regulatória imposta à sociedade, nem sempre justificada ou baseada em evidências” (CNI, 2022e, p. 11). Nesse volume, ao introduzir a reflexão sobre governança regulatória, encontra-se a seguinte afirmação:

O desenvolvimento da economia brasileira requer um ambiente de negócios que seja compatível com o seu tamanho e a sua diversidade. Para aprimorar o ambiente de negócios são necessários esforços no sentido de aumentar a segurança jurídica e melhorar a qualidade regulatória, para que o setor produtivo possa ter maior previsibilidade para planejar com segurança os seus investimentos e menores custos para acessar, compreender e cumprir os normativos que regulam as diferentes atividades econômicas.

A atuação do Estado deve ser equilibrada e racional como forma de reduzir o peso de sua atuação sobre a iniciativa privada, de forma a construir um ambiente de negócios estável e previsível e não impactar negativamente a competitividade.

Boas práticas regulatórias estão diretamente relacionadas à previsibilidade para o mercado e, conseqüentemente, à maior segurança jurídica para o empreendedor. Nesse sentido, destaca-se a necessidade de se desenvolver processos, sistemas, ferramentas e métodos para aprimoramento das regulamentações.

É preciso avançar no sentido de assegurar que a intervenção do Estado ocorra tão somente quando imprescindível, com foco para solução de problemas e que não seja mais custosa do que o necessário para a iniciativa privada (CNI, 2022e, p. 13).

Observe-se, nessa passagem, que a visão de um “estado regulador”, cujas ações devem focar na “solução de problemas”, não sendo “custosas” para a iniciativa privada, aponta para arranjos institucionais onde o estado é apenas um interlocutor, sendo o setor privado o agente impulsionador do “desenvolvimento”. A partir de uma concepção de desenvolvimento que ressalta a importância da exploração dos locais/regiões, visando promover a industrialização e o crescimento econômico, a possibilidade de uma governança participativa certamente fica restrita.<sup>8</sup> Como, aliás, atestam diferentes experiências de câmaras setoriais construídas no Brasil a partir dos anos 2000, nas quais os trabalhadores foram aliçados do processo (não mais um modelo tripartite, mas um modelo bipartite, entre Estado e mercado), configurando-se experiências de “governança privada-estatal”, nas quais as “organizações privadas se valem de fóruns e locais privilegiados de debate com o Estado

---

<sup>8</sup> Governança orientada por uma perspectiva de democratização dos processos decisórios, com participação ativa não somente de representantes dos governos e da iniciativa privada, mas também dos trabalhadores e dos diferentes segmentos da sociedade civil, visando: a) a definição de estratégias de desenvolvimento e a implantação das condições necessárias para sua gestão; b) a construção de consensos mínimos, através da instauração de diferentes formas de concertação social como exercício da ação coletiva; c) a construção de uma prospectiva de futuro (Dallabrida, 2010).

para propor e guiar os processos de articulação das redes de poder com a finalidade de organizar e desenvolver seus setores e territórios” (Marcusso, 2022, p. 410).

Essas são as significações que estão articuladas num projeto político mais amplo, defendido pela burguesia industrial no Brasil, que remete à discussão não somente de políticas nacionais de desenvolvimento regional, mas da própria organização do capitalismo na formação social brasileira. Um projeto, cujos traços se definem num diálogo forte com orientações neoliberais, que afirma uma concepção de Estado mínimo sob o ponto de vista de políticas sociais comprometidas com a radicalização da democracia, mas máximo na construção de condições favoráveis à reprodução ampliada do capital no país. Decorre daí uma compreensão restrita de participação sociopolítica, que esvazia a atuação do Estado e condiciona a ideia de “boa governança” a critérios de eficiência definidos pelo mercado e a partir dos objetivos da iniciativa privada. E decorre daí, também, as linhas principais de quais devem ser as direções das políticas nacionais de desenvolvimento regional a partir de 2023.

## Referências

ALMEIDA, Ronaldo. Bolsonaro Presidente: conservadorismo, evangelismo e a crise brasileira. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 38, p. 185-213, jan./abr. 2019.

ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República). **Nota técnica sobre o Projeto de Lei nº 2.159/2021**. Disponível em: [https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Nota\\_Te%CC%81cnica\\_n%C2%BA\\_002-2021\\_Licenciamento\\_Ambiental.pdf](https://www.anpr.org.br/images/2021/08/Nota_Te%CC%81cnica_n%C2%BA_002-2021_Licenciamento_Ambiental.pdf). Acesso em: 15 abr. 2023.

BARBOSA, Agnaldo de Sousa. Interpretações sobre a burguesia industrial brasileira: um breve balanço. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, 15, 31-44, 2003.

BARBOSA, Agnaldo Souza. Revisitando a literatura sobre o empresariado industrial brasileiro: dilemas e controvérsias. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 26, n. 68, p. 391-406, mai./ago. 2013.

BOITO JR. **Armando. As bases políticas do neodesenvolvimentismo.** São Paulo: FGV, 2012. Disponível em: <https://>

[bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf/](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/16866/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf/)

BOITO JR. A burguesia brasileira no golpe do impeachment. **Brasil de Fato**, São Paulo, 06. jan. 2017a.

BOITO JR. A crise política do neodesenvolvimentismo e a instabilidade da democracia. **Revista Lumen**, v. 2, p. 1-10, 2017.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. PNDR – **Avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.** Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2011.

BRUNHOFF, Suzanne de. **A hora do mercado:** crítica do liberalismo. São Paulo: UNESP, 1991.

CADONA, Marco André. **A inserção neoliberal:** burguesia industrial e a inserção econômica do Rio Grande do Sul no processo de reestruturação do capitalismo durante os anos 1990. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2009.

CADONA, Marco André. **Burguesia Industrial e os governos liderados pelo PT:** uma análise dos posicionamentos da CNI em relação ao primeiro governo de Dilma Rousseff. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2018. (Relatório de Pesquisa).

CADONA, Marco André. **Dos bastidores ao centro do palco: a atuação política da burguesia industrial gaúcha no processo de redemocratização.** Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

CADONA, Marco André. Pandemia e Repercussões no Trabalho: implicações e desafios a partir da experiência brasileira. In: Jorge

Luis Hernandez; Héctor Martín Civitaresi; Rogério Leandro Lima da Silveira (orgs.). **Dinâmicas territoriais em America Latina: a necessidade de repensar y proponer una nueva agenda de desarrollo regional posneoliberal**. 1ed. Rio Cuarto - Argentina: UniRIO Editora, 2022, v. 1, p. 52-79.

CANO, Wilson. Concentração e desconcentração econômica regional no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 8, p. 101-141, jun. 1997.

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Propostas da Indústria para as Eleições 2022**. Brasília: CNI, 2022 (v. 05 – Desenvolvimento Regional: crescimento para todos).

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Propostas da Indústria para as eleições 2022**. Brasília: CNI, 2022a (v. 16 – Licenciamento Ambiental: desenvolvimento com conservação).

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Propostas da Indústria para as eleições 2022**. Brasília: CNI, 2022b (v. 20 – Estabilidade Macroeconômica: essencial para o investimento).

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Propostas da Indústria para as eleições 2022**. Brasília: CNI, 2022c (v. 01 – Política Industrial: construindo a indústria do futuro).

CNI (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA). **Propostas da Indústria para as eleições 2022**. Brasília: CNI, 2022d (v. 10 – Relações de Trabalho: avançando na modernização).

COSTA, Paulo Roberto Neves; BORCK, Sulaiman Said Felício. Empresariado, parlamento e democracia: a CNI e o Congresso Nacional (2010 – 2017). **Opinião Pública**, Campinas, v. 25, n. 2, p. 433-471, mai./ago. 2019.

DALLABRIDA, Valdir. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **REDES**, Santa Cruz do Sul (RS), v. 15, n. 3, p. 165-186, set/dez. 2010.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DINIZ, Clélio Campolina. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, 1995. (Texto para Discussão n. 375).

DINIZ, Clélio Campolina. **A questão regional e as políticas governamentais**. Belo Horizonte: UFMG, 2001. (Textos para Discussão CEDEPLAR).

DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia**, [S. l.], v. 3, n. 1, 1993. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2306/>. Acesso em: 12 abr. 2023.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. **Empresários, interesses e mercado: dilemas do desenvolvimento no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

DINIZ, Eli; BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Os empresários industriais brasileiros depois da hegemonia neoliberal**. São Paulo: FGV/EESP, 2013. (Textos para Discussão, 321).

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e Corporativismo: as duas faces do capitalismo no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 31-46, 1992.

DINIZ, Eli. **Empresariado, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930 – 1945**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1978.

DREIFUSS, René. **A internacional capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918 – 1986)**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.

G1. Ministro do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19. **G1**, 22 mai. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

MANCUSO, Wagner. O lobby da indústria no Congresso Nacional: empresariado e política no Brasil contemporâneo. **Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais**, Caxambu, Minas Gerais, 21 – 25 out. 2003. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-27-encontro-2/gt-24/gt05-22/4160-wmancuso-o-lobby/file/>.

MANCUSO, Wagner; OLIVEIRA, Amâncio Jorge de. Abertura econômica, empresariado e política: os planos doméstico e internacional. **Lua Nova**, São Paulo, 69: 147-172, 2006.

MARCUSSO, Eduardo Fernandes. O poder econômico na governança territorial das câmaras setoriais do Ministério da Agricultura. In: PIRES, E. L. S., ed. **Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais: uma análise crítica**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022, p. 389-411.

MONTEIRO NETO, Aristides *et. al.* Desenvolvimento territorial no Brasil: reflexões sobre políticas e instrumentos no período recente e propostas de aperfeiçoamento. In: MONTEIRO NETO, Aristides; CASTRO, César Nunes de; BRANDÃO, Carlos Antonio (orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, p. 37-64.

REDE BRASIL ATUAL. Ativistas alertam para risco de ‘pacote da destruição’ passar antes de Bolsonaro sair. **RDBA**, 08 nov. 2022. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/ativistas-alertam-risco-pacote-destruicao-50-dias-de-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 15 abr. 2023.

RESENDE, Guilherme Mendes (editor). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)**. Brasília: IPEA, 2017.

ROCHA NETO, João Mendes. A política regional brasileira frente a teoria da extinção de políticas públicas. **REDES – Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v. 25 (Edição Especial), p. 1715-1737, 2020.

SANTOS, Manoel Leonardo. Representação de interesses na Câmara dos Deputados: o lobby e o sucesso da agenda legislativa da indústria. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 3, n. 1, jan. 2014.

SCHABBACH, Letícia Maria. Os usos (e abusos) do conceito de governança na análise de políticas públicas. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, n. 62, p. 258-273, dez. 2022.

SILVA, Sandro Pereira da. Análise da trajetória institucional de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista Serviço Público**, Brasília, n. 67, v. 3, p. 351-376, jul./set. 2016.

SILVEIRA, Rogério Leandro. Oito observações para se pensar teórica e metodologicamente o desenvolvimento regional: uma contribuição ao debate. In: SILVEIRA, Rogério Leandro; DEPONTI, Cidonea Machado; FELIPPI, Ângela Cristina (orgs.). **Reflexões Teóricas e Metodológicas sobre Desenvolvimento Regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNIS, 2020, p. 36-63.

TEIXEIRA, Alex; GOMES, Ricardo. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019.

THOMPSON, Edward. Algumas observações sobre classe e 'falsa consciência'. Disponível em:  
[https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Thompson\\_classe.pdf/](https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/Thompson_classe.pdf/).  
Acesso em: 23 mar. 2023.

THOMPSON, Edward. **A miséria da teoria**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

# O Federalismo Brasileiro e os Arranjos Institucionais Participativos: Desafios do Contexto Brasileiro Atual

Cláudia Tirelli

## Introdução

Temos vivenciado, no Brasil, um processo de desmonte e enfraquecimento dos arranjos institucionais<sup>1</sup> participativos e das instituições democráticas após a eleição de Jair Bolsonaro em 2018. Esse processo não se deu de forma abrupta, pois foi se instituindo e corroendo aos poucos a democracia brasileira, a qual chegou a ser referência mundial em termos de inovações institucionais participativas ao longo dos anos de 1990 e 2000, com a realização do Fórum Social Mundial, as experiências dos Orçamentos Participativos e a criação de inúmeros conselhos de direitos e de políticas públicas. Em meados da década de 2010, estimava-se que o Brasil possuía cerca de 30.000 conselhos municipais de políticas públicas e de direitos, o que demonstra a capilaridade do sistema participativo constituído no país até então. Após o rompimento da coalizão política que garantiu as conquistas sociais dos governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores (PT), por meio de um Golpe Parlamentar em 2016 que resultou no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, iniciou-se a ruptura com o ciclo anterior e a mudança na composição da agenda de políticas públicas conduzidas pelos governos petistas entre 2003 e 2016. O Governo Bolsonaro, já em seu primeiro ano de mandato, no ano de 2019, expediu um decreto<sup>2</sup> que previa a extinção, limitação e alteração

---

<sup>1</sup> Arranjos institucionais são definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Pires; Gomide, 2014).

<sup>2</sup>[http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw\\_Identificacao/DEC%2009.759-2019?OpenDocument/](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%2009.759-2019?OpenDocument/).

das regras de funcionamento de muitos conselhos nacionais de PP, tais como o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), entre outros.<sup>3</sup> O ministro da Casa Civil à época, Onyx Lorenzoni, mencionou que esses órgãos de deliberação foram criados com uma "visão completamente distorcida do que é representação e participação da população". Dentre os 700 conselhos existentes, o ministro afirmou que deveriam permanecer, no máximo, 50. O Supremo Tribunal Federal (STF) conseguiu limitar o alcance deste decreto governamental, impedindo a extinção de conselhos e comitês criados por lei. Mesmo assim, houve várias denúncias, por parte de integrantes desses conselhos, sobre manobras do governo voltadas a limitar a participação da sociedade civil nos espaços que restaram, provocando o seu esvaziamento. Segundo pesquisa desenvolvida pelo CEBRAP e veiculada pela imprensa em 2021, a partir de 2019 foram extintos ou esvaziados 75% dos conselhos e comitês nacionais.

Em que pese a existência dessa robusta estrutura institucional participativa, a mudança na coalizão de governo, representada pela Gestão Bolsonaro, produziu uma redução significativa dos espaços participativos, sobretudo em nível federal, com repercussões nos demais níveis da Federação. Além disso, as emendas parlamentares e as emendas de relator receberam um volume de recursos orçamentários sem precedentes nesse Governo, o que aprofundou a falta de coordenação e de transparência na aplicação desses recursos, pois inexistem mecanismos que permitam avaliar a sua aplicabilidade, pertinência e efetividade.

Este quadro foi agravado pela crise sanitária produzida pela pandemia da Covid-19, iniciada em fevereiro de 2020 no Brasil. A pandemia escancarou as dificuldades de coordenação federativa

---

<sup>3</sup>Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/04/08/relator-da-onu-aponta-extincao-de-conselhos-nacionais-pelo-governo-federal-como-desafio-a-liberdade-de-reuniao-e-associacao-no-brasil.ghtml/>.

existentes no país. A ausência de uma coordenação centralizada – produzida pela omissão do Governo Federal (GF) na condução de uma política consequente na área da saúde e nas demais medidas necessárias ao enfrentamento da crise sanitária, resultou em um número trágico de mortes, que perfazem hoje 688.219<sup>4</sup>. Como Arretche (2004, 2005, 2012) apontou em vários de seus estudos sobre o federalismo brasileiro, em que pese a descentralização prevista na Carta Constitucional, a autoridade continuou bastante centralizada na União no período posterior a Constituição de 1988, na medida em que manteve a sua responsabilidade sobre a formulação e coordenação na execução das políticas públicas.

Um grande paradoxo do caso brasileiro parece se assentar no fato de que, justamente no momento em que os arranjos institucionais participativos passaram a ser avaliados em relação a sua efetividade e seus distintos domínios de resultados nos territórios, com vistas a produzir um aprofundamento e até mesmo uma readequação dessas experiências, houve uma mudança radical no ambiente político institucional que atingiu profundamente a sua possibilidade de existência e de atuação.

No contexto atual de deslegitimação e enfraquecimento dos arranjos participativos por parte do Governo Federal, cabe indagar se o modelo descentralizado e participativo instituído pela Constituição de 88 entrou em declínio frente a outras formas de condução das políticas públicas e quais os desafios que se apresentam hoje para a retomada desses espaços diante de um novo ambiente institucional que se vislumbra no contexto político do país.

Diante desse quadro, este capítulo apresenta uma reflexão sobre o processo de formulação e de implementação dos arranjos institucionais de políticas públicas e de direitos no Brasil pós-Constituição de 1988 - momento marcado por uma inflexão nas relações entre Estado e Sociedade com vistas a promover uma

---

<sup>4</sup> Segundo o Painel Covid 19 do Ministério da Saúde. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>

participação ampliada da sociedade civil, e os desafios colocados pela atual conjuntura política em função das alterações no ambiente político institucional que incidem sobre a formação da agenda governamental as possibilidades de funcionamento e reorganização desses arranjos.

O capítulo está organizado em duas seções, além desta introdução e dos comentários finais. A primeira seção discute as implicações do atual modelo federativo brasileiro para a implementação das políticas públicas nos distintos níveis subnacionais (estados e municípios). A segunda seção discute as análises desenvolvidas sobre os arranjos institucionais brasileiros e a sua efetividade ao longo das duas últimas décadas, enfatizando a importância das abordagens que salientam os fatores relacionados ao processo de implementação das políticas públicas e seus condicionantes territoriais.

### **As relações federativas no Brasil**

De acordo com Arretche (2004), a constituição do federalismo brasileiro, desde o seu princípio, foi estabelecida para enfrentar a enorme desigualdade territorial existente no país e não como uma consequência de clivagens étnicas e culturais que nortearam a formação de Estados Federativos em outros países. Ou seja, o modelo de federação implantado buscou, desde o seu início, manter o território unificado diante de um país extremamente desigual em termos de desenvolvimento de seus territórios.

No Brasil, a estrutura federativa do Estado, prevista na Constituição Federal de 1988, garantiu a autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais diante da agenda do Governo Federal. O federalismo brasileiro se configurou como um modelo cooperativo, baseado em competências concorrentes e compartilhadas entre os entes federados, o que não impediu que fossem adotadas, em contextos específicos, práticas competitivas marcadas pela sobreposição e dispersão de ações (Arretche, 2004). Segundo Arretche

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com Estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois Estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social (Arretche, 2004, p.20).

Ao analisar o processo histórico do país e as mudanças operadas no seu modelo federativo, Lopreato (2020) afirma que o período pós Constituição de 1988 se caracterizou por uma alteração nas relações entre o Governo Federal, os estados e municípios. A seu ver, os estados perderam o seu poder de influência e de intermediação junto aos municípios, na medida em que se passou a estabelecer uma relação direta entre o Governo Federal e os estados e municípios. Neste contexto, o que vai se conformando é um modelo de federalismo bastante centralizado na União.

Muito embora se possa observar que a Carta de 88 tenha proporcionado uma maior autonomia e responsabilização dos entes subnacionais, sobretudo dos municípios que passaram à condição de entes federativos, Arretche (2004) afirma que o Governo Federal Brasileiro continuou detendo instrumentos eficazes para coordenar as políticas públicas, mesmo que esses instrumentos e seus usos variem de acordo com as particularidades de cada área de política pública. Nesse sentido, pode-se observar uma relativização das discussões calcadas no binômio centralização *versus* descentralização como correspondendo à alternância entre períodos autoritários e períodos democráticos. Este entendimento esteve baseado na percepção de distintos atores sociais (acadêmicos, organizações da sociedade civil, representantes políticos), de que o processo de redemocratização precisava romper com o caráter centralizador e autoritário dos períodos ditatoriais (1937-45 e 1964-1985), através de um forte movimento de descentralização política entre os entes federados.

Diversos autores (Arretche, 2012; Lotta e Vaz, 2015; Rodrigues e Azevedo, 2020) apontaram que a descentralização prevista pela Constituição de 1988 resultou em uma descentralização incompleta, seja em função da ausência de recursos financeiros dos entes subnacionais para cumprir com as novas responsabilidades na execução das PP, seja pela falta de capacidades estatais para efetivar essas ações no âmbito municipal e estadual.

Arretche (2005) afirma que essa relação se mostrou muito mais complexa do que parecia à primeira vista, pois para compreendê-la se faz necessário considerar os padrões institucionais constituídos nos diferentes subsistemas de políticas públicas e as distintas capacidades das coalizões políticas que assumem o Governo Federal para induzir os entes subnacionais a aderirem às suas diretrizes. Conforme a área de política pública observada, o grau de centralização/descentralização pode apresentar variações. As políticas de transferência de renda e de habitação - como os extintos Programa Bolsa Família e o Programa Minha Casa Minha Vida - constituem exemplos de políticas públicas centralizadas no GF, o qual concentrava os recursos financeiros e os liberava de acordo com a adesão dos municípios aos objetivos e contrapartidas exigidos pelos respectivos programas. Outras políticas setoriais tiveram um grau maior de descentralização, envolvendo ativamente os entes subnacionais para a sua consecução, como é o caso das políticas de educação e saúde, cuja responsabilidade pela implementação ficou a cargo de estados e municípios por meio de repasses intergovernamentais. No entanto, mesmo nestes casos, o papel desempenhado pela União na formulação e coordenação dessas políticas mostrou-se fundamental.

De acordo com Arretche (2020), é preciso separar analiticamente os processos de formulação e de implementação das políticas públicas para se compreender como foi distribuída, no arranjo constitucional, a autoridade para formular as políticas públicas (*policy-decision making*) e para executar essas políticas (*policy-making*). Esta distinção é que permite compreender, segundo

ela, a manutenção da autoridade da União a despeito de toda a descentralização prevista em relação às diversas políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988 concentrou *policy decision-making* na União. O governo federal no Brasil tem autoridade para iniciar legislação em toda e qualquer política, em particular aquelas que afetam as políticas executadas pelos governos subnacionais. Mais que isto, em muitas áreas esta autoridade é exclusiva da União. Governos subnacionais, por sua vez, têm autoridade para executar a maior parte das políticas que afetam o bem-estar dos cidadãos, mas têm suas iniciativas legislativas limitadas pelos poderes da União. Logo, *amplos poderes legislativos da União dotam o governo central de autoridade para submeter ao Congresso legislação orientada a coordenar as ações de estados e municípios* (Arretche, 2020, s.p. grifo da autora).

Tomando o caso da política de saúde no Brasil como exemplo, pode-se perceber como o Governo Federal atuou para imprimir, a partir dos anos de 1990, mecanismos de coordenação e de indução dos entes subnacionais, fazendo com que os municípios passassem a aderir às diretrizes da política nacional. Por mais contraditório que pareça, no desenho de formalização da política universal que representa o Sistema Único de Saúde (SUS), a centralidade do Governo Federal na disposição de recursos foi crucial à qualificação das ações de saúde e à atuação descentralizada de estados e municípios (Viana; Machado, 2009, p.808).

Conforme Arretche (2005, p. 22), “na distribuição intergovernamental de funções, a União está encarregada do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais”. Neste sentido, o Ministério da Saúde (MS) é que possui autoridade para tomar as decisões mais importantes relativas a esta política setorial, instando os entes subnacionais a agirem de acordo com as suas determinações. Ou seja, a própria descentralização da política de saúde, ocorrida a partir dos anos de 1990 através da estruturação do Sistema Único de Saúde (SUS), foi forjada por meio de ações coordenadas pelo MS por meio das Normas Operacionais Básicas (NOBs).

Nesse sentido, a concentração de autoridade no Governo federal tem sido a tônica das políticas sociais, “pois à União cabe o

papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais” (Arretche, 2004, p. 24). Visando garantir a aplicação de um montante de recursos repassados pela União à provisão dos serviços de saúde e restringir a autonomia do poder local com relação aos seus gastos, o Congresso Nacional aprovou emendas constitucionais que vinculam um percentual das receitas municipais aos gastos em saúde e educação. Isto demonstra que o federalismo brasileiro adotou um modelo centralizado, a despeito da autonomia política dos entes subnacionais, o que favoreceu a coordenação nacional das políticas sociais em detrimento da autonomia do poder público local (Arretche, 2012). O caso da política de saúde demonstra como a questão da descentralização e de maior autonomia dos entes subnacionais, percebida como um sinônimo natural de mais democracia, precisa ser vista com cuidado. As elites políticas locais, por vezes, não têm interesse em implementar políticas sociais voltadas a reduzir a crônica desigualdade social existente no país e, portanto, as ações promovidas pelo Governo Federal - com vistas a sua adesão a esta agenda, se fazem necessárias.

Em conjunturas de crise política e econômica, como a observada no Brasil a partir dos protestos de 2013 e, de forma mais acentuada após 2015, se aprofundaram as dificuldades de promover uma coordenação intergovernamental. Vários partidos que compunham a base política de sustentação do governo, e que estavam a frente de governos subnacionais, deixaram de apoiá-lo e passaram à oposição. Com a quebra do pacto político que garantiu o projeto neodesenvolvimentista nas gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) à frente do Governo Federal (2003-2016), o qual aliava políticas de crescimento econômico com políticas de inclusão social e redução da pobreza, ocorreu uma alteração nos mecanismos de coordenação das políticas entre as unidades federativas.

Com as eleições de 2018 para os cargos de Presidente da República, senadores, governadores estaduais e deputados (estaduais e federais), houve uma reconfiguração nas relações

intergovernamentais e na condução das políticas públicas setoriais, o que já havia sido iniciado, em parte, ao longo dos 16 meses do Governo Temer (01/09/2016 à 31/12/2018). Este Governo encaminhou a Proposta de Emenda à Constituição n. 55/2016, transformada na Emenda Constitucional nº 95/2017 (“Teto dos Gastos”), a qual limitou o crescimento das despesas da União com saúde e educação à inflação - regra que deveria ser cumprida pelos próximos vinte anos, a contar de 2017. A partir desse movimento ficou evidente que a prioridade governamental havia mudado após o *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff (PT), pois o foco voltava-se novamente à redução do déficit estatal e à necessidade de enxugamento dos gastos públicos. A eleição de Bolsonaro (2018) e a posterior escolha de Paulo Guedes como Ministro da Economia, apoiado pelo alto empresariado do país, demarcam claramente essa inflexão à agenda neoliberal.

O pacto federativo, decorrente da descentralização incompleta estabelecida no Brasil pós 1988, tem evidenciado que o modelo de federalismo cooperativo previsto na Constituição deixou muitas lacunas em relação à definição das responsabilidades compartilhadas dos entes federados em várias áreas de PP, o que abre margem para tomadas de decisão contraditórias. Nesse sentido, Rodrigues e Azevedo (2020, s. p) afirmam que a “assunção de responsabilidades sobre um conjunto de políticas públicas pode se alterar ao sabor de um jogo político muitas vezes circunstancial, em que pesam o ônus ou os retornos políticos que a aceitação de determinada responsabilidade pode significar para cada governante.” A crise sanitária vivida no Brasil com a pandemia da Covid-19 evidenciou essas dificuldades de coordenação intergovernamental, colocando em risco as medidas de enfrentamento à pandemia. Houve claramente a tomada de medidas conflitantes entre o Presidente da República, os governadores estaduais e os prefeitos municipais com relação a distintas ações, tais como a necessidade do isolamento social, o fechamento do comércio e de aeroportos e vias de transporte, a compra de insumos de saúde, entre várias outras (Rodrigues;

Azevedo, 2020). Abrúcio *et al.* (2021) também apontaram como o contexto pandêmico evidenciou as contradições entre o modelo federativo previsto na Constituição de 88 e o federalismo adotado pelo Governo Bolsonaro. Enquanto a CF previa um federalismo baseado em características cooperativas e com forte coordenação federal, o Governo Bolsonaro adotou uma perspectiva centralizadora e autocrática em “questões com impacto nacional e dualista em relações intergovernamentais, o que diminui a participação da União na redução de desigualdades territoriais e na ajuda a governos subnacionais.” (Abrúcio *et al.*, 2021, p. 664-665). O slogan utilizado por esse Governo traduziu bem essa postura: “Mais Brasil, menos Brasília”. Segundo os autores, a adoção desta perspectiva, calcada numa desresponsabilização do GF frente aos demais entes federativos, provocou uma descoordenação nas medidas de enfrentamento à crise sanitária durante a pandemia da Covid-19, produzindo o “desperdício de recursos, sobreposição de ações, redução dos ganhos de escala oriundos da coordenação federativa e prejuízos à garantia dos direitos sociais construída ao longo dos anos” (Abrúcio *et al.*, 2020, p. 672).

Os vários exemplos citados acima evidenciam algumas das fragilidades do modelo federativo brasileiro e a necessidade de se considerar as coalizões políticas que estão à frente do Governo Federal em diferentes conjunturas, devido a sua grande capacidade de interferir na agenda governamental (escolha dos problemas considerados prioritários), de alterar as regras institucionais e de realizar a gestão dos recursos orçamentários, inclusive para conseguir apoio político às suas propostas junto ao Poder Legislativo.

Na próxima seção, iremos apresentar o percurso das análises acerca dos arranjos institucionais de PP no Brasil, enfatizando a contribuição dos estudos que têm adotado perspectivas menos normativas e mais capazes de responder aos distintos fatores que condicionam a sua efetividade e tornam contingenciais os seus resultados nos territórios. Isto significa analisar a efetividade dessas políticas tanto em relação ao alcance dos seus objetivos e

metas específicas como em relação a processos mais amplos referentes à formação dos distintos territórios em que são implementadas.

### **A estruturação dos arranjos institucionais de PP no período pós-Constituição Federal de 1988**

O processo de redemocratização brasileiro decorreu de uma intensa participação de distintos atores sociais, desde o final dos anos de 1970 e ao longo da década de 1980, dentre os quais se destacaram os movimentos sociais, partidos políticos, representantes políticos, sindicatos, setores da Igreja Católica, intelectuais, dentre outros. A Constituição Federal de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, resultou desse amplo processo de mobilização e incorporou elementos da democracia direta em várias das suas proposições, bem como a previsão de um modelo descentralizado de formulação e implementação de políticas públicas. O novo arcabouço constitucional baseou-se no pressuposto de que os atores que atuam em âmbito local teriam um maior discernimento acerca das necessidades dos seus territórios e melhores condições de realizar um controle social sobre as políticas públicas necessárias para responder aos problemas coletivos em nível local. Desta forma, foi se estruturando no país, a partir dos anos de 1990, um complexo sistema institucional, envolvendo os diferentes níveis da federação (União, estados e municípios), baseado na criação de arranjos institucionais participativos que deveriam atuar na formulação, implementação e controle social de políticas públicas (setoriais e intersetoriais). Um dos elementos comuns que marcou essas experiências foi a participação de atores não-governamentais na produção de políticas públicas, o que alterou a forma de compreender as inter-relações entre Estado e sociedade civil, desafiando os pesquisadores a produzir novos referenciais analíticos que pudessem responder a essas mudanças. Ao longo da década de 1990, as discussões acadêmicas e na própria gestão pública em torno da governança – envolvendo a

participação conjunta de atores governamentais e não governamentais – ilustra bem esse debate. Novos conceitos - tais como “redes de políticas públicas”, “governança em rede”, “redes de governança”, “governança multinível”, entre outros – foram sendo construídos para dar conta desses desafios, embora nem sempre tenham sido utilizados dentro de uma mesma perspectiva analítica, o que tem gerado muita confusão no debate público.<sup>5</sup>

As institucionalidades participativas criadas no Brasil a partir da década de 1990 assumiram diferentes formatos e dinâmicas de funcionamento (fóruns, conferências, audiências públicas, conselhos de políticas e de direitos, orçamentos participativos, etc), propiciando que o país se tornasse uma referência em termos de experiências participativas (Avritzer, 2010). Segundo Pires e Gomide (2014, p. 19),

[...] os arranjos institucionais de PP definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores.

No entanto, parece-nos fundamental observar que a atuação dos distintos arranjos institucionais de PP e de direitos não ocorre em um vácuo e, portanto, o ambiente institucional mais amplo (regras políticas e econômicas) em que se encontram inseridos também precisa ser considerado, além dos condicionantes advindos dos diferentes territórios onde as políticas são implementadas.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter previsto uma descentralização na formulação e nos processos de implementação das políticas públicas, em consonância com as apostas no estabelecimento de uma nova forma de governança - menos hierárquica e verticalizada - os resultados desse processo não foram percebidos da mesma maneira pelos analistas brasileiros. Assim

---

<sup>5</sup> A discussão sobre esses conceitos e suas distinções encontra-se em Blanco, Lowndes e Pratchett (2009).

como ocorreu com os estudos acerca da emergência de uma “nova sociedade civil” no país na década de 1990, os quais tendiam a enfatizar o seu caráter essencialmente positivo e democrático, as análises sobre os novos arranjos institucionais participativos, sobretudo aquelas referentes aos conselhos de PP e de direitos, também adotaram uma perspectiva normativa em relação aos efeitos desses arranjos, olhando principalmente para o seu desenho institucional e os objetivos contidos na sua estruturação e deixando em segundo plano as avaliações sobre a sua efetividade (Lavalle, 2003; Silva, 2006; Coelho, Favareto, 2012).

A partir do novo milênio, começaram a despontar análises menos otimistas e normativas sobre esses arranjos institucionais, demonstrando como não bastava existir um desenho institucional participativo para que a participação se efetivasse de fato e, indo ainda mais longe, para que esta participação ocorresse de forma democrática. Ou seja, o desenho participativo era uma pré-condição, mas seu efeito não era algo dado (Avritzer, 2010; Lotta e Vaz, 2014; Coelho e Favareto, 2012; Avritzer, 2011; Pires e Gomide, 2014, 2016, 2021).

Os estudos emergentes passaram a investigar diversos fatores que poderiam estar implicados na efetividade dos arranjos participativos, entre os quais: i) a heterogeneidade dos territórios e suas instituições (formais e informais) ii) a identificação dos atores relevantes em cada subsistema de política pública e seus respectivos recursos, iii) a investigação sobre os padrões de relação estabelecidos pelos diversos atores (estatais e não estatais) e, por fim, iv) os constrangimentos do ambiente institucional mais amplo (de caráter político e econômico) a que estão submetidos em diferentes conjunturas. Nestes estudos também se observou uma valorização das investigações empíricas, principalmente daquelas baseadas em estudos de caso, pois a efetividade das instituições participativas deveria ser evidenciada e não apenas pressuposta. Os resultados produzidos pelos conselhos de PP nos territórios passaram a ser vistos, por esses estudos, como contingenciais,

podendo ser mais ou menos efetivos em relação ao que foi projetado no momento de formulação de cada política.

Pires e Gomide (2014, 2016, 2021) vêm, ao longo dos últimos anos, aprimorando um modelo de análise sobre as efetividades dos arranjos institucionais participativos. Esses autores têm proposto, nos últimos anos, denominar esses arranjos como arranjos de implementação, já que se referem às institucionalidades construídas nos diversos territórios para contribuir com a execução das políticas públicas e devem se diferenciar dos ambientes institucionais mais amplos. Por sua vez, esses autores também têm chamado atenção para a necessidade de se considerar o ambiente institucional que condiciona as possibilidades de atuação dos arranjos institucionais de PP mais restritos. A seu ver, o ambiente institucional se refere às “[...]regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social. [O ambiente institucional] fornece o conjunto de parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas” (Pires; Gomide, 2014, p.19).

Segundo Pires e Gomide (2021, p.52), “os arranjos – e suas configurações específicas de atores e instrumentos – podem assumir contornos dos mais variados, não apenas entre áreas de políticas públicas, mas também no percurso de uma mesma política pública no tempo e na sua implementação em diferentes territórios”. A seu ver, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar o resultado alcançado por cada política pública. (Pires; Gomide, 2014, p. 21). Outro elemento ressaltado pelos autores diz respeito às relações entre governança e capacidades estatais. Segundo eles, esta relação é “aberta” e “indeterminada”, pois vai depender dos atores envolvidos, das suas interações e dos papéis e funções que ocupam (Pires; Gomide, 2016). Nessa perspectiva, os arranjos de implementação, envolvendo a participação de atores sociais provenientes de distintos espaços sociais, possuem a capacidade de ativar capacidades estatais nos espaços onde operam, ou seja, as relações que estabelecem com os governos

locais podem produzir mudanças em termos da capacidade de atuação desses governos na implementação das políticas públicas (Pires; Gomide, 2021). A proposta dos autores rompe, nesse sentido, com análises estáticas que atribuem a capacidade estatal dos governos aos estoques de recursos que detém, o que permite compreender como gestões municipais que possuíam historicamente os mesmos recursos podem apresentar diferenças em relação à implementação de suas políticas. De acordo com Pires e Gomide (2021, p.51)

[...] a potência ontológica de nossa proposta analítica se manifesta no reconhecimento das configurações relacionais como lócus privilegiado de atenção, o que possibilita a reconstituição do complexo entrelaçamento entre burocracia e instituições democráticas.

A adoção de uma abordagem relacional tem permitido que – no lugar de olhar somente para as instituições enquanto estruturas e regras formais – se possa analisar as configurações de relações entre os diversos atores envolvidos nos processos de implementação (Pires; Gomide, 2021).

O aporte dos estudos sobre a implementação de PP também tem contribuído significativamente para esse debate, trazendo a necessidade de se articular os elementos constitutivos dos diferentes territórios (atores, redes e instituições) como variáveis explicativas que permitem elucidar os efeitos heterogêneos produzidos pelas políticas e seus distintos arranjos.<sup>6</sup> Ao analisar as burocracias implementadoras, Lotta (2012, p. 25) enfatiza a necessidade de se considerar os elementos relativos ao contexto e ao ambiente institucional que atuam constringendo as suas ações, visto que “[...] as instituições impactam as práticas dos burocratas de rua, mas também [...] as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões. [...]”. Importante frisar que esses valores e decisões não são apenas

---

<sup>6</sup> As contribuições dos estudos sobre implementação de políticas públicas podem ser buscadas em Lotta (2019).

moldados pelas escolhas individuais dos atores, mas são influenciados pelos treinamentos que recebem, pelas organizações e recursos disponíveis onde se encontram inseridos e pelas redes estabelecidas entre diferentes atores no momento da implementação (Lotta, 2012).

Lotta e Favareto (2016) demonstraram, a partir de um estudo que tomou como referência três políticas públicas brasileiras que objetivavam promover o desenvolvimento territorial - Plano Brasil Sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Territórios da Cidadania – de que forma o território acabou sendo absorvido nesses programas como um mero repositório de investimentos, desconsiderando-o enquanto lócus de implementação de políticas públicas e expressão das forças sociais. Desta forma, os atores apontam que o território foi apropriado como um espaço receptáculo sobre o qual cada política pública deveria incidir.

Essas colocações têm sido recorrentes em outros estudos que apontam para a inadequação das políticas públicas formuladas no âmbito do Governo Federal frente às necessidades locais ou regionais, isto é, para o hiato existente entre o momento da formulação e da implementação da política nos distintos recortes territoriais. Em termo gerais, as análises não levam em conta as particularidades dos territórios e o papel desempenhado pelas burocracias implementadoras locais, pois desconsideram o território como um fator explicativo dos processos que condicionam as possibilidades e os constrangimentos para os seus atores, fazendo com que as políticas públicas assumam determinada feição (Tirelli, 2020).

Ademais, é a partir da identificação das particularidades dos territórios que se podem realizar adequações das políticas públicas e dos seus arranjos institucionais às suas necessidades, de forma a tornar essas políticas mais efetivas. Isto não significa desconsiderar os elementos externos aos territórios, fruto de determinações mais amplas, mas percebê-los como fatores que serão interpretados e apropriados de forma particular pelos atores locais, condicionados

pelas configurações territoriais nas quais se encontram inseridos. Favareto *et al.* (2015) denominaram este processo como sendo um movimento de percolação, o qual se constitui como um “[...] processo de refração dos choques exógenos, acompanhados de mudanças graduais nas propriedades do tecido social e econômico local” (Favareto *et al.*, 2015, p. 40).

Com base nessas observações, consideramos que as discussões em torno do conceito de território, sobretudo das perspectivas que o percebem como um espaço relacional, ainda precisa ser melhor articulada com os estudos referentes à implementação de políticas públicas para que se possa avançar em relação a sua adequação e efetividade (Tirelli, 2020).

### **Comentários finais**

Este capítulo buscou discutir como se consolidou o federalismo brasileiro no período posterior à Constituição Federal de 1988 e suas repercussões sobre os arranjos institucionais participativos. Para isso, retomou-se as análises de autores que indicam como o federalismo brasileiro apresenta uma acentuada centralização na União, que concentra o papel de formular e coordenar as políticas públicas junto aos entes subnacionais, muito embora tenham sido delegadas aos estados e municípios a responsabilidade pela implementação das políticas públicas. Por sua vez, os arranjos institucionais participativos, especialmente os conselhos de direitos e de políticas públicas, foram instituídos para proporcionar uma maior aderência das políticas públicas aos territórios em que são implementadas, de forma a permitir que os atores locais (governamentais e não governamentais) envolvidos em cada área da política pública pudessem deliberar acerca das prioridades desses territórios e realizar o controle social sobre a implementação das políticas em nível local. Neste caso, discutimos como o território atua como um fator condicionante sobre a efetividade dos arranjos institucionais, pois seus atores, instituições e redes importam para os resultados que os diversos arranjos

alcançam. No entanto, também o ambiente institucional mais amplo precisa ser levado em consideração, como demonstramos na segunda seção do capítulo, pois ele pode promover o enfraquecimento ou extinção desses espaços participativos ou, pelo contrário, atuar para que sejam consolidados e produzam uma escuta dos territórios.

A articulação entre os diferentes momentos envolvidos no processo de políticas públicas e as responsabilidades que competem aos entes federados ainda apresenta muitas fragilidades no caso brasileiro, o que ficou bem evidente nas disputas e decisões contraditórias tomadas pelos governos municipais, estaduais e o GF durante a pandemia da Covid-19.

Não temos respostas a oferecer nesse sentido, mas podemos propor algumas questões que possam servir para fomentar novas agendas de pesquisa, ainda mais necessárias no contexto atual brasileiro que aponta para mudanças no ambiente institucional mais amplo diante da eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a Presidência da República. Com base na reflexão desenvolvida neste capítulo, propomos quatro questões:

a) De que forma o ambiente institucional a ser construído na terceira gestão de Luís Inácio Lula da Silva, envolvendo uma ampla coalizão de partidos políticos e apoiadores, irá incidir sobre os arranjos institucionais participativos nos três níveis federativos?

b) Como estabelecer mecanismos de conciliação, dentro de um federalismo centralizado, entre as necessidades de imprimir políticas nacionais voltadas a combater as históricas desigualdades sociais e territoriais e as decisões particulares dos arranjos institucionais em nível local?

c) Como reorganizar os conselhos de políticas públicas e de direitos após o desmonte e enfraquecimento desses espaços durante o Governo Bolsonaro?

d) Como possibilitar que as deliberações estabelecidas pelos arranjos participativos nos distintos territórios sejam realmente efetivadas?

## Referências

ABRÚCIO *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 54(4), p. 663-677, jul./ago. 2020

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz/FGV, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Rev. Sociol. Polit.** Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005.

ARRETCHE, Marta. (2020). "Um federalismo centralizado". *Blog DADOS – Revista de Ciências Sociais*, [publicado em 25 março de 2020]. Disponível em: <http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/>. Acesso em: 20 out. 2022.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

AVRITZER, L. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: CARDOSO Jr, José Celso (coord.) **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, 2010. p. 565-588

BLANCO, Ismael, LOWNDES, Vivien & PRATCHETT, Lawrence. Re-Organising Babylon: on the meaning of policy networks and network governance and their democratic consequences. Paper prepared for the conference Governance Networks: **Democracy, Policy Innovation and Global Regulation**, Roskilde University, december 2-4, 2009.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (org.). **O horizonte da política. Questões emergentes e agendas de pesquisa**. São Paulo: UNESP, 2012.

FAVARETO *et al.* Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista Gestão, Desenvolvimento e Sustentabilidade**. Brasília, v.1, n.1, p. 14-46, dez. 2015.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R.R.; (Eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. p. 15-28

LAVALLE, Adrian Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

LOPREATO, F. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Texto para Discussão**. Unicamp. IE, Campinas, n. 388, jul. 2020.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC/MINAS, 2012.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016

LOTTA, G.; e VAZ, J. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Brasília, **Revista do Serviço Público**, v.66, n. 2, p. 171-194, abr./jun. 2015.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In:

- LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019. p. 11-38.
- PIRES, R. R; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Rev. Sociol. Polit.**, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016.
- PIRES, R. R; GOMIDE, A. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 29, jun. 2021.
- RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. Pandemia do Coronavírus e (des)coordenação federativa. **Espaço e Economia - Revista Brasileira de Geografia Econômica**, n. 18, p.1-11, 2020.
- SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-178, jul./dez. 2006.
- TIRELLI, C. Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. In: LIMA, L.; SCHABBACH, L. (orgs.). **Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020, p. 245-267
- VIANA, A.; MACHADO, C.V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 14(3):807-817, 2009.



## **Migração, Desenvolvimento e Integração Local: O Programa Cidades Solidárias no Brasil e no Chile**

Grazielle Betina Brandt  
Mariana Dalalana Corbellini

### **Introdução**

Migrar é inerente à condição humana. Entretanto, a globalização e as crescentes desigualdades entre o Sul e o Norte Global têm ressignificado o território e as relações socioeconômicas e políticas nele tradicionalmente estabelecidas. As profundas desigualdades existentes dentro e fora dos territórios nacionais têm elevado as dificuldades políticas, sociais e econômicas enfrentadas por diversas populações, que se veem incentivadas – e mesmo compelidas – a se estabelecerem em novos espaços, frequentemente além das fronteiras dos seus países de origem.

Este capítulo tem como temática central a migração e objetiva promover reflexões sobre as relações entre as migrações, o desenvolvimento e as iniciativas de integração local de imigrantes tendo como base uma pesquisa exploratória, com uso de dados secundários e fontes documentais disponíveis.

Estimativas da Organização Internacional para as Migrações (OIM) dão conta da existência, em 2020, de cerca de 281 milhões de migrantes internacionais, representando em torno de 3,6% da população mundial (Mcauliffe; Triandafyllidou, 2021). Destes, uma parcela significativa constitui-se de pessoas a quem é dado o reconhecimento formal do deslocamento forçado ao qual precisaram se submeter. Dados mais recentes, de 2021, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), indicam a existência de 89,3 milhões de pessoas nesta condição – sendo que 27,1 milhões buscaram refúgio além das suas fronteiras

nacionais (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2022).

Mesmo que esses números representem um percentual pequeno da população mundial total, a chegada de imigrantes a uma determinada região resulta em uma série de novas relações (populacionais, econômicas, sociais, culturais, políticas, ambientais) nos territórios de passagem e de destino – estes, majoritariamente urbanos. Dessas relações, resultam tensões quanto à desestabilização das perspectivas e possibilidades de desenvolvimento nesses territórios. Especificamente no contexto latino-americano, a "Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina" (Plano de Ação do México), de 2004, constitui o principal documento que informa a elaboração de políticas públicas para refugiados, deslocados internos e apátridas<sup>1</sup> – categorias do Direito Internacional onde há o reconhecimento oficial da condição de migrante forçado – pensando-as a partir da existência de umnexo entre migração e desenvolvimento. O documento fundamenta o posterior estabelecimento de um programa do Alto Comissariado

---

<sup>1</sup> A "Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados", conhecida como Convenção de Genebra (NAÇÕES UNIDAS, 1951, p. 2) define refugiado como qualquer pessoa "que [...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual [...] não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele". Documentos posteriores, como o "Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados" e a "Declaração de Cartagena", de 1984, ampliam o entendimento sobre os motivos de perseguição que permitem a um indivíduo solicitar refúgio em outro país. O deslocamento interno, por sua vez, também se justifica a partir de um temor de perseguição, mas não implica em ultrapassar fronteiras. Já a apatridia significa o não reconhecimento de um indivíduo como nacional de nenhum Estado. Todas essas categorias, respaldadas pelo Direito Internacional, garantem proteção do indivíduo pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e constituem o que neste texto é compreendido como concepção tradicional de migração forçada.

das Nações Unidas para os Refugiados, chamado Cidades Solidárias, na América Latina.

As Cidades Solidárias são espaços urbanos onde governos municipais e sociedade civil (nacional e internacional), informados por normativas subcontinentais e internacionais, atuam no sentido da promoção do desenvolvimento a partir da integração local de imigrantes promovida por políticas públicas pensadas em sentido amplo. A ênfase recai sobre a elaboração e implementação de projetos em que haja participação tanto da sociedade civil quanto do próprio ACNUR – ainda que o programa tenha aumentado seu escopo para abranger também aqueles que são tradicionalmente reconhecidos como imigrantes econômicos. A iniciativa busca, também, promover o protagonismo das populações migrantes no processo de elaboração, implementação e avaliação dessas políticas.

Cabe, no entanto, tensionar tal perspectiva de desenvolvimento como acolhimento e integração – já que ela reflete as experiências e expectativas do Norte Global em relação à migração – com as necessidades, interesses e perspectivas de desenvolvimento das populações-alvo desses projetos e políticas – que têm, de forma crescente, se estabelecido em municípios do Sul Global. Para tanto, o capítulo inicia com uma discussão sobre os nexos existentes entre migração e desenvolvimento, procurando situá-la em relação aos novos fluxos migratórios Sul-Sul.

Segue-se uma contextualização das Cidades Solidárias e uma problematização da solução duradoura da integração local. Por fim, os exemplos de Brasil e Chile são trabalhados, apresentando os principais dados e fluxos migratórios para os países, e problematizando as iniciativas de integração local à luz de discussões que permitam, no futuro, viabilizar a construção de uma perspectiva de desenvolvimento que supere seu conceito tradicional (ortodoxo, a partir do Norte Global) e pensar uma política pública que hoje já se propõe a ser inclusiva, de forma que esta atenda, de fato, aos anseios de sua população-alvo (no Sul Global).

## Migração e Desenvolvimento

O desenvolvimento é tradicionalmente pensado, e tem sua intervenção elaborada e executada, a partir da perspectiva do Norte Global, que, por sua vez, informa as normativas de políticas públicas formuladas no âmbito das instituições internacionais que trabalham com o tema da migração, como as já citadas Organização Internacional para as Migrações e Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

O nexos entre migração e desenvolvimento, cabe mencionar, é recente. Em 2008, Castles e Wise organizaram uma publicação intitulada "*Migration and Development: Perspectives of the South*" em que evidenciam a década de 2000 como o período de inflexão no tratamento das migrações a partir de uma perspectiva de desenvolvimento. Esse movimento, político e teórico, constitui uma iniciativa do Norte Global, que até então, de acordo com os autores (2008), compreendia as imigrações a partir do Sul Global como um problema para a identidade nacional, a coesão social e a segurança de Estado. O incremento nos fluxos migratórios do Sul para o Norte<sup>2</sup>, no entanto, obrigou a uma revisão dessa perspectiva, a partir da qual os Estados receptores passam a enfatizar aspectos positivos da imigração, instigando os Estados de emigração ao que Wise (2018) e Mendoza (2019) chamam de gestão da migração.

Castles e Wise (2008) indicam três importantes momentos, ainda na década de 2000, em que esse movimento em prol da gestão da migração ganha destaque: no relatório da Comissão Global sobre Migração publicado em 2005; no diálogo de alto nível sobre migração e desenvolvimento ocorrido em setembro de 2006 no âmbito das Nações Unidas; e na primeira reunião do Fórum Mundial de Migração e Desenvolvimento, ocorrida em Bruxelas em 2007. Wise (2018) adverte para o fato de que essa nova

---

<sup>2</sup> Conforme Castles e Wise (2008), dados das Nações Unidas de 2006 mostravam que, do total de 190 milhões de migrantes do mundo, 62 milhões haviam migrado do Sul para o Norte Global, em comparação a 14 milhões que haviam feito o caminho inverso.

vinculação entre migração e desenvolvimento consiste em uma estratégia do Norte Global que tem por objetivo o controle dos fluxos migratórios. Nesse sentido, a aproximação da temática da migração com a do desenvolvimento seria uma forma de garantir a cooperação dos países do Sul Global no processo de gestão da migração.

Basicamente, para Wise (2018), o novo nexu entre migração e desenvolvimento elenca as remessas como principal instrumento promotor do desenvolvimento nos Estados de emigração do Sul Global. Para o autor, por meio das remessas o imigrante se torna uma espécie de "herói do desenvolvimento" em seu país de origem, enquanto o retorno expressivo de quantias em dinheiro é visto como subsídio do Norte para o Sul. Mendoza (2019), citando De Haas (2007), acrescenta a imigração de trabalhadores qualificados como outro elemento constitutivo desse discurso hegemônico, visto que esse tipo de emigração passa a ser compreendida, nos países de origem, como condição de possibilidade para a mudança econômica e social ao favorecer a inovação e a transferência de conhecimento e tecnologia, particularmente a partir da migração de retorno (ou seja, de pessoas que residem por um tempo em outros Estados, mas retornam ao seu país de origem).

Portes, já em 2008, também indicava as diferentes migrações – de trabalhadores qualificados e trabalhadores com menor qualificação – como diferentes dinâmicas constitutivas do novo nexu entre migração e desenvolvimento. Observa-se, a partir da gestão da migração, a seleção de imigrantes "desejáveis" (qualificados) para alimentar os fluxos Sul-Norte, e um aumento, com o passar dos anos, dos fluxos de migrantes saídos de países do Sul para outros países do Sul (em grande parte, de trabalhadores com pouca qualificação). Em 2020, a migração Sul-Sul já correspondia a 39% das migrações globais, superando as migrações Sul-Norte (35%) (Mcauliffe; Triandafyllidou, 2021).

Há dois problemas invisibilizados pelo discurso hegemônico da gestão da migração. Um deles é o esvaziamento dos Estados do Sul Global das discussões sobre quais políticas públicas orientadas

para o desenvolvimento e o bem-estar de suas populações serão elaboradas e implementadas. Há uma transferência de responsabilidades do Norte para o Sul Global, em que as normativas internacionais (nortistas) conformam as possibilidades de ação (sulistas). Portes (2008), no entanto, lembra que o papel do Estado é decisivo para a promoção e a garantia do desenvolvimento, e que não há como estabelecer-se uma relação positiva entre migração e desenvolvimento de forma automática, como parece ser o caso defendido pela ortodoxia. Também, os Estados emissores devem ser proativos na busca pelo desenvolvimento, para que a migração não seja uma obrigação (Castles; Wise, 2008). A crescente importância da migração Sul-Sul no quadro de migrações globais reforça essa posição.

O outro desafio consiste na ausência da discussão de proposições que partam de experiências sulistas. Para Wise (2018), o problema está em ignorar aspectos históricos e políticos do capitalismo contemporâneo, desconsiderando questões como as causas das migrações, as violações aos direitos humanos sofridas pelos imigrantes em seus países de origem e destino, as precárias condições de trabalho nos países de destino e os altos custos socioeconômicos para os países de origem. Nesse sentido, é importante notar a importância dos aspectos particulares de cada região, ou seja, como o discurso hegemônico se concretiza nos territórios – o que não é possível sem a escuta atenta aos atores envolvidos na migração do Sul Global.

Portanto, a introdução do Sul Global no debate, defendida a partir da publicação editada por Castles e Wise (2008), deve contribuir para voltar o foco das análises às condições estruturantes do capitalismo neoliberal globalizado, entendendo as migrações como um aspecto integral desse processo histórico que está na origem de seus condicionantes. Deve, também, questionar indicadores tradicionais de desenvolvimento – como o PIB *per capita*, que costuma esconder desigualdades crescentes – e a própria compreensão dominante sobre o que é desenvolvimento: ou seja, a noção de que o Sul Global deve repetir as trajetórias dos países do

Norte Global por meio do livre-mercado, ignorando que a mobilização coercitiva de mão-de-obra e de outros recursos do Sul foi condição de possibilidade para a acumulação do capital e o processo de industrialização bem sucedido do Norte.

Wise (2018) esboça algo nesse sentido quando fala em desenvolvimento desigual. Segundo o autor, a construção de um enfoque inclusivo e emancipatório do nexos entre migração e desenvolvimento, a partir do Sul Global, deve englobar fatores econômicos, políticos, sociais, ambientais, culturais, raciais, de gênero, étnicos, geográficos e demográficos. Esse enfoque abarca, para além da leitura das remessas e dos trabalhadores qualificados como propulsores do desenvolvimento, análises das violações aos direitos humanos e laborais sofridas pelos imigrantes e por suas famílias e das causas das relações complexas que surgem entre migração e desenvolvimento sob a égide do capitalismo neoliberal a partir do processo de reestruturação do capital.

A globalização neoliberal acentua assimetrias sociais e geográficas, resultando em um aumento da pobreza, da exploração e da exclusão, que se manifestam, também, em termos relacionais de gênero, raça e etnia. É nesse contexto que devem ser observadas as crescentes pressões migratórias no Sul Global. Para o Wise (2018), isso deve significar, inclusive, uma ampliação do conceito de migração forçada, uma vez que o desenvolvimento desigual ocasiona o colapso da ordem social a partir de políticas de ajuste estrutural e estratégias de dominação e concentração de riqueza – que, por sua vez, redefinem os territórios em termos políticos e socioespaciais.

Assim, a migração adota um modo de 'deslocamento compulsivo', fato que propicia uma nova, polivalente e generalizada modalidade de *migração forçada* [a partir de] um processo de expulsão que resulta em uma espiral descendente de regressão social, provocada pela privação dos meios de produção e subsistência, saques, violência e catástrofes que colocam em perigo a sobrevivência de grandes segmentos da população em seus lugares de origem (Wise, 2018, p. 2, tradução livre).

Dessa forma, para o autor (2018), o conceito tradicional de migração forçada deve expandir-se para abarcar a migração por despejo, exclusão social e desemprego (migração convencionalmente conhecida como econômica). Uma leitura a partir do Sul Global implica, portanto, na própria superação de categorias tradicionais a partir das quais é erigida a proteção internacional que sustenta a criação de programas como o Cidades Solidárias na América Latina, assimilando concepções acríticas de desenvolvimento como acolhimento e integração como sendo a norma para a elaboração de políticas públicas para a população migrante.

### **Cidades Solidárias e Integração Local**

O termo Cidade Solidária aparece pela primeira vez na "Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina" (2004), documento adotado por países latino-americanos durante Reunião Comemorativa do Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre Refugiados, realizada em novembro de 2004 na Cidade do México. Consiste em uma das chamadas soluções duradouras para a situação do refugiado – tradicionalmente entendidas como a repatriação voluntária, o reassentamento em um novo país, e a integração ao local de acolhida<sup>3</sup> – porém adaptada, em alguma medida, ao contexto latino-americano.

---

<sup>3</sup> O reconhecimento dessas três iniciativas como soluções duradouras tradicionais pode ser encontrado em documentos como a Conclusão sobre Integração Local n. 104, do Comitê Executivo do ACNUR (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES, 2005). A repatriação voluntária é a solução preferida, pela qual o ACNUR organiza visitas, colhe informações, restitui casas e propriedades e apoia o retorno do refugiado ao seu país de origem, se as condições forem favoráveis. O reassentamento consiste na transferência de indivíduos que tiveram a condição de refugiado reconhecida de um país para outro, geralmente por conta da permanência do temor de perseguição também no país de refúgio. A integração local é a que mais interessa a este estudo, pois implica a permanência

No documento (2004), o programa Cidades Solidárias é reconhecido como um programa de autossuficiência e integração local. À época, o contexto regional já indicava a presença, na América Latina, de refugiados de diversas nacionalidades, inclusive de outros continentes e culturas, assentados em sua grande maioria em centros urbanos. Para a construção do programa, via-se a necessidade de observar:

a) a vontade política dos governos para facilitar a auto-suficiência econômica dos refugiados; b) a falta de recursos e de experiência do aparato estatal social para alcançar esta meta; c) o reconhecimento do trabalho e da experiência da sociedade civil; d) a necessidade de traçar estratégias adequadas com a realidade dos países de asilo e de intercambiar boas práticas; e) a necessidade de contar com cooperação técnica e financeira internacional (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA, 2004, p. 9).

Assim, por meio das Cidades Solidárias latino-americanas,

trataria-se de facilitar a execução de políticas públicas, dentro de uma estratégia social integral, com a cooperação técnica das Nações Unidas e das organizações da sociedade civil e o apoio financeiro da comunidade internacional, para integrar um número de refugiados a ser determinado em uma série de centros urbanos 'piloto' da América Latina (DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA, 2004, p. 9).

A solução duradoura da integração local traz consigo alguns questionamentos, como conceito e prática, e pode ser problematizada:

[...] Castles *et alii* [*Integration: mapping the field*, 2010] levantam pertinentes indagações: afinal, do que está se falando: integração em que? Quais são os critérios estabelecidos para aferir o 'sucesso' da integração? Segundo o mapeamento feito pelos autores, a integração é tida pela literatura especializada sobretudo em termos de seus aspectos práticos ou funcionais.

---

no país de acolhida (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2022?b) e justifica a existência do Programa Cidades Solidárias.

Partindo da ideia de que o estatuto de refugiado implica o direito à proteção, desdobram-se aspectos ligados à provisão e ao acesso a serviços sociais para viabilizar o processo de integração (como assistência à moradia, aprendizado da língua, educação, acesso ao mercado de trabalho, etc.). No entanto, para eles, a integração [...] deve estar conectada a outras dimensões, como a interação mais ampla dos refugiados em meio à sociedade receptora e a plena participação em suas diversas esferas (Moreira, 2014, p. 89-90).

Sobre isso, Moreira (2014, p. 90) segue:

A integração deve ser entendida como um termo abrangente, abarcando um conjunto de processos em múltiplas esferas, cada qual possuindo seu próprio modo de operação e significado, desenrolando-se em temporalidades e trajetórias que lhes são peculiares e produzindo resultados variáveis. É possível, assim, que os refugiados tenham acesso ao mercado de trabalho, mas, ao mesmo tempo, sejam excluídos ou tenham desvantagem na área de educação. Podem ser incluídos em ambas as áreas, mas serem excluídos em termos de participação política. Ou ainda, incluídos nessas diversas áreas, mas excluídos em termos culturais, identitários ou outras formas cotidianas de interação social.

A percepção da migração como um problema a ser resolvido por meio de sua gestão orientada a partir de normativas e organismos internacionais insere o imigrante dentro da lógica da modernidade urbana e da acumulação capitalista, propondo soluções que reforçam o discurso hegemônico e não necessariamente respondem às necessidades dessas populações, originalmente por ele marginalizadas. Daí a importância de manter uma postura vigilante sobre programas, projetos e iniciativas de integração local: não se trata de ignorar o atendimento às necessidades básicas das populações migrantes, mas sim problematizar sua capacidade de integrar sem assimilar.

A ideia de solidariedade contida na iniciativa aqui estudada pode buscar responder a essa questão:

A solidariedade é uma prática relacional e, em oposição a reducionismos ou vazios estratégicos, é polêmica: surge com grande força em momentos ou em conjunturas; gera subjetividades políticas e identidades coletivas; implica na construção de alianças entre diversos atores; cria novos

imaginários; está situada em um tempo e espaço e organizada em relações multiescalares; além disso, vincula-se de diferentes maneiras com instituições (Agustín; Jorgensen, 2019, p. 9-10, tradução livre).

Leituras como a de Agustín e Jorgensen (2019) são compreendidas por Godoy e Bauder (2021) como perspectivas de baixo para cima (*bottom-up*). Estes autores, em texto de 2021 intitulado *Ciudades santuario y solidarias en América Latina: una revisión de literatura* (2021), fazem um trabalho de sistematização da bibliografia sobre cidades santuário e solidárias na América Latina, apontando a abordagem *bottom-up* das Cidades Solidárias como um aspecto de convergência entre os autores que pesquisam sobre o tema. As cidades, por se constituírem em territórios onde direitos como habitação e proteção social são concretizados por meio de políticas públicas, são o *locus* da realização daquilo que Agustín e Jorgensen (2019) chamam de universalismo de inclusão.

Nota-se que o território e a perspectiva escalar são muito importantes à análise, visto que o redirecionamento do estudo à escala da cidade desafia a inércia política que, por vezes, marca o governo em nível federal. O mesmo acontece em relação ao enfoque regional (a partir do subcontinente), considerado por muitos como uma inflexão. Em Godoy e Bauder (2021), é possível perceber que a solidariedade regional latino-americana é apontada como diferente de outras dinâmicas regionais onde o sentido de responsabilidade compartilhada não está presente – como no caso na Europa, em que os Estados nacionais têm se colocado em oposição às diretrizes comunitárias.

Na perspectiva do Norte Global, existem muitos trabalhos que fazem leituras sobre a solidariedade urbana no acolhimento a imigrantes, em um contexto de resposta à intensificação dos fluxos migratórios oriundos do Oriente Médio, particularmente da Síria, a partir de 2015<sup>4</sup>. Foi nesse contexto que os Estados europeus

---

<sup>4</sup> A Guerra Civil Síria teve início ainda em março de 2011, impulsionada pelo movimento da Primavera Árabe. A partir de 2014, a intensificação das ações violentas e tomada de territórios pelo Estado Islâmico do Iraque e do Levante

fecharam suas fronteiras, e a Europa viu emergir, conforme Agustín e Jorgensen (2019), redes urbanas de solidariedade, coadunando atores globais e locais, ocupando os espaços esvaziados pelos Estados nacionais. Sob essa ótica, a integração local acontece à parte da institucionalidade do Estado.

O cerne da questão parece estar – dentre os ainda escassos trabalhos acadêmicos sobre o tema tendo como recorte a América Latina – na identificação da solução duradoura da integração local como um processo que deve ocorrer em linha com os desdobramentos observados na Europa a partir de 2015. Godoy e Bauder (2021) citam os trabalhos de Kron e Lebuhn (2020) e Koellner (2019) que, respectivamente, comparam o programa latino-americano às redes de solidariedade urbana e aos esforços realizados pela sociedade civil na Europa.

Entretanto, essa leitura – que se coloca, no momento, como a norma entre os estudos sobre o tema – precisa ser problematizada. É preciso reconhecer que as regiões latino-americana e europeia são marcadas por diferentes níveis de integração regional e institucionalização, além de que as estruturas capitalistas concretizam-se de diferentes formas em seus territórios, considerando suas particularidades sócio-históricas. Um comparativo entre possíveis "modelos de solidariedade" (latino-americano e europeu) pode levar a percepções equivocadas sobre a aplicabilidade, na América Latina, de políticas e projetos de integração local pensados a partir da lógica do Norte Global.

Ademais, ainda que os desafios aos imigrantes sejam percebidos mais diretamente nas cidades, não é prudente desconsiderar a relevância do tema em escala nacional, visto que a própria relação do imigrante com o território – e, mais ainda,

---

leveu ao deslocamento massivo de sírios, muitos em direção à Europa. Hoje, estima-se que 6,6 milhões de pessoas cruzaram as fronteiras em busca de refúgio (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2022?a), na segunda maior crise de deslocamento forçado do mundo desde a Segunda Guerra Mundial, atrás apenas da atual crise de deslocados da Guerra da Ucrânia.

uma de suas condições de possibilidade para o reconhecimento a partir da categoria de refugiado, principal beneficiária das iniciativas do programa Cidades Solidárias – se dá mediante o ato de cruzar fronteiras. A ausência do Estado na discussão sobre o tema, em verdade, parece indicar um esvaziamento sistemático do papel do Estado em uma discussão mais ampla sobre desenvolvimento, em curso na América Latina (e no Sul Global como um todo) desde, pelo menos, a dominação do capitalismo neoliberal como prática hegemônica.

### **Cidades Solidárias no Brasil e no Chile**

O Brasil e o Chile estão entre os países latino-americanos que dispõem de mais informações sistematizadas sobre a realidade migratória e sobre as Cidades Solidárias, o que permite comparar contextos migratórios, ressaltando similaridades e particularidades do programa do ACNUR em municípios de ambos países.

#### **Cidades Solidárias no Brasil**

No Brasil, desde a Lei n. 13.445/2017, os dados migratórios são disponibilizados por meio do Sistema de Registro Nacional Migratório, o SISMIGRA. Aos imigrantes – também à categoria dos refugiados – é concedido o Registro Nacional Migratório (RNM), documento de identificação que substitui o antigo Registro Nacional de Estrangeiro (RNE). Entre janeiro de 2000 e março de 2022 foram registrados 1.771.924 imigrantes no Brasil. Destes, 62,19% são homens, e 37,81% são mulheres. Há uma proporção maior de pessoas solteiras (66,43%), mas também um percentual expressivo de imigrantes casados (28,71%). Em sua grande maioria, encontram-se na faixa etária dos 25 aos 40 anos, representando 26% dos homens e 15% das mulheres. São principalmente estudantes (299.867 registros), mas há muitos registros sem informação sobre ocupação (102.759) – ainda assim, pela faixa etária, presume-se que são pessoas que se deslocaram ao Brasil em busca de

oportunidades de emprego (OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, 2022?).

O Brasil apresentou certa estabilidade na quantidade de registros anuais até 2009, ano em que foram concedidos 87 mil RNMs – à época, ainda RNEs. Houve um aumento contínuo no número de imigrantes registrados a partir de 2012 (após o terremoto no Haiti), e um pico de 183 mil registros anuais em 2019 (após a crise política e socioeconômica na Venezuela). A liderança brasileira da vertente militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah, 2004-2017) consolidou o Brasil como destino de imigração de haitianos após o terremoto de grande magnitude ocorrido no país em janeiro de 2010<sup>5</sup>. Por sua vez, a crise venezuelana teve ainda maiores repercussões em termos de fluxos migratórios: ao todo, são 325.637 registros de venezuelanos entre janeiro de 2000 e março de 2022, constituindo a principal nacionalidade dos imigrantes registrados no país. São principalmente estudantes (58.922 registros), mas muitos não possuem ocupação (29.821) ou ocupam-se com trabalhos domésticos (25.222). Um contingente expressivo de imigrantes venezuelanos no Brasil atua na construção civil (18.074) ou como vendedores (18.563) (OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, 2022?).

Os venezuelanos começaram a obter RNMs no Brasil de forma mais expressiva em 2017, após o acirramento da crise política e socioeconômica em seu país de origem. Naquele ano, 7 mil imigrantes venezuelanos foram registrados. O pico aconteceu em 2021, com 102 mil registros. Isso se refletiu, também, em um aumento expressivo de registros nos territórios de fronteira: até 2022, Roraima, que faz divisa com a Venezuela, registrou 172.117

---

<sup>5</sup> O terremoto de magnitude 7,0 ocorreu em 12 de janeiro de 2010, próximo à capital do Haiti, Porto Príncipe. Estima-se que em torno de 230 mil pessoas tenham sido vitimadas pelo sismo, e que mais de 1 milhão tenham ficado desabrigadas (MEMÓRIA GLOBO, 2021). A infraestrutura do país e a governabilidade também foram muito afetadas, desestabilizando o já precário contexto político e socioeconômico do Haiti e levando à intensificação da emigração do país.

imigrantes, constituindo-se como terceiro principal estado receptor – ficando atrás apenas de Rio de Janeiro (218.898 registros) e São Paulo (595.369) (OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO, 2022?).

Os registros mostram que as condições político-institucionais e socioeconômicas dos países de origem dos imigrantes que chegam ao Brasil – e a outros países latino-americanos – são fundamentais para a compreensão não apenas das razões que levam ao deslocamento, mas também aos desafios e necessidades impostos pela situação de vulnerabilidade social em que se encontram. Em ambos os casos, os componentes da exclusão social e do desemprego estão presentes, e inclusive justificam a adoção, pelo Brasil, de uma concepção ampliada da categoria de refugiados, o que permite conceder proteção maior, principalmente, aos venezuelanos<sup>6</sup>.

As crises haitiana e venezuelana alçaram o Brasil à condição de país receptor de imigrantes latino-americanos, em uma modalidade de migração interna ao Sul Global. Evidentemente, as crises resultaram em um aumento dos fluxos migratórios também para outros países latino-americanos, como o Chile. Especificamente, a crise migratória venezuelana constitui a maior crise de deslocamento forçado já ocorrida na América Latina. Até o início de 2022, era a segunda maior crise de deslocamento forçado do mundo, atrás apenas da crise migratória síria (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2021) – esta que, em 2022, foi superada pela crise migratória ucraniana decorrente do conflito com a Rússia.

A novidade da questão na América Latina, associada à intensidade dos novos fluxos migratórios, impõem novos desafios, aos quais a iniciativa Cidades Solidárias busca apresentar uma

---

<sup>6</sup> Entre janeiro de 1985 e dezembro de 2022, o Brasil concedeu refúgio a 53.485 venezuelanos. Evidentemente, a crise migratória iniciada na década passada foi responsável pelo incremento significativo no número de concessões de refúgio a nacionais da Venezuela, que atualmente representam 70,63% do total de asilos concedidos no país (65.811) (GOVERNO DO BRASIL, 2023).

resposta, alinhada às diretrizes internacionais de organizações como o ACNUR. O "I Relatório Cidades Solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local" (Breitenvieser, 2022), publicado pelo ACNUR, é possivelmente o primeiro documento no subcontinente a trazer uma sistematização de iniciativas orientadas pela diretriz instituída na Declaração e Plano de Ação do México (2004).

Conforme o documento, há três tipos de iniciativas levadas a cabo em território brasileiro: (1) instituição de comitês e conselhos consultivos e deliberativos sobre a condição migrante; (2) promulgação de leis e decretos nas escalas municipal e estadual sobre o tema da migração; e (3) elaboração e execução de planos de gestão para levantamento de dados sobre migração e avaliação de políticas públicas. Importante observar que não há identificação formal de quais municípios, dos elencados no relatório, constituem-se formalmente como Cidades Solidárias, ou seja, não ficam claros quais são os parâmetros e/ou critérios mínimos para seu reconhecimento como tal.

Atualmente, existem 26 comitês e conselhos no Brasil, sendo 15 municipais e 11 estaduais. Interessante notar que 61% deles (16 órgãos) foram criados após 2018, ano marcado pelo aumento da chegada de pessoas venezuelanas no país (Breitenvieser, 2022, p. 16).

Alguns comitês ou conselhos consultivos estaduais são encontrados em estados onde há, também, comitês ou conselhos consultivos municipais. São os casos dos estados de Minas Gerais (municípios de Contagem e Juiz de Fora), Paraná (municípios de Foz do Iguaçu e Maringá), São Paulo (município de São Paulo), Rio de Janeiro (município do Rio de Janeiro) e Rio Grande do Sul (municípios de Esteio e Porto Alegre). Acre, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso e Rio Grande do Norte possuem apenas comitês ou conselhos consultivos estaduais. Por fim, os municípios de Campo Grande, Corumbá, Nova Andradina (estado do Mato Grosso do Sul), Ananindeua, Marabá, Santarém (estado do Pará) e

Porto Velho (estado de Rondônia) possuem seus próprios comitês ou conselhos consultivos (Breitenvieser, 2022).

Quanto à promulgação de políticas locais específicas, existem hoje, no Brasil, dez delas, sendo sete em escala municipal e três em escala estadual. "Em linhas gerais, estas políticas visam garantir o acesso a direitos fundamentais, o tratamento isonômico e a observação de suas especificidades" (Breitenvieser, 2022, p. 18). Espírito Santo, Pernambuco e Santa Catarina possuem políticas estaduais, enquanto Juiz de Fora (estado de Minas Gerais), Maringá (estado do Paraná), Florianópolis (estado de Santa Catarina), Campinas, São Paulo (estado de São Paulo), Esteio e Venâncio Aires (estado do Rio Grande do Sul) possuem políticas municipais. Em termos de planos de gestão, há atualmente três vigentes, sendo dois estaduais (Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte) e um municipal (São Paulo) (Breitenvieser, 2022).

Em geral, não há correspondência territorial entre as diferentes escalas (municipal e estadual) e os diferentes instrumentos (comitês e conselhos, políticas e planos de gestão). Iniciativas diversas estão distribuídas pelo território brasileiro, refletindo a Estratégia de Interiorização, iniciada em abril de 2018 pelo Governo Brasileiro em resposta à intensificação dos fluxos migratórios de venezuelanos para o território nacional. A Estratégia de Interiorização constitui um dos pilares da Operação Acolhida, também de iniciativa do Governo Federal. Trata-se de uma "estratégia que facilita, de forma gratuita e ordenada, a realocação voluntária de pessoas refugiadas e migrantes venezuelanas para outros municípios, com objetivo de inclusão socioeconômica e integração local" (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2023?). Centros metropolitanos como os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro tornaram-se, nesse contexto, destinos preferenciais da realocação voluntária de imigrantes venezuelanos, permanecendo no topo do *ranking* de estados receptores de imigrantes (como visto anteriormente).

Os olhares sobre inclusão socioeconômica e integração local refletem, em alguma medida, o discurso hegemônico sobre as

possibilidades de desenvolvimento a partir da ótica do Norte Global. Nesse sentido, as cidades industriais são o destino preferencial das migrações e as iniciativas estabelecidas em escala municipal tendem a repetir as trajetórias do Norte quanto ao desenvolvimento: no caso dos imigrantes, promovendo sua integração local por meio da inserção de mão-de-obra pouco qualificada (ou cujo reconhecimento da qualificação não é permitido pelo Estado) em subempregos, no trabalho doméstico ou na construção civil, e em condições precárias.

Observando o "I Relatório Cidades Solidárias Brasil: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local" (Breitenvieser, 2022), a reprodução de diretrizes do Norte Global pode ser vislumbrada nas chamadas "boas práticas", categorizadas em: (1) abrigo; (2) capacidade de proteção; (3) compartilhamento de responsabilidades; (4) educação; e (5) integração local. O detalhamento das atividades selecionadas como boas práticas traz, em todas as categorias, a relação de atores implementadores e demais atores engajados, com destaque à participação da institucionalidade municipal nas iniciativas – que vão desde projetos de curta duração até políticas permanentes.

O relatório elenca projetos de 17 municípios, sendo que nem todos contam com o título oficial de Cidade Solidária. O município de São Paulo tem seis projetos contemplados no rol de boas práticas do ACNUR, abrangendo abrigo, capacidade de proteção, educação e integração local. Manaus (no estado do Amazonas) tem três projetos contemplados, em abrigo, compartilhamento de responsabilidades e integração local. Ananindeua (no estado do Pará), Porto Alegre (no estado do Rio Grande do Sul) e Rio de Janeiro possuem, cada um, dois projetos contemplados (Breitenvieser, 2022).

Os projetos de integração local são os mais interessantes para esta análise. De acordo com o relatório,

a integração local pode ser compreendida como um processo complexo e multifatorial que inclui três elementos: acesso a direitos sociais, econômicos,

culturais e políticos; a inclusão de pessoas refugiadas e migrantes nas discussões, implementação e monitoramento de ações de integração; e o fator relacional entre pessoas refugiadas e migrantes e a comunidade local (Breitenvieser, 2022, p. 89).

O município de São Paulo possui dois projetos de integração local destacados pelo relatório: (1) Elaboração do Plano Municipal de Políticas Públicas para Imigrantes; e (2) Curso de Português "Portas Abertas: Português para Imigrantes". Quanto ao primeiro, é destacada a participação social de refugiados e imigrantes na elaboração do Plano, que busca tornar a política municipal para imigrantes programática, apresentando metas, além de instrumentos de monitoramento, avaliação e transparência. O segundo consiste na oferta de curso de língua portuguesa de forma gratuita, contínua e permanente, nas escolas da Rede Municipal de Ensino, em todas as regiões da cidade. Em cinco anos, o curso atendeu 3.138 estudantes de diferentes nacionalidades (Breitenvieser, 2002).

Do município de Porto Alegre, o projeto de integração local contemplado no relatório trata da promoção do acesso à empregabilidade de imigrantes e refugiados, feito por meio do atendimento preferencial a pessoas refugiadas e migrantes na unidade municipal do Sine (Sistema Nacional de Emprego). Manaus é o último município com projeto de integração local contemplado no relatório: trata-se da Estratégia de Saída, que busca integrar famílias indígenas refugiadas e imigrantes à sociedade local, auxiliando na autonomia e autossuficiência necessárias para sua saída dos centros de acolhimento municipais. Em dois anos, 21 famílias foram beneficiadas (Breitenvieser, 2022).

## **Cidades Solidárias no Chile**

No Chile, o *Servicio Nacional de Migraciones* (SERMIG) é o órgão responsável pela publicação dos dados sobre migrações, cuja coleta e sistematização ficam a cargo de seu *Departamento de Estudios*.

Entre residências temporárias (2.909.879) e definitivas (824.879), foram registrados, entre janeiro de 2000 e o segundo semestre de 2022, um total de 3.734.758 imigrantes. De forma similar ao que aconteceu no Brasil, o país também observou um aumento expressivo no número de imigrantes na segunda década do século XXI, chegando ao pico de 438.401 registros de residência temporária em 2018 e 93.989 registros de residência definitiva em 2022, retornando ao patamar pré-pandemia (GOBIERNO DE CHILE, 2023?).

Os registros de residência temporária foram concedidos, em sua maioria, a peruanos (24%)<sup>7</sup>, seguidos de venezuelanos (23%). Os de residência definitiva também foram concedidos majoritariamente a imigrantes dessas nacionalidades, porém mais a venezuelanos (25%) do que a peruanos (24%). Os dados sobre refúgio indicam um aumento expressivo da quantidade de solicitações entre 2017 (5.723) e 2018 (5.726), uma queda nos anos subsequentes – possivelmente como consequência da pandemia de Covid-19, que restringiu a mobilidade de pessoas – e uma nova elevação em 2022 (5.138), o que pode indicar uma tendência de crescimento para os próximos anos. Entre 2021 e 2022, os venezuelanos foram os principais solicitantes, chegando a abranger, em 2021, 79% das solicitações. Os dados sobre refúgios concedidos mostram tendência similar – cabendo a ressalva de que, do início da série histórica em 2010 até 2020, os colombianos<sup>8</sup> foram os que mais tiveram a concessão de refúgio reconhecida no país (GOBIERNO DE CHILE, 2023).

---

<sup>7</sup> A migração peruana para o Chile é, certamente, a mais expressiva. O fluxo migratório caracteriza-se como de migração econômica, nos termos tradicionais. Entretanto, além das dificuldades econômicas enfrentadas pelo Peru ao longo das últimas décadas, a instabilidade política e os desafios à institucionalidade do Estado peruano também foram fatores determinantes para que seus cidadãos migrassem para o país vizinho.

<sup>8</sup> Antes da crise venezuelana, os colombianos representavam a maior população solicitante de refúgio na região. O principal país de destino era, justamente, a Venezuela. A Colômbia sofre, historicamente, com uma série de problemas relacionados à autoridade do Estado, ao narcotráfico e à violência generalizada.

Sobre a realidade chilena, ainda não há documento que sistematize as práticas das *Ciudades Solidarias*. Conforme informações disponibilizadas no *site* do ACNUR, há uma ampla descrição de atividades realizadas a partir do programa nos municípios chilenos, que inclui desde a assistência humanitária para famílias em condição de vulnerabilidade social, até iniciativas para o fortalecimento de empreendimentos locais, como capacitações e financiamento por "capital semente". Pela fala de Rebeca Cenalmor-Rejas, chefe do Escritório do ACNUR no Chile, presume-se algum grau de articulação do programa a partir do governo federal (ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, 2022).

É interessante observar que, ao contrário do que acontece no Brasil, no Chile há um reconhecimento formal das *Ciudades Solidarias*. A primeira comuna reconhecida foi a de Arica, no extremo norte do Chile, ainda em 2011 (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, 2011). Atualmente, além de Arica, mais nove comunas possuem o reconhecimento formal do ACNUR: Estación Central, Santiago, Ñuñoa, La Pintana, Recoleta, Valparaíso, Concepción, Talcahuano e Peñalolén. Fica também mais claro, no caso chileno, o objetivo do programa: a formação de uma rede de municípios que possibilite trocas de experiências e boas práticas (ACNUR, 2022).

A troca de experiências envolve, também, a escuta sobre iniciativas locais para a integração de imigrantes realizadas no Norte Global. Em 2017, três prefeitos de comunas chilenas – entre eles, Rodrigo Delgado, então prefeito da comuna de Estación Central, reconhecida como Cidade Solidária – participaram de um intercâmbio promovido pela OIM, no marco do programa Migrantes y Ciudades, em que tiveram contato com iniciativas locais estadunidenses realizadas nas cidades de Houston (no estado do Texas) e Providence (no estado de Rhode Island). Importante ressaltar a fala de Delgado (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, 2017):

*Hoy la migración es una realidad que debemos asumir. Y, como municipio, decidimos enfrentarla como una **oportunidad de crecimiento**. Estamos desarrollando una serie de políticas, donde destaca el Sello Migrante y la creación de la Oficina Multicultural, donde ofrecemos apoyo legal, social, educativo y económico, con talleres y capacitaciones en oficio. Ser parte de esta delegación es una tremenda oportunidad para compartir experiencias. Estamos convencidos de que los migrantes son un gran aporte (grifo nosso).*

Perceber a migração como oportunidade de crescimento – muitas vezes concebido como sinônimo de desenvolvimento – demonstra um alinhamento à visão ortodoxa do nexo entre migração e desenvolvimento, desconsiderando os constrangimentos estruturais do capitalismo neoliberal como origem da própria necessidade de migrar. É preciso considerar que, no caso das migrações Sul-Sul que constituem a tônica dos exemplos aqui apresentados, tais constrangimentos atuam tanto sobre Estados emissores quanto receptores, em uma tendência a reproduzir os processos de exclusão e desigualdade que caracterizam os países do Sul Global. Daí a importância de conhecer boas práticas do Norte Global evitando, porém, assimilá-las de forma acrítica às condições específicas da América Latina.

### **Considerações finais**

Neste capítulo, buscou-se estabelecer relações e reflexões críticas sobre os nexos entre migração e desenvolvimento, as práticas de integração local e o programa Cidades Solidárias do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

O campo do Desenvolvimento Regional, por seu caráter interdisciplinar, permite análises mais complexas e completas das articulações existentes entre políticas públicas, desenvolvimento, migração e território. Em especial, em muito importa o território: os discursos hegemônicos sobre acolhimento e integração de imigrantes são produzidos no Norte e atuam em escala global, mas os efeitos dos processos migratórios são sentidos particularmente

nas escalas regional e local – estas que dependem, em muitos sentidos, de articulações com políticas públicas nacionais.

A bibliografia sobre Cidades Solidárias ainda é escassa, visto a própria "novidade" – e, como visto, informalidade – do programa. Constitui-se principalmente de estudos de caso, alguns a partir de comparações com iniciativas solidárias do Norte Global, particularmente de cidades europeias. A recorrência ao estudo sobre as experiências do Norte, apesar de importante, não dá conta das particularidades dos processos migratórios e de uma (possível) solidariedade regional no Sul Global. Noções como a do universalismo de inclusão parecem mais apropriadas ao contexto europeu, e, se instituídas na América Latina, poderiam constituir mais uma assimilação de modelos que pouco dizem sobre, ou atuam nas causas estruturais da migração e violações aos direitos humanos sofridas pelos imigrantes em um contexto Sul-Sul.

A pesquisa exploratória sobre os exemplos brasileiro e chileno teve por intuito apresentar alguns indicativos sobre a realidade migratória na América Latina, ressaltando a importância dos fluxos migratórios a partir do Sul Global. É possível verificar, nas considerações sobre este estudo inicial acerca do tema das Cidades Solidárias, a importância da sistematização de dados e informações sobre o programa em diferentes escalas no território latino-americano. De forma complementar, sugere-se a continuidade do estudo a partir da compreensão das intersubjetividades presentes na noção de solidariedade regional no subcontinente como possível contraponto ao discurso dominante, por meio de uma escuta atenta dos imigrantes e das comunidades afetadas pela migração.

## Referências

AGUSTÍN, O. G.; JORGENSEN, M. B. Ciudades solidarias y cosmopolitismo desde abajo. Barcelona como ciudad refugio. *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, v. 17, n. 32, p. 7-24, 2019. ISSN 2448-7783. DOI: <https://doi.org/10.35533/myd.1732.oga.mbj>.

Disponível em: <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2020/06/32-1.pdf/>. Acesso em: set. 2022.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Arica, primera "Ciudad Solidaria" con los refugiados en el norte de Chile. [S.l.], 26 ago. 2011. Disponível em: <https://www.acnur.org/noticias/stories/arica-primera-ciudad-solidaria-con-los-refugiados-en-el-norte-de-chile/>. Acesso em: abr. 2023.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Chile: El programa "Ciudades Solidarias" inicia el 2022 con diez municipios adheridos a lo largo del país. [S.l.] 18 jan. 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/noticias/historias/chile-el-programa-ciudades-solidarias-inicia-el-2022-con-diez-municipios/>. Acesso em: abr. 2023.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. Comité español. Refugiados en Chile: experiencias de solidaridad y resiliencia. [S.l.], maio 2022. Disponível em: [https://eacnur.org/blog/refugiados-en-chile-experiencias-de-solidaridad-y-resiliencia-tc\\_alt45664n\\_o\\_pstn\\_o\\_pst/](https://eacnur.org/blog/refugiados-en-chile-experiencias-de-solidaridad-y-resiliencia-tc_alt45664n_o_pstn_o_pst/). Acesso em: abr. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Alto Comissário da ONU para Refugiados elogia América Latina pelo compromisso com a inclusão de todos que precisam de proteção. Quito, 23 jun. 2021. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/2021/06/23/alto-comissario-da-onu-para-refugiados-elogia-america-latina-pelo-compromisso-com-a-inclusao-de-todos-que-precisam-de-protecao/#:~:text=Quito%20\(Ecuador\)%2C%2023%20de,de%20refugiado%20e%20outras%20pessoas](https://www.acnur.org/portugues/2021/06/23/alto-comissario-da-onu-para-refugiados-elogia-america-latina-pelo-compromisso-com-a-inclusao-de-todos-que-precisam-de-protecao/#:~:text=Quito%20(Ecuador)%2C%2023%20de,de%20refugiado%20e%20outras%20pessoas.). Acesso em: abr. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Interiorização. [S.l.], [2023?]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/temas-especificos/interiorizacao/>. Acesso em: abr. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Síria. [S.l.], [2022?a]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/siria/>. Acesso em: set. 2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. Soluções duradouras. [S.l.], [2022?b]. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/solucoes-duradouras/>. Acesso em: set. 2022.

BREITENVIESER, C. B. (Ed.). **I Relatório Cidades Solidárias Brasil**: proteção e integração de pessoas refugiadas no plano local. Brasília, DF: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf/>. Acesso em: set. 2022.

CASTLES, S.; WISE. R. D. Introduction. In: CASTLES, S.; WISE. R. D. (Eds.). **Migration and development**: perspectives from the South. Geneva: International Organization for Migration, 2008. p. 1-14.

DECLARAÇÃO E PLANO DE AÇÃO DO MÉXICO PARA FORTALECER A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS NA AMÉRICA LATINA. Cidade do México, 2004. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf). Acesso em: set. 2022.

GOBIERNO DE CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. **Servicio Nacional de Migraciones. Registros Administrativos**. Santiago de Chile, [2023]. Disponível em: <https://serviciomigraciones.cl/estadisticasmigratorias/registrosadministrativos/>. Acesso em: abr. 2023.

GODOY, M.; BAUDER, H. Ciudades santuario y solidarias en América Latina: una revisión de literatura. **Migración y Desarrollo**, Zacatecas, v. 19, n. 36, p. 89-113, 2021. ISSN 2448-7783. DOI: <https://doi.org/10.35533/myd.1936.mg.hb>. Disponível em: <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2021/07/36-4.pdf/>. Acesso em: set. 2022.

GOVERNO DO BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Painel interativo de decisões sobre refúgio no Brasil. Decisões de mérito.** [S.l.], 2023. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTk3OTdiZjctNGQwOC00Y2FhLTgxYTctNDNIN2ZkNjZmMwViliwidCI6ImU1YzM3OTgxLTY2NjQtNDEzNC04YTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOjh9&pageName=ReportSection/>. Acesso em: abr. 2023.

MCAULIFFE, M.; TRIANDAFYLLIDOU, A. (Eds.). **World Migration Report 2022.** Geneva: International Organization for Migration, 2021. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022/>. Acesso em: set. 2022.

MEMÓRIA GLOBO. **Terremoto no Haiti.** [S.l.], 28 out. 2021. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/terremoto-no-haiti/noticia/terremoto-no-haiti.ghtml/>. Acesso em: mar. 2023.

MENDOZA, A. N. Orientaciones actuales de la política migratoria con una visión desde el Sur Global. **Migración y Desarrollo**, Zacatecas, v. 17, n. 33, p. 107-131, 2019. ISSN 2448-7783. DOI: <https://doi.org/10.35533/myd.1733.anm>. Disponível em: <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2020/06/33-5.pdf>. Acesso em: set. 2022.

MOREIRA, J. B. Refugiados no Brasil: reflexões acerca do processo de integração local. **Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana – REMHU**, Dossiê "Migrações Forçadas", Brasília, v. 22, n. 43. p. 85-98, dez. 2014. DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880004306>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/remhu/a/zCtfF6R6PzQJB6bSgts8YWF/?lang=pt/>. Acesso em: abr. 2023.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados.** Genebra, 1951. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: set. 2022.

OBSERVATÓRIO DAS MIGRAÇÕES EM SÃO PAULO. **Imigrantes Internacionais Registrados no Brasil.** Campinas,

[2022]. Disponível em: <https://www.nepo.unicamp.br/observatorio/bancointerativo/numeros-imigracao-internacional/sincretismo-migra/>. Acesso em: mar. 2023.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. **Alcades de Recoleta, Estación Central y Quilicura visitan Estados Unidos junto a OIM, para compartir buenas practicas comunales sobre inclusión social de migrantes.**

[S.l.], 24 mar. 2017. Disponível em: <https://chile.iom.int/es/alcades-de-recoleta-estacion-central-y-quilicura-visitantes-estados-unidos-junto-oim-para-compartir-buenas-practicas-comunales-sobre-inclusion-social-de-migrantes/>. Acesso em abr. 2023.

PORTES, A. Migration and development: a conceptual review of the evidence. In: CASTLES, S.; WISE, R. D. (Eds.). **Migration and development: perspectives from the South**. Geneva: International Organization for Migration, 2008, p. 17-42.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Executive Committee 56th session. Conclusion on Local Integration n. 104 (LVI)**. [S.l.], 2005. Disponível em: <https://www.unhcr.org/4357a91b2.html/>. Acesso em: set. 2022.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global trends in forced displacement 2021**. Copenhagen: UNHCR Global Data Service, 2022. Disponível em: <https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021/>. Acesso em: set. 2022.

WISE, R. D. Reflexiones en torno a la teoría y a la práctica de la relación entre migración y desarrollo: una perspectiva del Sur. **Migración y Desarrollo**, Zacatecas, v. 16, n. 31, p. 13-39, 2018. ISSN 2448-7783. DOI: <https://doi.org/10.35533/myd.1631.rdw>. <https://estudiosdeldesarrollo.mx/migracionydesarrollo/wp-content/uploads/2020/06/31-2.pdf/>. Acesso em: set. 2022.



# **Desenvolvimento Territorial em Perspectiva: Diálogo entre Desenvolvimento, Território e Desenvolvimento Rural em Países da América Latina**

Taciane Lais da Silva Velazquez  
Virginia Elisabeta Etges

## **Introdução**

A palavra desenvolvimento remete a avanços no campo econômico e social, está relacionada com palavras-chave como progresso, crescimento, modernização, bem-estar, mercado, planejamento, população, produção, igualdade, pobreza, participação, meio ambiente e necessidade. Desenvolvimento também aparece associado a melhores condições de vida, referindo-se ao crescimento econômico, social, cultural ou político (Escobar, 2007). Além disso, a palavra dá nome a distintas instituições, como bancos internacionais, agências governamentais, agências de desenvolvimento e, também, a grande número de projetos e programas de governos. A partir da Segunda Guerra Mundial passou a ser utilizada para tratar de temas teóricos específicos da economia, uma forma de resposta à situação de pobreza em que grande parte da população do mundo vivia. Na mesma época a palavra desenvolvimento fomentou seu contraponto, o termo subdesenvolvimento, visando expor a situação dos países mais pobres, uma forma de insinuar que algumas nações estariam mais avançadas que outras, sugestionando que todas as nações deveriam seguir um único caminho rumo a reestruturação do capitalismo (Escobar, 2007).

A necessidade dessa reconfiguração do capitalismo se referia a uma relativa desconcentração de controle do poder, sobretudo, com relação ao trabalho e aos meios de produção, como resultado de uma luta global pela eliminação do colonialismo na Ásia, África

e Oceania, e da formação de novos Estados nacionais e pós-coloniais, alguns destes por meio de revoluções políticas e sociais, como foi o caso da China, Índia, Argélia, Vietnã e Cuba. De acordo com Aníbal Quijano (2000), sociólogo e um dos principais pesquisadores do pensamento *decolonial*, inspirado em autores como José Carlos Mariátegui e Victor Raúl Haya de la Torre, muitos destes processos ocorreram com a intenção de romper com o sistema capitalista e, ainda que terminassem com ideais frustrados, o desejo pelo desenvolvimento se tornou globalizado (Quijano, 2000). *“El supuesto dominante era que el desarrollo es una cuestión referida a países o regiones, no a un dado “patrón de poder”* (Quijano 2000, p. 78). O desenvolvimento era, principalmente, a modernização, a qual visava a padronização do desenvolvimento via sistema capitalista.

Um marco importante, neste sentido, foi o discurso do presidente Harry Truman em 1949, o qual anunciou um programa de desenvolvimento, considerado por ele como “justo e necessário” para solucionar os problemas dos países “subdesenvolvidos”, baseado na ideia de aumento da produção (Gudynas, 2011; Escobar, 2007). Neste discurso, coloca a ideia de desenvolvimento totalmente atrelada à economia, focada no crescimento econômico, afirmando que por meio do crescimento econômico os problemas relacionados ao bem-estar, desigualdade e pobreza seriam resolvidos. *“[...] el capital, la ciencia y la tecnología eran los principales componentes que harían posible tal revolución masiva. Solo así el sueño americano de paz y abundancia podría extenderse a todos los pueblos del planeta”* (Escobar, 2007, p. 20).

Escobar (2007), antropólogo colombiano e importante pesquisador da antropologia do desenvolvimento, afirma que mesmo diante de adversidades, muitos países latino-americanos trataram de reconstruir suas economias com maior autonomia, utilizando-se do fomento do Estado via industrialização após a Segunda Guerra Mundial. A participação da organização sindical na vida política alcançou importantes conquistas, principalmente no que se referia a maior participação das classes populares na busca

por justiça social e na busca por consolidação da própria democracia. O discurso do desenvolvimento ganhou força com a guerra fria e a necessidade de abertura de novos mercados e, também, com o temor ao comunismo e à superpopulação (Escobar, 2007).

A aplicação linear do conceito de desenvolvimento se ancorava quase totalmente na ideia de progresso da base material, econômica e produtivista. Os principais estudiosos que se debruçaram a entender esses processos no século XIX foram David Ricardo, William Petty, Friedrich List, Karl Marx e Alfred Marshall. Já no século XX, estudiosos como Michal Kalecki, John M. Keynes y Nicholas Kaldor realizaram importantes aportes teóricos. Contudo, a ideia de desenvolvimento como um processo linear, com conotação darwinista de evolução biológica das espécies, influenciou o conceito de desenvolvimento no final do século XX (Gudynas, 2011). A concepção evolucionista do desenvolvimento impulsionou as teorias de modernização e as etapas do desenvolvimento econômico de Rostow (1961), com um caráter progressivo, ordenado e estável.

Essa vertente sociológica fortaleceu a ideia de copiar o exemplo de modelo modernizador de desenvolvimento das sociedades ocidentais, ajustando-o para aplicá-lo na América Latina, com a intenção de tirar a população latino-americana do atraso. *“Se insistía en que el tema central era el crecimiento y no la distribución, y desde ese tipo de posturas se cimentó la insistencia en apelar a indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB)”* (Gudynas, 2011, p. 112). Neste período, houve outro fator que influenciou as estratégias de desenvolvimento, que foram as intervenções públicas na economia. Havia a necessidade de planejamento e/ou ação governamental, as quais estavam legitimadas pelo keynesianismo (Escobar, 2007). O Estado passou a ser o principal protagonista no estímulo ao crescimento econômico, se destacando como o ator fundamental para a superação dos problemas das nações. Nos países capitalistas surge o *Welfare State*, já nos países socialistas, foi possível em poucas décadas, por meio da centralização, reduzir a pobreza (Silva, 2012).

Celso Furtado (1975) afirmava que o desenvolvimento econômico apresentado nesses moldes era um mito que estava concentrado em objetivos abstratos, como o crescimento financeiro e as exportações. O autor toma como base uma importante análise da história econômica e realiza uma crítica ao mimetismo cultural dos países mais ricos. No entanto, esse discurso sobre desenvolvimento como sinônimo de desenvolvimento econômico não foi superado, apenas apresentado com novas roupagens, fácil de perceber nos palanques políticos da América Latina. É ilusório pensar que territórios mais pobres irão gozar dos mesmos recursos e ter a mesma forma de vida que os territórios mais ricos têm. De acordo com Furtado (1975), isso é irrealizável, essa ideia foi criada para motivar as pessoas em situação de pobreza, ou países “subdesenvolvidos”, a aceitar grandes sacrifícios para imitar e valorizar o padrão de vida dos países mais ricos, ditos “desenvolvidos”, o que legitimaria destruir suas formas de vidas, consideradas como uma cultura arcaica.

A defesa e campanha em prol do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento continua no século XXI, o qual seria alcançado por meio do aumento das exportações e dos investimentos. O mito do desenvolvimento está ancorado justamente neste ponto. Segundo Rist (2002), o mito do desenvolvimento pode ser comparado com uma crença moderna, que não pode ser confundida com ideologia, pois uma ideologia se discute, a qual pode ser, por exemplo, liberal, comunista ou social democrata, e admite a diversidade de perspectivas sociopolíticas. Enquanto isso, o desenvolvimento constitui-se como uma crença, um tipo de certeza coletiva que é indiscutível, como um elemento da religião moderna.

Alguns autores como Rist, Escobar, Esteva, Quijano e Sachs se dedicaram a esmiuçar o mito do desenvolvimento, bem como revelar as consequências negativas que o discurso desenvolvimentista, com pretensão de um crescimento econômico perpétuo, apresentou por todo o mundo. A utilização de tal discurso, ancorado no mito do progresso, vem sendo reinventado

com novas roupagens, mas segue fracassando e estes insucessos fazem parte do motor que faz girar o sistema capitalista (RIST, 2002). Escobar (2007) corrobora a concepção de Rist, contudo, de forma mais aproximada à crítica a modernidade, apresentando certa afinidade com projetos que possam ser transformadores e não tão radicais. O autor acredita que a valorização das heterogeneidades locais pode proporcionar esquemas territorializados de desenvolvimento alternativo, fortalecendo a crítica ao discurso desenvolvimentista totalizante que inventou o terceiro mundo.

A questão levantada pelos autores não propõe romantizar os movimentos sociais e os povos e comunidades tradicionais, ou colocar sobre eles a responsabilidade de exercer uma força contra hegemônica. Diferente disto, o que demonstra com o resultado de suas pesquisas são alternativas criadas pela sociedade civil organizada que conseguem escapar das “*trampas*” colocadas pelo discurso do desenvolvimento como progresso econômico. É fato que as iniciativas são implementadas em diferentes realidades e, por consequência disto, geram distintos impactos e resultados que acabam por demonstrar a influência da base social. O contexto territorial e suas particularidades de formação socioespacial é determinante nos projetos de desenvolvimento, os quais sofrem alterações de acordo com a realidade em que são construídos e/ou implementados.

Sendo assim, o objetivo deste capítulo é analisar os contextos socioespaciais e as fundamentações teóricas que originaram as Políticas de Desenvolvimento dos Territórios Rurais no Brasil e no México. Para tanto, a abordagem metodológica utilizada foi o materialismo histórico-dialético, com ênfase na tradição marxista latino-americana. O levantamento de dados foi realizado por meio de dados secundários, em fontes bibliográficas e documentais. Dessa forma, o texto está subdividido em três partes além desta introdução. Na primeira parte discutimos a colonialidade do desenvolvimento latino-americano, na segunda abordamos as temáticas referentes ao território, desenvolvimento rural e políticas

públicas na América Latina e, por fim, apresentamos as considerações finais.

## **A colonialidade do desenvolvimento latino-americano**

Autores como Quijano e Escobar, que se dedicam a estudos pós-colonialistas e utilizam fontes de inspiração latino-americanas, as quais são fundamentais para a construção da crítica à modernidade/colonialidade, vêm recebendo maior atenção no campo acadêmico atualmente.

Quijano (2000) associa colonialidade à modernidade, afirmando que uma questão não pode ser entendida sem a outra. Conceitos como colonialidade do poder e ferida colonial estão diretamente ligados ao desenvolvimento do capitalismo desde a colonização das Américas, em que todas as formas de vida e reprodução social não identificadas como europeias foram classificadas como inferiores, processo que pode ser caracterizado como violência cultural. A teoria da modernização em nenhum momento justificou porque a cultura de determinadas populações era superior à de outras. Entretanto, hoje sabe-se que essa “superioridade” estava muito mais atrelada a diferentes modos de vida do que à cultura propriamente dita, como uma situação natural de diferenciação entre “desenvolvidos” e “subdesenvolvidos”.

Ao tomar como base teórica o materialismo histórico-dialético, essa superioridade cultural é atribuída ao sistema capitalista que atua em múltiplas escalas, promovendo a dependência externa e estrutural de populações locais. Esse padrão eurocêntrico é o que se caracteriza como padrão mundial do sistema capitalista desde o século XVIII (Quijano, 2000). No entanto, Quijano (2000, p. 81) afirma que na atualidade *“su hegemonía mundial es ahora, final y quizás definitivamente, contestada desde todos los ámbitos dominados, donde no sólo vive la subalternidad, sino también comienza a constituirse una alternidad”*.

Em países da América Latina, como Brasil e México, essa discussão já é razoavelmente conhecida, mas pouco relacionada com o debate sobre desenvolvimento. De acordo com Radomsky (2011), existe uma carência de discussões que se utilizem da perspectiva teórica da modernidade/colonialidade/descolonização e que façam uma leitura da realidade latino-americana nessa perspectiva, pois ainda são poucos os autores do meio acadêmico que se dedicam a essa temática. A maioria das abordagens são timidamente desconstrutivas e pouco questionadoras do eurocentrismo, o que se apresenta como um grande desafio teórico e prático. Há a necessidade de superação da subjugação dos sistemas de conhecimento das comunidades tradicionais, bem como, da recuperação de saberes dessas populações, como indígenas e comunidades quilombolas, entre outras, fortalecendo a perspectiva de que desenvolvimento não se constitui apenas do saber científico, tampouco na modernidade ocidental, mas também na ancestralidade e nas ontologias não ocidentais.

O Estado é um ator importante, no sentido de determinar a perspectiva de desenvolvimento a ser adotada como referência, pois o conceito pode ser transmutado quando é apropriado politicamente (Radomsky, 2011). A constituição equatoriana, por exemplo, incluiu na nova Constituição Política do Estado premissas relacionadas a um Estado plurinacional, mencionando questões que colocam em prioridade o projeto coletivo de viver bem, traduzido no conceito de *buén viveir*, inserido no texto constitucional por meio de pressões sociais e do movimento indígena equatoriano (Viñán, 2005).

Ao tomar por base a noção de desenvolvimento associada a um projeto coletivo de viver bem, estão acionados alguns conceitos como participação social, igualdade de gênero, pluralismo cultural, os quais valorizam sobretudo a cultura, os bens naturais e as tradições ancestrais, e se organizam de forma social e política bem mais participativa do que a concepção de desenvolvimento eurocêntrica, na qual prevalece o princípio do desenvolvimento econômico homogeneizante.

Quijano (2000, p. 74) propõe uma reflexão a partir da pergunta “¿Qué es pues lo que se desarrolla?”, e se utiliza da resposta de Immanuel Wallerstein, para afirmar que o que se está desenvolvendo não é um país ou um território e sua população, mas sim um “*patrón de poder*”. As sociedades capitalistas mantêm um padrão de dominação, exploração e de conflitos, os quais se articulam nas relações de trabalho. Na América Latina já faz mais de 500 anos que essas relações mercantilizadas do trabalho se estabeleceram. Esse modelo se impôs com sucesso sobre as demais formas de desenvolvimento que existiam nesse território. Contudo, esse mesmo padrão capitalista que é exercido globalmente, não ocorre da mesma forma em todo o mundo. Na verdade, o capitalismo se articula de diversas formas em múltiplos espaços-tempos, em diferentes contextos históricos e distintas estruturas, configurando um único padrão mundial com todos eles. Conforme Quijano (2000, p. 75) “*tales espacios-tiempos se diferencian por el modo y el nivel de ese patrón de poder*”.

En ese sentido, la sistemática relación histórica entre el proceso de desarrollo de la sociedad capitalista y del desarrollo del moderno Estado-nación en un dado espacio de dominación o país, implica, necesariamente, el correspondiente desarrollo de la democracia en las relaciones sociales y en las relaciones políticas, ya que el moderno Estado-nación es más nacional y más fuerte sólo en tanto y en cuanto es más democrática la sociedad y en consecuencia más democráticas las formas y niveles de representación política en el Estado, de todos y de cada uno de los sectores de interés social (Quijano, 2000, p. 77).

Na América Latina essas relações democráticas são mais frágeis e em consequência, colocam as populações em situação vulnerável e com menor representatividade perante o padrão de poder globalizado. Isso, também é um dos reflexos da trajetória histórica de colonização do território latino-americano, em que a raça foi colocada como uma questão de controle de poder onde os brancos se consideravam uma raça naturalmente superior e exerciam, desde o momento da independência, o poder e o controle

de Estado, mesmo sendo minoria. *“La colonialidad del poder era la base misma de la sociedad”* (Quijano, 2000, p. 85). O que por consequência dificultou o exercício da democracia na sociedade, pois a colonialidade do poder tornava a nacionalização da sociedade latino-americana praticamente impossível, tendo em vista que qualquer tipo de democratização, por menor que seja, necessita ter o mínimo de representatividade e identidade nacional (Quijano, 2000).

O poder econômico capitalista, que segundo Quijano (2000) atualmente é conhecido como globalização, ainda permanece no comando, agora representado pelos múltiplos atores que mantêm o padrão de acumulação de capital. Esse poder econômico exerce pressão para enfraquecer a democracia, induzindo a sociedade e o Estado a seguirem em condição de dependência. Assim, na medida em que essas pressões se desenvolvem, aumentam as possibilidades de crescimento do capitalismo em todos os territórios, pois o capitalismo mundial necessita fundamentalmente do Estado, mas necessita-o o menos democrático e nacional possível (Quijano, 2000).

Escobar (2007), aponta que uma aproximação possível na busca de alternativas, que se daria nas práticas de resistência de grupos de base que realizam enfrentamentos a projetos de desenvolvimento dominantes. A realização de pesquisas em territórios e comunidades que trabalham na articulação do discurso e da prática de desenvolvimentos alternativos pode ser um caminho para entender, a partir de outra visão, a situação de vivência cultural em relação ao desenvolvimento. Talvez a chave para analisar as alternativas de desenvolvimento nos territórios considerados como “subdesenvolvidos” ou “terceiro mundo” seja a mudança de perspectiva, buscando entender a cultura, as heterogeneidades, e sobretudo, escutando essas populações. Esse processo deve utilizar a teoria como um conjunto de formas de conhecimento em disputa, as quais possuem suas vertentes em distintas culturas e, de forma simultânea, inseri-las em estratégias políticas concretas (Escobar, 2007).

En el fondo de la investigación de alternativas yace el hecho claro de la diferencia cultural. Las diferencias culturales encarnan – para bien o para mal, cuestión importante para las políticas de investigación e intervención – posibilidades de transformar las políticas de representación, es decir, de transformación de la vida social misma. De las situaciones culturales híbridas o minoritarias pueden surgir otras formas de construir la economía, de asumir las necesidades básicas, de conformarse como grupos sociales. La mayor promesa política de las culturas minoritarias es su potencial para resistir y subvertir los axiomas del capitalismo y la modernidad en su forma hegemónica (Escobar, 2007, p. 376).

Portanto, a heterogeneidade cultural é um fator político potente, mas é evidente que o poder do capital e as novas tecnologias não estão direcionadas à defesa das minorias. Ainda assim, a reconstrução das subjetividades marcadas por múltiplas tradições e culturas se apresenta como uma alternativa viável e real, obviamente considerando os processos históricos. Nesse contexto de descolonização coloca-se o desafio de construção de um Estado que garanta um projeto de nação aos seus territórios, dando a oportunidade de construção de visões e práticas inovadoras que possam repercutir em várias escalas e dimensões, com proposta de construção do desenvolvimento alternativo, que permita ir além do crescimento econômico e romper com relações de dependência.

### **Território, Desenvolvimento rural e Políticas Públicas na América Latina**

A espacialidade do desenvolvimento requer muita atenção, o que requer ir muito além da supervalorização das ações locais. Se faz necessária a compreensão das questões complexas de natureza histórico-estrutural e levar em consideração as particularidades e diversidades regionais dos distintos territórios. O capital busca transformar todos os processos de desenvolvimento em seu predicado, incluindo o território (Brandão, 2008). Não se trata de romantizar a possibilidade de consolidar um novo padrão de

desenvolvimento somente a partir do local, depositando todas as expectativas no potencial endógeno de determinada localidade. Ou seja, não é possível negar as questões estruturais que se articulam, todos os conflitos estabelecidos, e tampouco, as classes sociais antagonicas.

Se faz necessária a compreensão da lógica capitalista, do “*patrón de poder*” de acumulação de capital, para compreender as ferramentas de ação por ele utilizadas, pois um projeto de nação passa também pela disputa dos meios de produção e do Estado. As relações de classe, analisadas na perspectiva da divisão social do trabalho, precisam ser interpretadas em todas as escalas, tendo em vista que a globalização se utiliza das mesmas para articular as estratégias de acumulação capitalista.

Brandão (2008, p. 52), pesquisador brasileiro da área do planejamento urbano e regional, afirma que “o sistema capitalista aperfeiçoou seus instrumentos, inclusive o manejo mais ágil das escalas e a capacidade de utilização do espaço construído”. Smith (1988), geógrafo escocês e importante pesquisador da geografia crítica, explica que esse processo faz parte da geografia específica do capitalismo, das suas contradições e da tendência em promover a diferenciação e a igualização das condições de produção.

O modo de produção capitalista visa, historicamente, à homogeneização e diferenciação dos territórios. O processo de globalização se faz simultaneamente produzindo fragmentações, diferenciações, pois se por um lado o modo de produção capitalista tende à homogeneização da lógica de reprodução do capital, por outro lado, esse mesmo capital valoriza as diferenças, e promove desigualdades no território nacional (Smith, 1988; Palloix, 1978). Para Milton Santos (2006), geógrafo e pesquisador brasileiro, o espaço geográfico é uniformizado pela globalização, contudo, afirma que não existe um espaço global, mas espaços da globalização. Aponta a necessidade de análise sistemática da realidade territorial em seu tempo histórico atual:

[...] ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que se anteponha à globalização perversa e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização. [...] o Lugar - não importa sua dimensão - é, espontaneamente, a sede da resistência, às vezes involuntária, da sociedade civil, mas é possível pensar em elevar esse movimento a desígnios mais amplos e escalas mais altas. Para isso é indispensável insistir na necessidade de um conhecimento sistemático da realidade, mediante o tratamento analítico do território, interrogando-o a propósito de sua própria constituição no momento histórico atual (Santos, 2006, p.174).

De acordo com Santos (2006, p. 230) “o território termina por ser a grande mediação entre o Mundo e a sociedade nacional e local, já que, em sua funcionalização, o “Mundo” necessita dos lugares, segundo as virtualidades destes para usos específicos”. Desse modo, em um momento específico se dão as escolhas de determinados lugares e não de outros e nessa movimentação, acontece a modificação da totalidade dos lugares e do espaço.

Portanto, entende-se que existem complexas configurações de escalas, as quais são resultantes da heterogeneidade territorial, mas também, tensionadas pelo modo de produção dominante, o “*patrón de poder*”. Nesse sentido, o território é percebido como um espaço de resistência, movido por coalizões e tensões geradas pelas relações de poder que nele se manifestam. O território, dessa forma, é também mobilizado pelas expressões dos atores sociais nos processos históricos, políticos, sociais, econômicos, culturais e ambientais particulares, a partir das quais potencialidades de desenvolvimento socialmente justo e equitativo podem ser identificadas e fomentadas. Nas palavras de Santos (2000, p. 104-105), “o território usado constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes”, o que nos orienta a pensar processualmente a formação socioespacial, a região, e a estrutura global da sociedade. De acordo com essa perspectiva, o território se apresenta como um campo privilegiado para a análise da complexidade do seu uso.

Assim, de acordo com Reis (2006), o que acontece de fato é muito mais contingente, dependendo da formação sócio-histórica do território e seus processos, pois a interpretação das dinâmicas que ocorrem nas diversas escalas depende da genealogia do território, as quais promovem as mudanças. Favareto (2015, p. 20) afirma que é necessário ir mais adentro na compreensão e alerta, que “é preciso focalizar as interdependências entre o todo e as partes e para a dialética que, dessa composição, conforma o real”.

Desse modo, a escala do Estado não é decisiva no processo de acumulação capitalista e da própria reprodução do mesmo. Existem grandes problemas estruturais, os quais provocam crises e impactos nos territórios, porém, a gestão do território está constantemente em disputa, tanto pelo Estado Nacional, pela sociedade como também, pelo mercado. Essas correlações de forças, relações de poder, tensões e conflitos que existem em uma macroestrutura se manifestam no território. Nessa perspectiva, países da América Latina, como Brasil e México começam a introduzir mudanças importantes nas estratégias de desenvolvimento dos territórios, incorporando novas institucionalidades que apontam para a necessidade de políticas com caráter territorial e regional.

Uma das orientações, neste sentido, foi impulsionada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), “*un organismo regional de las Naciones Unidas, creado en 1947, en Santiago de Chile, en el que los estructuralistas tuvieron un peso destacado en la corriente ideológica conocida como desarrollismo*” (Kay, 2007, p. 4), a qual teve muita influência em todo território latino-americano após a Segunda Guerra Mundial. Essa corrente de pensamento previa o aumento dos gastos governamentais em projetos de desenvolvimento, pois o Estado era considerado o ator principal responsável pelas mudanças econômicas, sociais e políticas, por meio do planejamento econômico. O Estado era visto como o agente modernizador, e para isso a industrialização era a principal estratégia (Kay, 2007).

Cuestionaba los efectos asimétricos del comercio internacional que beneficiaba más a los países desarrollados del centro que a los países subdesarrollados de la periferia. Para superar el deterioro de los términos del intercambio los estructuralistas abogaban por la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Aunque criticaban las relaciones desiguales entre el centro y la periferia ellos no proponían un cambio revolucionario y una transición hacia el socialismo sino más bien una forma de capitalismo de estado (Kay, 2007, p. 4).

A agricultura passou a ter um papel estratégico no fornecimento de matérias primas para a indústria, na disponibilização de mão de obra barata, no abastecimento das cidades com alimentos, regulando os preços dos produtos e evitando a importação de alimentos, assim como no abastecimento das indústrias com matérias primas agropecuárias e florestais e na geração de mercado para esses produtos industriais. No entanto, a agricultura não conseguiu sustentar toda essa demanda deste projeto de industrialização. Um dos principais entraves era a estrutura fundiária da América Latina, que *“por primera vez, en algunos países la balanza comercial agropecuaria se tornó deficitaria o negativa, o sea el valor de las importaciones agropecuarias superaban al valor de las exportaciones agropecuarias”* (Kay, 2007, p 5).

Além disso, a estrutura agrária baseada em latifúndios era injusta e perpetuava a pobreza, bem como, as desigualdades sociais. Como estratégia de reverter tal situação, os estruturalistas pensaram políticas públicas voltadas à agricultura, como extensão rural, investimentos em pesquisa e disponibilização de crédito subsidiado. Mas, independentemente dos esforços a favor da reforma agrária, os governos latino-americanos eram muito frágeis para lograrem estabelecer uma intervenção mais significativa. O que de fato ocorreu foi a promoção do modelo de agricultura capitalista, fortalecida, a partir da década de 1950, pela *“Revolução Verde”*, resultando no aprofundamento das desigualdades sociais no meio rural. Mesmo assim, esse processo possibilitou um estímulo à institucionalidade da sociedade rural. *“Sindicatos rurales, cooperativas y asociaciones pasaron a integrar el campesinado en la economía, la sociedad*

*y la arena política nacionales*” (Kay, 2007, p. 5). Contudo, a solução dos problemas do desenvolvimento rural enfrentados na época, proposto pelos estruturalistas e desenvolvimentistas, foram buscados no cerne do sistema capitalista.

Organizações internacionais consideraram como frustradas as políticas de reforma agrária, passando a dar mais ênfase para projetos que priorizassem a qualidade de vida dos “pobres” rurais, baseados na ideia de desenvolvimento rural integrado. Passar de uma perspectiva de desenvolvimento rural produtivista para uma visão mais integrada, se apresentava como um enorme desafio, principalmente pela fragilidade de instituições e governos capazes de levar este projeto adiante. Nesse contexto, o conceito de Desenvolvimento Rural Integrado (DRI) foi implementado em alguns países da América Latina, na década de 1980, por influência de atores como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Entretanto, as políticas implementadas neste sentido tinham um viés centralizador e com ações estabelecidas de cima para baixo (IICA, 2012).

Diante do exposto, ficam evidenciados dois projetos políticos: um voltado às demandas de mercado, baseado em uma estrutura fundiária concentrada; o outro, focado nas discussões pautadas pelos sindicatos e movimentos sociais sobre a necessidade de reconhecer a categoria da agricultura familiar, o que criou um contexto de disputa entre duas arenas políticas, que tenciona para uma grande mudança na agenda das políticas públicas e no cenário da macroeconomia. Ao final dos anos 1980 e início dos anos 1990, alguns pensadores estruturalistas dedicados à compreensão do enfoque da dependência, contribuíram para a emergência do neoestruturalismo. Nesse período se manteve a lógica do Estado como ator principal, mas ele deixa de ser o empreendedor e passa a ser gerenciador/administrador de conflitos. Passa-se a entender que a industrialização não é suficiente para alcançar o desenvolvimento e que se faz necessário agregar à industrialização a produção de bens intensivos em tecnologia.

Outros marcos importantes na concepção sobre desenvolvimento, nesse período, foram a criação de uma divisão territorial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1994 e, em 1996, a publicação do relatório do Banco Mundial “A nova visão do desenvolvimento rural”, os quais apontam impactos e consequências do modelo de desenvolvimento implementado até então. Também na década de 1990 o desenvolvimento sustentável entra em pauta, em que o termo sustentabilidade é agregado ao conceito de desenvolvimento rural, o qual começa a integrar o discurso político, apresentando uma mudança nas concepções vigentes até então. Porém, de acordo com Vizeu *et al.* (2012, p. 579-580):

[...] o modelo dominante do desenvolvimento sustentável tanto não questiona a hegemonia do mercado como orientador da atividade produtiva, como pouco discute até que ponto a lógica de produção para o mercado é coerente com o propósito de manutenção da vida no planeta e da redução das injustiças sociais.

No fim dos anos 1990, a maioria dos países da América Latina se preocuparam em elaborar uma série de programas e políticas de desenvolvimento territoriais, principalmente voltadas ao meio rural, como podemos observar na Figura 1 (Sabourin, Massardier, Sotomayor, 2016). Na tentativa de oporem-se à visão de que o desenvolvimento estaria vinculado à industrialização e urbanização dos territórios, os estudiosos da área do desenvolvimento regional, juntamente com os *policymakers* articulados com as demandas da sociedade civil e do poder público perceberam a necessidade de compreender o rural para além de uma categoria passível de ser compreendida apenas em termos setoriais, mas sim territoriais. Isso porque, a grande expectativa com a industrialização como promotora de desenvolvimento foi frustrada. Pinto (2000) afirma que a industrialização ao invés de

acabar com a heterogeneidade estrutural<sup>1</sup>, na verdade, apenas acentuava mais a dualidade entre as estruturas territoriais, o que gera consequências diretas na estrutura periférica.

Além disso, com a emergência de um enfoque territorial voltado ao desenvolvimento rural nos países europeus, suscitou-se um debate voltado à possibilidade de uma replicação do mesmo nos países da América Latina. Algumas entidades como a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o BID, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) e o Banco Mundial estavam estimulando a criação de normas para a adesão ao enfoque territorial. Com isso, desde os anos 2000, os países latino-americanos começaram a implementar várias iniciativas que estão em conformidade com essa perspectiva, entre as quais, destaca-se o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), na Colômbia; o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), na Argentina; a Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), no México; e o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial Rural Sustentável (PRONAT), no Brasil (Ghesti, Silva, 2016).

---

<sup>1</sup> O conceito de “heterogeneidade estrutural” carrega a noção de “dualismo” presente em Furtado e Prebisch que é condenada por Pinto (2000), alegando que tal conceito parte de um caso extremamente abstrato, não captando as implicações e os efeitos deste fenômeno (Medeiros, p. 8, 2019).

**Figura 1** – As políticas de desenvolvimento territorial rural na América Latina

País	Política	Lei	Año
Argentina	Proyecto de desarrollo e pequeños productores rurales – ProInder		1998
	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable - ProFeder		2003
	Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios INTA		2006
Brasil	PRONAF-CMDR	Decreto Nº 1.946, de 28 e junho de 1996	1996
	PRONAT-PDSTR		2003
	PTC Programa Territórios da Cidadania		2008
Chile	Política Regional y territorial SECODIR (Ministerio Interior)		2006
	Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) e PADIS		2008
	Pol. Nac. Desarrollo Rural 2014-24		2013
Colômbia	INCODER (en Ministerio de agricultura)	Ley 388/97 ordenamiento territorial rural Ley 1152	1997
	Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos		2007
	Desarrollo Rural e Territorial, DRET		2009
			2012
Costa Rica	Instituto Nacional de Desarrollo Rural INDER	Ley Fomento Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG	1995
	Grupos de Acción Territorial GAT		2006
			2010
El Salvador	Territórios del Progreso		2008
Equador	Prolocal y Proder	Art. 279 de la Constitución de la República del Ecuador 2013	2007
	Plan Nacional del Buen Vivir		2008
México	Programa Nacional de Solidaridad-PRONASOL	Ley de Desarrollo Rural Sustentable	1990
	Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable		2001
			2008
Uruguai	Mesas de Desarrollo Rural (Ministerio de Ganadería y Agricultura)	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible 18.308	2009
			2007

Fonte: Sabourin; Massardier; Sotomayor (2016). Grifos das autoras

Nesse sentido, as políticas de desenvolvimento territorial na América Latina também vêm com uma proposta de reequilibrar as áreas rurais marginalizadas e valorizar as particularidades dos territórios rurais (Sabourin, Massardier, Sotomayor, 2016). Nesta mesma época, começaram a ser constatados alguns limites da agricultura em promover o desenvolvimento rural, principalmente no âmbito da agricultura familiar, que passou a apresentar tendência declinante na ocupação e na formação de renda das famílias. Esses limitantes eram identificados como consequência de

uma visão setorial e fragmentada da aplicação dos investimentos (Favareto, 2009).

A abordagem territorial passou a ser debatida de maneira mais influente e mais ampla na América Latina após a publicação do trabalho de Schejtman e Berdegué em 2004, os quais entendiam o território como uma construção social, “*un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados*” (Schejtman & Berdegué, 2004, p. 29). Nessa mesma perspectiva, Rambo e Filippi (2014) afirmam que as discussões sobre o desenvolvimento cada vez mais estabelecem relação com o território. A América Latina, seguiu exemplo de experiências internacionais que utilizavam a abordagem territorial, o principal deles foi o Programa *Liasson Entre Actions de Développement de L'Économie Rurale* (LEADER) da União Europeia, implementado em 1991, que propõe uma nova perspectiva de desenvolvimento rural, na tentativa de reverter problemas como êxodo rural em algumas regiões da Europa e a degradação ambiental. A principal estratégia do Programa LEADER era a adoção da abordagem territorial, estimular a competitividade territorial e a valorização multidimensional deste processo, com a incorporação das dimensões econômicas, sociais, ambientais e culturais (Favareto, 2007).

### **Considerações finais**

Ainda que a realidade latino-americana seja histórica-estruturalmente distinta da europeia, a implementação de políticas públicas que relacionam o conceito de desenvolvimento ao enfoque territorial foi um marco importante no início dos anos 2000 em praticamente toda a região. De certa forma, reproduzindo o modelo hegemônico do “*patrón de poder*”, baseado no modelo europeu, mesmo que a orientação dos programas implementados tenha sido a valorização da identidade territorial e a multidimensionalidade do desenvolvimento, as experiências autóctones de

desenvolvimento vivenciadas na América Latina em geral, não foram contempladas. Considera-se que são extremamente válidas todas as experiências de desenvolvimento, mas o fato é que historicamente prioriza-se o modelo padronizado, que não rompe com relações estruturais da sociedade, deixando à margem experiências de desenvolvimento vividas até os dias atuais por comunidades que estabelecem uma outra relação com os meios de produção, com diferentes formas de organização política e social.

Segundo a FAO (2003), políticas com base na nova ruralidade europeia estão mais relacionadas aos novos usos dos territórios rurais direcionadas ao manejo de patrimônios culturais e ambientais, do que propriamente questões estruturais que são, de certa forma, responsáveis pela permanência das desigualdades. O que é muito diferente dos países da América Latina, pois a persistência de processos de subdesenvolvimento, como a reprodução de privilégios e desigualdades estruturais, são algumas marcas deixadas pelos processos históricos decorrentes da colonização e da forma como o *“patrón de poder”* vem sendo implementado ao longo dos séculos.

Sendo assim, a simples transposição de políticas públicas europeias para América Latina, que possui realidades distintas, se apresenta como uma questão bastante complexa (Berdegué, 2019). No período entre 1996 e 2007, vivemos na América Latina um momento de releitura crítica da experiência regional do desenvolvimento rural, o que representou um esforço grande para entender as novas características das nossas sociedades rurais, as quais passaram por grandes mudanças desde a interrupção da crença liberal dos anos 1980.

Dessa forma, aponta-se por meio dos resultados do presente trabalho que a diversidade regional deve ser analisada e identificada de acordo com seu contexto histórico e por meio do reconhecimento das dinâmicas multidimensionais resultantes do uso do território pelos sujeitos que ali vivem. A realização de uma reflexão mais aprofundada da origem das políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina evidenciou a

pertinência da discussão desta temática a partir da análise multiescalar e multidimensional desses processos.

Conclui-se, portanto, que não existe uma receita pronta sobre como promover desenvolvimento territorial. Entretanto, com base nas experiências analisadas no Brasil, no México e na literatura especializada na temática, pode-se afirmar que alguns elementos e diretrizes são fundamentais para avançar neste processo na América Latina. Um destes elementos é o reconhecimento de que quando tratamos de desenvolvimento, devemos ter presente que este é multidimensional, e não supervalorizar a dimensão econômica, ou seja, reconhecer as múltiplas dimensões (ambiental, social, cultural, econômica, política e institucional) de acordo com a realidade, com a identidade e as prioridades de cada território. Apresenta-se como determinante a redução das desigualdades sociais, e não das desigualdades regionais, como prevê o “*patrón de poder*”, pelo contrário, entende-se que a diversidade regional deve ser vista como uma potencialidade para um desenvolvimento equitativo.

## Referências

BERDEGUÉ, Julio. Una mirada crítica al desarrollo territorial rural. In: FERNÁNDEZ, María Ignacia (org.). **Perspectivas para el desarrollo rural latinoamericano: un homenaje a Alexander Schejtman**. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. p. 263-283.

BRANDÃO, Carlos Antônio. 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, M.; MILANI, C. (orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: UFBA, 2008.

CEPAL. Nações Unidas. **Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe**: agendas globales de desarrollo y planificación multinivel. Documentos de Proyecto. Santiago: Naciones Unidas, 2017. Disponível em: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42721/1/S1701079_es.pdf)>.

Acesso em: 12 mai. 2020.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo**: Construcción y deconstrucción del desarrollo. Trad. Diana Ochoa. 1. ed. Caracas/Venezuela: Fundación Editorial El perro y la rana, 2007.

Disponível em: <<https://bibliotecapromocion.msp.gob.ec/greenstone/collect/promocin/index/assoc/HASH018c.dir/doc.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2020.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. **La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina**. FAO: 2003. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-y4524s.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2019.

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

FAVARETO, Arilson. Três Momentos na Evolução Recente da Gestão Social do Desenvolvimento Territorial – Dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural ao Territórios da Cidadania. In: Bacelar, T. *et.al.* **Gestão social dos territórios**. Brasília: IICA, 2009.

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

FURTADO, Celso. **El desarrollo económico**: un mito. Ciudad de México: Siglo XXI, 1975.

GHESTI, J. P.; SILVA, S. P. A Abordagem Territorial do Programa Leader na Europa e sua Transferência Institucional ao Contexto Latino-americano: Uma análise crítica. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental** – IPEA, Brasília, n. 14, jun. 2016. p. 219-231. Disponível em:

<[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_regional/160630\\_bru\\_14.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/160630_bru_14.pdf)>. Acesso em: 26 mai. 2020.

GUDYNAS, Eduardo. Ambiente, sustentabilidade y desarrollo: una revisión de los encuentros y desencuentros. In: REYES RUIZ, J.; CASTRO ROSALES, E. **Contornos educativos de la sustentabilidad**. Guadalajara/México: Editorial Universitaria, 2011. p. 109-144. Disponível em: <<http://ecologiasocial.com/wp-content/uploads/2016/08/GudynasAmbienteDesarrolloEncuentrosMx11.pdf>>. Acesso em: 02 abr. 2020.

KAY, Cristóbal. Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Medios del Siglo Veinte. In: GARCÍA PASCUAL, F. (org.). **El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades**. Madrid: Universitat de Lleida: 2007. p. 337-429. Disponível em: < [https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537\\_all.pdf](https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/29537_all.pdf)>. Acesso em: 23 out. 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN – FAO. **Desarrollo Territorial Rural - Análisis de Experiencias en Brasil, Chile y México**. In: F. BAQUERO; L. BEDUSCHI; C. FALCONI. Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe. 1. ed. Santiago de Chile: FAO, 2007. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/es/desarrollo-territorial-rural-analisis-de-experiencias-en-brasil-chile-y-mexico>>. Acesso em: 15 mai. 2020.

PALLOIX, Christian. **La internacionalización del capital**. Madrid: H. Blume, 1978.

PINTO, Aníbal. Natureza e Implicações da “Heterogeneidade Estrutural” da América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). **Cinquenta Anos do Pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000. v. 2. p. 567–588. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1627/S33098N962Av2\\_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y/](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1627/S33098N962Av2_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y/). Acesso em: 07 jul. 2020.

QUIJANO, Aníbal. El fantasma del desarrollo en América Latina. **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales**, Caracas, v. 6, n. 2, p. 73-90, mai/ago. 2000. Disponível em: <<https://antropologiaeoutraforma.files.wordpress.com/2013/04/quijano-anibal-el-fantasma-del-desarrollo-en-america-latina.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2020.

RADOMSKY, Guilherme F. W. Desenvolvimento, pós-estruturalismo e pós-desenvolvimento A crítica da modernidade e a emergência de “modernidades” alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 75, fev. De 2011. P. 149-162. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v26n75/09.pdf>>. Acesso em: 06. out. 2020.

RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. A abordagem territorial e escalar nos estudos sobre o desenvolvimento rural: uma proposta teórico-metodológica. **Revista Ambiente, Guarapuava**, v. 8, n. 5, p. 699-719, nov. 2012. Edição Especial 1. Disponível em: <<https://revistas.unicentro.br/index.php/ambiencia/article/view/2021/1790>>. Acesso em: 28 jun. 2019.

REIS, José. **Uma Epistemologia do território**. Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2006. Disponível em: <[http://www.uesc.br/cpa/artigos/uma\\_epistemologia\\_territorio.pdf](http://www.uesc.br/cpa/artigos/uma_epistemologia_territorio.pdf)> Acesso em: 13 dez 2017.

RIST, Gilbert. **The History of Development – From Western Origins to Global Faith**. London/New York: Zed Books Ltd. 2002.

ROSTOW, Walter W. **Las etapas del crecimiento económico**. México: Fondo Cultura Económica, 1961.

SABOURIN, E. MASSARDIER, G. SOTOMAYOR, O. As políticas de desenvolvimento territorial rural na América latina: uma hibridação das fontes e da implementação. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública – v.3, nº 1. p. 75-98**, Ecuador, 2016.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

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.

SANTOS, Milton. *et al.* O Papel Ativo da Geografia – Um Manifesto. **Revista Território**, Rio de Janeiro, ano V, n. 9, jul./dez. 2000. Disponível em: <[http://www.laget.eco.br/pdf/09\\_7\\_santos.pdf](http://www.laget.eco.br/pdf/09_7_santos.pdf)>. Acesso em: 04 mai. 2019.

SCHEJTMAN, A.; BERDEGUÉ, J. **Desarrollo territorial rural**. Documentos de Trabajo. Santiago do Chile: Rimisp, 2004.

SILVA, Felipe Prado Macedo da. **Desenvolvimento territorial: a experiência do território do sisal na Bahia**. 2012. 251 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/13551/1/DesenvolvimentoTerritorialExperiencia.pdf>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual: natureza, capital e a produção do espaço**. Trad. Eduardo de Almeida Navarro. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

VIÑÁN, Patricio. La matriz colonial, los movimientos sociales y los silencios de la modernidad. In: WALSH, Catherine (org.). **Pensamiento crítico y matriz (de)colonial: reflexiones latinoamericanas**. Quito/Equador: Abya-Yala, 2005. p. 71-109. Disponível em: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7426/1/Walsh%20C-Pensamiento%20cr%20c3%20adtico%20y%20matriz%20%28de%29%20colonial.pdf>>. Acesso em: 26 mai. 2020.

VIZEU, F.; MENEGHETTI, F. K.; SEIFERT, R. E. Por uma crítica ao conceito de desenvolvimento sustentável. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 569-583, set. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cebape/v10n3/07.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2020.



# **Reservas Extrativistas Costeiras e Marinhas, Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinheiros e a Defesa dos Mares e Rios na Amazônia Brasileira**

Paulo Victor Sousa Lima  
Francisco Javier Araos Leiva  
Edna Ferreira Alencar

## **Introdução**

Neste capítulo analisamos, de forma exploratória, o processo de institucionalização das Reservas Extrativistas (RESEX) Costeiras e Marinhas na região litorânea do estado do Pará. O objetivo é realizar uma análise do contexto histórico de criação dessa categoria de unidade de conservação, que foi inserida na legislação ambiental brasileira, conhecida como Sistema Nacional de Unidade de Conservação da Natureza (SNUC). A criação desse modelo<sup>1</sup> teve como referência o modelo de RESEX estabelecido pelo Estado brasileiro, com o intuito de assegurar aos seringueiros da Amazônia ocidental brasileira o direito a uso exclusivo coletivo, e a gestão social, de uma porção do território nacional para desenvolver atividades extrativistas, de modo a garantir sua subsistência (Allegretti, 1994; Almeida, 2004; Gonçalves, 2001, entre outros).

As RESEXs, são resultado de um movimento de uma categoria social, os seringueiros do estado do Acre, em aliança com

---

<sup>1</sup> Neste modelo é interessante ressaltar que as RESEXs Costeiras e Marinhas não possuem um conceito próprio definido. De acordo com o SNUC as RESEXs são definidas como áreas de domínio público, concedidas às populações tradicionais, cuja subsistência é baseada no extrativismo, além de atividades complementares, como a agricultura familiar e a criação de animais de pequeno porte. O objetivo fundamental dessas reservas é proteger os meios de vida e a cultura desses grupos sociais, garantindo o uso sustentável dos recursos comuns (BRASIL, 2000).

movimento ambientalista e membros da academia – conhecido como socioambientalismo – que ocorreu na Amazônia brasileira no final dos anos 1980 tendo como uma de suas principais liderança política, o seringueiro e líder sindical Chico Mendes assassinado em 1988. Sua atuação inspirou outras categorias sociais marginalizadas, como pequenos camponeses, pescadores artesanais, extrativistas, dentre outros que estavam abrigadas sob o termo “povos da floresta”, a lutarem por direitos sociais e em defesa de seus territórios.

Como exemplo, citamos comunidades pesqueiras artesanais situadas na região costeira do estado do Pará, na Amazônia brasileira. Essas comunidades vivenciavam diversas situações de violações de seus direitos territoriais, envolvendo-se em conflitos com outros grupos pela disputa dos bens comuns costeiros e marinhos. Além disso, elas também enfrentavam ameaças decorrentes do avanço da indústria pesqueira, do turismo e projetos de desenvolvimento, como a construção de rodovias que cortavam seus territórios.

Neste sentido, temos como objetivo apresentar algumas considerações sobre o processo de mobilização política de povos e comunidades locais da região costeira e marinha do litoral do Pará para a criação de áreas protegidas no modelo RESEX, porém, adaptada ao ambiente costeiro e marinho. Dois exemplos relevantes são RESEX Marinha de Pirajubaé (BRASIL, 1992), estabelecida em Santa Catarina em 1992, e a RESEX Marinha de Arraial do Cabo (BRASIL, 1997), criada no Rio de Janeiro em 1997.

As RESEXs Costeiras e Marinhas<sup>2</sup> possuem particularidades que as diferenciam do outro modelo de RESEX, como por exemplo o fato de abranger áreas situadas em espaços terrestres, marinhos e

---

<sup>2</sup> Neste estudo, adotamos o termo “RESEXs Costeiras e Marinhas” para nos referirmos às RESEXs localizadas no litoral brasileiro. Essa é a terminologia utilizada pelas lideranças da CONFREM para abranger também as RESEX que não foram oficialmente designadas com o termo “Marinha” em seus decretos de criação. Um exemplo disso é o decreto que institui a RESEX Mãe Grande de Curuçá e a RESEX de São João da Ponta, no litoral do Pará (BRASIL, 2002).

ambientes e ecossistemas de transição. O reconhecimento dessas especificidades vem sendo reivindicado por lideranças Comissão Nacional de Fortalecimento das Reservas Extrativistas e dos Povos Tradicionais Extrativistas Costeiros e Marinhos (CONFREM<sup>3</sup>) através do conceito “maretório”, termo que destaca a importância de considerar o espaço marinho em conjunto com território terrestre (França, 2022; Nascimento, 2021; Pimentel, 2019; Sousa, 2022).

Neste capítulo, argumentamos que as RESEXse Costeiras e Marinhas não devem ser entendidas como tendo uma relação direta de causa e efeito com o contexto histórico que levou à criação da primeira RESEX no Brasil no ano de 1990. Contudo, é possível identificar aspectos em comum que permeiam os processos sociopolíticos que levaram essas categorias historicamente invisibilizadas, marginalizadas e expropriadas de seus territórios e maretórios, a se organizarem em movimentos sociais, desenvolverem estratégias políticas e formas de resistências que emergem como resultado de conflitos socioambientais na Amazônia brasileira entre as décadas de 1970 e 2000.

No contexto específico do litoral do Pará, podemos citar a mobilização de moradores de comunidades situadas em municípios da região costeira paraense para defender seus territórios e maretórios que levou à elaboração de uma proposta de criação de reservas pesqueiras, como uma estratégia para garantir as condições de subsistência com ênfase na conservação e o uso sustentável do ambiente. Nesse contexto, ressalta-se que já existia uma experiência local de gestão de recursos pesqueiros

---

<sup>3</sup> A CONFREM é uma entidade criada no ano de 2008 com objetivo de representar os interesses dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos a nível nacional (Sousa, 2022). Ao longo dos anos a CONFREM foi ampliando seu horizonte de atuação incluindo em sua agenda outras categorias de unidades de conservação, ademais das RESEXs Costeiras e Marinhas, como as Áreas de Proteção Ambiental, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Parques Nacionais (Sousa, 2022).

denominadas “Reservas Pesqueiras” (Furtado, 1993), pouco mencionada nos estudos sobre as RESEXs Costeiras e Marinhas<sup>4</sup>.

A proposta veio a público durante a realização do I Encontro de Pescadores Artesanais do Médio Amazonas em 1984, realizado no município de Óbidos, no estado do Pará. De acordo com Furtado (1993), esse projeto surgiu paralelo ao processo que envolvia a proposta de movimento dos seringueiros de criar RESEX na Amazônia, por iniciativa de lideranças locais em colaboração representantes do Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras (MONAPE) como uma medida de mitigar os conflitos socioambientais decorrentes da expansão da pesca industrial, da diminuição frequente dos estoques de peixes, do avanço do turismo e da especulação imobiliária, e à invasão de pescadores “de fora” (Furtado, 1993).

O projeto de criação das “Reservas Pesqueiras” tinha como objetivo delimitar territórios para a pesca de subsistência e/ou comercialização, situados em ambientes costeiros e marinhos, e também incluindo águas interiores como lagos, rios, igarapés e outros corpos d’água (Furtado, 1993). Em 1992, comunidades de pescadores reunidos pelo MONAPE em um encontro na cidade de Belém, capital do estado do Pará, com o apoio do então Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNPT), órgão vinculado ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), discutiram a proposta de criação de reservas pesqueiras (Furtado, 1993).

Durante as discussões, surgiu a proposta de estabelecer a Reserva de Crispim, situada no município de Marapanim, no litoral

---

<sup>4</sup> Neste contexto vale destacar que as “Reservas Pesqueiras” podem ser consideradas como uma das primeiras experiências de gestão de recursos pesqueiros por meio de pactos ou acordos de uso de territórios, envolvendo os residentes das comunidades locais, sem a intervenção direta do Estado. Enquanto que, as RESEXs Costeiras e Marinhas são amparadas pela legislação ambiental, como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), e oferecem uma estrutura formalizada para a gestão participativa e sustentável dos recursos naturais, envolvendo a atuação conjunta das comunidades e do Estado.

do Pará, como uma estratégia de reagir às ameaças de degradação dos ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos, bem como à integralidade sociocultural das comunidades tradicionais devido à especulação imobiliária e ao turismo desordenado (Furtado, 1993). No entanto, essa proposta não saiu do papel.

Podemos observar que a proposta de criação das “Reservas Pesqueiras” é um exemplo de estratégias de resistência forjadas por movimentos e organizações sociais ligados à pesca artesanal, com o objetivo de conter os conflitos socioambientais resultados de um processo de intensificação na procura por espaços para a realização de atividades de cunho desenvolvimentista.

Esse movimento se conecta ao que a literatura interpreta como “*ocean grabbing*” (Benett *et al.*, 2015). Esse fenômeno consiste na apropriação dos bens comuns costeiros e marinhos por parte de atores e organizações de grande poder político e econômico, como empresas transnacionais, governos e investidores, sem o devido consentimento e consulta de comunidades locais costeiras e marinhas que dependem desses bens comuns para subsistência do seu modo de vida (Benett *et al.*, 2015). Neste sentido, o termo serve para descrever uma série de práticas, ações, políticas e iniciativas, como a pesca industrial, a exploração de petróleo e gás, a construção de infraestrutura e turismo, que podem resultar na expropriação de ambientes costeiros e marinhos (Benett *et al.*, 2015).

Compreendemos que, os conflitos socioambientais resultantes dessas práticas, ações, políticas e iniciativas, que envolvem a expropriação dos recursos marinhos, podem fornecer uma compreensão das raízes das mobilizações sociais lideradas por pescadores(as) artesanais, extrativistas, marisqueiras, indígenas, entre outros. Essas categorias sociais estabeleceram aliança com atores organizados em movimentos sociais ligados à pesca artesanal, e com o apoio de organizações da sociedade civil, protagonizaram mobilizaram políticas para defender seus direitos, contra a expropriação e expulsão de seus territórios e maretórios.

Neste contexto, argumentamos que as RESEXs Costeiras e Marinhas se caracterizam como uma categoria de área protegida,

adaptada do modelo original de RESEX em área de florestas. Essa proposta de área protegida surge com o objetivo de proteger os bens comuns situados em ambientes costeiros e marinhos – e assim garantir o acesso e uso a eles – que são frequentemente objeto de conflitos socioambientais resultantes de projetos e políticas que causam a degradação e a expropriação do mar no litoral amazônico (Sousa, 2022).

Com base numa revisão bibliográfica e documental sobre as RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará, buscamos identificar os conflitos socioambientais associados a práticas, ações, políticas e iniciativas que caracterizam o fenômeno do *ocean grabbing* na região. Argumentamos que esse processo deu origem a organizações comunitárias locais protagonizadas por pescadores (as) artesanais, marisqueiras, extrativistas, pequenos (as) agricultores (as) dentre outros. Além disso, analisamos a forma como essas organizações forjaram alianças com ONGs, ambientalistas, técnicos (as), pesquisadores (as), religiosos (as) e políticos (as) locais que atuavam na região, e protagonizaram mobilizações políticas que culminaram na reivindicação para a criação de áreas protegidas no litoral do Pará.

### **Os maretórios das RESEXs Costeiras e Marinhas do litoral da Amazônia paraense**

O Pará, um dos setes estados que compõem a região Amazônica brasileira, ocupa um lugar de destaque no que se refere ao panorama de RESEXs Costeiras e Marinhas localizadas ao longo do litoral brasileiro. Atualmente existem 12 RESEXs Costeiras e Marinhas decretadas (Tabela 01) que abrangem uma área de mais de 300 mil hectares do litoral do estado do Pará (ICMBio, 2023).

**Tabela 1** – RESEXs Costeiras e Marinhas do litoral do Pará decretadas entre os anos de 2001 e 2014<sup>5</sup>

Unidade de Conservação	Localização (município)	Ano de criação	Área protegida (ha)
RESEX Marinha de Soure	Soure	2001	29.578,80
RESEX Marinha Chocoaré-Mato Grosso	Santarém Novo	2002	2.783,16
RESEX Mãe Grande de Curuçá	Curuçá	2002	36.678,24
RESEX São João da Ponta	São João da Ponta	2002	3.409,44
RESEX Marinha Araí Peroba	Augusto Correia	2005	11.549,73
RESEX Marinha Gurupi-Piriá	Vizeu e Fernandes Belo	2005	74.081,81
RESEX Marinha de Tracuateua	Tracuateua	2005	27.864,08
RESEX Marinha Caeté-Taperaçu	Bragança	2005	42.489,17
RESEX Marinha Mestre Lucindo	Marapanim	2014	26.464,88
RESEX Marinha Cuinarana	Magalhães Barata	2014	11.036,41
RESEX Marinha Mocapajuba	São Caetano de Odivelas	2014	21.027,80

Fonte: Elaborado pelos autores e autora a partir de informações em ICMBio

Essas 12 RESEXs Costeiras e Marinhas abrigam e protegem um complexo mosaico de ambiente e ecossistemas costeiros e marinhos de grande relevância socioambiental compostos por áreas marinhas abertas, florestas de manguezais, dunas, praias estuarinas, redes de canais, furos, restingas, igarapés, várzeas, campos alagados, apicuns e também áreas de terra firme. São áreas afetadas pela dinâmica das macros marés, ventos e correntes, que constantemente modificam as paisagens.

<sup>5</sup> Atualmente, a CONFREM está ativamente envolvida no acompanhamento dos processos de criação da criação da RESEX Marinha Filhos do Mangue e da RESEX Marinha Virandeua, bem como a ampliação da RESEX Marinha Caeté-Taperaçu e a RESEX Marinha Chocoaré-Mato Grosso.

Na região costeira da Amazônia brasileira o ecossistema de manguezais se estende ao longo do litoral dos estados do Amapá, Maranhão e Pará, abrangendo uma área de aproximadamente 1 milhão e 120 mil ha (ICMBio, 2018). Os estados do Pará e Maranhão compartilham uma linha contínua de manguezais com aproximadamente 900 mil ha de extensão (ICMBio, 2018). Essa informação demonstra a importância da Costa Norte para a conservação dos manguezais, em especial o cordão de RESEX Costeiros e Marinhas no litoral do Pará.

Os manguezais situados ao longo do litoral paraense são recortados por rios e canais de águas tranquilas e desempenham um papel importante do ponto de vista ecológico, principalmente por sua capacidade de absorção de CO<sub>2</sub> cinco vezes maior do que a das florestas tropicais, contribuindo significativamente para amenizar o processo de mudanças climáticas. Também servem como áreas de refúgio e de reprodução – como berçários – para várias espécies incluindo mamíferos, crustáceos, peixes, moluscos e aves. Ademais, estudos conduzidos na região também demonstram que os manguezais são suma importância para reprodução cultural, política econômica de comunidades locais (Alves, 2020; Campos, 2020; França, 2022; Furtado *et al.*, 2006; Maneschky, 1993; Oliveira, 2013), entre outros.

De acordo com estimativas da CONFREM, as RESEXs Costeiras e Marinhas situadas ao longo do litoral do Pará abrigam um total de mais de 20 mil famílias. Essas famílias residem em comunidades localizadas tanto dentro das áreas delimitadas como unidade de conservação, quanto em suas proximidades. Elas desenvolvem várias atividades que geram renda e garantem sua subsistência dentre as quais a pesca artesanal voltada para a captura de diversas espécies de peixes – como pratinha (*Mugil curema*), peçada-gó (*Macrodon ancylodon*), bandeirada (*Bagre marinus*), serra (*Pristis perotteti*) e pescada-amarela (*Cynoscion acoupa*) – além de crustáceos e moluscos, como caranguejo-uçá (*Ucides cordatus*), camarão (*Macrobrachium amazonicum*) e turu (*Teredo navalis*). A agricultura familiar também desempenha um

papel significativo, com o cultivo de mandioca, feijão, arroz, milho, hortaliças e frutas variadas, com a produção de farinhas e licores, a extração de óleos naturais de frutas e sementes. A criação de animais de pequeno porte – aves, bovinos e suínos –, o artesanato e atividades ligadas ao turismo de base comunitária são outras fontes de renda para as famílias dessas comunidades.

Essas diferentes categorias sociais que estão presentes nas RESEXs Costeiras e Marinhas, como pescadores (as) artesanais, marisqueiras, extrativistas de produtos madeireiros e não-madeireiros – como açaí e mangaba – e agricultores familiares, estão abrigados numa categoria política, a de “povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos”. Essa é forma como lideranças da CONFREM se auto-identificam. Esse termo atuaria como uma categoria guarda-chuva, semelhante à categoria de “populações tradicionais”, englobando um conjunto de atividades realizadas por esse segmento populacional do litoral brasileiro (Sousa, 2022). Para os povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos as representações da vida social “vão além do personagem do pescador em alto mar, abarcam um pescador que também pode compor outros cenários, como o mangue, ou até mesmo a roça, considerando a sazonalidade do período de pesca e de plantar presente em comunidades do litoral paraense” (França, 2022, p.41).

Outro termo utilizado nos discursos de lideranças da CONFREM com o objetivo de reivindicar o reconhecimento de suas particularidades, é o conceito “maretório”. O termo “maretório” foi cunhado a partir de um debate realizado em 2008, envolvendo mulheres líderes comunitárias das RESEX Costeiras e Marinhas do litoral do Pará, juntamente com pesquisadores e técnicos do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) (Sousa, 2022). Durante essa discussão, foram exploradas as relações entre essas mulheres e as marés, incluindo sua dinâmica, ciclo lunar, produção e seus corpos. Nesse contexto, surgiu uma pergunta que tensiona o conceito “território” e destacou a necessidade de reconhecer as particularidades e

especificidades dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos (Sousa, 2022).

A partir desse diálogo entre conhecimento local das mulheres e o apoio dos pesquisadores, surgiu a ideia de combinar duas palavras “maré” e “território”, dando origem ao termo “maretório”. Após o evento mencionado, o termo “maretório” começou a ser gradualmente incorporado nos discursos das lideranças da CONFREM. Inicialmente, foi utilizado por lideranças do litoral do Pará e posteriormente por de outras regiões do país. Nesses discursos, o termo passou a estar associado às demandas por políticas públicas que reconhecessem suas especificidades e particularidades. Além disso, o termo “maretório” também foi introduzido como uma reivindicação direcionada à academia, buscando sua conceituação e compreensão (França, 2022; Nascimento, 2021; Pimentel, Sousa, 2019; Sousa, 2022).

Com base em uma das interpretações do conceito, podemos compreender o maretório como espaços socialmente constituídos em meios a fluidez de práticas tradicionais de uso e apropriação dos bens comuns costeiros e marinhos (Sousa, 2022). E como será observado ao longo deste capítulo, em função de conflitos socioambientais decorrentes do *ocean grabbing* no litoral do Pará, o maretório passou a ser reivindicado através da criação de áreas protegidas como as RESEX Costeiras e Marinhas.

### ***Ocean grabbing*, conflitos socioambientais e estratégias resistências de comunidades locais costeiras e marinhas**

*Ocean grabbing*, ou "apropriação de recursos ou espaços marinhos" em uma tradução livre para o português, refere-se ao fenômeno em que atores e organizações de grande poder econômico e político, como empresas transnacionais, governos e investidores, se apropriam dos bens comuns costeiros e marinhos sem o consentimento e a consulta adequada das comunidades locais que dependem desses recursos para sua subsistência e modo de vida (Benett *et al.*, 2015). Esse conceito abrange uma ampla gama

de práticas, ações, políticas e iniciativas, como pesca industrial, exploração de petróleo e gás, construção de infraestruturas e turismo, que podem resultar na expropriação de ambientes costeiros e marinhos (Benett *et al.*, 2015). É importante destacar que essa apropriação muitas vezes ocorre sem considerar os direitos e interesses das comunidades locais, levando a impactos socioeconômicos e ambientais negativos para essas populações e ecossistemas marinhos.

Ao longo da história, povos originários e comunidades locais têm sido privados de acesso e uso comum desses ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos de várias maneiras. Isso pode ser observado nos mecanismos de governança do setor pesqueiro em nível nacional e internacional, com políticas focadas no comércio e investimento. Além disso, a criação de áreas de conservação que proíbem ou restringem a presença de grupos humanos, propostas de (eco)turismo, políticas e iniciativas do setor energético, especulação financeira e imobiliária, e a expansão da indústria pesqueira a nível internacional também contribuem para essa situação (Benett *et al.*, 2015).

Nesse contexto, é relevante destacar a interconexão que o fenômeno do *ocean grabbing* estabelece com outros conceitos descritos na literatura. Conforme observado por Queffelec *et al.* (2021), o *ocean grabbing* pode ser identificado por meio de práticas, ações, políticas e iniciativas relacionadas ao *land grabbing* e *green grabbing*. O *land grabbing* refere-se à apropriação de terras, ambientes e ecossistemas para diversos fins (Borras *et al.*, 2011), enquanto o *green grabbing* envolve a apropriação desses recursos para fins de conservação (Fairhead *et al.*, 2012). Essas três formas de apropriação compartilham características similares e podem causar impactos significativos tanto para as comunidades locais quanto para os ecossistemas marinhos e terrestres, evidenciando a importância de abordagens integradas na análise e compreensão desses fenômenos.

É interessante notar que, quando analisado no contexto latino-americano, o *ocean grabbing* pode ser associado ao surgimento de

conflitos socioambientais, bem como a potencialização deles. Esses conflitos podem ser caracterizados como “aqueles ligados ao acesso e ao controle dos bens comuns e do território, que confrontam interesses de valores divergentes por parte de agentes envolvidos, em um contexto de grande assimetria de poder” (Svampa, 2019, p. 46).

Neste estudo, argumentamos que os conflitos socioambientais decorrentes dessas práticas, ações, políticas e iniciativas, permitem compreender as origens de mobilizações sociais protagonizadas por pescadores (as) artesanais, extrativistas, marisqueiras, indígenas etc., com o apoio de diferentes atores, organizações e movimentos sociais, reivindicam o reconhecimento do direito de permanecer nesses espaços.

Essas categorias sociais têm desenvolvido um conjunto de estratégias com objetivo de combater o *ocean grabbing*, que visam conciliar a conservação de ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos com a proteção do modo de vida de moradores das comunidades locais. Em regiões como a Oceania e a Ásia, a criação de Áreas Marinhas Gerenciadas Localmente (LMMAs, na sigla em inglês) exemplifica o reconhecimento das práticas e conhecimentos tradicionais de povos originários e comunidades locais. Nesses contextos, observamos a adoção de medidas como a identificação de áreas de exclusão de pesca e a proibição de atividades de exploração em determinadas épocas do ano para assegurar a conservação das áreas costeiras e marinhas (Acheson, 1981; Araos, 2017; Berkes, 1977; Gadgil *et al.*, 1993; Rocliffe *et al.*, 2014).

No cenário latino-americano, podemos identificar exemplos na literatura de estratégias que são interpretadas como “saídas institucionais”. Um desses exemplos são as mobilizações políticas de certas categorias sociais para demandar a criação de áreas protegidas costeiras e marinhas, como os *Espacios Costeros e Marinos para Pueblos Originarios* (ECMPOs) no Chile e as RESEXs Costeiras e Marinhas no Brasil. Nesse contexto, a institucionalização dessas áreas protegidas costeiras e marinhas é vista como uma solução legal para conter os conflitos socioambientais do *ocean grabbing*.

Desde o final da década de 1970, as políticas neoliberais, no Chile, têm se concentrado na privatização dos bens comuns e na exportação de *commodities*, resultando em um *boom* da pesca industrial e artesanal nas décadas de 1980 e 1990 (Gelcich *et al.*, 2010). Essa intensa atividade levou à superexploração de várias espécies marinhas e à contaminação dos ecossistemas costeiros e marinhos (Araos *et al.*, 2020). A resposta do Chile foi a regular a atividade de pesca de captura (industrial e artesanal) e incentivar o desenvolvimento da aquicultura, tornando-se um dos principais exportadores de salmão (*Salmo salar*) e mexilhão (*Mytilus edulis*) do mundo. No entanto, a falta de regulamentação ambiental adequada e o enfoque no mercado levaram a impactos significativos no ambiente marinho e nas comunidades locais onde esses empreendimentos se localizavam (Araos *et al.*, 2020).

Diante desses desafios, as comunidades indígenas pressionaram pelo reconhecimento legal das suas relações históricas, socioculturais e ecológicas com o mar. Surgiram então os ECMPOs, por meio da Lei *Lafkenche* em 2008, como uma poderosa ferramenta institucional para recuperar o controle coletivo sobre os bens comuns e o espaço marinho (Araos *et al.*, 2020). Através do processo de implementação dessas áreas, as comunidades indígenas buscam reorientar o uso dos bens comuns naturais e promover práticas democráticas de tomada de decisões, visando à conservação inclusiva e integral dos ecossistemas marinhos (Araos *et al.*, 2023).

Processo semelhante é observado no litoral brasileiro. A perda de acesso e uso dos bens comuns em ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos vem sendo registrado pela literatura desde a década de 1970 (Alencar, 1997; Araújo, 1992; Beck, 1978; Brito, 1989; Diegues, 1998; Diegues; Arruda, 2001; Forman, 1970; Furtado, 1987; Maldonado, 1994; Maneschy, 1997), entre outros. Esses estudos destacam as diferentes formas em que a perda do acesso aos bens comuns ocorre no contexto costeiro e marinho brasileiro e ilustram o fenômeno do *ocean grabbing* na região. Dentre os exemplos, temos a restrição de acesso a locais privilegiados nas praias devido ao

turismo, a implementação de áreas protegidas em ambientes costeiros e marinhos devido à competição com a aquicultura, os conflitos socioambientais decorrentes da expansão da indústria pesqueira e energética, e a construção de infraestruturas portuárias.

Nesse contexto, observamos a emergência de movimentos e organizações que buscavam representar os interesses dos povos extrativistas costeiros e marinhos diante dos conflitos socioambientais resultantes dessas atividades citadas anteriormente. A partir do contato dessas organizações e movimentos com técnicos e ambientalistas de diversas instituições, as lideranças dos extrativistas costeiros e marinhos perceberam na expansão do modelo de RESEX para os ambientes costeiros e marinhos uma oportunidade política para enfrentar esses conflitos socioambientais. Esse processo pode ser analisado no caso da criação da primeira RESEX Costeiro-Marinha no Brasil, a RESEX Marinha de Pirajubaé, criada em 1992 em Santa Catarina.

As mobilizações políticas que demandaram a criação da RESEX Marinha de Pirajubaé foram empreendidas por um pequeno grupo de extrativistas de berbigão que se inspirou na reportagem sobre a criação da primeira RESEX no Acre (Spínola, 2011). Essas comunidades locais costeiras e marinhas se identificaram com a proposta de conservação defendida pelos seringueiros e perceberam que a criação de uma RESEX em sua região seria fundamental para garantir o acesso e o uso sustentável do território necessário para sua atividade pesqueira e extrativista, que eram essenciais para sua reprodução cultural, política e econômica (Spínola, 2011).

É interessante ressaltar que, a criação dessa primeira RESEX Costeiro-Marinha no Brasil também foi impulsionada pela repercussão nacional e internacional do movimento dos seringueiros (Spínola, 2011). Esse processo associado a promulgação do SNUC (BRASIL, 2000) repercutiu num efeito cascata, levando organizações locais e movimentos sociais de diferentes partes do litoral brasileiro a demandar a implementação desse modelo de Unidade de Conservação. Essa dinâmica também

ocorreu no litoral da Amazônia paraense, como será abordado na próxima seção.

### **Uma mirada sobre o processo de institucionalização das RESEXs Costeiras e Marinhas ao longo do litoral do Pará**

Nesta seção, passamos para análise sobre o processo de criação de 12 RESEXs Costeiras e Marinhas, entre os anos de 2001 e 2014, no litoral do Pará. Essa reflexão se concentra na identificação de conflitos socioambientais associados a práticas, ações, políticas e iniciativas que caracterizam o fenômeno do *ocean grabbing* na região. Argumentamos que o processo deu origem a organizações comunitárias locais protagonizadas por extrativistas costeiros e marinhos. Essas estratégias de resistência chamaram a atenção de ONGs, ambientalistas, técnicos (as), pesquisadores (as), religiosos (as) e políticos (as) locais que atuavam na região.

Foram identificados diversos conflitos socioambientais (Figura 01), tais como conflitos fundiários, grilagem, impactos de grandes obras (rodovias, portos), diminuição dos estoques pesqueiros, aumento do esforço de pesca, migração de grupos de pescadores, degradação das bacias hidrográficas, crescimento populacional, urbanização, degradação dos manguezais, exploração madeireira, desmatamento, aumento do número de trabalhadores, práticas predatórias, monocultura, turismo, entre outros.

Entre os atores e organizações sociais (Figura 01) identificados estão as populações tradicionais e suas associações, como extrativistas marinhos, pescadores, marisqueiros, catadores, pequenos produtores e criadores, além de Clubes de Mães e Colônias de Pescadores. Também estão presentes agentes e representantes da sociedade civil, como ONGs e representantes religiosos, bem como representantes institucionais, como técnicos (as) ambientalistas, secretarias, Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), IBAMA, entre outros. Além disso, há representantes do campo político e legislativo, da

academia e de instituições como a Universidade Federal do Pará (UFPA) e o Instituto Federal do Pará (IFPA).

**Figura 1** – Conflitos socioambientais e atores/organizações sociais que impulsionaram a criação de RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará



Fonte: Elaborado pelos autores e autora

Conforme será observado, à medida que essas categorias sociais, especialmente as lideranças comunitárias, estabeleceram alianças com os atores e organizações locais e externas em um contexto favorável às questões socioambientais, desencadeou-se um processo – semelhante ao do contexto da luta dos seringueiros da Amazônia – conhecido na literatura como "ambientalização" das demandas sociais. Isso se refletiu nas mobilizações políticas que reivindicavam a criação das RESEXs Costeiras e Marinhas na região.

### ***Ocean grabbing* e os conflitos socioambientais no litoral do Pará**

A partir da década de 1970, os municípios localizados no litoral da Amazônia paraense passaram a enfrentar uma série de

desafios decorrentes de ações, políticas e iniciativas que resultaram em um processo de expropriação do mar desencadeando conflitos socioambientais. Com base análise de estudos anteriores (Cardoso *et al.*, 2018; Costa, 2014; Batista, 2010; Batista; Simonian, 2013; De Lucca, 2018; Ferreira, 2002; Ferreira, 2017; Marçal, 2019; Moreira, 2017; Santos, 2016; Sousa, 2019; Sousa & Ribeiro, 2021), entre outros, identificamos uma série de aspectos que se destacam e frequentemente se interligam entre si. Esses aspectos incluem, a expansão da fronteira agrícola e a grilagem de terra, a utilização de espaços costeiros e por grandes projetos e empreendimentos, além da incorporação de práticas predatórias por parte das comunidades locais.

A expansão da fronteira agrícola e a grilagem de terras desempenham um papel importante no contexto da demanda pela criação da RESEX Mãe Grande de Curuçá. O avanço da agricultura em áreas costeiras resulta na destruição dos manguezais e de outros ecossistemas frágeis, causando impactos ambientais significativos. Além disso, a prática recorrente da grilagem de terras leva à expulsão das comunidades tradicionais, que perdem seus meios de subsistência.

No contexto da criação da RESEX Mãe Grande de Curuçá, a literatura destaca os conflitos alimentados pela percepção da exaustão dos recursos naturais no litoral paraense, especialmente nos manguezais (Batista, 2010). A criação da RESEX confrontou as práticas políticas e econômicas predominantes na região, como a grilagem de terras, o paternalismo, o assistencialismo sistemático e a dependência dos atravessadores, que ainda prevalecem entre agricultores, pescadores e extrativistas dos mangues e das áreas de maré. Além disso, representou uma mudança na percepção do manejo dos recursos naturais existentes na área, que até então careciam de políticas de ordenamento e exploração sustentável (Batista; Simonian, 2013; De Lucca, 2018).

A utilização crescente de espaços costeiros e marinhos por grandes projetos e empreendimento têm gerado consequências significativas para os ecossistemas e as comunidades locais. Essas

atividades vão desde a instalação de indústrias pesqueiras e carcinicultura até a construção de estradas para facilitar o acesso ao turismo.

Ao analisar esses estudos, fica evidente que as mobilizações em torno da criação da primeira RESEX Costeira e Marinha no litoral do Pará, a RESEX Marinha de Soure, estabelecida em 2001 no Arquipélago do Marajó, têm origem nos conflitos socioambientais resultantes da implementação da indústria pesqueira (Cardoso *et al.*, 2018; Costa, 2014; Ferreira, 2002). Conflitos socioambientais semelhantes também foram identificados como origem das mobilizações que levaram ao decreto s/nº de 13 de dezembro de 2002, estabelecendo a RESEX de São João da Ponta, no município de São João da Ponta, a RESEX Mãe Grande de Curuçá, no município de Curuçá, a RESEX de Maracanã, no município de Maracanã, e a RESEX Chocoaré-Mato Grosso, no município de Santarém Novo (Batista, 2010; Batista; Simonian, 2013; De Lucca, 2018; Ferreira, 2017; Marçal, 2019; Moreira, 2017; Santos, 2016).

As propostas de implementação da carcinicultura no litoral paraense desempenharam um papel significativo na análise do histórico relacionado à instituição de decretos que estabelecem as RESEXs Costeiras e Marinhas na região. Destacam-se o decreto s/nº de 20 de maio de 2005, que institui a RESEX Marinha Caeté-Taperaçu no município de Bragança, a RESEX Marinha de Tracuateua no município de Tracuateua, a RESEX Marinha Gurupi-Piriá no município de Viseu e a RESEX Marinha Araí-Peroba no município de Augusto Corrêa (Costa, 2014; Sousa, 2019; Sousa; Ribeiro, 2021). Além disso, o decreto s/nº de 10 de outubro de 2014 estabelece a RESEX Marinha Cuinarana no município de Magalhães Barata, a RESEX Marinha Mestre Lucindo no município de Marapanim e a RESEX Marinha Mocapajuba no município de São Caetano de Odivelas (Nascimento, 2019; Rodrigues, 2017).

No caso da RESEX Marinha Caeté-Taperaçu, é possível identificar conflitos socioambientais decorrentes de um projeto de infraestrutura, como a construção da rodovia PA-458 (Sousa, 2019).

Essa estrada tinha como objetivo facilitar o acesso do centro do município de Bragança a um dos principais pontos turísticos do litoral paraense: a praia de Ajuruteua. A construção da rodovia ocorreu em várias fases, começando na década de 1970 e sendo concluída somente em 1991, após expansões, melhorias e asfaltamento (Oliveira, 2015). Infelizmente, essa obra resultou no aterro de aproximadamente 26 km<sup>2</sup> de florestas de manguezais, causando alterações significativas na sociobiodiversidade das áreas próximas (Oliveira; Maneschy, 2014). Em particular, as comunidades de Acarajó e Bacuriteua, que dependiam economicamente da coleta e catação do caranguejo-uçá, foram afetadas (Peres, 2011; Reis da Silva, 2014).

Os conflitos socioambientais mencionados resultaram na adoção de práticas predatórias por parte das comunidades locais, o que é um fenômeno complexo e multifacetado. Essas práticas surgem muitas vezes como uma resposta à escassez de recursos e à falta de alternativas econômicas sustentáveis. No entanto, elas têm um impacto negativo na degradação dos ecossistemas e comprometem a sustentabilidade a longo prazo. Um exemplo disso pode ser observado na RESEX Marinha de Soure, onde grupos de trabalhadores de outros municípios incorporaram práticas predatórias (Cardoso *et al.*, 2018; Costa, 2014; Ferreira, 2002). De acordo com a interpretação de Ferreira (2002), os caranguejeiros esperavam que a criação da RESEX garantisse uma disponibilidade maior de áreas de mangue, limitando a ação de pessoas de outras localidades, como os municípios de Vigia, São Caetano de Odivelas e Bragança (que posteriormente se decretaria também de RESEXs Costeiras e Marinhas), entre outros.

### **3.2. Organizações locais e comunitárias que surgiram em respostas aos conflitos socioambientais no litoral do Pará**

Em decorrência dessas ações, políticas e iniciativas, houve o desencadeamento de conflitos socioambientais que deram origem às formas de resistências forjadas por movimentos sociais e

organizações locais que representavam os interesses de povos e comunidades de extrativistas costeiros e marinhos. Ressalta-se que essas organizações e associações não surgiram a priori, demandando a criação de RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará, mas desempenharam posteriormente um papel fundamental neste processo ao mobilizar as famílias de extrativistas costeiros e marinhos. Neste sentido, essas organizações e associações revelam a capacidade de agir dos povos tradicionais extrativistas costeiros e marinhos, a partir da articulação de liderança comunitárias na formação de organizações locais.

Neste contexto destacam-se a criação de associações, como a Associações de Caranguejeiros de Soure no processo de criação da RESEX Marinha de Soure ou pastorais de pescadores no histórico envolvendo a instituição da RESEX Marinha Caeté-Taperaçu, RESEX Marinha Taperaçu, RESEX Marinha Gurupi-Piriá e RESEX Marinha Araí-Peroba.

É importante ressaltar neste histórico o papel desempenhado por grupos de mulheres extrativistas costeiras e marinhas desses municípios. É o caso do Clube de Mães entre as comunidades de Bacuriteua e Acarajó no município de Bragança (Costa, 2014; Sousa, 2019; Sousa & Ribeiro, 2021) e a Associação de Mulheres da Pesca de Cachoeira e Associação de Mulheres da Pesca de Alto Pererú no município de São Caetano de Odivelas (Cardoso; Gomes, 2021; Santos, 2016).

No que se refere ao Clube de Mães no município de Bragança, sua criação está associada aos impactos decorrentes da construção da PA-458. O perigo da escassez da principal fonte de renda familiar, atrelado ao aumento de problemas sociais – como índices de alcoolismo entre os trabalhadores homens – resultou nos esforços de um grupo de mulheres, em particular lideranças comunitárias, com o apoio de uma técnica e extensionista rural da Empresa de Assistência Técnica Rural do Estado do Pará (EMATER-PA), a fundar um Clube de Mães nos anos 1980 (Costa, 2014; Sousa, 2019; Sousa & Ribeiro, 2021; Peres, 2011).

Essa organização comunitária tinha, a princípio, um caráter assistencialista oferecendo cursos profissionalizantes para as mulheres dessas comunidades – como a fabricação de bolos e doces, pinturas em tecidos, confecções de redes, entre outros – administrados por elas mesmas. O lucro obtido pela venda dos produtos fabricados pelo Clube de Mães era dividido entre essas mulheres, garantindo assim, uma fonte de renda extra para suas famílias (Sousa, 2019; Costa, 2014).

Através do Clube de Mães as mulheres do Acarajó e do Bacuriteua alcançaram reconhecimento do poder público local, estadual e federal. O engajamento de mulheres e lideranças comunitárias culminou em mobilizações pautando as autoridades competentes na implantação de uma creche e de uma escola de ensino fundamental, onde essas mães de famílias poderiam deixar em segurança seus filhos (Sousa & Ribeiro, 2021)

Posteriormente, o Clube de Mães foi ampliado, em função da participação de grupo de jovens das comunidades, bem como dos companheiros dessas mulheres, transformando-se na Associação União Comunitária do Acarajó (AURA). Essa associação representou, naquele momento, um instrumento de luta política para os moradores, cujas demandas incluíam o reconhecimento da categoria de coletor (a) e catador (a) de caranguejo (Costa, 2014; Sousa & Ribeiro, 2021).

No que refere às Associações da Pesca de Mulheres de Cachoeira e Alto Pererú no município de São Caetano de Odivelas, sua criação está associada a influência de um projeto de pesquisa e extensão desenvolvido na localidade, em meados nos anos 1990, sob a coordenação das professoras e pesquisadora Cristina Maneschy, Luzia Miranda e Lourdes Furtado da UFPA e do Museu Paraense Emílio Goeldi, a partir de encontro com debate em torno da construção de uma noção de direito (Cardoso; Gomes, 2021; Santos, 2016).

### 3.3. As alianças forjadas para demandar a criação de RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará

Nos municípios do litoral paraense, observamos que processo de mobilização políticas demandado a criação dessa área protegida teve início com o estabelecimento de alianças articuladas entre seus representantes com atores locais e extra-locais que se caracterizam como: acadêmicos (as) e pesquisadores (as) da UFPA e do IFPA; técnicos (as) de órgãos e empresas do Estado, dentre eles, o IBAMA; o então CNPT; a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (Emater-PA); e representantes de movimentos sociais como MONAPE e CONFREM.

Essas articulações e alianças, além de possuírem um papel importante para a criação das associações e organizações locais, foram fundamentais para a elaboração de laudos biológicos e socioeconômicos que apontavam para os riscos socioambientais em torno da degradação dos ambientes e ecossistemas costeiros e marinhos do litoral do Pará. É o caso da presença do Grupo de Pesquisa Alemão *Mangrove Dynamics and Management* (MADAM), o qual reuniu pesquisadores (as) nacionais e internacionais, numa parceria entre a Alemanha e o Brasil, com foco de estudos nas zonas de manguezais na costa bragantina, entre os anos de 1995 e 2005 (Abdala *et al.*, 2012).

Ademais, observou-se que esse conjunto de instituições proporcionou a canais de participação sociopolítica, na medida em que propiciaram recursos humanos, uma oferta de veículos e verbas para a promoção de eventos, seminários e encontros – espaços destinados para a troca de experiências. São vários os exemplos coletados na literatura sobre as RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará dentre eles: I Campanha de Proteção ao Caranguejo e Projeto de Educação Ambiental, realizado no município de Bragança em 1995 e I Encontro dos Manguezais realizado em 1997 no município de Soure.

A ideia da I Campanha de Proteção ao Caranguejo e o Projeto de Educação Ambiental, surgiu em reuniões realizadas no Clube

de Mães do município, em uma delas foi pautada a necessidade de promover uma mobilização de caráter educativo, visando à proteção das fêmeas da espécie do caranguejo-uçá – denominada popularmente como condessa. De acordo com estimativas, essa campanha contou com a participação de aproximadamente 500 pessoas, dentre os quais lideranças comunitárias vindas de municípios vizinhos que vivenciavam os mesmos conflitos socioambientais, decorrentes da instalação de grandes empreendimentos e projetos; e representantes de diferentes esferas do poder público

Como resultado, houve a mobilização de esforços para a realização da 1ª Conferência do Caranguejo também no município de Bragança, no ano de 1996. O destaque dado a essa conferência, está vinculado aos primeiros registros de mobilizações sociais ligadas à criação de RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará, como alternativa aos conflitos socioambientais vividos por essas comunidades de extrativas costeiro-marinhos.

Em relação ao I Encontro dos Manguezais em Soure, o evento tinha como objetivo discutir os impactos da pesca industrial na vida dos pescadores artesanais locais e sobre os manguezais, entre outros problemas ligados à questão ambiental local. Entretanto, os mangues locais e seu respectivo uso tornaram-se a questão central (Costa, 2014). Deliberou-se, então, por realizar uma reunião, após o evento, com os “tiradores de caranguejo”, que se localizam nas imediações da cidade, para tratar especificamente do assunto (Costa, 2014; Ferreira, 2002). Portanto, no contexto de discussão da possibilidade da preservação das áreas de mangues locais, orientada pelo IBAMA, e de se encontrar uma solução para a questão do extrativismo, reivindicada pelos tiradores sourenses de caranguejo, surge a proposta de se criar uma Associação. O objetivo desta seria o de mobilizar os extrativistas locais para a questão da preservação (Ferreira, 2002).

### **3.4. Resistências frente ao projeto de criação de RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará**

Na análise do histórico envolvendo a institucionalização das RESEXs Costeiras e Marinhas no litoral do Pará, observamos também o surgimento de grupos de resistência frente ao projeto. É o caso de um grupo localizado no município de Bragança. Esse movimento se concentrava na região da praia de Ajuruteua, e sua origem está atrelada à finalização da PA-458 (Sousa, 2019). O melhoramento no acesso ao ponto turístico fomentou a construção de uma rede de hotelaria na região. Os proprietários desses hotéis e pousadas passaram a incorporar a mão de obra local em seu quadro de funcionários.

Esses empresários disseminaram um discurso conservador, afirmando que a criação de uma área protegida na região resultaria no fim desses empreendimentos, e conseqüentemente na oferta de emprego para a população local (Sousa, 2019). Esse discurso recebeu apoio de diferentes atores e organizações, dentre grupos de pescadores artesanais, técnicos da Emater-PA e políticos com interesses distintos. Na atualidade, os resultados dessas mobilizações contrárias a institucionalização da RESEX Marinha Caeté-Taperaçu podem ser observados nos limites geográficos de seu maretório: a praia de Ajuruteua, não faz parte da Unidade de Conservação (Sousa, 2019).

#### **Considerações finais**

A construção deste capítulo se caracteriza como um exercício reflexivo de tentar compreender o processo de criação das RESEX Costeiras e Marinhas (neste caso, com destaque para as localizadas no litoral do Pará) através de outras lentes. Acreditamos que essa conexão entre as mobilizações sociais em prol da criação das RESEX Costeiras e Marinhas e os conflitos socioambientais associados ao fenômeno *ocean grabbing* é uma

oportunidade para ampliar a discussão em direção ao debate sobre a Justiça Azul (Jetoft *et al.*, 2022).

No entanto, é importante destacar que esta pesquisa tem um caráter exploratório e baseia-se principalmente em fontes bibliográficas e documentais. Portanto, é necessário um aprofundamento por meio de futuros estudos empíricos sobre o tema para uma compreensão mais abrangente e aprofundada. Da mesma maneira, acreditamos que uma perspectiva comparada na América Latina sobre o processo de *ocean grabbing* e as respostas políticas que as comunidades e organizações locais é chave para entender as dinâmicas socioambientais que estão definindo o rumo dos maretórios na região. A relação entre as RESEX Costeiras e Marinhas do Brasil com os ECMPO do Chile é um claro exemplo disso, e mostram alguns caminhos para percorrer neste tipo de análise.

## Referências

ABDALA, G.; SARAIVA, N.; WESLEY, F. **Plano de Manejo da Reserva Extrativista Marinha Caeté-Taperaçu**. Brasília, ICMBio, Volume I, 2012.

ACHESON, J. Anthropology of fishing. **Annual Review of Anthropology**, v. 10, 275-316, 1981.

ALENCAR, E. Trabalho feminino e participação política como instrumentos para a manutenção e renovação da qualidade de vida. In: FURTADO, L. (org). **Amazônia Desenvolvimento, Sociodiversidade e Qualidade de Vida**. Universidade e Meio Ambiente, 9. Belém, Brasil, Universidade Federal do Pará, 1997, p. 102-133.

ALLEGRETTI, M. Reservas Extrativistas: uma proposta de desenvolvimento da Floresta Amazônica. **Revista da Fundação SEADE**, São Paulo, v.3, n.4, p. 23-29, 1994.

ALMEIDA, M. W. B. Direitos à Floresta e Ambientalismo: Seringueiros e suas Lutas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 19, n. 55, p. 32-53, 2004.

ALVES, A. **Território, territorialidade e dinâmica socioeconômica na área costeira de Bragança-PA (Bacuriteua, 1974-2016)**. 196f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Pará, Belém, Pará 2017.

ARAOS, F. Más allá de la biodiversidad: aportes de la antropología de la conservación marina en Chile. **Revista Austral de Ciencias Sociales**, v. 33, p. 21-35, 2017

ARAOS, F.; ANBLEYTH-EVANS, J.; RIQUELME, W.; HIDALGO, C.; BRAÑAS, F.; CATALÁN, E.; NÚÑEZ, D.; DIESTRE, F. Marine Indigenous Areas: Conservation Assemblages for Sustainability in Southern Chile. **Coastal Management**, p. 1-19, 2020

ARAOS, F.; HIDALGO, C.; BRAÑAS, F.; ANBLEYTH-EVANS, J.; DIESTRE, F.; YU IWAMA, A. Facing the blue Anthropocene in Patagonia by empowering indigenous peoples' action networks. **Marine Policy** 147, 105397, 2023

BATISTA, I. **Participação, organização social e desenvolvimento sustentável no contexto da RESEX Mãe Grande de Curuçá**. 199f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento Universidade Federal do Pará, Belém, 2010

BATISTA, I.; SIMONIAN, L. Implicações políticas, econômicas e socioambientais da RESEX Mãe Grande de Curuçá: perspectivas de desenvolvimento sustentável no estuário paraense. **Novos Cadernos NAEA**, v. 16, n. 1, p. 203-220, 2013.

BECK, A. **Lavradores e pescadores: um estudo sobre o trabalho familiar e trabalho acessório**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 1979.

BERKES, F. Fisheries resource use in a subantartic indian community. **Human Ecology**, v.5, n.4, p. 289-307, 1977.

BENNETT, N.; GOVAN, H.; SATTERFIELD, T. Ocean grabbing. **Marine Policy**, n. 57, p.61-68, 2015.

BORRAS, S; HALL, R; SCOONES, I; WHITE, B; WOLFORD, W. Towards a better understanding of global land grabbing: an editorial introduction. **The Journal of Peasant Studies**, v. 38, n. 2, p. 209-216, 2011

BRASIL. **Decreto n. 553, de 20 de maio de 1992**. Cria a Reserva Extrativista Marinha de Pirajubaé. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0533.htm#:~:text=DECRETO%20No%20533%2C%20DE,vista%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20do%20art/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0533.htm#:~:text=DECRETO%20No%20533%2C%20DE,vista%20as%20disposi%C3%A7%C3%B5es%20do%20art/). Acesso em 18/06/2023

BRASIL. **Decreto s/n., de 3 de janeiro de 1997**. Cria a Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior\\_a\\_2000/1997/Dnn5025.htm#:~:text=DNN%205025&text=DECRETO%20DE%203%20DE%20JANEIRO,Janeiro%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior_a_2000/1997/Dnn5025.htm#:~:text=DNN%205025&text=DECRETO%20DE%203%20DE%20JANEIRO,Janeiro%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias/). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2001**. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm/). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 22 de novembro de 2001**. Cria a Reserva Extrativista Marinha de Soure. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2001/dnn9384.htm#:~:text=Dnn9384&text=DECRETO%20DE%2022%20DE%20NOVEMBRO,Par%C3%A1%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2001/dnn9384.htm#:~:text=Dnn9384&text=DECRETO%20DE%2022%20DE%20NOVEMBRO,Par%C3%A1%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 13 de dezembro de 2002**. Cria a Reserva Extrativista Chocoaré-Mato Grosso. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2002/dnn9773/htm/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2002/dnn9773/htm/). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 13 de dezembro de 2002**. Cria a Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá. Disponível em: <https://www>.

planalto.gov.br/ccivil\_03/DNN/2002/Dnn9774.htm/. Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 13 de dezembro de 2002.** Cria a Reserva Extrativista São João da Ponta. Disponível em: [https://documentacao.socioambiental.org/ato\\_normativo/UC/235\\_20100820\\_165941.pdf](https://documentacao.socioambiental.org/ato_normativo/UC/235_20100820_165941.pdf). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 20 de maio de 2005.** Cria a Reserva Extrativista Marinha Araí Peroba. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/dnn/Dnn10529.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,Par%C3%A1%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/dnn/Dnn10529.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,Par%C3%A1%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias/). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 20 de maio de 2005.** Cria a Reserva Extrativista Marinha de Gurupi-Piriá. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10532.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,vista%20o%20disposto%20no%20art/](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Dnn/Dnn10532.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,vista%20o%20disposto%20no%20art/). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 20 de maio de 2005.** Cria a Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/K0D00236.pdf/>. Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 20 de maio de 2005.** Cria a Reserva Extrativista Marinha Caeté-Taperaçu. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/dnn/dnn10531.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,vista%20o%20disposto%20no%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/dnn/dnn10531.htm#:~:text=DECRETO%20DE%2020%20DE%20MAIO,vista%20o%20disposto%20no%20art.) Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 10 de outubro de 2014.** Cria a Reserva Extrativista Marinha Mestre Lucindo. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/dsn/Dsn14010.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/dsn/Dsn14010.htm/). Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 10 de outubro de 2014.** Cria a Reserva Extrativista Marinha Cuinarana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/dsn/Dsn14011.htm#:](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/dsn/Dsn14011.htm#:)

~:text=DECRETO%20DE%2010%20DE%20OUTUBRO,Magalh%C3%A3es%20Barata%2C%20Estado%20do%20Par%C3%A1/.

Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL. **Decreto s/n., de 10 de outubro de 2014.** Cria a Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/dsn/dsn14009.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/dsn/dsn14009.htm/).

Acesso em: 18/06/2023.

BRASIL (2000). **Lei Federal Nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm/). Acesso em: 13/10/2021.

BRITO, S. **Agricultores e Pescadores Portugueses na Cidade do Rio de Janeiro.** Estudos, Ensaios e Documentos, Lisboa. 1989.

CARDOSO, L; GOMES, C. Reserva Extrativista Marinha Mocapajuba: a trajetória de luta em direção aos manguezais amazônicos de São Caetano de Odivelas/PA. **International Journal of Development Research**, v. 11, n.4, p. 45820-45825,2021.

CARDOSO, A.; ABREU C.; Corrêa, D.; Coutinho, E.; **Plano de manejo da Reserva Extrativista Marinha de Soure.** Brasília: ICMBio, 2018.

CASTRO, E.; FIGUEIREDO, E.; FURTADO, L. Trabalhadores da pesca e a Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá-PA: Impactos Socioambientais da rodovia PA-136. **Amazônia e Desenvolvimento**, v. 5, n. 9, p.231-252, 2009.

COSTA, J. **As novas regras do jogo para o acesso aos recursos naturais em Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua, no Pará.** 320f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, da Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

DE LUCCA, L. L. **Tensões e expectativas:** as narrativas dos interlocutores da Reserva Extrativista Marinha Mãe Grande de Curuçá – PA. 177 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos

Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia). Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Universidade Federal do Pará, Belém-PA.,2018.

DIEGUES, A. **Ilhas e Mares Simbolismo e Imaginário**. 1 ed. São Paulo: HUCITEC -NUPAUB,1998.

FAIRHEAD, J; LEACH, M; SCOONES, I. Green grabbing: a new appropriation of nature? **Journal of Peasant Studies**, v.39, n.2, p. 237-261, 2012.

FERREIRA, L. **Políticas educacionais e desenvolvimento: a experiência da Reserva Extrativista Marinha do Soure, Pará**. 125f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento Universidade Federal do Pará, 2002.

FERREIRA, E. **Educação ambiental como instrumento para a gestão na RESEX Marinha Cuinarana, Pará**. 125f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia). Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

FORMAN, S. **The Raft Fishermen: Tradition and Change in the Brazilian Peasant Economy**. EUA, Indiana University Press. 1970

FURTADO, L. Reservas Pesqueiras, uma alternativa de subsistência e de preservação ambiental: reflexões a partir de uma proposta de pescadores do Médio Amazonas. In: FURTADO, L. G; LEITÃO, W; M, A. F. (org.). **Povos das águas: realidade e perspectivas na Amazônia**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1993, p. 243-271.

LEITÃO, W; M, A. F. (org.). **Currálistas e Redeiros de Marudá: Pescadores do litoral do Pará**. Belém, Museu Emilio Goeldi, 1987

FURTADO, L. G., NASCIMENTO, I. H. do, SANTANA, G., MANESCHY, M. C. A. Formas de utilização de manguezais no

litoral do Estado do Pará: casos de Marapanim e São Caetano de Odivelas. Belém: **Amazônia: Ci. & Desenv.** v. 1, n. 2, 2006.

FRANÇA, J. **Soberania alimentar em maretórios: dinâmicas socioculturais nas marés e nos mangues e a Reserva Extrativista Mãe Grande de Curuçá.** Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Ciências Sociais). Universidade Estadual do Pará, 2022.

GADGIL, M.; BERKES, F.; FOLKE, C. Indigenous knowledge for biodiversity conservation. **AMBIO**, v. 22, pp.151-156, 1993.

GELCICH, S.; HUGHES, T.; OLSSON, P.; FOLKE, C.; DEFEQ, O.; FERNANDEZ, M.; FOALES, S.; GUNDERSON, L.; RODRIGUEZ-SICKERT, C.; SCHEFFER, M. Navigating transformations in governance of Chilean marine coastal resources. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 39, 16794-9, 2010.

GONÇALVES, C. W. P. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Contexto, 2001.

ICMBio. **Atlas dos Manguezais do Brasil. Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade.** Brasília. Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade, 2018.

ICMBio. **Painel dinâmico de informações do ICMBio.** Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade. Disponível em: [http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opencv2.htm?document=painel\\_corporativo\\_6476.qvw&host=Local&anonymous=true/](http://qv.icmbio.gov.br/QvAJAXZfc/opencv2.htm?document=painel_corporativo_6476.qvw&host=Local&anonymous=true/). Acesso em: 18/06/2023.

JETOFT, S.; CHUENPAGDEE, R.; SAID, A.; ISAACS, M. (editors). **Blue justice: small-scale fisheries in a sustainable ocean economy.** Springer. **MARE Publication Series.** Vol. 26 Series Editors Maarten Bavinck, Univ of Amsterdam, Amsterdam, The Netherlands Svein Jentoft, UiT-The Arctic University of Norway, Tromsø, Norway, 2022.

MANESCHY, M. C. Pescadores no manguezal: estratégias técnicas e relações sociais de produção na captura de caranguejo. In: FURTADO, L. G; LEITÃO, W; M, A. F. (org.). **Povos das águas:**

realidade e perspectivas na Amazônia. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi, 1993, p. 19-62.

MALDONADO, S. **Mestres e mares: espaço e Indivisão na pesca marítima**. 2ª Edição. São Paulo: ANNABLUME, 1994.

MELLO, A. Pescadores da Indústria: o complexo de Icoaracy. In: FURTADO, L; LEITÃO, W; MELLO, A. F. (org.). **Povos das águas: realidade e perspectiva na Amazônia**. Belém-PA: Hucitec, 1993, p.83-100.

MOREIRA, C. **Entre a conservação ambiental e a transferência de renda: o Programa Bolsa Verde em uma resex marinha na Amazônia**. 156f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

NASCIMENTO, J. **Nos maretórios da Amazônia: os desafios da gestão compartilhada nas Reservas Extrativistas Marinhas do nordeste do estado do Pará**. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, 2021.

OLIVEIRA, M. V. **Trabalho e territorialidade no extrativismo de caranguejos em Pontinha de Bacuriteua, Bragança-Pará**. Dissertação (Mestrado em Biologia Ambiental). Universidade Federal do Pará (UFPA), Bragança, 2013.

OLIVEIRA, M. A **estrada para o “progresso”**: política, cultura e natureza em Bragança, Pará (1970-1996). 165 f. Dissertação (Mestrado em História Social). Universidade Federal do Pará (UFPA), Belém, 2015.

OLIVEIRA, M.; HENRIQUE, M. No meio do caminho havia um mangue: impactos socioambientais da estrada Bragança-Ajurutua, Pará. **Revista Mangueiros**, v.25, n.2, p. 497-514 2018.

OLIVERIA, M.; MANESCHY, M. Territórios e territorialidades no extrativismo de caranguejos em Pontinha de Bacuriteua, Bragança, Pará. Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. **Cienc. Hum.**, Belém, v. 9, n. 1, p. 129-143, 2014.

PERES, A. **Estudo antropológico de uma comunidade na abrangência a Reserva Extrativista Marinha Caeté-Taperaçu (Bragança – Pará – Brasil)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

PIMENTEL, M. Comunidades tradicionais em reservas extrativistas marinhas no estado do Pará: conflitos e resistências. *Ambiente – Revista de Geografia e Ecologia Política*, v. 1, n.1. p. 191-218, 2019.

RAMOS PINTO, S. DO S.; SCHMITZ, H. Mobilização e conflito no processo de criação de uma unidade de conservação no Pará. **Raízes: Revista de Ciências Sociais e Econômicas**, v. 37, n. 1, p. 68-82, 28 jun. 2017.

REIS DA SILVA, A. **Saber fazer e poder fazer a construção social e política da RESEX Caeté-Taperaçu**. Dissertação (Mestrado em Letras). Programa de Pós-Graduação em Linguagens e Saberes na Amazônia, Universidade Federal do Pará, Bragança, 2013.

ROCLIFFE, S.; PEABODY, S.; SAMOILYS, M.; HAWKINS, J. Towards A Network of Locally Managed Marine Areas (LMMAs) in the Western Indian Ocean. **PLOS ONE**, v.9, n. 7, p. 1-14, 2014.

RODRIGUES, M. **A atuação da Associação dos Usuários da Reserva Extrativista Marinha de Tracuateua-PA diante de conflitos sociais relacionados ao uso dos recursos naturais**. 140f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal do Pará, Belém, 2017.

QUEFFELEC, B.; BONNIN, M.; FERREIRA, B.; BERTRAND, S.; DA SILVA, S.; DIOUF, F.; TROUILLET, B.; CUDENNEC, A.; BRUNEL, A.; BILLANT, O.; TOONEN, H. Marine spatial planning and the risk of ocean grabbing in the tropical Atlant. **CES Journal of Marine Science**, 2021.

SANTOS, A. **Políticas públicas educacionais em áreas de RESEX Marinha: caso Gurupi-Piriá/Viseu-PA.** 163f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Programa de Pós-Graduação em Planejamento do Desenvolvimento, Universidade Federal do Pará, 2015.

SANTOS, L. **Cooperação e conflitos na gestão da Reserva Extrativista Marinha de Maracanã, estado do Pará.** 146f. Dissertação (Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável). Programa de Pós-Graduação em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SANTOS, S. **RESEX-MAR de São Caetano de Odivelas/PA: uma Etnografia dos conflitos socioambientais.** 134f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2016.

SILVA, T. **Conflitos sociais e partilha de políticas públicas: a atuação da Associação dos Usuários da Resex Caeté-Taperaçu – Bragança-PA.** 143f. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

SOUSA, V. **A minha terra é o mar: a trajetória de um movimento socioambiental no litoral da Amazônia.** 2019, 84f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura em Ciências Sociais). Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal do Pará, 2019.

SOUSA, V. **Maretório: o giro ecoterritorial dos povos extrativistas costeiro-marinhos do litoral da Amazônia paraense?** Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia). Universidade Federal do Pará, 2022.

SOUSA V.; RIBEIRO, T. A luta pela terra, o mangue e o mar: a trajetória de um movimento socioambiental no litoral do Pará. **Revista Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais.** Recife, v. 10, p. 1-20, 2021.

SPÍNOLA, J. **Participação e deliberação na Resex Marinha do Pirajubaé** (SC). 208 f. Tese (Doutorado Interdisciplinar em Meio Ambiente e Desenvolvimento. Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências. São Paulo: Elefante, 2019.



## A Ação do Estado no Processo de Ocupação do Território Kaingang

José Antonio Moraes do Nascimento

### Introdução

As disputas por territórios são constantes na história da humanidade, entretanto alguns episódios intensificam ainda mais os conflitos entre diferentes grupos sociais e culturais. Este trabalho se dedicará ao caso específico dos indígenas Kaingang da reserva da Serrinha, localizada no interior do Rio Grande do Sul, região sul do Brasil. Particularmente, interessa apresentar a ação do Estado diante dessa situação de disputa de uma área, a qual gerou uma cadeia de ações/reações envolvendo os nativos e diversos outros atores sociais.

Um fator central nesse contexto foi a ação do poder público. No início do século XX, o governo estadual estabeleceu uma política para as terras indígenas, que priorizava o desenvolvimento da sociedade nacional em detrimento das populações indígenas. A partir dessa política, os direitos tradicionais dos Kaingang foram limitados pela lei, com a expropriação total de seu território. Nesse sentido, será apresentada a ação do Estado frente aos grupos sociais que, em nível nacional, tentaram transformar os *índios* em trabalhadores nacionais, enquanto a atuação do governo estadual se propôs a uma *proteção fraterna aos índios*. Assim, entender as duas iniciativas é fundamental para compreender os desdobramentos que elas tiveram para o processo de desenvolvimento regional dos referidos espaços socioculturais.

A disputa dessa área gerou ações e reações envolvendo diversos atores sociais, levando o Estado a atuar e a interferir, produzindo uma legislação despreocupada em preservar os

territórios indígenas. Ao longo do século XIX e até a metade do XX, houve a ocupação do território por caboclos e por colonos descendentes de imigrantes (basicamente alemães e italianos), apoiada pelo Estado, resultando na expulsão dos indígenas. O poder público fez uma intervenção condicionada aos seus interesses, instalando infraestrutura para os novos ocupantes e ausentando-se quando ocorreram colisões com os Kaingang. Portanto, esses conflitos surgiram de uma relação específica entre brancos e índios, mediados pelo Estado e envolvendo a terra enquanto meio de subsistência física e da identidade étnica do grupo, frutos de uma política fundiária e econômica mais ampla.

A partir desta situação e do conhecimento da disposição dos indígenas de retomarem seus territórios, o que, de fato, começou a se tornar realidade no final dos anos 1990, surgiram preocupações em se estudar a origem desses acontecimentos. Assim, “nos últimos anos, tem gerado intensos conflitos pela terra, nos quais os indígenas não estão sozinhos. Em geral, pequenos agricultores vivem nas áreas requeridas pelos indígenas para a manutenção da reprodução sociocultural das comunidades” (Machado *et al*, 2018, p. 27).

Como recorte cronológico, este trabalho foi remetido a um período que inicia em 1949, um marco nessa história, trilhando os caminhos e desvendando-os até chegar em 1962, oficialmente, mas, de fato, 1963. A delimitação foi feita em função de dois fatos que caracterizaram a história da região e limitaram o estudo: O primeiro, ponto de partida da pesquisa foi a criação de uma Reserva Florestal, em março de 1949, em terras anteriormente demarcadas como reserva indígena, sendo que ela foi paulatinamente ocupada. O segundo fato, ou seja, o limite temporal final do trabalho, foi a extinção oficial da Reserva da Serrinha, em 1962, pois estava quase toda ocupada por colonos posseiros. A Serrinha, nesse momento, fazia parte do então município de Sarandi e, em 1959, a região se emancipou, tendo sido criado o município de Constantina. A ocupação branca foi feita inicialmente pelo caboclo e, em seguida, principalmente, pelo imigrante/migrante de origem italiana e, em menor quantidade, de

alemães, criando uma região marcada por conflitos sociais entre grupos étnicos diferentes.

O não índio chegou e ocupou o território dos Kaingang nos vários processos e períodos, mas, a partir do final da década de 1940, quando ocorreram profundas transformações no meio rural, as áreas indígenas foram ocupadas ainda mais por empresários rurais e camponeses sem terra. O processo de expropriação, resultante da expansão da sociedade brasileira, foi não somente da terra, mas de todos os recursos existentes, o que aconteceu em muitas regiões do Brasil (Gasparotto; Teló, 2021). Portanto, esse texto objetiva demonstrar alguns elementos dos acontecimentos do espaço, do tempo e dos grupos acima mencionados.

Nesse sentido, não se pode entender o processo de expropriação das terras indígenas, nem mesmo aspectos específicos dos Kaingang, sem analisar a atuação do Estado, visto que em muitas ocasiões ele possibilitou e permitiu a apropriação, quando não foi o próprio expropriador dos territórios, ocupados posteriormente por nacionais. A apreensão e o entendimento dessas nuances elementares propiciam condições para visualizar, no processo histórico, as variadas posturas frente a esses grupos, nos diferentes períodos históricos. Houve especificidades no desenrolar dos acontecimentos, conforme as posições, opções e divergências dos grupos dirigentes, os quais sempre fizeram parte da elite econômica da sociedade. O direcionamento dado para o problema da ocupação dos territórios Kaingang foi consequência de um governo que administrou o Estado defendendo os interesses contrários aos indígenas.

### **De índios para trabalhadores nacionais: a ação do Estado em nível nacional**

Muitas vezes não houve “uma correspondência necessária entre os planos para os índios e as ações face a eles” (Lima, 1995, p. 15), sendo, por isso, necessário considerar as relações de poder entre os grupos sociais, as questões jurídicas e sua conexão com o

Estado, bem como a prática dos órgãos protetores e a realidade das áreas indígenas, o que proporcionará esclarecer esse aparente descompasso. O Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais (SPILTN) foi criado em 1910, pelo governo brasileiro, para atender as populações nativas. Como era parte da administração pública, pode-se entender “o SPI enquanto um aparelho de poder estatizado” (Lima, 1995, p. 25) que, desde sua criação, passou a ampliar a criação de reservas indígenas, sempre com redução de seus territórios ancestrais, justamente para atender a demanda da sociedade nacional (branca) em expansão.

O Estado brasileiro se impôs às populações nativas, que eram diferentes em suas organizações sociais e em suas situações históricas variadas, resultante de maior ou menor contato, interação e conflito com a sociedade nacional. Essas populações passaram a estar sob a tutela de um órgão estatal, que buscou a integração territorial e política, e as tornaram objetos de um poder institucional. Além disso, ao longo da primeira metade do século XX, no Brasil, a fronteira agrícola estava se expandindo e, quase sempre, foi executada pelo camponês. Ao poder público, coube a função de permitir e garantir essa expansão. Foram dois grupos em oposição, onde um precisou usar da violência para submeter o outro, fixando-se no território deste, para transmitir valores e elementos culturais, apropriando-se de seus bens e transformando-os em mercadorias. Essa dominação foi realizada, igualmente, por um corpo administrativo e, geralmente, em aliança com alguns grupos locais.

O SPI teve a missão de inserir o índio na sociedade nacional, transformando-o em mão de obra barata para a economia de mercado. Por isso, a necessidade de fixá-lo num local determinado, onde pudesse vigiá-lo e controlá-lo, criando mecanismos que serviram para a expansão do capitalismo, pois foi somente uma parte do processo maior de controle da propriedade agrária e,

Apesar de toda retórica em prol da preservação da família indígena, do respeito às tradições tribais, os planos e procedimentos apontam para o

desenraizamento radical que permitiu criar populações e territórios brasileiros. Morte física por guerra aberta ou por pacificação, necessária redução dos efetivos humanos a quebrar solidariedades e a facilitar outro tipo de morte, a da alteridade (Lima, 1995, p. 308).

Uma das práticas do poder estatal foi administrar a população de seu território, redefinindo os grupos, permitindo um controle social minucioso e detalhista. A partir desse processo, a administração sobre essas sociedades produziu homogeneidades inexistentes, fazendo surgir a *consciência e o Estado Nacional*, principalmente via aparelhos de caráter militar, que ajudaram a territorializar, juntamente com a expansão do capitalismo, ampliando o espaço concreto das relações sociais. Esta ideologia da expansão territorial teve maior força durante o governo Vargas, na marcha para o Oeste, ocorrida nas décadas de 1930 e 1940.

Portanto, foi uma prática determinar a fixação dos nativos em lugares estabelecidos pelo Estado, podendo, assim, os vigiar, controlar e representar politicamente, negando a possibilidade de acesso aos direitos básicos, como o reconhecimento das terras que ocupam. As reservas indígenas foram os resultados dessa ação e implicaram numa rede de controle e *proteção*. De acordo com Lima (1995),

O melhor produto da dinâmica tutelar seria, talvez, a figura das reservas indígenas, isto é, porções de terra reconhecidas pela administração pública [...] como sendo de posse dos índios e atribuídas, por meios jurídicos, para o estabelecimento e a manutenção de povos indígenas específicos. Territórios definidos às custas de um processo de alienação de dinâmicas internas às comunidades étnicas nativas compõem parte de um sistema estatizado de controle e apropriação fundiária que se procura construir como de abrangência nacional. Sua finalidade é disciplinar o acesso e utilização das terras... As reservas são também mananciais de riquezas (terras para agricultura, pecuária e extração de minerais, florestas para extração de madeira...) mantidas pela administração tutelar para exploração direta ou indireta (através de arrendamento) sempre em suposto benefício dos nativos e utilizando seu trabalho (Lima, 1995, p. 78).

Desta forma, ao limitar a área dos indígenas, o Estado, representado pelo Serviço de Proteção ao Índio, restringiu e

interferiu nas atividades e na vivência interna do grupo. Além disso, os territórios representam a sobrevivência física e cultural dos indígenas, porque deles são retirados os alimentos e neles ocorrem e são estabelecidas relações sociais e culturais.

Na sequência do texto, será possível observar como foi a ação do governo do Estado do Rio Grande do Sul, entidade que já havia organizado um serviço de proteção, em 1908, para atender aos indígenas. Nesse sentido, torna-se necessário conhecer a proposta do governo estadual em relação aos índios, a fim de compará-la com a prática, pois, ao mesmo tempo em que a proposta demarcou as áreas, ela intensificou a expropriação, tal como ocorreu em todo o país, mas com características *sui generis*.

### ***Proteção fraterna aos índios: a atuação do governo estadual***

No Rio Grande do Sul, com o início da República, em 1889, chegou ao poder um novo grupo de dirigentes. Esses dirigentes integravam o Partido Republicano Rio-grandense (PRR), que ficou no poder por mais de 40 anos. Eles defendiam um projeto político que contava com um discurso de modernização do estado e seguiam os princípios positivistas da ciência e do progresso, com a ideia de um governo racional. Assim, entenderam que poderiam começar o trabalho pedagógico de reformulação social pelos indígenas, elaborando um programa próprio de atuação junto a esse grupo.

Defendendo e conciliando o progresso com a ordem, os positivistas eliminaram a perspectiva da transformação social. Nesse sentido, queriam fazer os indígenas evoluírem de um estágio suposto como atrasado e infantil, progredindo para outro tido como superior, ou seja, o da sociedade branca. Em função da pressão internacional sobre o extermínio de indígenas e de mobilizações internas, o presidente do estado, Borges de Medeiros, começou a elaborar um programa de proteção aos índios, a partir de 1907. O programa foi implantado em 1908, no governo Carlos Barbosa, quando Carlos Torres Gonçalves foi nomeado para chefiar a Diretoria de Terras e Colonização e estabelecer uma

*proteção fraterna aos índios*. Gonçalves elaborou o Regulamento das Terras Públicas e seu Povoamento, de 1922, que tratou das terras e proteção aos índios.

O governo do estado do Rio Grande do Sul se antecipou ao governo nacional no estabelecimento de uma política indigenista, ainda assim houve sintonia entre eles, tanto é que o representante do SPI no estado autorizou “arrendar à particulares parte das terras dos toldos de Nonoai e da Serrinha, no princípio de 1912” (Pezat, 1997, p. 363) e o governo estadual não se manifestou. Contudo, a partir de 1914, as atividades do SPI se restringiram somente a um toldo e, após 1916, as relações com o governo do estado não foram mais tão amistosas.

Para o governo estadual e federal, aldear os indígenas foi concentrá-los provisoriamente em um espaço restrito, visando liberar o restante para o avanço da sociedade nacional. Logo, “os benefícios da demarcação das terras indígenas estavam nas vantagens que traria para os proprietários de terras e posseiros da região, que assim consolidavam seus pretensos direitos” (Pezat, 1997, p. 377). A principal ação proporcionada por Torres Gonçalves enquanto ele esteve à frente da Diretoria, em função também das reivindicações dos indígenas, foi demarcar a maioria das terras, ainda que possa tê-las descrito de modo reduzido em relação ao seu território ancestral.

A região em que essa prática mais ocorreu foi justamente na parte norte do estado, a última a passar pelo processo de desterritorialização dos indígenas e ocupação dos territórios antes ocupados por índios e caboclos por imigrantes, dando novas configurações com a implantação de novos atores: pequenos proprietários agricultores de base familiar (Tedesco, 2014). Era um momento em que se implantava “novo tipo de colono, pequenos proprietários livres que cultivassem as terras de mata com o auxílio de suas famílias, não interessados na criação de gado” (Almeida, 2016, p. 119).

Tais mudanças e preocupações demonstraram as diretrizes a serem seguidas em busca do desenvolvimento almejado pelo

governo estadual. Imediatamente, o crescimento econômico do estado aumentou, surgindo e florescendo regiões com novas produções. Esse fato justifica a preocupação em aumentar o número de pequenas propriedades nas áreas de colonização e nas chamadas terras públicas (áreas indígenas e reservas florestais). A pequena propriedade de imigrantes vindos espontaneamente ocupou o espaço dos trabalhadores nacionais, com a justificativa de que eles geralmente eram posseiros que trabalhavam em terras públicas, isso permitiu a sua expulsão e apropriação das áreas, mesmo que existisse uma política de *proteção aos nacionais*, a qual, na prática, não os protegeu. Portanto, “muitas questões de terras estavam ainda para serem resolvidas e outras tantas surgiam em função da política agrária do estado [...]. A cada dia, novos conflitos surgiam, aumentando o êxodo rural, as migrações internas e a intrusão” (Kliemann, 1986, p. 97).

Várias regiões foram colonizadas por empresas (particulares e/ou estrangeiras), as quais estruturaram rapidamente esses novos núcleos coloniais com finalidades nitidamente lucrativas. O governo, muitas vezes, vendeu terras para companhias de colonização ou diretamente para colonos, sem se preocupar com os posseiros que residiam nelas. Todavia, o governo que poderia ter evitado “tensões, legitimando as posses antes de vender as terras, preferiu sempre deixar essa despesa para o colonizador. Instalada a violência, restava aos mais fracos o abandono da terra” (Kliemann, 1986, p. 115). Além disso, omitiu-se das suas responsabilidades, “deixando ao abandono significativo número de pessoas que [...] saíram mais uma vez em busca de novas terras, aparentemente desocupadas. Dessa maneira, foram sendo devastadas as matas e ocupadas também, em maior extensão, as áreas reservadas aos indígenas” (Kliemann, 1986, p. 125).

Com a explosão demográfica nas colônias mais antigas de imigrantes e com a política colonizadora do estado, aumentou a falta de terras próprias para a agricultura, direcionando os colonos e os posseiros a saírem de suas regiões em busca de novas terras. Em vista disso, a intrusão provocou

A expropriação no campo, feita pelo capital com a participação do governo, o qual [...] nunca se interessou em pôr em prática formas adequadas para acomodar a colonização às posses já estabelecidas. A partir de 1907, o aumento da corrente migratória gerou, além da invasão de terras particulares, [...], a intrusão nos *parques nacionais* e nas áreas indígenas [...] que mostra as contradições no interior do próprio Estado (Kliemann, 1986, p. 122).

Em seguida, entrou em ação uma política de *proteção* aos indígenas, a qual, na prática, os afastou das terras pretendidas pelos brancos. Para isso, o governo do Rio Grande do Sul, na região norte, criou o maior número de aldeamentos e passou a distribuir terras por indenização aos colonos prejudicados em outros lugares, na primeira metade do século XX, diminuindo e restringindo os territórios Kaingang. Como até esse momento as terras eram ricas em madeira e erva-mate e férteis para a agricultura, elas se tornaram atrativas aos colonos, sem terras e especuladores e, conseqüentemente, aumentou o seu preço. Assim, as áreas indígenas foram ocupadas, ficando “evidente, entretanto, que, se no Rio Grande do Sul, as razões políticas em tese pregavam a proteção ao índio, na prática deixaram-se dominar pelas econômicas, com a participação efetiva do Estado” (Kliemann, 1986, p. 130). Esse fato pode ser observado desde as primeiras demarcações das áreas dos Kaingang, entre 1908 e 1913, onde o governo as reduziu drasticamente.

Ainda assim, essas demarcações somente foram atendidas na medida em que sua origem foi um conflito que resultou em “entrave ao desenvolvimento do capitalismo ou à manutenção da hegemonia”. Como fração de classe dominada, o índio importa muito menos do que o intruso” (Kliemann, 1986, p. 132). Por isso, sempre se priorizou o colono, o posseiro, em detrimento dos indígenas, especificamente no caso estudado, isto é, dos Kaingang.

Durante 40 anos de governo, o PRR tentou resolver o problema agrário de forma autoritária, entretanto gerou somente a minifundialização e a intrusão, aumentando os conflitos, já que não encarou como prioritária uma reforma fundiária. Nesse período,

não reestruturou o meio rural, porque atingiria diretamente seus aliados e os integrantes do governo, grandes possuidores no setor agropecuário. Portanto, a luta por territórios no Rio Grande do Sul tem raízes nas espacializações regionais e é caracterizada pela inserção do capitalismo no campo, privilegiando interesses econômicos e políticos da elite dominante.

Na década de 1920 foram promulgadas algumas leis de proteção aos indígenas, mas não foram colocadas em prática. Carlos Torres Gonçalves, considerado, por alguns, como o protetor dos índios, foi o responsável pela destruição e extinção da maior parte dos territórios indígenas, já que foi quem determinou a demarcação das reservas, no início do século XX, reduzindo as áreas dos Kaingang de forma significativa. Os limites de atuação da Diretoria de Terras e Colonização e dos seus dirigentes foram justificados pelos poucos recursos financeiros, todavia Torres Gonçalves queria criar uma “realidade harmônica e pacífica entre brancos e índios” (Sponchiado, 2000, p. 128), encaminhando os últimos para a condição de trabalhador nacional. Os protagonistas da política estatal indigenista no Rio Grande do Sul ignoravam seus limites, porque, ao mesmo tempo em que defenderam a autonomia dos índios, intervieram em sua organização interna.

Em linhas gerais, os interesses do governo como um todo estavam voltados para a sociedade regional e não para os indígenas, tendo em vista que desde a demarcação de 1912 houve redução da área da Serrinha, por exemplo, deixando-a com 11.950 hectares, assim como reduziu outras áreas indígenas. Enquanto isso, os territórios indígenas foram sendo ocupados e apropriados com o *progresso* e a *ordem*. Com a chegada da década de 1940, intensificou-se o “processo expropriatório, agora não só visando atender os interesses do latifúndio, mas também numa tentativa de resolver localmente conflitos sociais decorrentes da existência de uma demanda de terras” (Simonian, 1981, p. 110). Para o governo estadual, os territórios indígenas eram muito extensos, por isso, se incentivou e se ratificou as ocupações.

Em 1949, o governador Valter de Sá Jobim destinou aproximadamente a metade das reservas de Nonoai e Serrinha para a criação de parques florestais, colocando em prática uma lei de 1925, elaborada por Carlos Torres Gonçalves, e confirmada em 1941. Em fins da década de 1950, o governador Ildo Meneghetti ratificou a ocupação da área expropriada e, finalmente, em 1961/1962, os colonos ocuparam toda a área indígena, com o consentimento do Estado. Assim,

Por conta da iniciativa do Estado Brasileiro, com a demarcação dos toldos no Norte Gaúcho, período entre 1910-1918, em que as terras indígenas foram demarcadas e anos mais tarde (1950-1960) foram vendidas a agricultores. Entende-se que o conflito entre esses grupos corresponde à luta dos indígenas pela legitimação de suas terras de ocupação tradicional, enquanto que a luta dos agricultores corresponde ao seu direito adquirido pela compra dessas mesmas terras, outrora vendidas ou concedidas pelo próprio Estado (Almeida, 2016, p. 118).

Em nível nacional, a economia industrial brasileira se expandiu nesse período, integrando as regiões do centro-sul, sendo que muitos produtos antes importados passaram a ser produzidos internamente. O Estado já vinha, e continuou com grande atuação na economia, dirigindo esse processo. Com o desenvolvimento industrial, cresceram as cidades, aumentando a concentração urbana e o número de assalariados. O campo foi mecanizado, expulsando milhares de pessoas, que foram para as cidades, tornando esse ciclo cada vez mais intenso. No entanto, nem todas essas pessoas aceitaram essa nova situação e começaram a se organizar em movimentos de luta pela terra ou foram ocupando novas terras *desabitadas*.

Nas eleições de 1945, elegeu-se como presidente do país o General Eurico Gaspar Dutra, que foi Ministro de Guerra do Estado Novo e, em parte, continuou com as propostas do governo Vargas. No Rio Grande do Sul, nomeou Cylon Rosa como interventor até as eleições de 1947. A economia do estado continuou em crise, com a agropecuária recebendo pouca atenção, a concentração fundiária

permitiu que grandes extensões de terras ficassem improdutivas, os frigoríficos estrangeiros mantiveram a liderança da comercialização da carne, levando vários criadores à falência. Na lavoura, ao lado do arroz, surgiu o cultivo de grandes áreas de trigo e, com esse novo despertar da agricultura, imediatamente o preço da terra se elevou consideravelmente.

Por sua vez, o pequeno produtor continuou com baixa produtividade, devido ao alto preço do maquinário moderno e aos baixos preços dos seus produtos. Também aumentou a concentração da terra, uma vez que os pequenos produtores não conseguiram se manter nela, migrando, inclusive, para outros estados e para os centros urbanos. Neste sentido, a extensão geográfica do país favoreceu a ocupação de outras áreas ainda pouco habitadas. Contudo, é preciso ressaltar “que a não ocorrência de reformas radicais não se deveu à generosa extensão territorial, mas à capacidade das classes dominantes em não abrir mão de suas riquezas fundiárias, mesmo daquelas não exploradas” (Müller *apud* Gonzaga; Dacanal, 1993, p. 377-378). Todos esses fatores são importantes e sua compreensão se faz necessária, porque incidiram diretamente no apossamento dos territórios dos indígenas do país e dos Kaingang da Serrinha, especificamente. Porém, isso também provocou tensões sociais e pressões no que diz respeito à reestruturação fundiária.

Durante os governos do Partido Social Democrático (PSD), isto é, nos governos de Walter Jobin (1947 - 1951) e Ildo Meneghetti (1955 - 1959 e 1963 - 1967), o poder político entendeu que o desenvolvimento e a industrialização do estado deveriam beneficiar os produtos agropecuários. Já o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) pretendeu propiciar que a sociedade urbano-industrial superasse a agrária tradicional. Seus principais líderes foram Alberto Pasquallini, que perdeu as eleições para Jobin, em 1947, e para Meneghetti, em 1955, e os governadores Ernesto Dorneles (1951 - 1955) e Leonel Brizola (1959 - 1963).

Nesta polarização partidária entraram em conflito duas maneiras de encaminhar o problema da reprodução do capital e da

realização do trabalho no estado. Quanto à questão rural, o PSD tinha como objetivo manter as massas no campo, aumentando, desse modo, o progresso no setor primário, tendo um estilo agrário comercial, equilibrando, assim, a urbanização e a industrialização. Contudo, o PTB, segundo a tese de Pasquallini, quis incorporar o setor agrário à sociedade industrial, enquanto que Brizola propôs redistribuir o capital e a terra. Leonel Brizola também se posicionou radicalmente contra a presença do capital estrangeiro, defendendo um capitalismo autônomo, com uma burguesia nacional no poder político e econômico. Mesmo assim, de forma geral, o PTB defendeu a industrialização moderada, com estilo de vida urbano-industrial.

Essas posições podem ser visualizadas também na Assembleia Legislativa, pois enquanto o deputado Wilson Vargas (ANAIS, 27/04/51, p. 884) afirmou que o PTB, seu partido, combateu os latifúndios improdutivos e João Caruso (ANAIS, 23/04/53, p. 159-160), seu colega de bancada, defendeu que as terras públicas (incluindo as terras indígenas) deveriam ser divididas e entregues aos colonos, Romeu Scheibe (ANAIS, 22/01/52, p. 222), do PSD, sugeriu vendê-las aos colonos. Uma característica comum aos dois principais grupos centrados no PTB ou no PSD foi sua posição em relação aos indígenas. Ambos não os consideraram como um grupo social e étnico diferente dos brancos, com características e demandas próprias.

As transformações ocorridas em nível nacional e internacional, a partir da década de 1940, e as pressões sociais daí decorridas influenciaram na ação de expropriação das terras indígenas, feita pelo Estado. Ao demarcar apenas as áreas dos índios, sem iniciar ao mesmo tempo um processo de profunda alteração na estrutura agrária, o Estado recriou as condições de conflito entre segmentos da sociedade. Isso também é perceptível nas declarações de Lindolfo Izaltino da Luz, filho de Horácio Izaltino da Luz (ocupante de terras dos Kaingang) à CPI que investigou a ocupação das terras indígenas em 1967. Lindolfo Izaltino da Luz, que residia em Capinzal, município de Constantina, ou seja, na antiga reserva florestal da Serrinha, território dos Kaingang, e cultivava terras do

Estado, requereu-as, “mas não fez o pagamento das mesmas porque *eram poucas*, mais ou menos três alqueires” (RELATÓRIO, 1968, p. 135), migrando para outro lugar. Westphalen confirmou essa situação à CPI do Congresso Nacional, em 1967, ao afirmar que “os intrusos estão ocupando miseravelmente essa área, porque foram acumulando-se. Hoje, cabe, por pessoa, em área já muito explorada, perto de 2 a 3 hectares [...]. De modo que eles estão na miséria” (RELATÓRIO, 1971, p. 54-55).

Ao mesmo tempo, a partir dos anos 1950, no Brasil, começaram a surgir movimentos organizados com objetivos de combater o regime de propriedade que expulsava o trabalhador de sua terra e aumentava a concentração fundiária. As principais organizações foram a União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTABs), influenciadas pelo Partido Comunista do Brasil (PCB), e com maior concentração em São Paulo, Paraná e Rio de Janeiro. Já as Ligas Camponesas, que nasceram em Pernambuco, em 1954, foram um movimento massivo e radical na luta pela reforma agrária, agindo principalmente no Nordeste. No Rio Grande do Sul, sob a influência do PTB, houve o Movimento dos Agricultores Sem Terra (MASTER). Seus principais líderes foram João Machado dos Santos, conhecido por João Sem-Terra, Jair Calixto, diretor do SPI na década de 1950 e prefeito de Nonoai, e Milton Serres Rodrigues, prefeito de Encruzilhada do Sul.

Em 1962, os integrantes do MASTER organizaram acampamentos, sendo que um dos mais importantes foi realizado na Fazenda Sarandi, em Nonoai. Esses acampamentos tinham como objetivo pressionar para que acontecessem desapropriações para a reforma agrária. No entanto, as áreas ocupadas foram nos territórios indígenas ou em regiões próximas a eles. Em 1963, quando Ildo Meneghetti, do PSD, adversário de Brizola e do PTB, e aliado dos setores latifundiários da sociedade, assumiu o governo do estado, teve que resolver esses problemas. Determinou que a polícia militar desativasse os acampamentos. Porém, alguns colonos resistiram e não saíram dos acampamentos, como no caso

do acampamento de Passo Feio, o principal da época, que ficava em Nonoai, ao lado da reserva dos Kaingang. Para esses colonos, foi oferecida a terra dos *bugres*, entrando mais de três mil pessoas na área indígena, com autorização do Serviço de Proteção do Índio.

O MASTER, efetivamente, foi um movimento criado pelo trabalhismo do presidente do país, João Goulart, e colocado em prática pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola. O governo estava preocupado com os conflitos sociais do campo, pois um clima tenso “é pouco propício às soluções graduais do tipo reformista” que pretendia o governo, afirmou Celso Furtado, ministro de Estado na época (Martins, 1983, p. 91).

Em relação a essas questões, Simonian (1981) salientou que o Estado, ao assumir a tutela,

Deixou de concretizar uma política de defesa das terras e dos territórios indígenas e, contraditoriamente, deixou de traçar e de cumprir uma política de defesa dos interesses dos posseiros pobres e integrantes da classe social dos expropriados pelo capitalismo em associação com este mesmo Estado. Assim atuando o Estado deixa, historicamente, de solucionar os conflitos entre populações com interesses tão divergentes, como os indígenas e os posseiros ‘brasileiros’ empobrecidos. No entanto, associado ao capitalismo, o Estado em momento algum se exime no atendimento aos interesses de posseiros ‘brasileiros’ que detinham ou detêm grandes posses no interior dos territórios indígenas ou que usurpam a totalidade destes (Simonian, 1981, p. 156).

Essas evidências ressaltaram a manutenção de posições e atitudes anti-indígenas dos mais variados grupos sociais que se instalaram próximos ou nas áreas de ocupação dos indígenas. Até mesmo as políticas estatais, que apresentaram medidas com cunho de defesa dos indígenas, foram vencidas por pressões de pessoas ou grupos interessados diretamente nas terras e demais recursos naturais destes. Foram realizadas expropriações dos territórios indígenas, no início do século XX, sem que o Estado tivesse conseguido evitar tais práticas, porque ele não teve poder efetivo para isso, se é que realmente tinha essa pretensão! A situação encontrada nos anos 1940 e 1950 sinaliza essa prática, pois segundo

os interesses e o ponto de vista dos índios, a experiência do Estado como “protetor dos indígenas” fracassou. Já em relação aos grupos sociais dominantes, seus interesses foram satisfeitos, portanto, para eles, o Estado prestou um serviço ao desagregar, expropriar e, inclusive, ao tentar a extinção dos territórios das sociedades indígenas, sendo que, no caso da Serrinha, conseguiu.

Na Mensagem apresentada à Assembleia Legislativa em 21 de abril de 1949, o próprio governador do estado do Rio Grande do Sul, Walter Jobim, confirmou que “as terras devolutas que, com o advento da República, passaram ao domínio do Estado, foram loteadas em pequenas glebas [...] e concedidas individualmente aos agricultores, em prestações [...]. Foi assim que se povoou o Rio Grande, do litoral ao Alto Uruguai” (MENSAGEM, 1949, p. 10). Dessa forma,

Para a colonização no norte gaúcho, indígenas e caboclos foram expropriados de seus territórios. A lógica de desenvolvimento do Estado Gaúcho, em linhas gerais, desprestigiou indígenas e caboclos, especialmente na região norte ao ponto de algumas comunidades indígenas serem completamente extintas (Almeida, 2016, p. 121).

Por fim, no início dos anos 1960, o executivo estadual dividiu as terras dos Kaingang da Serrinha e de outras reservas. Na mesma direção seguiu o SPI, quando seus agentes venderam a madeira dos postos indígenas e permitiram que colonos ocupassem parcelas da área administrada por esse órgão federal, no estado. Com isso, em fevereiro de 1962, o “toldo da Serrinha encontra-se densamente intrusado” (RELATÓRIO, 1968, p. 277-279), vindo a ser totalmente ocupado por colonos no ano seguinte.

### **Apontamentos e considerações finais**

Conforme um documento elaborado pelos Kaingang expulsos da Serrinha, “tudo acabou no ano de 1963” (REPRESENTANTES, 1996, p. 14), pois toda a área foi ocupada e dividida entre os colonos, sendo os índios enviados para outras reservas indígenas.

Isso ocorreu não apenas em função da ação estatal, principalmente do governo do estado do Rio Grande do Sul, mas também por ações e omissões dos governantes nacionais, os quais adotaram medidas que facilitaram a expropriação do território indígena, em geral, e dos Kaingang em particular.

Segundo o entendimento do poder público, terra indígena foi e é uma categoria jurídica, que deve ser compreendida como territórios pertencentes à União e não territórios ocupados tradicionalmente pelos índios. Portanto, a identificação de terras indígenas, por parte do Estado, se constituiu numa atribuição de territorialidade com critérios externos ao grupo (Lima *apud* Oliveira, 1998). A base que orientou toda a política estatal até a atualidade foi a ideia de transformar os índios, direcionando-os para se tornarem trabalhadores nacionais. No entanto,

O destino dos povos e culturas indígenas, tal como o de qualquer outro grupo étnico ou nação, não está escrito previamente em lugar algum. A sua feição primitiva, a sua vulnerabilidade e a presumida tendência à extinção não foram jamais componentes naturais de sua existência, mas sim o resultado da compulsão das elites coloniais em instituir a homogeneidade, tentando abolir a ferro e fogo as diferenças culturais, religiosos e políticas (Oliveira, 1998, p. 7-8).

Os territórios indígenas foram vistos pelo Estado e pela sociedade nacional como terras devolutas, portanto, pertencentes à União ou aos estados (Lima *apud* Oliveira, 1998). Neste texto se teve a preocupação de trazer “a discussão de uma relação específica, mediada pelo Estado brasileiro, existente entre os grupos indígenas e a terra (entendida esta em seus dois aspectos: meio básico de produção e sustentáculo da identidade étnica)” (Oliveira, 1998, p. 17).

Tal temática passou a ser amplamente discutida a partir do início dos anos 1990, quando os sujeitos principais, os indígenas, ampliaram movimentos de luta pela retomada dos seus territórios tradicionais. Um fator determinante nessas ações foi que, “com a Constituição, as terras indígenas passaram a ser reavaliadas e redemarcadas durante os anos 1990 e na primeira década do século

XXI” (Machado *et al*, 2018, p. 42). Com isso, os indígenas agiram ocupando áreas, forçando o poder público a tomar medidas, mesmo porque se gerou fortes conflitos pela terra, entre indígenas e pequenos agricultores. Dessa forma, o assunto chamou a atenção de diferentes pesquisadores, os quais passaram a buscar uma compreensão maior para a origem de tais questões, conforme pode ser visto ao longo do texto, bem como nas referências bibliográficas.

Para o caso da Serrinha, foco central dessa abordagem, foi escolhido um recorte temporal que inicia no ano de 1949. Desta forma, foram discutidos e apontados aspectos que foram até 1962 oficialmente, mas, de fato, até 1963. Assim, ocorreu um processo de ocupação do território Kaingang, a partir de um amplo mercado de terras, com apossamento e venda de terrenos para camponeses que se tornaram pequenos proprietários, num contexto de transformações implantadas pelo capitalismo, no meio rural brasileiro.

## Referências

ALMEIDA, Samara Peres Dornelles. **A construção política do indígena como sujeito político**: a luta dos Kaingang por terra e por reconhecimento em Faxinalzinho, RS. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de Santa Maria: UFSM, 2016.

ANAIS da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 27 de abril de 1951. AHRGS e SC/ALRGS.

ANAIS da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 22 de janeiro de 1952. AHRGS e SC/ALRGS.

ANAIS da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 23 de abril de 1953. AHRGS e SC/ALRGS.

GASPAROTTO, Alessandra; TELÓ, Fabrício. **Histórias de lutas pela terra no Brasil (1960-1980)**. São Leopoldo, Oikos, 2021.

GONZAGA, Sergius; DACANAL, José (org.). **RS: economia e política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1993, Série Documenta nº 2.

KLIEMANN, Luiza H. Schmitz. **RS: terra & poder - história da questão agrária**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1986.

LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MACHADO, Ironita A. Policarpo; RENK, Arlene; NODARI, Eunice S.; TEDESCO, João C.; KLUG, João; GERHARDT, Marcos; NEUMANN, Rosane M.; WINCKLER, Silvana. **Indígenas, quilombolas e agricultores: história e conflitos agrários no sul do Brasil**. Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2018.

MARTINS, José de Souza. **Os camponeses e a política no Brasil**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

MENSAGEM apresentada à Assembleia Legislativa, por Walter Jobim, governador do estado do Rio Grande do Sul (impresso). 21 de abril de 1949. AHRGS/Documentação dos Governantes.

OLIVEIRA, João Pacheco (org.). **Indigenismo e territorialização**. Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.

PEZAT, Paulo Ricardo. **Augusto Comte e os fetichistas: estudo sobre as relações entre a Igreja Positivista do Brasil, o Partido Republicano Rio-Grandense e a política indigenista na República Velha**. Dissertação (Mestrado em História). UniverCidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre: UFRGS, 1997.

RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito. Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1968. PROTOCOLO GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

RELATÓRIO da Comissão Parlamentar de Inquérito: Diário do Congresso Nacional, seção 1, Supl. n° 15, Brasília: 28 de abril de 1971. Depoimentos. Moysés Westphalen. p. 50-54. MADP.

REPRESENTANTES das Famílias Kaingang banidas da Serrinha. Queremos voltar para a nossa terra da Serrinha. Setembro de 1996.

SIMONIAN, Lúcia Terezinha Lopes. **Terra de Posseiros: um estudo sobre as políticas de terras indígenas**. Dissertação (Mestrado em

Antropologia Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, 1981.

SPONCHIADO, Breno. **O positivismo e a colonização do norte do Rio Grande do Sul**. Dissertação (Mestrado em História). Porto Alegre, PUCRS, 2000.

TEDESCO, João Carlos. **Conflitos agrários no Norte do Rio Grande do Sul**: indígenas e agricultores. Porto Alegre: Letra & Vida; Passo Fundo: IMED, 2014.

## ***Cambiemos las Mentalidades, no El Clima: Notas Sobre Universidades em Meio Rural e Adaptação Climática***

Markus Brose

### **Introdução**

O slogan *Changing minds, not the climate* tem sido utilizado pela Organização das Nações Unidas em estudos, congressos e eventos desde a COP 21 em Paris (UNESCO, 2016; 2019). Por sua vez, o slogan *Changing the politics, not the climate* está na capa de um caderno comercializado pela Amazon.com, desde 2019, exemplo da rapidez com a qual o mercado é capaz de assimilar conceitos oriundos da ciência. A demanda por informação é relevante, pesquisas de percepção pública por encargo do Ministério da Ciência e Tecnologia (CGEE 2017; 2019) registram que, do ponto de vista da população, as mudanças climáticas figuram como um dos temas prioritários para a divulgação científica no país. A Universidade de Yale encomendou, em 2022, nova pesquisa de opinião pública, constatando “a importância que os brasileiros dão à temática do aquecimento global é alta: em 2020, 78% declararam que consideram o tema muito importante e em 2021 essa proporção foi de 81%” (IPEC, 2022, p. 4).

Visando ampliar a divulgação científica, em 2012, foi formada a Latino Adapta, uma rede de universidades do Cone Sul para qualificar a tomada de decisão na adaptação climática por gestores públicos e privados. A partir do Chile a Fundación Avina apoia, em parceria com a UNESCO, essa rede coordenada pelo Centro Regional de Cambio Climático y Toma de Decisiones, com sede em Montevideo (Ryan e Gorfinkel, 2016; Mazzeo; Steffen E Bianchi, 2017).

Decorrida uma década dessa iniciativa, propomos no estado do Rio Grande do Sul (RS) uma pesquisa para reflexão sobre as

lições aprendidas com extensão universitária em processos de tomada de decisão climática, recomendado tanto pela Red Latino Adapta (Harris, 2019) como por rede de universidades britânicas (UKRI, 2021). Propomos interpretar a adaptação como tema interdisciplinar, caracterizando a mudança climática como uma ameaça a processos de desenvolvimento e à governança territorial, pois *“climate adaptation highlights the complex relationships between science and public policy, and more broadly, between knowledge and decision making processes”* (Ryan; Bustos, 2019, p. 1298).

Este ensaio sintetiza as reflexões da pesquisa em curso no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Essa proposta visa contribuir à atualização do papel da extensão universitária mediante a inclusão da adaptação climática no diálogo com gestores públicos e privados, tradicionalmente definido por focos setoriais. A prioridade reside na reflexão quanto à renovação das funções da extensão universitária no meio rural, visto que até o momento o volume principal da produção acadêmica quanto a *climate-decision making* se concentra nas universidades em regiões metropolitanas.

### **Tomada de decisão no âmbito da mudança do clima**

Os impactos da mudança do clima trazem modificações profundas ao nosso sistema econômico, em especial em áreas costeiras e zonas rurais, portanto, a maior parcela do território. A tomada de decisão por parte das famílias, empresas e organizações públicas na resposta a esse desafio depende do grau de informação e das estratégias alternativas disponíveis aos gestores.

Os processos de tomada de decisão vinculados à gestão dos impactos das mudanças climáticas se caracterizam pela complexidade e pela incerteza (Beck, 2014). A partir do conceito de Sociedade de Risco, Ulrich Beck buscou inovar nas ciências sociais alertando: *“public and non-public sociology are in danger of becoming museum pieces. Thus, sociology not only needs a public voice, it also needs*

*to be reinvented first*” (Beck, 2005, p. 335). Para o autor, face às incertezas da sociedade pós-moderna, entre as quais destacou a mudança do clima, as ciências sociais devem reinventar-se e procurar novo papel de protagonismo na interação entre ciência, política e desenvolvimento.

I call it *Verwandlung*, or, in English, ‘metamorphosis.’ Metamorphosis is not evolution, not reform, not revolution, not transformation, not crisis. It signifies a different mode of change and a different mode of existence. And it calls for a scientific revolution (Thomas Kuhn) from methodological nationalism to methodological cosmopolitanism in the social sciences (Beck, 2014a).

O campo do *climate decision-making* tem recente expansão nas ciências sociais. A revisão por Orlove *et al.* (2020) registra essencialmente uma década de estudos na tomada de decisão frente às incertezas do clima na economia. As pesquisas pioneiras enfatizavam políticas públicas alinhadas aos debates das conferências internacionais e priorizavam políticas públicas na escala nacional. Recentemente o debate acadêmico vem ampliando seu escopo para a governança territorial, incluindo decisões tomadas por empresas, organizações da sociedade civil e governos subnacionais.

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

Esses autores partiram da crítica à teoria da racionalidade perfeita dos agentes econômicos, ressaltando que regras que simplificam a tomada de decisão, as heurísticas, são tanto - ou mais

- relevantes para gestores públicos e privados que a clássica maximização da utilidade (Sbicca, 2014). Contrariando a racionalidade perfeita do *Homo economicus*, o conceito de racionalidade limitada estabelece que, pela urgência imposta às decisões, agentes econômicos buscam o melhor resultado possível enraizado no seu contexto. Para Simon (1965), os gestores buscam *Satisficing*, a estratégia suficiente e satisfatória pelo equilíbrio entre as demandas organizacionais e as preferências pessoais.

Face às incertezas originárias das mudanças climáticas, é possível inferir que decisões por investimentos, novos modelos de negócio ou inovações em cadeias produtivas, encontram-se permeadas por heurísticas quanto à inovação (Andrade; Silva, 2015). Os gestores, mesmo quando confrontados com o argumento de os custos de mitigação ou adaptação presentes trazerem benefícios apenas em futuro incerto, podem, mesmo assim, por motivos outros que a racionalidade perfeita, optar por minimizar as externalidades do sistema econômico.

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

Relevante na obra de Kahneman é o Efeito de Ancoragem, um viés cognitivo que descreve a tendência humana de se apegar, se ancorar, a uma característica parcial de informação recebida previamente à tomada de decisão (Lieder *et al.*, 2018). Designa a dificuldade do tomador de decisão em se afastar da influência de uma primeira impressão, o que poderia contribuir para um diagnóstico mais objetivo.

Segundo Kahneman e Tversky (1979), importa ainda o fato que escolhas são influenciadas pela forma como o problema é expresso, o *Framing* ou enquadramento. Gestores são influenciados pelo formato do problema, e acabam respondendo de forma diferente,

dependendo de como o risco foi enquadrado (Mendonça; Simões, 2012). Observa-se que esse impacto é particularmente significativo se o problema for desenhado de forma a evidenciar ganhos ou perdas pelo clima (Clarke *et al.*, 2022).

E contrariando o *Framing* usual em conferências internacionais, argumentamos aqui que a mudança climática não demanda uma nova ciência, novos departamentos acadêmicos, nem depende de novos fundos externos. Exemplificado pelo inovador “Plano Setorial para a Adaptação à Mudança do Clima e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária 2020-2030” (BRASIL, 2021; Telles *et al.*, 2021), elaborado por servidores públicos brasileiros e estimado em USD 1 bilhão oriundos do orçamento federal, ressaltando a capacidade gerencial e econômica do Estado para a inovação quando existe vontade política.

A hipótese deste ensaio consiste em que a adaptação à mudança do clima pode ser integrada às instituições e aos orçamentos existentes, e a extensão universitária pode ser uma ferramenta de inovação e apoio à tomada de decisão pelos gestores públicos e privados. A presente análise se refere tanto aos elementos constitutivos das decisões (enquadramento e ancoragem) como aos resultados decorrentes das decisões pela escolha entre estratégias. Importa ressaltar que a definição de tomada de decisão climática inclui todas as decisões, por todo ator social (indivíduos, famílias, empresas, organizações sociais, etc.) que tem implicações em como esse ator é afetado pela mudança do clima, mesmo que o argumento utilizado para a decisão não explicita as mudanças climáticas. “*In other words, may or may not explicitly acknowledge climate change [...] countless decisions made by households and organizations for nonclimate reasons are nevertheless considered within our framework*” (Orlove *et al.*, 2020, p. 276).

## **Benchmarking para O Rio Grande do Sul**

O estado do RS tem parcela significativa de sua economia baseada na agropecuária, muito sensível aos impactos do clima (Saccaro JR.;Vieira Filho, 2018). Ao longo dos últimos 60 anos a temperatura média anual subiu 1,1°C e a faixa litorânea sofreu ressacas mais frequentes (Berlato; Cordeiro, 2017). A sociedade sofreu nos verões 2019/20 a 2021/22 sequência histórica de três estiagens (RS, 2021). Ao mesmo tempo, a economia regional se mostra inovadora, com um aglomerado de projetos Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) de energia renovável no país.

Em novembro de 2021, na COP 26, o governo do estado do RS assumiu o compromisso com as metas da campanha *Race to Zero*. Promovida no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a campanha prevê a neutralização das emissões líquidas de gases de efeito estufa do estado até 2050 e a ampliação da resiliência climática (SSE, 2019). Entre as exigências da ONU para a campanha figuram a transparência dos dados e a participação social.

Porém, recente análise pela Secretaria Estadual de Planejamento quanto à capacidade organizacional concluiu:

Ao longo da análise desenvolvida neste relatório, evidenciou-se que, infelizmente, boa parte dos indicadores que permitiriam avaliar o grau de cumprimento das metas do ODS 13 não possui, ainda, metodologia estabelecida, muitas vezes pela inexistência de dados pertinentes para examinar a realidade brasileira e, conseqüentemente, para o Rio Grande do Sul. Essa situação dificulta bastante o acompanhamento do progresso (ou não) do estado e do país diante das proposições e compromissos assumidos com essa agenda (RS, 2021a, p. 20).

Estabelecida ainda em 2010, a Política sobre Mudanças Climáticas do RS previu restrições a certas atividades econômicas bem como ampliação das funções do governo. Uma década mais tarde, estes mecanismos de comando e controle ainda não foram implementados. E o Fórum de Mudanças Climáticas, estabelecido

em 2022, consiste na maioria de servidores públicos. Dado o grau de inovação desse debate, o governo estadual ainda não conta com um sistema de acompanhamento externo do compromisso com a *Race to Zero*, cujas metas terão profundas implicações para os rumos do desenvolvimento, reforçando a relevância da extensão universitária no estado.

Um dos primeiros resultados da presente pesquisa foi a busca por experiências correlatas em territórios vizinhos através do *Benchmarking*, resultando em informações quanto às experiências no estado de Santa Catarina e no Uruguai.

### **Experiências no estado de Santa Catarina**

Em 1983, em função de uma inundação de proporções até então desconhecidas na Bacia do Rio Itajaí Açu, as preocupações com a degradação dos solos e o assoreamento dos rios ganham visibilidade social e política, possibilitando novo enquadramento do problema. Tendo como referência política pública similar do estado do Paraná, em 1984 iniciou-se a primeira experiência através de investimento em três microbacias pilotos na Bacia do Rio Itajaí, e a microbacia do Ribeirão das Pedras, no município de Agrolândia, se tornou modelo que contribui para superar ancoragens contra o enfoque “ambientalista”.

O governo estadual lançou o Projeto de Recuperação, Conservação e Manejo dos Recursos Naturais em Microbacias Hidrográficas, o Microbacias 1, com orçamento de USD 71,6 milhões, mediante empréstimo do Banco Mundial. Entre 1991 e 1999, foram trabalhadas 534 microbacias hidrográficas no estado, em 206 municípios (Tormen, 2018). Frente à ênfase técnica do Microbacias 1, foi criada uma equipe interinstitucional no governo estadual para planejar novo programa com prioridade social e capacidade de gestão na agricultura familiar. O processo levou quatro anos, durante os quais foram realizadas dezenas de encontros nas diferentes regiões, consultando mais de 2.000 pessoas, entre lideranças comunitárias; sindicalistas rurais;

representantes de prefeituras; representantes de diferentes organizações públicas e privadas, cooperativas, entre outros (Marcondes, 2011). Foi negociado o projeto Microbacias 2 com o Banco Mundial, entre 2002 e 2009, no valor de USD 107 milhões. Teve sequência com o projeto Santa Catarina Rural, de 2010 a 2017, no valor de USD 189 milhões

Deste modo, o estado de Santa Catarina conta com uma experiência de três décadas de continuidade de políticas de desenvolvimento rural tendo as bacias hidrográficas como unidade de planejamento. Algo raro no país. O enfoque teve início com um alerta frente às enchentes e a erosão do solo, e avançou rumo à gestão das propriedades rurais na produção de água e revegetação da paisagem. A extensão rural pública internalizou uma cultura de trabalhar solo/água com práticas conservacionistas. O estado do RS não possui experiência similar, suas políticas de desenvolvimento rural são fragmentadas e focadas na produtividade da agropecuária. Mais de 60% das emissões de gases de efeito estufa do estado são oriundos do meio rural (pecuária e arroz irrigado) sem que exista uma estratégia para compensar essas emissões mediante reflorestamento ou similar.

### **Experiências no Uruguai**

Após sofrer uma severa crise energética, em 2004, e sob a ameaça de apagões recorrentes, com uma matriz elétrica dependente de hidrelétricas (portanto, das variáveis hidrológicas e de clima) e de importações de gás e energia da Argentina, o Uruguai estabeleceu, a partir de 2005, um diálogo interpartidário para transformação da sua matriz elétrica. A segurança energética recebeu novo enquadramento, deixando de ser uma questão de engenharia, restrita a poucos especialistas, tornando-se um tema central na estratégia nacional de desenvolvimento.

Hoje comparado a Dinamarca ou Alemanha, o Uruguai é considerado um dos países líderes na produção de energia eólica, com cerca de um terço de sua energia elétrica proveniente de

parques eólicos (Casaravilla; Chaer, 2021). Partindo de um sistema hidrotérmico de geração, em pouco mais de uma década o país duplicou o seu parque gerador baseado em fontes renováveis: eólica, solar e biomassa (Mazzeo; Steffen; Bianchi, 2017), superando ancoragens de que o Estado não seria capaz de coordenar investimentos privados na escala necessária. Em 2017, estava concluída a transição energética e o volume total de energia elétrica consumida no país foi oriundo de fontes renováveis. Apesar do crescimento econômico no período, não houve aumento das emissões de gases de efeito estufa.

Desde el año 1998 las emisiones de CO2 totales del país tendieron a crecer hasta el año 2012 (8198,80 Gg), cuando comenzaron a descender pese al aumento sostenido del PBI, de modo que en 2017 se emitió aproximadamente la misma cantidad que veinte años atrás: 5837,5 Gg. Este descenso general se explica fundamentalmente por la no utilización o el cierre de centrales eléctricas a base de combustible fósil (Fornillo, 2021, p. 2).

A transição energética decorreu basicamente por um mecanismo de licitações determinadas mediante decretos, que tiveram início no ano de 2007. Estas licitações ofereciam contratos de compra e venda de energia por 20 anos, garantidos pelo Estado, com preços de energia em dólares americanos e assegurado reajuste periódico de preços. Dessa forma, o Estado sinalizou segurança institucional e previsibilidade dos contratos, necessárias para o planejamento financeiro por parte dos agentes econômicos e o acesso a fontes de financiamento (Corrêa, 2021).

Frente aos riscos e incertezas da disponibilidade de energia para o desenvolvimento, o Uruguai estabeleceu uma política energética nacional baseada em fontes renováveis, fruto de consenso com a iniciativa privada, os partidos políticos e movimentos sindicais, e que se tornou política de Estado. A legislação foi flexibilizada para tornar atrativo o investimento privado em parques eólicos e solares, em um período que coincidiu com a queda do preço global para essas tecnologias.

O RS não possui semelhante política energética de longo prazo. O governo estadual mantém a Companhia Riograndense de Mineração, empresa estatal de mineração de carvão mineral que produz cerca de 1,7 milhões toneladas/ano para abastecer duas termelétricas com 795 MW instalados. No início dos anos 2000, o governo estadual decidiu fomentar as fontes renováveis mediante atração de capital externo e, em 2006, foi instalado o primeiro parque eólico. A geração eólica no litoral se encontra em contínua expansão, mas, em 2015 o governo estadual decidiu por nova prioridade, iniciando negociações com estatais chineses para instalação de um polo carboquímico junto à jazida de carvão mineral no entorno da capital (RS, 2018). O projeto enfrentou resistência por parte da sociedade civil e da comunidade acadêmica, não recebendo licenciamento ambiental (Prates *et al.*, 2019).

Em agosto de 2022, a Justiça Federal suspendeu o licenciamento de uma nova termelétrica de carvão no RS mediante ação de movimentos sociais (EXTRA CLASSE, 19/8/22). Esse fato indicando a continuidade do conflito quanto à política energética no estado e suas contradições, pois, no mesmo mês, o governo estadual publicou novo site na internet (<https://www.proclima2050.rs.gov.br>) buscando dar publicidade à participação na campanha *Race to Zero* para descarbonização da economia regional.

## **Discussão**

Ambos os casos brevemente descritos nesse ensaio decorrem de crises que eram razoavelmente previsíveis, que impulsionaram o diálogo e a vontade política na sociedade para conferir maior prioridade à prevenção de desastres. Esse aprendizado não pode ser replicado em outros territórios, a vivência da crise é única e intransferível. Mas as lições aprendidas podem ser comunicadas, a universidade pode promover a divulgação científica no intuito de prevenir novas crises em casos correlatos. Nesse sentido, a presente pesquisa visa contribuir para a difusão desse conhecimento no meio rural do RS.

Os processos de análise e tomada de decisão com relação aos impactos da mudança do clima se caracterizam pela complexidade de *Wicked Problems* e incertezas quanto ao comportamento das variáveis que impactam nos rumos do desenvolvimento por décadas a fio. Sintetizamos aqui reflexões que permeiam o projeto de pesquisa sobre estratégias para a adaptação climática em meio rural no estado do Rio Grande do Sul, buscando identificar nichos de oportunidade para a qualificação da extensão universitária com uma componente climática.

O ensaio apresenta as primeiras notas da pesquisa em curso quanto à análise de lições aprendidas em regiões vizinhas, sendo identificadas experiências relevantes no estado de Santa Catarina e no Uruguai. Propondo um enfoque interdisciplinar, foram identificadas experiências setoriais que integram o leque de ações para ampliar a resiliência dos territórios frente a choques climáticos, qual seja, a recuperação e proteção dos solos em paisagens rurais em Santa Catarina e a transição energética no Uruguai.

Entre as similaridades dessas experiências destacamos a gestão adaptativa, a capacidade de gestores públicos para o planejamento a longo prazo, bem com o papel central do Estado no ordenamento das mudanças estruturais que inibem certos setores econômicos em suas ações arcaicas para estimular novas práticas. Esses processos de inovação tecnológica requerem a combinação de escalas diversas (espaciais e temporais), que os mecanismos de mercado, por si só, não atendem.

O paradigma dos *Wicked Problems*, sistemas de impactos negativos complexos e persistentes, sem uma solução única, indica a necessidade de superarmos a fragmentação e compartimentalização disciplinar que caracterizam ensino e pesquisa na universidade, e de incorporar as incertezas no diálogo da extensão universitária com a comunidade regional constitui uma demanda para a qual necessitamos apresentar respostas.

## Considerações finais

Recomendações genéricas do debate internacional para a adaptação na esfera subnacional, como ampliar o número de estudos da vulnerabilidade, reduzir a escala das projeções de riscos futuros ou introduzir o uso de tecnologia da informação para gerar cenários, parecem interessar mais a bancas acadêmicas que influenciar os microempresários ou prefeitos em áreas rurais.

Apesar desse fato, gestores privados e públicos no Cone Sul estão financiando iniciativas diversas de adaptação, mobilizando novas fontes de recursos e tomando decisões por investimentos em adaptação que irão maturar em décadas. Entre as lições aprendidas no fomento à adaptação climática, destacamos a necessidade dos pesquisadores universitários em adequar a linguagem utilizada na interação com os agentes econômicos e públicos, enfatizando uma agenda positiva; conviver com as ancoragens bem como superar a fragmentação da especialização acadêmica.

No RS a transparência e a disponibilidade de informações de base científica, por si mesmas, não têm se mostrado capazes de alterar as prioridades para gestores públicos e privados nos rumos do desenvolvimento. O presente ensaio objetivou, sobretudo, sistematizar a reflexão por parte dos pesquisadores da Universidade de Santa Cruz do Sul, propondo a qualificação das ações de extensão e inserção junto à comunidade regional com a dimensão da adaptação climática.

## Referências

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

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

BECK, U. How climate change might save the world. **Development and Society**, v. 43, n. 2, p. 169-183, 2014.

BECK, U. How climate change might save the world: Metamorphosis. **Harvard Design Magazine**, n. 39, 2014(a).

BERLATO, Moacir; CORDEIRO, Ana. Sinais de mudanças climáticas globais e regionais, projeções para o século XXI e as tendências observadas no Rio Grande do Sul: uma revisão. **Revista Agrometeoros**, Passo Fundo, v. 25, n. 2, 2017.

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

CASARAVILLA, G.; CHAER, R. Energy transition of Uruguay. **IAEE Energy Forum Bulletin**. Cleveland: IAEE, out. 2021.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **Percepção pública da C&T no Brasil 2019**. Resumo executivo. Brasília: 2019.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS (CGEE). **A ciência e a tecnologia no olhar dos brasileiros: Percepção pública da C&T no Brasil 2015**, Brasília, 2017.

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

CORRÊA, K. **Os desafios da transição energética e perspectivas das usinas eólicas no Uruguai**. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2021.

EXTRA CLASSE. **Justiça Federal suspende licenciamento da usina termelétrica Nova Seival.** 19 ago. 2022. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/>. Acesso em: 29 set. 2022.

FORNILLO, B. Transición energética en Uruguay: ¿domínio del mercado o potencia público-social?. **Revista Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 24, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190229r1vu2021L1DE/>.

HARRIS, J. **Conhecimento territorial para a tomada de decisão em nível local na América Latina:** sistema de observatórios locais climáticos para informação e ação. Policy Brief. Montevideo: LatinoAdpata, 2019.

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

INTELIGÊNCIA EM PESQUISA E CONSULTORIA (IPEC). **Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros.** Relatório. São Paulo, jan. 2022.

KAHNEMAN, D.; SLOVIC, P.; TVERSKY, A. **Judgement under uncertainty:** heuristics and biases. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

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

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

LIEDER, F.; GRIFFITHS, T.; HUYS, Q.; GOODMAN, N. The anchoring bias reflects rational use of cognitive resources. **Psychonomic Bulletin & Review**, v. 25, p. 322-349, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.3758/s13423-017-1286-8/>.

MARCONDES, T. **Desenvolvimento rural e protagonismo social:** o caso do projeto Microbacia 2 de Santa Catarina. Dissertação

(Mestrado em Sociologia Política). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

MAZZEO, N.; STEFFEN, M.; BIANCHI, P. **Cambio climático, procesos de análisis y toma de decisión**. Quito: Alianza Clima y Desarrollo, 2017.

MENDONÇA, R.; SIMÕES, P. Enquadramento: diferentes operacionalizações analíticas de um conceito. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 27, n. 79, p. 187-235, 2012.

ORLOVE, B.; SHWOM, R. MARKOWITZ, E.; CHEONG, S. Climate decision-marking. **Annual Review of Environment and Resources**, v. 45, p. 271-303, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1146/annurev-environ-012320-085130/>.

PRATES, C.; RAGUSE, E.; ALT, J.; FLEURY, L. (orgs.) **Painel de especialistas: análise crítica do EIA da Mina Guaíba**. Vol. 1. Porto Alegre: CCM-RS, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO MEIO-AMBIENTE E INFRAESTRUTURA. **Boletim especial estiagem 2019/2021**. Porto Alegre, 2021(a).

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO. **Combate às mudanças climáticas: a situação do RS no cumprimento das metas do ODS 13**. Cadernos ODS. Porto Alegre, jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DE MINAS E ENERGIA. **Mineração no Rio Grande do Sul: diagnóstico setorial e visão de futuro**. V. 1 Sumário Executivo. Porto Alegre, nov. 2018.

RYAN, D.; BUSTOS, E. Knowledge gaps and climate adaptation policy: a comparative analysis of six Latin American countries. **Climate Policy**, v. 19, n. 10, p. 1297-1309, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14693062.2019.1661819/>.

RYAN, D.; GORFINKIEL, D. (Coords.) **Toma de decisiones y cambio climático: acercando la ciencia y la política em América Latina y el Caribe**. Montevideo: UNESCO, 2016.

SACCARO JUNIOR, N.; VIEIRA FILHO, J. **Agricultura e sustentabilidade**: esforços brasileiros para mitigação dos problemas climáticos. Texto para Discussão. N. 2396. Brasília: IPEA, 2018.

SBICCA, A. Heurísticas no estudo das decisões econômicas: contribuições de Herbert Simon, Daniel Kahneman e Amos Tversky. **Estudos Econômicos USP**, São Paulo, v. 44, n.3, p. 579-603, 2014.

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

SUSTAINABLE STOCK EXCHANGES INITIATIVE (SSE). **The Net Zero Movement**. Policy Brief SDG 13. New York, 2019.

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

TORMEN, I. **Políticas públicas para conservação do solo em Santa Catarina**. Apresentação ppt. XII Reunião Sul Brasileira de Ciências do Solo. Xanxerê, abr. 2018.

UK RESEARCH AND INNOVATION (UKRI). **Tackling climate change**: adaptation opportunities. Global events report. London: British Academy, 2021.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **Changing minds, no the climate**: UNESCO mobilizes to address the climate crisis. Paris, 2019.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO). **UNESCO and climate change**: Changing minds not the climate. Paris, 2016.

## **A Dinâmica de Apoio e de Financiamento do Jornalismo Independente nos Territórios Latino-Americanos**

Vanessa Costa de Oliveira  
Ângela Cristina Trevisan Felippi

### **Introdução**

Haesbaert e Limonad (2007, p. 42) veem o território como “uma construção histórica e, portanto, social, a partir das relações de poder (concreto e simbólico) que envolvem, concomitantemente, sociedade e espaço geográfico”. Conforme os autores, no mundo globalizado desse início de século, tanto o território, quanto os processos de territorialização, são o resultado da articulação de duas dimensões principais: a material, relacionada aos aspectos políticos e econômicos; e a simbólica, ligada à cultura, ao conjunto de símbolos e valores partilhados por um grupo social.

Ao tomarmos o subcontinente latino-americano como *locus* para o estudo que apresentamos, o compreendemos como uma região constituída por arranjos territoriais que expressam as formas de apropriação e o uso do espaço pelos que os habitam. Dada sua história social, política, econômica e de colonização, marcada por verticalidades e por horizontalidades, a região tanto apresenta semelhanças internas que vão além da sua contiguidade territorial, com particularidades que lhe garantem identidade. Assim como, em aparente contradição, apresenta forte diversidade interna, o que contribui para a constituição de inúmeros territórios em diferentes escalas.

Essa América Latina de territórios diversos, manifesta a partir dos anos 2010 um fenômeno comum, o advento de experiências de Jornalismo Independente. Trata-se de um tipo de jornalismo que se marca por ser nativo digital, por trazer pautas e enquadramentos

alternativos às abordagens tradicionais, e por ser organizado em arranjos produtivos e com modos de financiamento não ortodoxos. O Jornalismo Independente não é um fenômeno exclusivo da América Latina, mas aqui adquire contornos próprios (Oliveira, 2021). Assim como não é um fenômeno homogêneo, expressando uma riqueza de experiências diversas, mas que guardam características comuns e o distinguem do jornalismo tradicional.

Em 2017, a organização *SembraMedia*<sup>1</sup> publicou uma pesquisa sobre o que denominou de “meios nativos digitais” - considerados como as mídias que já nascem no ambiente da *web*. Na pesquisa, evidenciava que os mesmos estavam “transformando profundamente” a produção e o consumo de jornalismo na América Latina (*SembraMedia*, 2017, p. 6). Os nativos digitais a que a organização se referia são aqueles que sobretudo têm representado uma alternativa editorial e de modelo de negócio quando comparados à mídia tradicional.

No entanto, apesar de um fenômeno emergente e de significativa proliferação, o Jornalismo Independente enfrenta muitos desafios. Parte, relacionados à gestão administrativa e financeira dos empreendimentos, não apenas por se tratar de um modelo novo de fazer jornalismo, mas porque este modelo confronta o jornalismo tradicional. O sistema midiático latino-americano, na direção do sistema mundial, constituiu-se e predomina como privado, comercial e organizado em redes corporativas que dominam os negócios de mídia. Esta configuração torna o sistema midiático um canal de legitimação discursiva das hegemônias, o que na contemporaneidade significa um importante espaço de constituição de consensos em torno do sistema capitalista em sua fase neoliberal.

Em reação à situação acima, a região produziu em certos momentos históricos ao largo dos últimos cem anos formas de

---

<sup>1</sup> Organização sem fins lucrativos que presta suporte técnico aos meios independentes digitais a desenvolver modelos de negócio sustentáveis, facilitando o intercâmbio entre esses meios, bem como a aprendizagem de habilidades para a gestão de negócios.

jornalismo alternativo, nomeados por jornalismo operário, sindical, anarquista, feminista, de luta pela terra, ambiental e de direitos humanos, entre outros. Estas tipologias surgiram em territórios nos quais grupos sociais sentem-se alijados dos benefícios materiais e simbólicos do desenvolvimento. Portanto, é um jornalismo que expõe os limites dos processos de desenvolvimento e disputa discursivamente a construção do espaço, dando visibilidade a alternativas aos modelos dominantes de desenvolvimento.

Destarte, o capítulo parte de uma investigação concluída em 2021 a respeito da forma cultural do jornalismo independente latino-americano<sup>2</sup>, a qual se debruçou sobre oito experiências jornalísticas distribuídas pelo subcontinente, procurando compreendê-las enquanto uma nova forma cultural do jornalismo. Ancorada teórica e metodologicamente nos Estudos Culturais e nos estudos sobre território, a investigação tem no circuito da cultura de Richard Johnson (2010) seu protocolo metodológico, tomando os quatro momentos do circuito produtivo: Produção, Produto, Leitura e Culturas Vivas. Com o protocolo de Johnson, percorreu-se o circuito produtivo por meio de revisão bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa com dados secundários, observação e entrevistas com profissionais dos “independentes” selecionados e de representantes das organizações de apoio técnico ou financeiro *SembraMedia*, *Fundación Gabo* e *Open Society*. As organizações de jornalismo independente estudadas foram: *Agência Pública* - Brasil, *Chequeado* - Argentina, *Sudestada* - Uruguai, *GK.city* - Equador, *La Silla Vacía* - Colômbia, *Animal Político* - México, *Contra Corriente* - Honduras, e *Nómada* - Guatemala.

Neste capítulo, recorta-se o olhar nas ações de apoio técnico e de financiamento do jornalismo independente latino-americano, fornecido por algumas organizações nativas do subcontinente ou exógenas. Essas ações foram exploradas na referida pesquisa,

---

<sup>2</sup> OLIVEIRA, Vanessa Costa de. A configuração da forma cultural do jornalismo independente nos territórios latino-americanos. 2021. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2021.

porém neste capítulo avançamos problematizando-as a partir das categorias teóricas de verticalidade e horizontalidade, de Milton Santos (2014), ainda nos valendo de dados coletados durante a pesquisa.

## **Territórios Latino-Americanos**

O desenvolvimento dos países latino-americanos compartilha experiências políticas, econômicas, culturais e sociais, assim como estabelece suas fronteiras simbólicas. É preciso considerar, assim, a semelhança da formação socioespacial latino-americana, historicamente marcada por uma relação de subordinação colonial europeia, posteriormente, ao imperialismo norte-americano e ao sistema capitalista mundial (Souza; Silveira, 2014). Trata-se, portanto, de um conjunto de experiências históricas, de tempos, que colocam a América Latina numa posição de região periférica, marcada por forte desigualdade das condições de vida da sua população.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros, caracteriza o desenvolvimento econômico e social da região como altamente desigual. De acordo com o Panorama Social da América Latina de 2016, estudo elaborado pela CEPAL, reconhece-se que o desenvolvimento desigual da região é um fenômeno multidimensional, causado por inúmeros fatores (CEPAL, 2016), o que inclusive se agravou durante o período da pandemia de Covid-19, como evidenciaram os relatórios da CEPAL de 2020, 2021 e 2022. Ressalta-se que apesar das desigualdades socioeconômicas marcantes do subcontinente e sua condição de subalternidade na geopolítica mundial, o protagonismo do elemento cultural se constituiu como aspecto fundamental e indissociável de formação dos territórios latino-americanos.

Cabe observar a proposição de Haesbaert (2004) sobre a importância de se distinguir os territórios a partir de uma lógica

avessa ao processo de homogeneização que ocorre com a globalização. É preciso levar em consideração os sujeitos e instituições sociais que os constroem, sendo cada qual dotada de agentes, como por exemplo o próprio Estado, as igrejas, as escolas, a mídia, entre outros (Haesbaert, 2004). O autor toma o território como um recorte espacial de construção material e simbólica feito a partir das atividades de produção, definido pelo uso dos sujeitos em sociedade e suas relações de poder, sendo, assim, um espaço-tempo-vivido.

A dimensão temporal articulada à espacial está na obra de David Harvey (2015), e implica na ideia de relações internas e influências externas, ambas constituintes do espaço em processos através do tempo. “Um evento ou uma coisa situada em um ponto do espaço não pode ser compreendida em referência apenas ao que existe somente naquele ponto. Ele depende de tudo o que está ao redor dele” (Harvey, 2015, p. 130). Portanto, o tempo é visto enquanto processo histórico, e o espaço, como a acumulação desigual de tempos (Santos, 2014, p. 84). O espaço, nessa relação com o tempo, articula as distintas temporalidades sociais. Milton Santos atenta para o espaço ser o suporte e a condição para a relações globais. Ao que lança a proposição de duas segmentações nos arranjos espaciais: as verticalidades e as horizontalidades.

Enquanto as horizontalidades são, sobretudo, a fábrica da produção propriamente dita e o locus de uma cooperação mais limitada, as verticalidades dão, sobretudo, conta dos outros momentos de produção (circulação, distribuição, consumo) sendo o veículo de uma cooperação mais ampla, tanto econômica e politicamente, quanto geograficamente (Santos, 2014, p. 284).

Em um espaço-tempo marcado pela globalização as verticalidades são o arranjo espacial predominante, na qual, de acordo com Santos (1994), os agentes que detém a hegemonia do poder e do capital se apropriam do território. As verticalidades dão conta de imposições feitas por forças exógenas, em um movimento *top-down*, que desconsidera a participação dos atores e suas

demandas, atuando a serviço dos atores hegemônicos. “São os vetores da integração hierárquica regulada, doravante necessária em todos os lugares da produção globalizada e controlada à distância” (Santos, 1994, p. 26). As verticalidades asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia, promovendo uma interação vertical, dependente e alienada, geradora de competitividade e exclusão social (Santos, 2003).

Já as horizontalidades correspondem a uma atuação na perspectiva do interesse comum, da solidariedade e da equidade, sendo uma via contra o processo de globalização. Diz respeito, à “produção local de uma integração solidária, obtida mediante solidariedades horizontais internas, tanto de natureza econômica, social e cultural como propriamente geográfica” (Santos, 2003, p. 53). A união vertical dos lugares é a tendência atual, na medida em que créditos internacionais são ofertados às regiões mais pobres, o que possibilita que as redes que estão a serviço do capital se estabeleçam nos territórios. Contudo, o Santos destaca a potencialidade dos territórios para se fortalecerem horizontalmente a partir de ações que se construam das demandas daquele território, tendo como base a coesão da sociedade civil e estando a serviço de um interesse coletivo.

Espaço e tempo estão permeados de modos de viver, a partir das interações sociais que sustentam. Em outras palavras, estão carregados de elementos culturais. O território, assim, é um recorte espacial que reúne esse conjunto de articulações de espaço-tempo, a relação homem e natureza, e as interações socioculturais que pressupõem disputas e relações de poder. “El territorio expresa el tiempo en la medida en que está formado por elementos históricos y culturales de los grupos que se apropian del espacio y lo hacen territorio; cargan identidades, pero también conflictos y luchas” (Felippi; Villela; Silveira, 2019, p. 111).

A constituição dos territórios latino-americanos é, historicamente, marcada por relações de forças exógenas e endógenas, que foram conformando a região. No caso da prática *top-down*, a mesma não foi exclusiva do período colonial. Com

novas nuances, segue na realidade pós-colonial latino-americana sob a forma de relações econômicas e políticas desiguais e da imposição de agendas vindas dos países centrais localizados no hemisfério Norte. Por outro lado, a América Latina foi gestando suas formas de resistência e resiliência na subalternidade, constituindo dinâmicas próprias em diferentes campos.

São nessas particularidades latino-americanas, de territórios atravessados por verticalidades, mas também formados por horizontalidades, em que Martín-Barbero (2003) identifica uma modernidade marcada por múltiplas temporalidades: espaços nos quais as tradições resistem, mas que os atrasos são contemporâneos; e também em que a modernização carrega contradições e a modernidade se concretiza como uma experiência tardia e heterogênea.

Ao fazer reflexão do fenômeno do jornalismo independente nos territórios latino-americanos, observá-lo implica no reconhecimento desse espaço-tempo no qual a ocorrência se forma, pois, ainda de acordo com Harvey (2015), aquilo que se faz e pensa é completamente dependente do espaço-temporal ao qual se vincula. E a prática social se expressa nas representações simbólicas, do mesmo modo que o território é a mediação para compreender os processos comunicacionais.

### **Jornalismo Independente na América Latina**

O jornalismo é uma prática social dinâmica e que vai reconfigurando sua forma na articulação com o espaço-tempo-vivido dos territórios. No início do presente século, esta articulação faz nascer o jornalismo independente, como uma espécie de resposta às crises de credibilidade e econômica do jornalismo tradicional (Anderson; Bell; Shirky, 2013), num tempo-espaço de emergência de tecnologias de produção e de circulação digitais de informação e de comunicação.

Como consequência das fragilidades e potencialidades do jornalismo em um espaço-tempo, nasce um tipo de jornalismo em

que predominam abordagens da realidade que exploram aspectos, atores e grupos sociais negligenciados pela mídia tradicional, dedicando-se a temáticas relacionadas especialmente aos direitos humanos e à questão ambiental. No aspecto da organização produtiva, apresenta-se numa diversidade de arranjos que vão de coletivos de trabalho a organizações cooperativas ou organizações não-governamentais, cujo financiamento também se mostra inovador e será ampliado a seguir no capítulo.

Sob o aspecto de produto, o jornalismo independente latino-americano é ofertado em sites com conteúdos noticiosos, nos quais os temas reportados são apresentados em texto, fotografia, vídeo, áudio, podcast, mapa, gráfico, tabela e outros, valendo-se de recursos característicos do jornalismo digital, como a interatividade, a hipertextualidade e a multimídia. Predominam as reportagens, mas há notícias, artigos, editoriais, comentários, entrevistas e notas curtas. Cada mídia independente tende a se especializar em certas frentes, como as questões do mundo do trabalho, a temática de gêneros ou de raça, as desigualdades econômicas e sociais ou a problemática ambiental. Os sites independentes se desdobram na presença de conteúdo em páginas em redes sociais, e outros recursos para distribuição da informação são utilizados, como *newsletters* enviadas por *e-mail* ou *Whatsapp/Telegram*. A Figura 1 ilustra a disposição dos conteúdos nos sites:

Figura 1 - Site da Agência Pública



Fonte: publica.com (2023)

Para Salaverría *et al.* (2019) esses empreendimentos de jornalismo que se caracterizam por serem nativos digitais, desafiam o panorama do jornalismo tradicional na América Latina, sendo essa a região, para os autores, a que sofreu uma das mais profundas evoluções no campo do jornalismo com as tecnologias. Vázquez (2018), por sua vez, afirma que na América Latina, o ambiente propício para a emergência do fenômeno do jornalismo independente é impulsionado pelas condições sociais e políticas degradadas.

Muito embora seja uma tipologia de jornalismo nova, não tenha uma denominação consensual<sup>3</sup> e ainda é incipiente enquanto

<sup>3</sup> Jornalismo Independente é como parte das experiências se autodenomina. São encontrados ainda as expressões jornalismo alternativo/mídia alternativa, nativos digitais, jornalismo *start-up*, jornalismo investigativo sem fins-lucrativos,

categoria teórica, Bennet (2015) define a mídia independente - *independent media*, no original - como uma formação industrial específica que inclui, por exemplo, o cinema independente, a televisão independente, o jornal independente, os jogos independentes e a música independente. Essa mídia é politizada e oferece espaço para críticas ao capitalismo e ao mercado, é totalmente livre do mercado, e, conseqüentemente, não é radicalmente política, diferente da mídia alternativa. Produz arranjos híbridos, que oferecem alternativas genuínas – se não absolutas – ao *mainstream*, a posicionando entre a mídia *mainstream* e a mídia alternativa (Bennet, 2015). O Quadro 1 busca elucidar a noção de independência:

**Quadro 1** – Aspectos da mídia independente

<b>Independência de quem?</b>	<b>De que?</b>	<b>Por quais meios?</b>
Sistema midiático Organizações de mídia Jornalismo Emissor	Estado/Governo Partidos políticos Grupos de interesse Forças do mercado Grandes empresas de mídia Mainstream	Leis e estatutos Arranjos organizacionais Auto regulação Diretrizes éticas Cultura profissional

Fonte: Karppinen; Moe (2016, p. 113). Tradução nossa

Ainda que haja pesquisas que auxiliam a compreender o jornalismo independente desde um ponto de vista macro, advoga-se aqui que a América Latina necessita de seu próprio conceito de jornalismo independente, que considere as particularidades de uma produção que se dá nesse espaço-tempo, inclusive decorrente das condições sociais e políticas degradadas (Vázquez, 2018).

---

jornalismo alternativo digital, meios jornalísticos emergentes, arranjos alternativos, jornalismo contra-hegemônico/não-hegemônico, entre outras, todas fazendo referência ao mesmo fenômeno.

De acordo com os resultados de *SembraMedia* (2017), as organizações de jornalismo independente latino-americanas produzem um conteúdo que têm repercussões em seus territórios, que vão desde a proteção de espécies em perigo até o desenvolvimento de políticas e investigações que levam à renúncia de políticos corruptos (*SembraMedia*, 2017). “[...] están publicando historias que otros medios en sus países no pueden (o no quieren) debido al control gubernamental, a las amenazas, o a la influencia de intereses financieros” (*SembraMedia*, 2017, p. 16).

Horn (2022) destaca em sua pesquisa diferenças entre o jornalismo independente brasileiro, e, portanto, latino-americano, e o francês. Enquanto no Brasil o perfil editorial estaria mais alinhado com um jornalismo de luta contra-hegemônica e de pautas sociais, além de exprimir uma tendência a reportar a informação de maneira colaborativa, na França o aspecto social não teria tamanha relevância no jornalismo independente, no qual as denúncias de desigualdade não têm tanto espaço quanto no caso brasileiro. Na América Latina, a primeira experiência independente data 1998, em El Salvador, com o site *El Faro* (Barragán, 2018), que apostou no jornalismo investigativo. Desde então, centenas de iniciativas independentes foram criadas. *SembraMedia* faz um mapeamento constante dos chamados nativos digitais na América Latina, com exceção dos sites brasileiros. Em 2022, esse diretório soma 1117 meios (*SembraMedia*, 2022). No caso brasileiro, temos o levantamento da Agência Pública, com 169 sites independentes<sup>4</sup>. A Figura 2, embora ilustre um panorama de 2023, aponta para a distribuição das experiências pelo subcontinente.

---

<sup>4</sup> Em 2016, a Agência Pública realizou um mapeamento de 82 sites de jornalismo independente. Desde então, o levantamento conta com a colaboração dos leitores, que até o início de 2023, havia indicado outros 87 sites.

Figura 2 – Mapa do Jornalismo Independente na América Latina



Fonte: Elaborado por Oliveira (2023) a partir de *mapchart.net*, com dados de *SembraMedia* e Agência Pública

Identifica-se na atualidade que já há duas gerações de jornalismo independente na região (Oliveira, 2021). Uma, com organizações que datam os anos 2010 e outra, com sites criados a partir de 2014. A primeira, são referência para os meios mais novos porque são negócios consolidados, com equipes de 20 integrantes ou mais, apresentam equilíbrio financeiro e foram inovadores em algum aspecto do processo produtivo. Para ilustrar, o *Chequeado* foi o primeiro a fazer *fact-checking*; e a *Agência Pública* inovou com o formato de agência de reportagens investigativas *creative commons*. Identificamos esse perfil em sites como o *CIPER*, no Chile, *La Silla Vacía*, na Colômbia, *Chequeado*, na Argentina, *Agência Pública*, no

Brasil, *IDL-Reporteros*, no Peru, *Animal Político*, no México, e *GK.city*, no Equador, entre outros.

A nova geração de organizações de jornalismo independente nasce a partir de 2014 inovando e com uma linguagem mais acessível, formatos mais arrojados e plurais, incorporando demandas sociopolíticas do período. No entanto, características como a busca pela autonomia editorial e uma predisposição a temáticas de cunho mais social se mantêm, o que os caracteriza como integrantes do movimento do jornalismo independente. Destaca-se neste grupo: *Sudestada* (Uruguai), *Nómada* (Guatemala), *Contra Corriente* (Honduras), *Ojo Público* (Perú), *El Surtidor* (Paraguai) e *The Intercept Brasil* (Brasil), entre outros tantos.

### **Apoio e Financiamento ao Jornalismo Independente Latino-Americano**

O Jornalismo Independente latino-americano enfrenta alguns desafios para sua consolidação, com barreiras difíceis de transpor, quase todas relacionadas à gestão financeira do negócio (Oliveira, 2021). Em parte, a causa está relacionada ao que diz a diretora executiva de Chequeado (2019): “La mayoría los que somos emprendedores somos periodistas. Nos gusta más hacer investigaciones y reporteo, que estar ocupándonos del modelo de negocios de la organización”. Em parte, deve-se à linha editorial predominante nos independentes que implica justamente na independência editorial, o que afasta os financiadores tradicionais da mídia comercial que operam por meio da publicidade.

Esta, que é a marca dos independentes, os levou a criar organizações com naturezas diversas da organização privada tradicional. São cooperativas, coletivos de trabalho, organizações não governamentais e outros arranjos de negócios, que remetem a formas também diferenciadas de financiamento. Esses vão desde a assinatura do conteúdo, a contribuição individual (*crowdfunding*), a prestação de serviços em comunicação às contribuições financeiras de organizações voltadas ao fomento deste tipo de jornalismo.

**Quadro 2** - Formas de financiamento dos jornais independentes

FORMAS DE FINANCIAMENTO
<ul style="list-style-type: none"><li>• Cooperação internacional</li><li>• Patrocínio de projetos e eventos</li><li>• Capacitação</li><li>• Consultoria</li><li>• Checagem de informação</li><li>• Conteúdos comerciais</li><li>• Publicidade</li><li>• Financiamento dos leitores (assinaturas e crowdfunding)</li><li>• Doadores individuais</li><li>• Doação de empresas</li><li>• Produção de conteúdo</li><li>• Traduções</li><li>• Oficinas</li><li>• Bancos de dados</li><li>• Empréstimos bancários</li><li>• Vendas de ações</li></ul>

Fonte: Adaptado de Oliveira (2021)

Parte significativa do financiamento dos independentes vêm de organizações criadas para dar apoio aos empreendimentos, denominadas na literatura administrativa de “aceleradoras”. São organizações que comumente apoiam negócios de *startups*, que guardam relações com as iniciativas de jornalismo independente, uma vez que são negócios de pequeno porte, geradores de empregos, produtores em inovação e carentes de recursos. Diferentemente do que ocorre em outros setores do mercado, em que as aceleradoras são empresas consolidadas que apoiam iniciativas, no segmento do jornalismo independente são organizações de caráter mais social, educativo ou filantropo, que trabalham para a consolidação destas experiências no setor de comunicação. Parte destas organizações se dedica à formação profissional das equipes dos independentes em jornalismo digital, na capacitação para aprimoramento da produção de conteúdos, captação de recursos e gestão. E parte dá suporte financeiro por meio de editais de fomento, doações, patrocínio e/ou *grants*.

O apoio técnico e financeiro aos independentes latino-americanos é problematizado neste capítulo enquanto ações com potencial para mobilizar as horizontalidades no que diz respeito ao desenvolvimento do jornalismo independente no subcontinente. Isso porque as organizações apoiadoras se dedicam a fomentar iniciativas jornalísticas estimulando a troca de experiências, a colaboração mútua e o desenvolvimento de iniciativas autóctones e comprometidas com pautas voltadas à democratização da informação, à transparência pública e à garantia dos direitos humanos das populações dos territórios latino-americanos.

Entre as organizações estão *SembraMedia*, *Fundación Gabo*, *Agência Pública*<sup>5</sup>, *Instituto Presa y Sociedad*, *Knight Center for Journalism in the Americas*, com atuação ou exclusiva ou mais intensa na América Latina. E *Ford Foundation*, *OAK Foundation*, *Climate and Land Use Alliance*, *Open Society Foundations*, *European Climate Foundation*, *Alana*, entre outras, com capilaridade mundial. Para análise neste capítulo, tomamos a atuação de três delas, *SembraMedia*, *Fundación Gabo* e *Open Society Foundation*, tendo como critério serem mencionadas nas entrevistas com os profissionais dos oito sites independentes estudados, indicando serem as que tem mais organização, estrutura e atuação, sendo duas delas voltadas quase que exclusivamente ao fomento do jornalismo na região e uma de ação global, o que permite a comparação das experiências.

*SembraMedia* é uma organização direcionada aos nativos digitais de língua espanhola localizados no continente americano e na Espanha. Fundada em 2015, não tem sede física e é dirigida a partir do país das duas sócias, Estados Unidos e Argentina, tendo “embaixadores” em 19 países. A organização atua por meio de uma escola virtual de formação para o desenvolvimento dos meios digitais não corporativos, de consultoria e de financiamento, além de manter um diretório de sites independentes. O slogan disposto

---

<sup>5</sup> A Agência Pública é uma das mídias independentes pioneiras no Brasil, e dado seu protagonismo, fomenta iniciativas semelhantes no país.

na página inicial do site é “Impulsionamos el éxito de emprendedores de medios digitales” (*SembraMedia*, 2023). Nas chamadas do site, são acionados os termos “sustentabilidade” e “inovação” como centrais no que buscam para os meios nativos. E sua missão compreende: “Nuestra misión es potencializar voces diversas de habla hispanica en Latinoamerica, España, Estados Unidos y Canadá para que puedan sostener su independencia, calidad periodística e impacto positivo en la ciudadanía.” (*SembraMedia*, 2023). Das organizações selecionadas é a única a ofertar formação em gestão. Seus recursos vêm de cursos pagos pelo público e principalmente de organizações consideradas “aliadas”, entre as quais fundações filantrópicas globais, como a *Ford Foundation*, e empresas de grandes plataformas de comunicação, como *Google* e *Meta*. Como justificativa para sua existência, explica:

Apesar de algunos casos exitosos e inspiradores, una gran cantidad de periodistas emprendedores/as de la región se encuentran aislados/as y luchan por desarrollar modelos de negocios sostenibles. Nuestro objetivo es aumentar sus oportunidades de éxito con la creación de una comunidad en línea donde se pueden conectar con otros y otras que comparten retos similares y aprender de sus experiencias (*SembraMedia*, 2023).

A *Fundación Gabo* nasceu em 1995 em Cartagena das Índias, na Colômbia, idealizada pelo escritor e jornalista Gabriel García Márquez, Prêmio Nobel de Literatura, “para formar y conectar periodistas de toda la región” (FUNDACIÓN GABO, 2023). Até meados de 2019 tinha o nome de *Fundación para el Nuevo Periodismo Ibero-americano*. Na cidade colombiana, mantém o *Centro Gabo*, de onde se produzem notícias, materiais de formação para o jornalismo e sobre a obra do escritor fundador, difundidas especialmente no site oficial. As ações desta organização são sobretudo nos países latino-americanos, porém os demais países da América não são excluídos. Atua na formação de jornalistas por meio de cursos, bolsas, publicações, premiações e um festival. O *Festival Gabo* é anual e conta com cursos, oficinas e palestras e

premia as melhores reportagens da América. A missão da Fundación é: “Fomentar ciudadanos activos y mejor informados mediante la formación y estímulo a los periodistas, y la promoción del uso ético y creativo del poder de contar y compartir historias, inspirados en el legado de Gabriel García Márquez y su método de taller” (FUNDACIÓN GABO, 2023). A Gabo também tem “aliados”, a maioria fundações e organizações americanas e europeias voltadas ao jornalismo, mas assim como a *SembraMedia*, tem ao menos uma parceria com a *Meta*, por meio de um programa de jornalismo do *Facebook*.

A *Open Society Foundation* foi criada pelo bilionário húngaro-americano George Soros, e é conhecida como a maior financiadora do mundo de grupos e projetos jornalísticos independentes. Mas sua atuação vai além do fomento ao jornalismo. No texto de chamada do seu site, está o compromisso com a construção de democracias, presente em ações de filantropia dirigidas à saúde, à educação, à justiça racial, à retomada democrática, ao combate ao genocídio, à busca pela paz, entre outras, desde o final da década de 1970 nos distintos continentes (OPEN SOCIETY FOUNDATION, 2023). No que concerne ao jornalismo independente, as práticas da *Open Society* se voltam para o financiamento das experiências jornalísticas que dão visibilidade às pautas fomentadas pela filantropia. Todos os sites independentes estudados nesta pesquisa em algum momento receberam recursos da *Open Society*, que em muitos casos tomou a iniciativa de oferecer recursos aos sites.

O exame das oito experiências de jornalismo independente apontou a forte presença das organizações apoiadoras no desenvolvimento das experiências. As organizações *SembraMedia* e *Fundación Gabo* atuam de forma semelhante no que tange à formação dos jornalistas. Utilizam a metodologia de intercâmbio de experiências, expressado pelo diretor e cofundador da Fundación Gabo<sup>6</sup>: “[...] un intercambio de experiencias, de buenas

---

<sup>6</sup> Os nomes dos entrevistados foram preservados.

práticas, de formación y de conocimiento. Es decir: ‘en este momento, en América Latina, nos conocemos e intercambiamos’. A direção da *Fundación Gabo* acredita ser responsável por dar visibilidade e conectar as experiências no subcontinente. Os capacitadores são oriundos de sites independentes consolidados e integram, por exemplo, o Conselho Reitor da *Fundación Gabo*. O *Festival Gabo* tem sido “una especie de zona donde se van fermentando esos procesos. [...] un espacio real, unos intercambios, una inspiración, una narrativa, una sensación de comunidad de buenas prácticas y de los avances del periodismo” (DIRETOR E COFUNDADOR DA FUNDACIÓN GABO, 2020). E no caso específico da *SembraMedia*, ao criar e manter um diretório de experiências independentes, a organização consegue identificar os principais problemas e estabelecer ações para saná-los.

Compreendemos que a *Fundación Gabo* e *SembraMedia* constituem cada qual um grande nó de uma rede e os fluxos que se estabelecem a partir daí interferem nas identificações e referências espaço-simbólicas dos indivíduos (Haesbaert, 2012), e evidencia a dimensão temporal-móvel dos territórios – nesse caso, latino-americanos –, assim como o seu dinamismo e perspectivas de conexão. Nesse sentido, “territorializar-se significa também, construir e/ou controlar fluxos/redes e criar referências simbólicas num espaço em movimento, no e pelo movimento” (Haesbaert, 2012, p. 279).

A pesquisa de campo permitiu atestar que as redes são fomentadas pelas organizações e se tornam efetivas, fortalecem a identidade comum dos independentes latino-americanos, conectam territórios distintos e distantes e viabilizam a produção de conteúdo em parceria. Um exemplo são as reportagens colaborativas, como a cobertura de imprensa sobre a *Operação Lava-Jato*, operação empreendida pelo poder judiciário brasileiro com vistas ao combate à corrupção, ocorrida a partir de 2014, com desdobramentos em países como o Uruguai e a Bolívia. Algumas reportagens foram realizadas em conjunto entre os independentes desses três países, o que permitiu melhor apuração e qualidade

final do conteúdo. No que diz respeito à formação de jornalistas, entrevistados desta pesquisa citaram vários exemplos de como os capacitadores de *SembraMedia* e da *Fundación Gabo*, muitos jornalistas de sites independentes consolidados, compartilharam formas de fazer que contribuíram para a inovação dos meios em consolidação.

Da parte dos sites independentes, a busca ou a aceitação do apoio e financiamento, na forma de cooperação na maioria dos casos, internacional, é fundamental para boa parte dos produtores de jornalismo independentes. De acordo com *SembraMedia* (2022) as doações de organizações norte-americanas e europeias, é a maior fonte de ingresso do jornalismo independente. O levantamento da cooperação internacional das oito experiências analisadas indicou cerca de 20 entidades financiadoras diferentes, mas duas delas se repetem com frequência e são as responsáveis pelos aportes iniciais de muitas experiências, sendo elas a *Ford Foundation* e a *Open Society Foundation*.

O financiamento vindo de organizações dos países centrais, como a *Ford Foundation* e a *Open Society* não estão eximidos de críticas no meio independente. São organizações ou pertencem a corporações cuja atuação histórica vai de encontro a questões caras a boa parte dos independentes, como a autonomia econômica e política da América Latina, os direitos humanos e a pauta ambiental. A *Open Society*, por exemplo, tem grande capilaridade entre os projetos de jornalismo independente não apenas latino-americanos, tendo um programa específico para os independentes, o *Program on Independent Journalism*, que apoia produtores que verificam e explicam a realidade, e que inspiram a autorreflexão e o pensamento crítico que uma sociedade aberta exige, conforme disposto em seu site (OPEN SOCIETY FOUNDATION, 2023). De acordo com o orçamento de 2020 da *Open Society*, U\$\$ 2,4 milhões foram destinados ao jornalismo somente na América Latina. Como é ligada a George Soros, muitas especulações sobre o que seriam os “reais” objetivos do financiamento surgem. As suspeitas, no entanto, não surgem com relação à *Fundación Gabo* e à *SembraMedia*.

Por outro lado, as críticas não foram apontadas diretamente pelos jornalistas dos independentes. Para o cofundador e diretor do *Sudestada* (2020) os recursos que receberam permitiu o funcionamento do independente por algum tempo, ocasião em que puderam contratar profissionais e realizar aprimoramento técnico do site. O *Sudestada* é integrado por três sócios fundadores que trabalham voluntariamente na iniciativa, tendo outros empregos que lhe garantem o sustento. Nem no *Sudestada*, nem em outra organização ouvida na pesquisa foi feita menção de interferência editorial a partir do financiamento, inclusive que a liberdade editorial estava acordada em contrato com a *Open Society*.

A presença das organizações de suporte técnico e financeiro tem contribuído para o surgimento, manutenção, ampliação e profissionalização das experiências de jornalismo independente. Ambas organizações têm métricas a respeito de cursos e oficinas ministrados, de recursos financeiros destinados às experiências e os profissionais alcançados<sup>7</sup>. De acordo com as pesquisas de *SembraMedia*, em 2016, 17% das organizações investigadas não possuíam nenhuma fonte de ingresso. Já o relatório publicado em 2021 afirma que a situação na região melhorou, registrando um crescimento econômico do jornalismo independente. Ainda assim, é preciso reconhecer a fragilidade destes negócios. Dentre as oito experiências pesquisadas, uma já não existe mais e seu fechamento foi, entre outros, por dificuldades financeiras. Identifica-se uma pluralidade de modelos de negócios e nela, os que alcançaram pluralidade nas fontes de receitas, bem como buscam um equilíbrio entre essas fontes, até os que são dependentes das fundações internacionais e também aqueles sem nenhum tipo de ingresso, nos quais, inclusive, os jornalistas são voluntários na maior parte do tempo, como é o caso de *Sudestada*, no Uruguai.

---

<sup>7</sup> Para saber sobre os números alcançados, consultar Oliveira (2021).

## Considerações sobre as Verticalidade e as Horizontalidades

A reflexão posta no capítulo permitiu constatar que o fomento dado pelas organizações “aceleradoras” resulta em ganhos no fortalecimento do jornalismo independente, o que põem estas organizações no lugar de forças promotoras das horizontalidades, nos termos de Santos (2014). As mesmas fortalecem a atuação solidária, o interesse coletivo, qual seja, da informação independente, plural e de qualidade, e que, de alguma maneira, parecem integrar uma pluralidade de projetos de resistência jornalística, e logo cultural, mas que também é atravessado por verticalidades, na medida em que há a frequente participação de atores externos à realidade regional.

Há unanimidade nas falas dos entrevistados em reconhecer o papel das organizações apoiadoras e da necessidade da existência das mesmas como articuladoras de redes colaborativas entre os independentes. Em direção oposta, é possível problematizar a origem dos recursos financeiros que sustentam as organizações “aceleradoras”, parte vinda de organizações representantes do capital global, o que estabelece um paradoxo com relação às horizontalidades proporcionadas pela dinâmica do apoio e financiamento. Este paradoxo desnuda as forças de verticalidade que de algum modo agem sobre o jornalismo independente latino-americano, embora pareçam não repercutir no conteúdo do jornalismo independente, mas talvez modele seus modos de fazer e de compreender as dinâmicas sociais reportadas, uma vez que parte dos financiamentos vêm por meio de editais que normatizam o uso dos recursos.

Destarte, a formação dos territórios pressupõe relações de poder, inclusive em suas formas econômica e simbólica. E na tentativa de compreender o fenômeno do jornalismo independente nos territórios latino-americanos, organizações internacionais como a *Open Society* precisam ser consideradas enquanto agentes que exercem poder e forças exógenas aos territórios, e suas

doações, como verticalidades que, de alguma maneira, interferem na dinâmica e nas relações desse espaço-tempo.

E enquanto parte de redes de relações de poder incidentes na região, observa-se uma aproximação entre o papel desempenhado pelas organizações e o desenvolvimento socioespacial latino-americano. Ocorre que boa parte dessas fundações financiadoras têm origem nos Estados Unidos e na Europa, reforçando sua centralidade nas dinâmicas mundiais, assim como a dependência da América Latina.

O jornalismo independente é resultado de um processo histórico-cultural, no espaço-tempo, e de condições de produção que vão delimitando sua forma, com particularidades que exprimem suas desigualdades. A busca das redes de apoio e dos financiamentos indica a busca pela manutenção de seus princípios como a liberdade, a autonomia, e a defesa dos direitos humanos e da democracia, bem como a busca da consolidação de seu compromisso com as causas coletivas e sociais. No entanto, o processo de instituição do jornalismo independente não ocorre isolado em si, nem mesmo movido somente por forças internas ao subcontinente. Pensando com Harvey (2015) e Santos (2014), a articulação dos processos no tempo e no espaço precisam ser compreendidas na dinâmica de forças internas e externas ao espaço que se examina.

## Referências

ANDERSON, C.W.; BELL, Emily; SHIRKY, Clay. Post-industrial journalism: adapting to the present. In: **Revista de Jornalismo ESPM**, São Paulo, Ano 2, Número 5, Abril/Maio/Junho de 2012, p. 30-89. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/363776970/ANDERSON-C-W-BELL-Emily-SHIRKY-Clay-Jornalismo-Pos-Industrial-In-Revista-de-Jornalismo-ESPN-Sao-Paulo-p-32-89-maijun-2003-pdf>>. Acesso em: 25 set. 2018.

BARRAGÁN, Cristhian. Geografía digital de emprendimientos en América Latina. In: MORELO, Ginna Piedad. **La babel digital: pistas para un periodismo emprendedor**. Consejo de Redacción, Bogotá, 2018.

BENNET, James. The utopia of independent media: Independence, working with freedom and working for free. In: BENNET, James; STRANGE, Niki (Coords.). **Media independence: working with freedom of working for free?**. New York: Routledge, 2015. Disponível em: <<http://culturedigitally.org/wp-content/uploads/2015/01/Introduction.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2019.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2016**. Resumo Executivo, Santiago (Chile), 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2020**. Resumo Executivo, Santiago (Chile), 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>>. Acesso em: 31 mar. 2023.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2021**. Resumo Executivo, Santiago (Chile), 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>>. Acesso em: 31 mar. 2023.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2022**. Resumo Executivo, Santiago (Chile), 2020. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>>. Acesso em: 31 mar. 2023.

COFUNDADOR E DIRETOR DE SUDESTADA. **El periodismo independiente en Sudestada**. Entrevistadora: V. C. Oliveira. 2020. Arquivo de áudio digital (40min). Entrevista concedida à pesquisa A configuração da forma do jornalismo independente nos territórios latino-americanos.

DIRETOR GERAL E COFUNDADOR DA FUNDACIÓN GABO. **La Fundación Gabo**. Entrevistadora: V. C. Oliveira. 2020. Arquivo de áudio digital (31min). Entrevista concedida à pesquisa A configuração da forma do jornalismo independente nos territórios latino-americanos.

DIRETORA EXECUTIVA DO CHEQUEADO. **El periodismo independiente en Chequeado**. Entrevistadora: V. C. Oliveira. 2019. Arquivo de áudio digital (25min). Entrevista concedida à pesquisa A configuração da forma do jornalismo independente nos territórios latino-americanos.

FELIPPI, Ângela Cristina Trevisan; VILLELA, Rosário Sánchez; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. La espacialidad en el mapa comunicativo de la cultura: producto social y condición del devenir. In: JACKS, Nilda; SCHMITZ, Daniela; WOTTRICH, Laura. **Un nuevo mapa para investigar la mutación cultural: diálogo con la propuesta de Jesús Martín-Barbero**. Quito: Ediciones Ciespal, 2019.

FUNDACIÓN GABO. **Acerca de la Fundación Gabo**, 2023. Disponível em: <<https://fundaciongabo.org/es/institucion/acerca-de-la-fundacion-gabo>>. Acesso em: 15 mar 2023.

HAESBAERT, Rogério. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, set. 2004. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

HAESBAERT, Rogério; LIMONAD, Ester. O território em tempos de globalização. **Etc, espaço e crítica**, Niterói, v. 1, n. 2 (4), p. 39-52, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.ligiatavares.com/gerencia/uploads/arquivos/6477dd13d45c1917f9e8147345657e7e.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2018.

HARVEY, David. O espaço como palavra-chave. **Em Pauta**, n. 35, v. 13, 2015, pp. 126-152. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/18625/0>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

HORN, Aline Tainá Amaral. O perfil editorial do jornalismo independente no Brasil e na França. **Revista Famecos**, v. 28, jan-dez, 2022, p. 1-15. Disponível em: <https://revistaseletronicas>.

pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/41612/27513.  
Acesso em: 10 ago. 2022.

JOHNSON, Richard. O que é, afinal, os Estudos Culturais?. In: JOHNSON, Richard; ESCOSTEGUY, Ana Carolina; SCHULMSN, Norma. **O que é, afinal, Estudos Culturais?**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

KARPPINEN, Kari; MOE, Hallvard. **What we talk about when talk about “media Independence”**. 2016. Disponível em: <<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/12265/What+We+Talk+About+When+Talk+About+Media+Independence.pdf?sequence=6>>. Acesso em: 27 set. 2019.

MARTÍN-BARBERO, Jesús. **Dos meios às mediações**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

OLIVEIRA, Vanessa Costa de. **A configuração da forma cultural do jornalismo independente nos territórios latino-americanos**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2021.

OPEN SOCIETY. FOUNDATION. **Who we are**. 2023. Disponível em: <<https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are/programs/program-on-independent-journalism>>. Acesso em: 30 maio 2020.

SALAVERRÍA, R. *et al.* A brave new digital journalism in Latin America. In: TUÑEZ-LÓPEZ, M. *et al.* (org.). **Communication: innovation and quality**. Springer publishing company, 2019.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2014.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SEMBRAMEDIA. **Punto de inflexión: impactos, amenazas y sustentabilidad**. Un estudio de los emprendedores digitais latinoamericanos. 2017. Disponível em: <<https://www.omidyar>.

com/sites/default/files/file\_archive/Inflection%20Point/Ponto%20de%20Inflexao.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SEMBRAMEDIA. **Quiénes Somos**. 2023. Disponível em: <<https://www.sembramedia.org/quienes-somos/>>. Acesso em: 10 abr. 2023.

SOUZA, Vitor Hélio Pereira de; SILVEIRA, Márcio Rogério. América Latina: cinco séculos em busca de integração. **Revista Formação**, São Paulo, v. 1, n. 21, p. 42-71, 2014. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/2763/2552>>. Acesso em: 13 maio 2018.

VÁZQUEZ, Salvador de León. Esquemas de financiamiento del ciberperiodismo mexicano independiente. **XIV Congreso de la Asociación latinoamericana de investigadores de la comunicación, memorias**. Costa Rica, 2018. Disponível em: <<http://alaic2018.ucr.ac.cr/sites/default/files/2019-02/GT%2016%20-%20%20ALAIC%202018.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

## **SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES**

### **Ângela Cristina Trevisan Felippi**

Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2006). Realizou estágio pós-doutoral em Comunicación – Recepción y Cultura, na Universidad Católica del Uruguay (2018). Tem formação de graduação e experiência profissional em Jornalismo. Desde 2000 é professora da Universidade de Santa Cruz do Sul, atuando nos programas de pós-graduação em Desenvolvimento Regional e em Letras e nas graduações em Comunicação Social. É líder do Grupo de Pesquisa do Cnpq Desenvolvimento Regional e Processos Socioculturais. E-mail: angelafe@unisc.br

### **Alana Hüttner Wolter**

Graduação em Serviço Social pela Universidade Católica de Pelotas - UCPEL, (2016-2019). Mestrado em Política Social e Direitos Humanos pela Universidade Católica de Pelotas, UCPEL, (2020-2022). Atualmente é doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC. E-mail: alanahuttnerwolter@gmail.com

### **Alejandro Retamal Maldonado**

Sociólogo, Universidad de Concepción. Doctor en Ciencias Humanas mención discurso y cultura, Universidad Austral de Chile. Actualmente se desempeña como académico del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, Chile. E-mail: nelson.retamal@ulagos.cl

### **Bruno Mendelski**

Professor Assistente do curso de Relações Internacionais (RI) e docente colaborador do PPGDR e do PPGA UNISC. Coordenador dos cursos de RI e Economia da UNISC (2022-24). Doutor em RI

pelo IREL-UNB. Foi Visiting Doctoral Student no Centre de Recherches Internationales (CERI) da Sciences Po, Paris (2019 - 20), e no Department of Political Science and International Relations da Universidade de Istambul (2018 - 19). Foi KATIP Fellow: Turkish Communication Program for Public Officials and Academic Staff. Realiza estudos em RI, com ênfase em Migrações, Países Árabes-Muçulmanos, Política Internacional, Geopolítica e Política Externa Brasileira, Democracia e Direitos Humanos.

E-mail:bmendelski@unisc.br

### **Cidonea Machado Deponti**

Graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Mestrado em Integração Latino-Americana, 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; 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. Bolsista de Pós-Doutorado Júnior- PDJ (CNPq/UFRGS) no período de abril de 2011 a março de 2012. Atualmente é Docente e Pesquisadora Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul-RS. Editora da Revista REDES. Bolsista Produtividade Científica CNPq. E-mail: cidonea@unisc.br

### **Cláudia Tirelli**

Doutora em Sociologia pela UFRGS e atua como professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e no Departamento de Ciências, Humanidades e Educação da Universidade de Santa Cruz do Sul. É líder do Grupo

de Estudos e Pesquisas sobre Democracia e Políticas Públicas (GEDEPP/CNPq). Em 2019, realizou estágio de pós-doutorado na Universidad Complutense de Madrid. Nos últimos anos tem se dedicado a pesquisar temas relacionados às relações entre Estado e sociedade civil, políticas públicas, arranjos institucionais participativos, políticas habitacionais, movimentos sociais e associativismo. E-mail: ctirelli@unisc.br

### **Daniella Gac Jiménez**

Socióloga por la Universidad de Artes y Ciencias Sociales ARCIS, Chile. Maestría en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Doctorado en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile. Docente y investigadora en la Facultad de Ciencias Agropecuarias de la Universidad de Chile. Sus líneas de investigación: Reconfiguración de los territorios agrarios, Inclusión y exclusión socio-territorial, movilidades cotidianas, Impactos del Desarrollo Económico de las sociedades agrarias, Soberanía alimentaria. E-mail: daniella.gac@uchile.cl

### **Edna Ferreira Alencar**

Historiadora pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e Mestre e Doutora em Antropologia Social e Cultural pela Universidade de Brasília (UNB). Atualmente é professora Associado I da UFPA, atua nos Programas de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) e Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA). Lidera o Grupo de Pesquisa Estudos sobre Populações Tradicionais, Identidade, Gênero e Ambiente (GEPTIGAM / UFPA) e é pesquisadora colaboradora do Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSM/MCT). E-mail: ealencar@ufpa.br

### **Erica Karnopp**

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. E-mail: erica@unisc.br

### **Elia Denise Hammes**

Doutora em Desenvolvimento Regional e Mestre em Direito, Advogada OAB/RS nº 43.345 – Professora de Direito Empresarial do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Consultora junto aos empreendimentos incubados na Incubadora Tecnológica- ITUNISC da mesma Universidade.

E-mail: elia@unisc.br

### **Francisco Javier Araos Leiva**

Antropólogo Social pela Universidad de Chile e Doutor em Ambiente e Sociedade pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é acadêmico e investigador do Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) da Universidad de Los Lagos (ULAGOS). É investigador responsável do Projeto FONDECYT Regular N° 1220430 “La Resurgencia de los Comunes en el Antropoceno Azul en Chile” e do Grupo de investigación Antropología de la Conservación. E-mail: francisco.araos@ulagos.cl

### **Grazielle Betina Brandt**

Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade do Québec em Rimouski (UQAR). Estágio de Pós-Doutoramento em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio

Grande do Sul (UFRGS). Docente e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) e do Departamento de Gestão e Negócios e Comunicação. E-mail: grazielle@unisc.br

### **Guillermo Díaz López**

Doctor en Planificación Territorial y Desarrollo Regional por la Universidad de Barcelona, España. Actualmente es investigador y Director del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER) de la Universidad de Los Lagos, Chile. Durante su trayectoria profesional y académica ha dirigido y participado en diversos proyectos y publicaciones; entre sus principales temas de investigación se destacan Descentralización, gobernanza territorial, políticas territoriales. E- mail: gdiaz@ulagos.cl

### **Jaime Miguel Weber**

Graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Pelotas - UFPEL, RS, Brasil. Especialização em Manejo de Problemas Ambientais a Nível de Comunidades, Akademie Klausenhof – República Federal da Alemanha. Pós graduação em "Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade", pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ, Brasil. Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, RS, Brasil. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional - UNISC. Professor no curso de Agronomia (graduação), na Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, RS, Brasil. E-mail: jaimeweber1@hotmail.com

### **José Antonio Moraes do Nascimento**

Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e dos Cursos de História e de Geografia da Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). E-mail: josenasc@unisc.br

### **Marcel Thezá Manríquez**

Licenciado en Filosofía, por la Universidad Católica de Valparaíso. Magíster en Ciencias Políticas, por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Doctor en Ciencias Políticas, por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Director de la Sede Santiago de la Universidad de Los Lagos; Profesor Asociado de la Universidad de Los Lagos. Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER), de la Universidad de Los Lagos. Sus líneas de investigación: Jóvenes y ciudadanía, Políticas públicas con enfoque de derechos. Teoría política. E-mail: marcel.theza@ulagos.cl

### **Marco André Cadoná**

Graduado em Filosofia, é Mestre em Sociologia (UFRGS) e Doutor em Sociologia Política (UFSC). É professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), onde atua no Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Suas principais áreas de interesse estão vinculadas à Sociologia Política e à Sociologia do Trabalho, realizando pesquisas sobre os seguintes temas: dinâmicas regionais de organização do mercado de trabalho; reestruturação produtiva e organização do processo de trabalho; classes sociais e ação Coletiva; formação de classe da burguesia industrial no Brasil. E-mail: mcadona@unisc.br

### **Mariana Dalalana Corbellini**

Doutoranda em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC – com bolsa da CAPES. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade La Salle (2007) e Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS (2009). Professora assistente do Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação e coordenadora do Grupo de Trabalho em Apoio a Refugiados e Imigrantes (GTARI), ambos da UNISC. E-mail: marianacorbellini@unisc.br

### **Markus Brose**

Graduação em agronomia pela Universidade Kassel/Alemanha. Mestrado em administração pública, foco em governos locais, pela Universidade de Londres. Doutorado em sociologia, com foco em participação cidadã, pela Universidade de Osnabrück/Alemanha. Pós-Doutorado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2015). Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul. Diretor Executivo da ONG CARE Brasil 2005-2011. E-mail: markus@unisc.br

### **Mauricio Hernández**

Doctor en economía de empresa y académico investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas – CEDER. Sus intereses de investigación se concentran en lógicas de producción y consumo, economía ecológica y trayectorias económicas dentro de límites biofísicos y fundamentos sociales.

E-mail: mauricio.hernandez@ulagos.cl

### **Maurício Wamms da Luz**

Graduado em Comunicação Social pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/RS), Mestre em Desenvolvimento Regional pelas Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT/RS) e Doutorando em Desenvolvimento Regional, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC/RS). Bolsista CAPES. Tem como objeto de pesquisa a complexidade econômica nas economias periféricas, tendo como base os conceitos Território, Ubiquidade e Estrutura. Ademais, busca compreender a construção histórica dos territórios periféricos do sistema produtivo e capitalista, a partir da dialética entre o desenvolvimento e o subdesenvolvimento.

E-mail: mauriciolluz@gmail.com

### **Paulo Victor Sousa Lima**

Cientista Social e Mestre em Sociologia e Antropologia pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Atualmente é estudante do

curso de Doctorado de Ciencias Sociales en Estudios Territoriales da Universidad de Los Lagos (ULAGOS). É integrante do Projeto FONDECYT Regular N<sup>a</sup> 1220430 “La Resurgencia de los Comunes en el Antropoceno Azul en Chile”, do Grupo de investigação Antropologia de la Conservacion e do Grupo de Estudos Marés do Litoral da Amazônia Paraense (GEMAR). E-mail: paulo.sousa@ulagos.cl

### **Régis Dattein Solano**

Graduação em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS, (2014-2018). Mestrado em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC, (2020-2022). Doutorando no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional - UNISC. Professor e coordenador institucional na Escola Família Agrícola de Vale do Sol - EFASOL. E-mail: regissolano157@gmail.com; regis@efasol.org

### **Ricardo Rivas**

Sociólogo por la Universidad de Concepción. Investigador del Centro de Estudios de Desarrollo Regional y Políticas Públicas, CEDER. Magíster en Desarrollo Humano de la Universidad de La Frontera y Doctor en Sociología por la Universidad de Arizona (EEUU). Editor Polis Revista Latinoamericana. Temas de Interés: Efectos de la globalización económica sobre los conflictos ambientales y las amenazas naturales que afectan a las comunidades locales. E-mail: ricardo.rivas@ulagos.cl

### **Rogério Leandro Lima da Silveira**

Geógrafo pela PUC-RS, Mestre e Doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina. Pós-Doutorado em Geografia e Planejamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES. Pesquisador do CNPq - 2. Professor titular e pesquisador 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). Líder do GEPEUR – Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Seus temas de interesse são desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo e coesão territorial, rede urbana e organização territorial. E-mail: rlls@unisc.br

### **Silvio Cezar Arend**

Economista, Me. em Economia Rural (UFRGS), Dr. em Economia (UFRGS), estágio pós-doutoral (UNIOESTE). Professor Titular da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), lotado no Departamento de Gestão de Negócios e Comunicação e Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), com atividades de docência e pesquisa no PPGDR e nos cursos de Ciências Econômicas e Relações Internacionais, nas áreas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, indicadores de desenvolvimento, desenvolvimento regional, desenvolvimento econômico, economia brasileira, economia rural, teoria dos jogos, econometria e avaliação de políticas públicas. E-mail: silvio@unisc.br

### **Taciane Lais da Silva Velazquez**

Tecnóloga em Agropecuária (UERGS); Mestre em Extensão Rural (UFSM) e Doutora em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil; Tutora do Curso de Agronomia na Unopar Universidade e Docente do Instituto Crescer Legal. E-mail: tacianelaisdasilva@gmail.com

### **Vanessa Costa de Oliveira**

Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2021), com período de doutorado-sanduiche no Doctorado de Comunicación, Lenguaje e Información, da Pontificia Universidad Javeriana, em Bogotá - Colômbia. Integra a Assessoria da Vice-Reitoria de Graduação da Universidade Regional do

Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. E-mail: vanessa.costa@unijui.edu.br.

**Virginia Elisabeta Etges**

Geógrafa; Doutora em Geografia Humana (USP); Pós-doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlim; Professora do Curso de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil e Bolsista Produtividade em Pesquisa do CNPq. E-mail: etges@unisc.br

**Wandoir Sehn**

Graduação em Tecnólogo em Horticultura pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul-UERGS (2015-2019), e atualmente é mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, como bolsista CAPES. E-mail: wando.sehn@gmail.com

O presente livro reúne um conjunto de contribuições teórico-metodológicas e/ou resultados de pesquisa realizados pelos docentes e pesquisadores do PPG em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul (Brasil) e do Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas, da Universidade de Los Lagos (Chile), de modo a contribuir com o debate no campo, mais geral, dos estudos territoriais e do desenvolvimento regional. No marco das ações de intercâmbio acadêmico e cooperação científica entre essas instituições, os capítulos contemplam diferentes temáticas e abordagens (teórica-conceitual, teórica-empírica) que exploram e problematizam distintas dimensões das dinâmicas territoriais e de desenvolvimento regional. Também apresentam análises de situações e/ou problemas empíricos comuns envolvendo os atores, os territórios e as dinâmicas regionais de desenvolvimento no Brasil e no Chile.

APOIO:

