PPGDR/UNISC

30 ANOS DE PROTAGONISMO NA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

ORGANIZADORES

FERNANDO BATISTA BANDEIRA DA FONTOURA
JOSÉ ANTONIO MORAES DO NASCIMENTO
MARCO ANDRÉ CADONÁ

AC
ACERVUS

© Dos autores, 2025
Todos os direitos reservados.

A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998).

Os autores são integralmente responsáveis pela veracidade dos dados, pelas opiniões e pelo conteúdo do trabalho aqui publicado.

Editoração
Alex Antônio Vanin

Projeto Editorial
Acervus Editora

Conselho Editorial
Alexandre Saggiorato (UPF)
Ancelmo Schörner (UNICENTRO)
Athany Gutierres (UFFS – Passo Fundo)
Cristina Moraes (UDESC)
Diego Ferreto (UNISANTOS)
Eduardo Knack (UFCG)
Eduardo Pitthan (UFFS – Passo Fundo)
Federica Bertagna (UniVr – Itália)
Felipe Cittolin Abal (UPF)
Helion Póvoa Neto (UFRJ)
Humberto da Rocha (UFFS – Erechim)
José Francisco Guelfi Campos (UFMG)
João Carlos Tedesco (UFFS – Chapecó)
Marta Chiappe (UdelaR – Uruguai)
Roberto Georg Uebel (ESPM)
Vinícius Borges Fortes (ATITUS)

CIP – Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P531 PPGDR/UNISC [recurso eletrônico] : 30 anos de protagonismo na produção de conhecimento sobre desenvolvimento regional do Brasil / organizadores, Fernando Batista Bandeira da Fontoura, José Antonio Moraes do Nascimento, Marco André Cadoná. – Passo Fundo : Acervus, 2025.
10 MB ; PDF.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-65-5230-031-7.

1. Universidade de Santa Cruz do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. 2. Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestrado em Desenvolvimento Regional. 3. Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutorado em Desenvolvimento Regional. I. Fontoura, Fernando Batista Bandeira da, org. II. Nascimento, José Antonio Moraes do, org. III. Cadoná, Marco Aurélio, org.
CDU: 378

Bibliotecária responsável Jucelei Rodrigues Domingues - CRB 10/1569

Acervus Editora
Av. Aspirante Jenner, 1274 – Lucas Araújo
Passo Fundo | Rio Grande do Sul | Brasil
Tel.: (54) 99676-9020
acervuseditora@gmail.com
acervuseditora.com.br

ORGANIZADORES

FERNANDO BATISTA BANDEIRA DA FONTOURA
JOSÉ ANTONIO MORAES DO NASCIMENTO
MARCO ANDRÉ CADONÁ

PPGDR/UNISC

30 ANOS DE PROTAGONISMO NA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

ACERVUS

PASSO FUNDO
2025

Sumário

Os 30 Anos do PPGDR/UNISC 7
Fernando Batista Bandeira da Fontoura | José Antonio Moraes do Nascimento Marco André Cadoná

Desenvolvimento com enfoque territorial: contribuições e avanços, com base em uma trajetória acadêmica 16
Valdir Roque Dallabrida

Colonialidade do Desenvolvimento e Território: uma análise sob a perspectiva 44
Taciane Lais da Silva Velazquez

Conceito de marca territorial à luz do Desenvolvimento Regional 67
Giovana Goretti Feijó Almeida

As diferentes faces da política pública nacional do Microempreendedor individual (MEI) 87
Elia Denise Hammes

O Conceito de Repertórios de Ação Coletiva aplicado à Construção de Políticas Públicas: o caso da Política de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (RS) 110
Carlos Stavizki Junior

A influência do desenho institucional e das dinâmicas participativas na efetividade dos conselhos municipais de saúde da Macrorregião dos Vales-RS 131
Maria Raquel Pilar Steyer

Desenvolvimento e Sustentabilidade na Metade Sul do RS:
uma reflexão “do econômico ao bioma” 162
Jefferson Marçal da Rocha

Extração de areia na bacia hidrográfica do baixo Jacuí/RS:
conflitos socioambientais, políticas públicas e desenvolvimento regional 191
Luciano Franco Machado

A Rede Axiomática de Transportes no Amazonas:
Queimadas no Sul do Estado em 2024 211
Ronaldo Sérgio da Silva

Planejamento e mobilidade urbana na Ride Grande Teresina:
dilemas para o desenvolvimento regional 228
Juscelino Gomes Lima

Entre o mar e a terra:
um estudo sobre o crescimento urbano nas praias de Xangri-lá
e Capão da Canoa/RS 246
Mariana Barbosa de Souza

(Trans)Mobilidades: abordagens multidimensionais para a acessibilidade e
inclusão social 267
Adriano da Silva Falcão

Análise Crítica dos Planos Diretores de Santa Cruz do Sul – RS/Brasil em
2007 e 2019, sob a perspectiva do Estatuto da Cidade, dos Objetivos do
Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana 2030 299
Paulo Jorge Riss da Silva

O saber-fazer de mulheres agricultoras familiares no contexto da região
do Vale do Rio Pardo-RS-Brasil 331
Verenice Zanchi

A Educação como Agente de Transformação nos Territórios Kaingang 350
Leonel Piovezana

A sucessão familiar rural a partir das memórias dos agricultores familiares
camponeses no município de Passo do Sobrado - RS/Brasil 369
João Felipe Fagundes

A gestão de cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e
a diversidade de gênero 392
Lígia Margarete Mallmann

Perspectivas de Desenvolvimento, Redes e Trajetórias Migratórias no Contexto da Formação Histórica de Imperatriz – MA 413
Edgar Oliveira Santos

Jornalismo independente latino-americano: a configuração de uma forma cultural 441
Vanessa Costa de Oliveira

O Rural como Espaço de Heterogeneidade: Envelhecimento e Representações Sociais no Campo 463
Eduarda Corrêa Lasta

Sobre os Autores 484

Os 30 Anos do PPGDR/UNISC

Fernando Batista Bandeira da Fontoura
José Antonio Moraes do Nascimento
Marco André Cadoná

Em 2024, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul, comemorou 30 anos de existência. O Programa foi criado em 1994, sendo o primeiro Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional criado no Brasil. Desde 2001 oferece os cursos de Mestrado e de Doutorado, alcançando em 2024 380 mestres e 123 doutores formados. Um trabalho de formação, de inserção social, de reflexão teórico-metodológica no campo do desenvolvimento regional, que foi consolidado na última trienal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), quando alcançou nota 6.

Desde sua criação, o PPGDR/UNISC adota uma abordagem interdisciplinar, presente em suas atividades de pesquisa, na reflexão e no debate sobre as mudanças econômicas, políticas, sociais, ambientais e culturais no âmbito da esfera estatal, da sociedade civil e da iniciativa privada, suas repercussões no território e no universo material e simbólico das comunidades regionais. Está organizado em três linhas de pesquisa: **Território, Planejamento e Sustentabilidade,** através da qual se compromete com um conjunto de temas relacionados à compreensão da dinâmica territorial, considerando as diferentes escalas de ação e de análise dos processos socioespaciais, a diversidade histórico-cultural do território, as estratégias e os instrumentos de gestão e de

planejamento territorial, nas distintas dimensões de sustentabilidade envolvidas; **Estado, Instituições e Democracia**, enfocando o estudo das capacidades institucionais em seus vários níveis, de tomar iniciativa, mediar e regular os processos de gestão do território; analisando conflitos, tensões e produção de consensos entre poder público e agentes sociais; e **Organizações, Mercado e Desenvolvimento**, dedicando-se à análise da atividade produtiva regional com destaque para agentes e organizações sociais e econômicas, formas de cooperação e conflitos, configurados em distintos modos de organização da produção e do mercado.

Ao longo de seus 30 anos, o PPGDR/UNISC deixou inúmeros marcos de produção científica, compreendendo estudantes (mestrandos e doutorandos) e professores. E, para comemorar, a Coordenação do Programa convidou todos/as os/as egressos/as a submeterem artigos à coletânea que aqui apresentamos, versando sobre alguma temática relacionada às suas dissertações/teses, mas com uma preocupação com abordagens construídas desde o campo do desenvolvimento regional. Nesse sentido, essa coletânea de textos, oriundo da reflexão de mestres e doutores em desenvolvimento regional, contempla diferentes aspectos e dimensões do desenvolvimento regional: a compreensão da dinâmica territorial, considerando as diferentes escalas de ação e de análise dos processos socioespaciais; a diversidade histórico-cultural do território; as estratégias e os instrumentos de gestão e de planejamento territorial, nas distintas dimensões de sustentabilidade envolvidas; o estudo das capacidades institucionais em seus vários níveis; a análise de conflitos, tensões e produção de consensos entre poder público e agentes sociais; a análise da atividade produtiva regional, com destaque para agentes e organizações sociais e econômicas, formas de cooperação e conflitos, configurados em distintos modos de organização da produção e do mercado.

Os artigos apresentados nesta coletânea, portanto, quer ser um registro da participação e da produção de mestres e doutores que contribuíram nessa história dos 30 anos do PPGDR/UNISC. Sendo, assim, uma dimensão das diferentes formas de contribuição do Programa no debate que se constrói, desde os anos 1990, sobre o desenvolvimento regional no Brasil.

No texto intitulado **Desenvolvimento com enfoque territorial: contribuições e avanços, com base em uma trajetória acadêmica**, Valdir Roque Dallabrida afirma que a discussão sobre desenvolvimento com o enfoque territorial, ou simplesmente abordagem territorial do desenvolvimento, foi tema de várias publicações no Brasil, em especial, desde a última década do Século

XX. No entanto, é pequeno o número de pesquisadores que, na sua à trajetória acadêmica, tenha persistido até o momento na abordagem e aprofundamento do tema. Um dos motivos, pode ser o fato do tema não estar presente no "corpus teórico" da maioria dos autores referenciais, nacionais e internacionais, seja um deles. Mesmo os autores que tenham utilizado ultimamente em suas publicações a categoria "desenvolvimento territorial", se for feita uma análise mais apurada, pode levar a concluir que seja motivado mais por certo "modismo" do que por estar assumindo um referencial epistêmico-teórico convergente, demonstrando a ausência de um saber amplo e detalhado sobre o tema.

No artigo **Colonialidade do Desenvolvimento e Território: uma análise sob a perspectiva latino-americana**, Taciane Lais da Silva Velazquez discute que, até o início do século XXI, desenvolvimento era relacionado a ideia de modernização, a qual visava a padronização do desenvolvimento via sistema capitalista. Entretanto, a implementação de políticas públicas que relacionam o conceito de desenvolvimento ao enfoque territorial foi um marco importante no início dos anos 2000. Os resultados do presente trabalho demonstram 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 destes processos.

Giovana Goretti Feijó Almeida, em **Conceito de marca territorial à luz do desenvolvimento regional,** afirma que mais da metade dos países do mundo, incluindo cidades e outros recortes geográficos, tem criado marcas territoriais que vão além de seus símbolos identitários, como as bandeiras nacionais. Tratam-se de marcas singulares que criam identidades e discursos planejados ou orgânicos para os territórios e regiões. O presente ensaio, oriundo da tese de doutorado, propõe uma reflexão interdisciplinar sobre a relação entre marcas e territórios, que origina o conceito de marca territorial à luz das discussões do desenvolvimento regional. A metodologia da pesquisa parte de Almeida (2018) que utilizou o estudo de caso associado à pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados evidenciam o protagonismo da marca territorial utilizada como um ator social, mediado pelos recursos do *branding* e marketing, como estratégias de legitimação dos atores sociais na produção de um espaço coletivo delimitado por relações de poder. Portanto, a marca territorial

ultrapassa os estereótipos de sua associação frequente com a economia e o turismo, servindo como um instrumento que delimita o espaço coletivo por relações de poder, enquanto legitima o discurso dos atores sociais sobre o espaço que a marca representa.

No texto **As diferentes faces da política pública nacional do Microempreendedor individual-MEI**, Elia Denise Hammes apresenta um recorte da tese defendida junto ao Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul em 2018, e tem por objetivo analisar o contexto global, construindo argumentos para compreender a transformação do capitalismo no século XX e suas consequências nos territórios nacionais, bem como uma análise crítica da política pública do Microempreendedor Individual-MEI, criado no Brasil com a Lei Complementar nº 128/2008, que se apresenta como instrumento de inclusão social e previdenciária, mas que também deve ser analisada como fruto dessa transformação do capitalismo global. Busca demonstrar que, se de um lado, a política possibilita a formalização das atividades econômicas com baixo custo, atribuindo uma série de benefícios àquele que se formaliza como MEI, por outro lado, é necessário um olhar crítico dessa política pública como consequência da transformação do capitalismo que transita livremente sobre o território nacional gerando consequências como a flexibilização do trabalho e o aumento da informalidade.

Por sua vez, Carlos Stavizki Junior, em **O Conceito de Repertórios de Ação Coletiva aplicado à Construção de Políticas Públicas: o caso da Política de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (RS)**, afirma que o suicídio é considerado um expressivo problema de saúde pública, com indicadores distintos entre os países e regiões. Na região do Vale do Rio Pardo, no estado do Rio Grande do Sul, este fenômeno está entre as três principais causas de morte externa, sendo atualmente uma das regiões com a maior incidência de suicídios do país. Diante disso, sua prevenção ganhou destaque dentro das agendas de políticas públicas. Neste estudo, apresenta-se uma análise das experiências de construção política em torno da prevenção ao suicídio, destacando os Repertórios de Ação Coletiva utilizados no município de Santa Cruz do Sul. As reflexões trazidas no texto fundamentam-se na dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Conclui-se que a organização política dos sujeitos envolvidos com esta demanda, a partir da criação de um Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio, bem como a realização de

campanhas de prevenção, são repertórios de ação relevantes na construção de políticas públicas para o território.

O artigo **A influência do desenho institucional e das dinâmicas participativas na efetividade dos conselhos municipais de saúde da Macrorregião dos Vales-RS**, de autoria de Maria Raquel Pilar Steyer, tem por objetivo compreender como os desenhos institucionais e as dinâmicas de participação dos integrantes dos conselhos municipais de saúde repercutem na implementação da política de saúde em nível local e regional. Possibilitou perceber como foi constituído o desenho institucional desses arranjos e levantar as características sociodemográficas dos seus integrantes (gênero, faixa etária, escolaridade, ocupação profissional), bem como a sua forma de atuação e de representatividade. Assim, foi possível aprofundar o entendimento sobre como as regras formais instituídas pelos conselhos (número de participantes, segmentos representados, funcionamento, atribuições e competências dos conselheiros), e a forma como ocorre o processo de tomada de decisão nesses espaços, envolvendo relações assimétricas de poder e conflitos de interesse, podem produzir distintos efeitos sobre a política pública de saúde implementada em nível local e regional.

Jefferson Marçal da Rocha, em **Desenvolvimento e Sustentabilidade na Metade Sul do RS: uma reflexão "do econômico ao bioma"**, realizou uma pesquisa considerando os aspectos econômicos, históricos, sociais e políticos. Além disso, incorporou aspectos do desenvolvimento que envolviam a sustentabilidade socioambiental, uma perspectiva ecológica, que no caso da Metade Sul do RS, é o bioma Pampa. Assim, propõe uma reflexão sobre uma nova postura de compreender o desenvolvimento para a região, e está baseada nos princípios da agroecologia, analisando o potencial e limitantes de uma proposta de cultivos agroecológico na região, especialmente após a implantação e projetos de assentamentos rurais na região.

Luciano Franco Machado, em seu texto, **Extração de areia na bacia hidrográfica do baixo Jacuí/RS: conflitos socioambientais, políticas públicas e desenvolvimento regional**, afirma que a questão da mineração exige um cuidado apurado da Política Pública por envolver direitos individuais e da coletividade. Na análise das Políticas Públicas inerentes à extração de areia branca e do conflito socioambiental, demonstrou que envolveu diferentes grupos de atores público e privado. O problema debatido foi sobre os interesses e possíveis conflitos em torno da atividade de extração de areia branca na Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí entre a mineradora e os atores públicos e privados.

Ronaldo Sérgio da Silva, em seu artigo intitulado **A Rede Axiomática de Transportes no Amazonas. Queimadas no Sul do Estado em 2024**, se propõe a colaborar na importante discussão sobre o sistema de rede existente no Sul do Estado do Amazonas, com ênfase nas rodovias e ramais existentes na região e reflexão sobre as queimadas. Realizou uma discussão sobre o conceito cerne das redes axiomática e dendrítica de modo a explicitar e reconhecer o tema como objetos da ciência geográfica diante de suas interferências no território e reflexos nas ações dos diversos agentes que atuam sobre o território. Destacou-se também a importante relação entre as rodovias existentes e as queimadas e propostas de modo a imprimir mudanças na região em função de um olhar diferenciado sobre a rede existente, e uma mudança de paradigma, como mudança de comportamento dos agentes sobre o espaço em questão.

O texto, **Planejamento e mobilidade urbana na Ride Grande Teresina: dilemas para o desenvolvimento regional,** de Juscelino Gomes Lima, apresenta os resultados de trabalhos, a partir do Grupo Dinâmicas Espaciais e Ordenamento Urbano - GDEOUR/IFPI, trazendo amostragens de como anda a qualidade de vida urbana em três cidades da Região Integrada de Desenvolvimento Econômico da Grande Teresina - Altos, José de Freitas e União - a partir do entrecruzamento das perspectivas planejamento e mobilidade urbana emanadas do Plano de Ação 2015 e sua correlação e obediência à Lei 12.587/2012 que trata do Plano Nacional de Mobilidade. Metodologicamente, os dados estão estruturados a partir de análises empíricas, com aplicação de entrevistas semiestruturadas, cujos resultados dialogam com dados secundários, amparados pela literatura pertinente ao tema. Como resultado, temos um conjunto de três cidades desamparadas de ações políticas de seu próprio grupo, acumulando dilemas de gestão urbana, implicadores de retrocessos, tanto para qualidade de vida, como também para o alcance do desenvolvimento no território regional.

No texto, **Entre o mar e a terra: um estudo sobre o crescimento urbano nas praias de Xangri-lá e Capão da Canoa/RS**, Mariana Barbosa de Souza analisa o crescimento urbano em Xangri-Lá e Capão da Canoa nos períodos de 2005 e 2023, destacando a incidência de condomínios horizontais fechados. Em seu artigo, a autora reflete sobre a relação entre a expansão urbana e a preservação ambiental nas praias de Xangri-Lá e Capão da Canoa, buscando identificar desafios e oportunidades para o desenvolvimento urbano sustentável dessas cidades. Portanto, o estudo é relevante para entender os impactos da urbanização em áreas costeiras e em municípios pequenos, podendo ser

útil para tomadas de decisões futuras que visem a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável das cidades.

O artigo **(Trans)Mobilidades: Abordagens multidimensionais para a acessibilidade e inclusão social**, de autoria de *Adriano da Silva Falcão*, propõe uma análise das abordagens multidimensionais na mobilidade urbana, destacando como a ideia de (trans)mobilidade possibilita novos entendimentos para o planejamento de cidades, para o combate à pobreza e à desigualdade em territórios latino-americanos. Encontram-se evidências de teorizações e sua aplicabilidade nas experiências latino-americanas mais recentes, balizadas pela ideia do urbanismo colombiano, partindo do pressuposto de que a mobilidade urbana se apresenta como elemento estruturador de políticas públicas em distintos territórios e aparece como princípio fundamental para a constituição do direito à cidade. Para tanto, busca-se, na associação de ideias do prefixo *trans* somado à mobilidade, o caminho para essa revisão multidisciplinar, tangencialmente verificado por suas experimentações mais pragmáticas. Salienta-se que as políticas de mobilidade devem ser adaptáveis e sensíveis às realidades locais, promovendo sempre a eficiência e a equidade no acesso aos transportes, abrangendo os benefícios proporcionados por essas práticas.

Paulo Jorge Riss Da Silva, em seu artigo, **Análise Crítica dos Planos Diretores de Santa Cruz do Sul – RS/Brasil em 2007 e 2019, sob a perspectiva do Estatuto da Cidade, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana 2030**, aponta que, apesar dos avanços verificados ao longo das últimas quatro décadas com a implementação de políticas e práticas socialmente mais inclusivas no campo do planejamento urbano – consignadas, no caso brasileiro, na efetivação do Estatuto da Cidade de 2001 e, em escala global, com a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana 2030, da ONU –, constata-se que tais iniciativas, mormente o instrumento do Plano Diretor, encontram-se em um momento de crise estrutural e paradigmática como normativas de gestão e ordenamento territorial, já que tais ferramentas estão, de maneira geral, cooptadas e instrumentalizadas por grupos específicos e especializados em manipular este instrumental nos processos de urbanização e dinâmicas de expansão urbana.

Verenice Zanchi, em **O saber-fazer de mulheres agricultoras familiares no contexto da região do Vale do Rio Pardo-RS-Brasil**, propõe uma análise das atividades desempenhadas pelas mulheres nas propriedades de agricultura familiar no Vale do Rio Pardo, especialmente as que compõem a Rota Germânica do Rio Pardinho e o Roteiro Caminhos da Imigração. A pesquisa

respalda-se nos estudos de gênero, partindo da compreensão de que gênero é uma categoria analítica e carece de uma abordagem qualitativa. A autora buscou entender o contexto das ações desempenhadas pelas agricultoras, compreendendo de maneira profunda suas contribuições, não somente para o contexto doméstico, mas também para a manutenção da propriedade, que, associada à agroecologia, contribui para o desenvolvimento da região em análise. A pesquisa demonstra as inúmeras contribuições das mulheres agricultoras familiares para o desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo, embasando o entendimento sobre as práticas diárias e seus saberes.

Em seu artigo, **A Educação como Agente de Transformação nos Territórios Kaingang**, Leonel Piovezana aborda o processo de formação do território Kaingang, situado no sudoeste paranaense, oeste catarinense e noroeste riograndense, abrangendo quinze terras indígenas. A pesquisa, iniciada em 2007 e culminando com resultados de desenvolvimento social, educacional, econômico e cultural em 2024, revela como a Educação Básica e Superior, quando implementadas no interior das Terras Indígenas, têm potencial para transformar e fomentar o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural.

No artigo **A sucessão familiar rural a partir das memórias dos agricultores familiares camponeses no município de Passo do Sobrado - RS/ Brasil**, João Felipe Fagundes apresenta as trajetórias da sucessão familiar rural a partir da análise das memórias dos agricultores familiares camponeses (as) em relação ao processo de sucessão familiar rural no município de Passo do Sobrado-RS-Brasil. aponta que o modelo de agricultura que vigora no país é insustentável para o desenvolvimento rural e o caminho para superá-lo passa pelo processo de sucessão familiar rural. A sucessão familiar rural deve ser considerada uma etapa importante e vital para a sobrevivência dos agricultores familiares camponeses. Essa transmissão da posse, do gerenciamento e da dinamização da unidade produtiva requer qualificação dos sucessores, projetos que garantam viabilidade técnico-administrativa e políticas públicas adequadas às reais possibilidades e necessidades dessa categoria social, que envolve milhares de jovens.

No texto, **A gestão de cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero**, Lígia Margarete Mallmann apresenta que a gestão de uma cooperativa deve ser a mais democrática possível, com um sistema de decisões que conte com a participação de todos os cooperados. O artigo objetiva investigar a gestão das cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero. As cooperativas e seus cooperados enfrentam conflitos de interesse de origens de verticalidades e de horizontalidades, de-

pendendo da sua gestão e das negociações mercadológicas. Os resultados indicam uma percepção divergente que pode refletir um viés de gênero institucionalizado nas práticas de contratação e promoção na gestão das cooperativas.
O texto **Perspectivas de Desenvolvimento, Redes e Trajetórias Migratórias no Contexto da Formação Histórica de Imperatriz – MA**, de autoria de Edgar Oliveira Santos, é resultado de um estudo com o objetivo de analisar como dinâmicas regionais de desenvolvimento condicionam a formação de redes migratórias e nesse sentido, a própria configuração das trajetórias migratórias observadas em um determinado espaço/tempo. O espaço central de análise é o município de Imperatriz, localizado no sudoeste do Estado do Maranhão a partir da década de 1960. Os dados coletados foram apoiados pela Delegacia de Estatística do IBGE/Agência Municipal do IBGE em Imperatriz; além disso, foram realizadas entrevistas com migrantes que chegaram em Imperatriz em diferentes ciclos históricos de desenvolvimento desse município.

Em **Jornalismo independente latino-americano: a configuração de uma forma cultural**, a autora Vanessa Costa de Oliveira investigou o processo produtivo de oito organizações de jornalismo independente digital distribuídas pelos territórios latino-americanos, buscando compreender como esse jornalismo vem se configurando como uma nova forma cultural na região, reconhecendo-o como um fenômeno cultural resultante de processos históricos de natureza territorial.

No artigo, **O rural como espaço de heterogeneidade: envelhecimento e representações sociais no campo**, a autora Eduarda Corrêa Lasta, afirma que o meio rural conforma uma realidade específica distinta da cidade. Isso se concretiza tanto pela atividade econômica, predominantemente agrícola, quanto pelas relações de trabalho, manifestações sociais e culturais diferenciadas. Desta forma, apesar desse meio ser marcado por inúmeras especificidades, o contexto rural continua mantendo particularidades históricas, sociais e culturais, que fazem dele um espaço físico e social diferenciado. Os agricultores e suas famílias se constituem como grandes personagens, vivendo e envelhecendo nesses territórios. Para isso, as discussões aqui apresentadas discorrem do meio rural como espaço de heterogeneidade e busca discutir sobre o envelhecer no campo e de que forma tais sujeitos se utilizam desse espaço, configurando modos de vida distintos.

Os capítulos apresentados reafirmam nosso compromisso em fomentar discussões acadêmicas que contribuam para a construção de uma sociedade mais inclusiva, equitativa e sustentável. Nos acompanhe e boa leitura e bons aprendizados!

Desenvolvimento com enfoque territorial:

contribuições e avanços, com base em uma trajetória acadêmica[1]

Valdir Roque Dallabrida

A[1]discussão sobre desenvolvimento com o enfoque territorial, ou simplesmente abordagem territorial do desenvolvimento, foi tema de várias publicações no Brasil, em especial, desde a última década do Século XX. No entanto, é pequeno o número de pesquisadores que, na sua à trajetória acadêmica, tenha persistido até o momento na abordagem e aprofundamento do tema. Os motivos disso podem ser diversos. Talvez o fato do tema não estar presente no "corpus teórico" da maioria dos autores referenciais, nacionais e internacionais, seja um deles. Mesmo os autores que tenham utilizado ultimamente em suas publicações a categoria "desenvolvimento territorial", se for feita uma análise mais apurada, pode levar a concluir que seja motivado mais por certo "modismo" do que por estar assumindo um referencial epistêmico-teórico convergente, demonstrando a ausência de um saber amplo e detalhado sobre o tema.

Mais recentemente, das tentativas de refletir sobre um referencial epistêmico-teórico-metodológico, destacam-se publicações: Dallabrida, Büttenbender e Rotta (2021) e Dallabrida et al. (2021; 2023). Já em Dallabrida (2022),

[1] A elaboração deste capítulo ocorreu no contexto da execução do Projeto de Pesquisa "*Validação de metodologia com enfoque territorial e aproximações com abordagens convergentes*" - ProPAT-2 (Processo n. 171742/2023-0-CNPQ), referente à Bolsa Sênior, com atuação na UNIJUI.

ao destacar os campos epistêmicos nos quais possa estar referenciada a abordagem territorial, tais sejam a Nova Teoria dos Sistemas, a Teoria da Complexidade, o Materialismo Histórico-Dialético e a perspectiva teórica do Descentramento e Decolonialidade, reafirma-se que tais campos sugerem uma série de princípios orientadores na análise e prospecção territorial.

Tais princípios podem ser considerados balizas de um *corpus teórico convergente sobre desenvolvimento com o enfoque territorial*, tendo reflexos na perspectiva analítica exigida em uma análise espacial, da mesma forma com implicações metodológicas. Dentre um conjunto extenso de princípios, destacam-se seis, considerados essenciais: (i) Sustentabilidade ambiental: priorização de alternativas que possam ter replicabilidade ininterrupta, com respeito à vida em todas as suas formas de manifestação; (ii) Inclusão e Equanimidade: priorização de alternativas que atendem a um maior número de beneficiários, com uma atenção especial aos povos tradicionais e populações expropriadas de seu modo de vida, na perspectiva da equanimidade pessoal e espacial; (iii) Inovação: priorização de alternativas de solução dos desafios que atendam a perspectiva da inovação e criatividade; (iv) Totalidade: priorização do respeito às especificidades territoriais, no entanto, analisar soluções e alternativas que considerem a realidade de forma integrada e contextualizada (regional, nacional, mundialmente); (v) Multidimensionalidade: priorização de soluções e alternativas que atendam a perspectiva da multidimensionalidade, considerando suas possíveis articulações e conexões; (vi) Autonomia: priorização de soluções e alternativas que favoreçam a autonomia e poder territorial, permitindo a expressão das suas especificidades (DALLABRIDA, 2022). São referenciais que delimitam um campo de estudo convergente com o enfoque territorial, ou abordagem territorial do desenvolvimento.

O presente texto assume predominantemente características de revisão bibliográfica, no entanto, avançando, assim, em parte, podendo ser concebido como ensaio teórico[2]. Retoma-se à trajetória acadêmica pessoal, com complementações de autores referenciais, dando destaque às publicações que tangenciaram o tema desenvolvimento com o enfoque territorial. Sustenta-se a hipótese de que os autores que inseriram o tema em suas publicações, inicialmente, o fizeram sem estarem amparados em um saber amplo e detalhado, tendo como base reinterpretações de publicações de autores referenciais e que, só mais recentemente percebem-se avanços significativos, a exemplo de estudos que propõem referenciais epistêmico-teórico-metodológicos que

[2] Uma primeira versão deste texto foi publicada em Dallabrida (2024a).

convergem com o enfoque ou abordagem territorial. Assim sendo, neste texto, propõe-se reafirmar a suposição referida, recorrendo a publicações que tangenciaram o tema desenvolvimento com o enfoque territorial procurando evidenciar os principais avanços na explicitação e aprofundamento do tema.

Na sequência desta introdução, sintetizam-se os principais momentos da produção acadêmica que vão do debate conceitual sobre desenvolvimento à compreensão do desenvolvimento segundo o enfoque territorial. Nesta síntese, dá-se destaque também às publicações que avançam da noção de gestão societária ao conceito de governança territorial, como método da ação coletiva no território, com vistas à construção do futuro desejado territorialmente. Na segunda parte do texto, resgata-se o conceito de território e patrimônio territorial, designando-os como referência no processo de articulação e desenvolvimento territorial, avançando do embate teórico à proposição de um referencial metodológico, o qual indica a ativação do patrimônio territorial como estratégia central no processo de desenvolvimento territorial. Na última parte do texto, faz-se considerações finais.

1. Do debate conceitual sobre desenvolvimento à compreensão do desenvolvimento segundo o enfoque territorial: resgate de uma trajetória acadêmica

Para contextualizar a abordagem do tema, destaca-se uma trajetória acadêmica que, ao longo dos últimos 25 (vinte e cinco) anos, por meio de tentativas do tipo erro e acerto, resultou em publicações versando a respeito de temas variados, no entanto, na sua quase totalidade convergindo com o debate sobre desenvolvimento com enfoque territorial. Os erros ou lacunas, na maioria dos casos, resultaram da falta de erudição, ou seja, não estavam amparados em um saber suficientemente amplo e detalhado. Mesmo nesses casos, parafraseando a linguagem jurídica, trataram-se de "erro de tipo", quando o erro é cometido sem ter consciência de estar agindo equivocadamente. Em outros casos, o conhecimento se apoiou em intuições e/ou reinterpretações de publicações de autores referenciais. Independente de tudo isso, percebe-se uma trajetória com alto grau de coerência.

Inicia-se, resgatando uma publicação do final da década de 1990 (DALLABRIDA, 1998)[3], na qual se afirmava que a racionalidade que fundamenta o

[3] Esta publicação resume a Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Regional, realizado na

modelo civilizatório capitalista produz um padrão de desenvolvimento ecologicamente depredador, economicamente inviável, socialmente perverso e politicamente injusto, consequentemente, inadequado para ser assumido. Ao levar em conta a prioridade econômica, não a ambiental e muito menos a social, este modelo estaria ao serviço dos interesses dos atores hegemônicos em escala planetária, não dos atores territoriais, nem ao menos nacionais. Apesar de terem se passado mais de vinte e cinco anos, infelizmente, nada parece mais atual. É proposto na referida publicação um padrão de desenvolvimento que não apenas atendesse à racionalidade da acumulação e do consumismo, sim da qualidade de vida no curto, médio e longo prazos – princípio da sustentabilidade -, além de que devesse contemplar as necessidades coletivas de uma região (ou território), com a participação ativa da sociedade civil organizada – princípio da endogenização. Veja-se que, o que se propunha, converge com uma das principais diretrizes da abordagem territorial do desenvolvimento, a autonomia territorial e a participação social.

A continuidade do debate sobre desenvolvimento é retomado na publicação de um livro sobre o tema: Dallabrida (2000a). Neste livro, amplia-se o debate, afirmando que pensar o desenvolvimento a partir dos princípios da sustentabilidade e da endogenização representaria um novo paradigma em relação à visão tradicional sobre desenvolvimento. Ao se referir ao fato de que ocorre um uso inadequado do termo sustentável para qualificar qualquer plano de desenvolvimento, chega-se a vaticinar que é impossível implementar um modelo de desenvolvimento sustentável numa economia liberal capitalista. O tema também está sintetizado em Dallabrida (2000b).

Uma publicação realizada há mais de vinte anos, Dallabrida e Becker (2003a), representa um passo inicial na introdução do debate que mais recentemente resulta no aprofundamento do tema abordagem territorial do desenvolvimento, ou desenvolvimento a partir do enfoque territorial. Resulta de discussões coordenadas pelo saudoso professor Dr. Dinizar Ferminiano Becker, no contexto do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (Mestrado e Doutorado) da Universidade de Santa Cruz do Sul (RS-Brasil[4], que tinham como principal objetivo o estudo sobre a interdisciplinaridade do desenvolvimento, de forma interativa e cooperada, buscando identificar e analisar diferentes dinâmicas e distintos padrões de processos de desenvolvi-

UNISC, sob a orientação da Profa. Dra. Virginia Elisabeta Etges, a quem sou muito grato, pois o seu apoio serviu de incentivo para continuar avançando em meus estudos.

[4] Programa de Pós-Graduação em que o autor deste texto fez sua formação no Mestrado e Doutorado.

mento regional. Veja-se que um dos principais aspectos do enfoque territorial do desenvolvimento, a interdisciplinaridade, estava no centro do debate.

As reflexões feitas em Dallabrida e Becker (2003a) partiam de uma questão: o que explica as diferentes dinâmicas de desenvolvimento que ocorrem em regiões ou territórios? Como hipótese orientadora partia-se do entendimento de que uma base teórica sustentada em um único campo do conhecimento não seria suficiente para das respostas àquela questão, sugerindo, no mínimo, a necessidade de ser utilizado na análise um enfoque geográfico [leia-se territorial] e socioeconômico[5], implicando transversalizar as múltiplas construções teórico-metodológicas e beber nas fontes de muitas disciplinas, sem negar seus fundamentos. Afirmava-se ainda na publicação que, quanto mais aprofundada e específica for a análise disciplinar, menor é seu poder explicativo da realidade concreta, portanto, tornar-se-ia uma visão limitada sobre desenvolvimento. Ressaltava-se também que toda a análise sobre desenvolvimento deveria contemplar uma visão globalizadora e interdisciplinar[6]. Outro aspecto, o foco no território, também estava contemplado na publicação.

Outro aspecto ressaltado em Dallabrida e Becker (2003a) é a questão da autonomia territorial, servindo como resposta para explicar as diferentes dinâmicas de desenvolvimento de territórios ou regiões. Afirmava-se que "[...] algumas regiões reagem passivamente não conseguindo desenvolver seu modelo próprio e específico de desenvolvimento, enquanto outras agem ativamente e o conseguem". Assim, às regiões que agem passivamente não lhes resta outro caminho a não ser "[...] inserir-se globalmente, submissamente, formatando um modelo de desenvolvimento que corresponde aos interesses econômico-corporativos multinacionalizados..." (p. 200), não do território, tendo o mercado como determinante da dinâmica territorial do desenvolvimento. O texto finaliza referindo-se ao desenvolvimento como um processo de territorialização que contemple a dimensão da retorritorialização, superando desafios, eliminando privações de liberdade, promovendo atores territoriais à condição de sujeitos, envolvendo os desterritorializados e potencializando sua capacidade de auto-organização, enfim, implementando uma dinâmica terri-

[5] A dimensão ambiental não estava ausente, sendo ressaltada na continuidade do texto mencionado.

[6] É necessário ressaltar que, argumentações constantes nesta parte do texto, tem como inspiração a leitura de publicações do professor Dinizar Becker. A obra desse pesquisador foi sintetizada, depois de sua morte prematura em junho de 2003, em um livro de 503 páginas: Agostini, Bandeira e Dallabrida (2009). Recomenda-se esse livro pela consistência teórica dos escritos do autor, leitura que contribuiria muito na qualificação do debate atual sobre desenvolvimento local/regional/territorial.

torial do desenvolvimento mais autônoma, não-privatista, menos desigual e segundo a lógica da sociedade.

Em Dallabrida, Siedenberg e Fernández (2004), retomava-se ao tema desenvolvimento territorial, por meio de uma revisão teórica, tendo como foco publicações que traziam elementos teóricos convergentes com a territorialização do desenvolvimento. O foco da revisão se resumia às publicações que, já no final do Século XX, constatavam o fato de que algumas cidades, regiões ou territórios tendiam superar a condição de "suportes passivos de localização das atividades econômicas", tornando-se âmbitos espaciais ativos, assumindo um certo protagonismo na decisão de seus destinos. Portanto, incluía na revisão, abordagens teóricas que tangenciavam o enfoque do desenvolvimento a partir da perspectiva territorial, tais como: (i) estudos centrados na problemática da organização industrial, por exemplo, sobre sistema de inovação regional; (ii) estudos centrados na crise do fordismo, tais como, a teoria da regulação e sobre acumulação flexível; (iii) estudos centrados nos distritos industriais do tipo marshallinos; (iv) estudos centrados nos meios inovadores e sistemas territoriais de produção. Além da revisão bibliográfica, o texto contemplava autores que já faziam críticas às limitações teórico-práticas das abordagens regionalistas.

Já em Dallabrida e Fernández (2005) o binômio inovação e território é acoplado à noção de desenvolvimento, referindo-se à inovação territorial como meio de ativação da organização socioterritorial, da inserção econômica internacional pela integração às cadeias de valor globais, com reflexos no desenvolvimento territorial[7]. É neste texto que, pela primeira vez como autor, se assume o uso preferencial do conceito "desenvolvimento territorial", sustentado no entendimento de que a concepção de território, como âmbito espacial socialmente construído a partir de relações de poder resultantes da inter-relação dos atores sociais, econômicos e institucionais, teria uma correlação mais próxima com a noção de desenvolvimento já defendida em publicações anteriores. Ressaltava-se que o desenvolvimento, além da dimensão tangível (material), que tem nos aspectos econômicos sua expressão maior, possuiria uma dimensão intangível (imaterial)[8], esta, possível de ser expressa pela capacidade coletiva local para realizar ações de interesse social, não ape-

[7] Sobre o tema inovação e desenvolvimento, destacam-se duas outras publicações mais recentes: Dallabrida, Covas e Covas (2017); Dallabrida (2020e).

[8] O tema é aprofundado em outra publicação: Dallabrida (2006).

nas econômico-empresarial[9]. Assim, ao focar a temática do desenvolvimento no território, se elegiam as variáveis inovação territorial e organização socio-territorial como fundamentos básicos para a geração de processos qualificados de desenvolvimento localizado, destacando nesse processo, não somente as relações econômico-empresariais, mas as interdependências não mercantis, o que demonstra a densidade institucional do território, ambas decorrentes de aprendizagens coletivas do tipo sociedade-empresa-estado-universidade[10].

Em Dallabrida e Fernández (2008), várias reflexões anteriores sobre desenvolvimento territorial são retomadas. No entanto, no texto se propõe revisões no corpus teórico regionalista, realçando a questão da multiescalaridade das ações e o papel ativo do Estado nacional frente ao processo de globalização e seus reflexos territoriais[11]. Sobre o tema desenvolvimento, propõe-se no texto uma nova perspectiva teórica, com destaque para uma visão mais integral e integradora. Apontavam-se possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos a partir da análise de uma experiência de dinamização socioeconômico-territorial no município de Sarandi, situado no centro-norte do Rio Grande do Sul, Brasil[12]. Ressaltava-se que os desafios não são poucos, no entanto, como a relação global-local não é linear, mas dialética, seria possível reconhecer a possibilidade de reação, atribuindo ao território o papel de meio inovador e ator no desenvolvimento. No entanto, afirmava-se que isso só ocorre nos territórios ou regiões em que seus atores põem em prática sua capacidade de organização, mobilização e inovação. Em obras recentes, a exemplo de Dallabrida et al. (2023), se chamou essa possibilidade de ativação do patrimônio territorial.

Entre os anos de 2012 e 2020 várias publicações procuraram destacar diferentes estratégias de especificação de ativos territoriais como uma alternativa em apoio ao desenvolvimento territorial. Iniciando pelo debate teórico sobre território, estratégias de significação e sobre signos distintivos territoriais, o tema da Indicação Geográfica foi abordado centralmente, analisando experiências nacionais e internacionais. Dentre as publicações sobre esta te-

[9] É necessário ressaltar o papel do pesquisador Dr. Victor Ramiro Fernández, tendo contribuído muito no avanço do conhecimento pessoal sobre desenvolvimento regional/territorial. Ver algumas publicações próprias do autor ou em coautoria com outros pesquisadores: Fernández e Brandão (2010); Fernández, Amin e Vigil (2008); Fernández (2001); Dallabrida e Fernández (2008).

[10] Temática tratada na área da Administração em Elkington (1998), Etzkowitz (2009) e retomada recentemente em Büttenbender e Sausen (2020).

[11] Essas críticas são aprofundadas em outra publicação: Dallabrida (2008).

[12] A análise da experiência de Sarandi, resultante da tese de doutorado, é aprofundada em outra publicação: Dallabrida e Fernández (2008).

mática, destacam-se: Dallabrida (2012; 2014; 2016a; 2016b; 2020d); Maiorki e Dallabrida (2015); Dallabrida, Tabasco e Pulpón (2018); Covas, Covas e Dallabrida (2019).

Finalmente, cabe ressaltar duas publicações que tiveram como propósito identificar e caracterizar as principais abordagens teóricas que poderiam ser consideradas como "teorias do desenvolvimento". Em Dallabrida (2010a), faz-se uma revisão das principais abordagens teóricas, ainda numa versão preliminar. Numa edição revisada e ampliada, em Dallabrida (2017), são apresentadas as principais teorias do desenvolvimento, como aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e os desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. Nessa edição do livro, introduz-se um capítulo sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, destacando os debates recentes, as incongruências na forma de apresentar o tema e os desafios de sua prática. Além disso, apresenta-se uma versão preliminar de uma proposta de abordagem do desenvolvimento tendo o território com seu patrimônio territorial como referência e a acepção de governança territorial como método. São livros que tem servido para pesquisadores iniciantes e estudantes universitários obterem um primeiro contato com as diferentes abordagens teóricas sobre o tema desenvolvimento[13].

1.1. Da noção de gestão societária ao conceito de governança territorial e a análise de experiências

A importância da participação dos atores territoriais na articulação local com vistas ao planejamento e gestão dos territórios ou regiões é destacada, inicialmente, em Dallabrida (2001), ao propugnar a "gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional".

Para não permanecer apenas no debate teórico, entre 2001 e 2002, o acompanhamento de um processo de debate sobre desenvolvimento na Re-

[13] O debate sobre desenvolvimento esteve presente na maioria das publicações pessoais. No segundo semestre de 2024, sustentado no entendimento da necessidade de avançar no debate, decidiu-se pela publicação de um novo livro, em que se firmasse, em definitivo, quais parâmetros epistêmico-teóricos deveriam orientar a compreensão sobre o que deva, ou não, ser chamado desenvolvimento (local, regional, territorial). Para chamar mais a atenção sobre o enfoque do conteúdo do livro, ousou-se dar um título nada comum: *Desenvolvimento, ser ou não ser, eis a questão*! (Dallabrida, 2024b). Trata-se de um conjunto de ideias para repensar o entendimento atual sobre desenvolvimento e validar a noção de "desenvolvimento territorial", tomando como referência três princípios básicos: a sustentabilidade, o bem comum e a felicidade.

gião Fronteira Noroeste (RS-Brasil), resultou numa primeira publicação: Brose e Dallabrida (2002). Por meio da análise da experiência, afirmava-se que o espaço público, em que devia ocorrer a discussão sobre desenvolvimento local/regional, tenderia a deixar de ser articulado apenas pelo Estado, exigindo a inclusão do setor privado e da sociedade civil. Para tal, tornava-se necessário novas instituições, com o propósito de viabilizar o diálogo entre atores públicos e privados na gestão do território, processo que deu destaque à criação do Fórum Regional de Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste. Isso, segundo se defendia no artigo, permitiria o necessário fortalecimento de redes para a gestão do território.

A análise da experiência foi aprofundada em Dallabrida e Rambo (2003) e Dallabrida e Büttenbender (2003), publicações que que se ressaltava que o processo teve como princípio metodológico central, o desencadeamento de um processo inovador na região, pela acumulação de capital social, considerando que o enfoque de formação de capital humano seria individualista e que processos de desenvolvimento locais/regionais/territoriais, não surgiriam individualizadamente, mas da interação cooperada e societária entre indivíduos ou grupos sociais. Já em Dallabrida e Büttenbender (2006; 2007), fazia-se referência à experiência de planejamento regional na Fronteira Noroeste (RS), aportando elementos sobre o planejamento estratégico territorial, além de destacar as principais oportunidades e desafios para o desenvolvimento da referida região.

Avançando no debate sobre a articulação dos atores territoriais no processo de planejamento e gestão dos territórios ou regiões, em Dallabrida e Becker (2003b) se introduz o debate sobre governança territorial, para se referir ao exercício do poder e autoridade para gerenciar um país ou região, compreendendo os mecanismos, processos e instituições por meio dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses a partir de consensos mínimos. O exercício da governança territorial aconteceria pela atuação dos diferentes atores/agentes nas instituições e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritoriais. Com isso, a definição dos novos rumos para o desenvolvimento do território ou região dependeria da constituição e emergência de um novo bloco socioterritorial, que, num processo de concertação social, buscasse construir consensos, pela articulação dos diferentes atores, a integração de suas diferentes propostas e visão diferenciada de mundo, tendo como resultado o pacto socioterritorial, ou seja, o projeto político de desenvolvimento da região ou território. A abordagem deste tema foi retomada em Dal-

labrida (2003), ao relacionar a governança ao planejamento territorial, como a institucionalização de uma prática de concertação público-privada.

O tema do planejamento regional/territorial foi aprofundado mais tarde em outros três artigos: Dallabrida (2004; 2009; 2015a). No entanto, a complementação da abordagem do tema é feita posteriormente num livro (Dallabrida, 2020c). Nele explicitam-se aportes teórico-metodológicos sobre planejamento e gestão territorial, como possíveis referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões e territórios.

O tema da governança territorial é aprofundado em duas publicações. Em Dallabrida (2007), propõe-se responder a duas questões. Quais as possibilidades de instituir um processo de gestão territorial que contemple estratégias de concertação social? Quais estruturas de governança territorial são necessárias? Nesta publicação, várias reflexões são explicitadas: (i) que a governança territorial é entendida como fonte sinergizadora do processo de gestão do desenvolvimento; (ii) é concebido o bloco socioterritorial, na forma do conjunto de lideranças territoriais, como instituinte do processo de gestão do desenvolvimento; (iii) a concertação social é concebida como norma no processo de gestão do desenvolvimento; (iv) as redes de poder socioterritorial, como estrutura de poder no processo de gestão do desenvolvimento; (v) os pactos socioterritoriais, como resultantes da concertação social instituída no processo de gestão do desenvolvimento; (vi) finalmente, o desenvolvimento é concebido como resultado final do processo de governança territorial.

Já em Dallabrida (2015b) o tema governança territorial recebe uma atenção especial. Nessa publicação, é entendida como processo que transcorre em contextos de sociedades complexas, conflituosas e regidas por procedimentos multiescalarmente interpenetrados, implicando desafios na sua prática. Conceitualmente, afirmava-se que a governança territorial corresponde a um processo de planejamento e gestão de dinâmicas territoriais que dá prioridade a uma ótica inovadora, partilhada e colaborativa, por meio de relações horizontais. No entanto, esse processo incluiria lutas de poder, discussões, negociações e, por fim, deliberações, entre agentes estatais, representantes dos setores sociais e empresariais, de centros universitários ou de investigação. Processamentos desta natureza fundamentam-se num papel insubstituível do Estado, numa noção qualificada de democracia, e no protagonismo da sociedade civil, objetivando harmonizar uma visão sobre o futuro e um determinado padrão de desenvolvimento territorial.

Em Dallabrida e Zimermann (2009) e Dallabrida (2010b) dá-se desta-

que ao papel dos consórcios públicos como estrutura institucional de apoio à gestão do processo de desenvolvimento regional. Já em Dallabrida (2011), é publicada uma coletânea com vários autores brasileiros e latino-americanos, com a análise de experiências de governança territorial e práticas de descentralização político-administrativa. Mais adiante, em Dallabrida, Tomporoski e Sakr (2016), destacava-se a importância da operacionalização de estratégias de *branding* de território, este concebido como o procedimentos de construção e comunicação de uma marca e de sua identidade, com vistas à valorização da dimensão territorial e ampliação da autonomia do lugar, frente às intencionalidades mercadológicas do processo de globalização, sendo parte constitutiva da dinâmica de governança territorial[14].

1.2. O conceito de território e patrimônio territorial como referência no processo de articulação e desenvolvimento territorial

O entendimento acadêmico sobre território e patrimônio territorial evoluiu nas últimas décadas. Ortega-Valcárcel (2018), sobre o conceito de patrimônio, afirma que, antes era entendido apenas com o sentido de "monumento", ou objeto edificado limitado ao campo estético, como arte singular ou aspecto excepcional da natureza. O passo significativo na sua evolução ocorre quando se avança do enfoque artístico-cultural, passando a ser considerado parte do espaço urbano ou territorial, ressaltando sua dimensão histórica. Segundo o autor, também na compreensão sobre território se avança, de sua identificação físico-geométrica, com seu carácter naturalista ou ambiental, ou como substrato natural mais ou menos modificado em que vivem as sociedades, para um elemento não dado, mas construído. O território passa a ser assumido como recurso cultural e econômico e parte do patrimônio histórico e cultural. Ou seja, ocorre um duplo movimento: (i) o conceito de patrimônio evolui em direção a uma abordagem territorial pelo fato deste estar necessariamente enraizado num território; (ii) o conceito de território evolui em direção a uma abordagem patrimonial, quando o território passa a ser concebido como um bem comum, ou patrimônio da sociedade que o habita.

Sobre o conceito de território, Ortega-Valcárcel (2018) afirma que não

[14] Sobre a temática da articulação territorial com vistas ao planejamento e gestão dos territórios, duas publicações recentes se dedicam ao tema: Dallabrida et al. (2022); Dallabrida, Menezes e Fuini (2023).

se trata de uma simples variação conceitual. Tem diferentes implicações: (i) exige entender o território como um produto da sociedade; (ii) exige introduzir um componente de historicidade, vinculando condições de ordem temporal ou histórica; (iii) supõe incorporar uma dimensão evolutiva e transformadora que depende de fatores sociais externos. Em geral, o território como patrimônio torna-se uma área de ampla continuidade histórico-cultural, uma espécie de *palimpsesto*[15], o que requer identificar os diversos territórios incorporados nele, distinguindo os diferentes aportes históricos, valorizando o antigo e o novo e o grau de transformação ocorrido no processo de absorção e refuncionalização, como uma consequência natural da própria reestruturação socioespacial promovida pela sociedade que lá viveu.

Segundo Poli (2015), o patrimônio territorial é um grande e complexo palimpsesto. Para a autora, a metáfora do palimpsesto é ideal para se referir aos processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização que constituem, em cada momento histórico, o patrimônio territorial. Assim, segundo o autor, o patrimônio territorial é resultado de longos processos históricos de territorialização, em que a massa territorial aumenta, e desterritorialização, em que a massa territorial é erodida. A massa territorial é constituída, conforme Magnaghi (2011), pela acumulação histórica de diversas ações territorializantes que atribuem valor ao patrimônio territorial. Neste sentido, o patrimônio territorial é o conjunto dos sedimentos, materiais e cognitivos, herdados das fases anteriores de territorialização e cujo valor é reconhecido socialmente (POLI, 2015).

Magnaghi (2011) afirma que o território é um sistema vivo de alta complexidade, sendo que, para seguir vivo, requer ser cuidado ao invés de conservado. Assim, de acordo com o autor, o patrimônio territorial só se perpetua pela reutilização que a sociedade lhe dá e somente a reinterpretação e a transformação podem preservar a sua identidade. Já Pecqueur (2022) destaca a dimensão de recurso territorial do patrimônio, defendendo que, como recurso, o patrimônio territorial não é esgotável porque é renovado pelo uso, mas pode desaparecer se não for perpetuado. Neste sentido, o patrimônio territorial, serve como referência para que os atores sociais, inspirados nas fases anteriores de territorialização, deem continuidade ao processo de construção do território, o que tem implicações no processo de desenvolvimento territorial.

[15] Manuscrito em pergaminho da Idade Média que era apagado pelos copistas para nele se escrever de novo. Origem etimológica: do latim palimpsestos - do grego palimpsestos "raspado para escrever de novo". Em sentido figurado: obra cujo conteúdo revela traços, por transformação ou imitação, de outra obra anterior.

É com este sentido que em Dallabrida et al. (2023) se propõe a ativação do patrimônio territorial.

2. Da conceituação à operacionalização: uma trajetória de estudos

É sustentado nestes posicionamentos que em estudos realizados por um grupo de pesquisadores, entre os anos de 2021 e 2023, o patrimônio territorial foi considerado uma referência no processo de desenvolvimento de territórios ou regiões. Um conjunto de publicações inspiraram esses estudos, em especial, duas publicações realizadas anteriormente: (i) Dallabrida (2020a), que se propôs elucidar a dinâmica territorial do desenvolvimento a partir de quatro categorias teóricas (território, governança, patrimônio e desenvolvimento territorial); (ii) Dallabrida (2020b), que amplia a visibilidade e atribui uma ressignificação à categoria patrimônio territorial. A primeira etapa de estudos foi sintetizada em duas publicações: (i) Dallabrida, Rotta e Büttenbender (2021), na qual são apresentados pressupostos epistêmico-teóricos; (ii) Dallabrida et al. (2021), em que são explicitadas as categorias conceituais e os pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial do desenvolvimento.

As categorias conceituais que formaram a estrutura teórica básica utilizada nos referidos estudos, podem ser ordenadas da seguinte maneira:

> (i) Uma categoria de partida, o *território*, como **estrutura** socioterritorial localizada histórica e territorialmente, cujas partes se inter-relacionam;
>
> (ii) Uma categoria de intermediação, as práticas de *governança territorial*, como **processo** em que são confrontados diferentes interesses/intenções, com o propósito de construir convergências quanto ao futuro desejado territorialmente, partindo da compreensão de que a forma assumida historicamente por uma estrutura resulta de conversações societárias horizontais;
>
> (iii) Uma categoria resultante, o *patrimônio territorial*, como **forma** assumida pela estrutura socioterritorial, formatando o arranjo espacial com suas diferentes dimensões;
>
> (iv) Uma categoria de funcionalidade, o *desenvolvimento territorial* (ou local/regional), como **função** da forma, partindo do enten-

> dimento de que, do confronto entre diferentes projetos de futuro, resultam configurações espaciais demarcadas administrativamente (municípios, regiões, países) ou por relações de identidade, ancoragem e pertencimento a um lugar (territórios), fazendo parte da utopia desejada territorialmente e sua concretude momentânea como realidade possível (DALLABRIDA, 2020a).

Nesses estudos, foi utilizada a definição de patrimônio territorial explicitada em Dallabrida (2020b): "[...] conjunto de ativos e recursos, materiais e imateriais, que se acumularam ao longo da história num determinado território, resultante de processos históricos de construção e reconstrução socioeconômica e cultural na relação com o entorno ambiental" (p. 12).

2.1. Uma proposição metodológica resultante dos estudos: a ativação do patrimônio territorial[16]

Sustentado na base teórica precedente e num conjunto de pressupostos epistêmico-teórico-metodológicas, convergentes com a abordagem territorial do desenvolvimento, a primeira fase dos estudos resultou na proposição de um índice de mensuração do nível de ativação do patrimônio territorial, o qual pudesse servir como instrumental metodológico a ser utilizado em estudos territoriais, em especial, na formulação de um diagnóstico multidimensional de territórios ou regiões, com vistas à proposição de alternativas inovadoras e sustentáveis de desenvolvimento territorial[17].

É necessário compreender qual o sentido aqui atribuído à expressão "ativar". A "ativação" refere-se ao ato de ativar, cujo vocábulo tem um número significativo de sinônimos, que, ao mesmo tempo, explicitam e ampliam o sentido da palavra. Assim, "ativar" significa acelerar, aguçar, amplificar, apressar, avivar, despertar, estimular, fomentar, fortalecer, impulsionar, intensificar, promover, tonificar, vigorizar.

No entanto, para entender o processo de ativação do patrimônio territorial, como ponto de partida, recorre-se à acepção de recursos e ativos pro-

[16] Esta parte do texto, retoma abordagem feita em Dallabrida et al., 2023a.

[17] A explicitação geral da proposta metodológica, bem como sua base ontológica e epistêmico-teórica está presente em duas publicações recentes: um Dossiê Temático publicado na revista Desenvolvimento em Questão (Dallabrida et al., 2023a) e, na sua forma mais ampliada e com textos complementares, em um livro (Dallabrida et al., 2023b).

posta por Benko e Pecqueur (2001, p. 41). "Entende-se por ativo, os fatores em atividade, enquanto, por recursos, os fatores a revelar, a explorar, ou ainda a organizar. Os recursos, diferentemente dos ativos, constituem assim uma reserva, um potencial latente". Assim, os territórios, em cada momento da história, apresentam-se formatados em arranjos espaciais que podem ser identificados por meio de um conjunto de recursos e ativos territoriais. Desta forma, no arranjo espacial de um determinado território, com suas diferentes dimensões (social, cultural, produtiva, natural, institucional e humano-intelectual), existem fatores que se apresentam na forma de recursos (os fatores a revelar, a explorar, ou ainda a organizar), outros, que se apresentam na forma de ativos (os fatores em 'atividade'). Explorar, aqui tem o sentido de arranjar, cultivar, amanhar, fertilizar, fecundar.

Portanto, ao se utilizar a expressão "ativação", se faz referência à necessidade de transformação dos fatores territoriais ainda na situação de recursos, não revelados ou não aproveitados adequadamente, em ativos territoriais aptos a contribuir no desenvolvimento territorial. Por extensão, realizar, alcançar a "ativação do patrimônio territorial" significa revelar as potencialidades, pô-las em atividade, em uso, na perspectiva de passarem a contribuir de forma mais significativa no desenvolvimento territorial, tanto no sentido socioprodutivo, quanto no contributo à melhoria da qualidade de vida das pessoas que vivem no território[18]. Pode ser tanto um fator tangível (ex. terra cultivável), quanto intangível (valorização de uma expressão cultural, ou de um saber-fazer local, ou a propensão à cooperação).

A menção a um "índice" é para referir-se a um indicador que serve para analisar o desempenho de algo, ou de algum fenômeno, oscilando entre dois extremos: de um estágio de total precariedade até um estágio de performance plena. Já, ao aludir-se a um "índice multidimensional", se faz referência a uma agregação de indicadores que contempla múltiplas dimensões, ou que concerne a níveis ou campos variados. No caso em questão, se trata de um indicador que abrange todas as dimensões do patrimônio territorial.

Logo, o Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial (IMAP), propugnado na proposta metodológica referida em Dallabrida et al. (2023a; 2023b), é um indicador que revela a situação do momento, quanto à forma de utilização das potencialidades de um território para o desenvolvi-

[18] Estudos sobre patrimônio territorial sustentados numa concepção teórica decolonial, reafirmam a necessidade do reconhecimento dos referentes territoriais que representem a perspectiva de vida do índio sacrificado, do negro escravizado, da mulher oprimida, enfim, da cultura popular desprestigiada e dos recursos territoriais expropriados. Ver publicações sobre o tema: Costa (2016; 2017; 2018; 2021).

mento territorial, aferindo o nível de ativação de cada uma das dimensões do território em análise. Num extremo ideal, ter-se-iam todos os fatores ativados, as potencialidades plenamente e adequadamente utilizadas. No outro, uma situação de absoluta carência e precariedade, portanto, de não ativação. Assim sendo, o patrimônio territorial plenamente ativado constituiria um "território ideal", este passando a ser adotado como parâmetro de análise.

Uma observação importante: ao se fazer referência à ativação do patrimônio territorial, ou seja, das potencialidades de um território para o desenvolvimento territorial, está implícito o entendimento de que estão sendo consideradas todas as precauções para que estejam contemplados os princípios da sustentabilidade, em todas as suas formas de expressão.

2.2. Estrutura do referencial metodológico multidimensional - IMAP

O Quadro 1, na sequência, sintetiza a estrutura da proposta de IMAP, mencionando, a partir da coluna da esquerda, as seis dimensões do patrimônio territorial, identificando seu referente, ou seja, o papel central a desempenhar, com o qual dialoga com as demais dimensões, conferindo assim os aspectos da multidimensionalidade e integração. Segue nas colunas à direita a relação dos componentes e das variáveis, também para cada uma das dimensões.

Dimensão do Patrimônio Territorial	Referente da dimensão	Componentes da dimensão	Variáveis que orientam a análise
SOCIAL	As diferentes relações e estruturas constituídas pelos seres humanos nas interações que estabelecem entre si e com a natureza.	Relações de trabalho e acesso aos bens e serviços	Trabalho formal e informal
			Distribuição da renda entre as classes ou estratos de classe
			Indicadores de vulnerabilidade social
		Formas de organização e interação	Grupos sociais e estratos de classe organizados
			Redes de relações
			Formas de cooperação e associação
		Valores, normas e estruturas sociais	Valores
			Normas e Moral
			Densidade Institucional
NATURAL	A natureza (recursos renováveis e não renováveis) e os serviços ecossistêmicos que permitem a continuidade da vida humana e não humana no planeta.	(Bio)Geodiversidade (presença dos geossítios)	Atributos geológicos
			Infraestrutura e entorno
		Agroecossistemas (sustentabilidade rural)	Diversidade produtiva
			Produtividade (produção em relação à área)
			Sanidade vegetal e animal
			Nível de transição agroecológica
		Vulnerabilidade Ambiental Urbana	Vulnerabilidade Habitacional e de Infraestrutura urbana
			Pressão sobre o ambiente natural
			Insegurança alimentar e nutricional
		Política de Estado para a Sustentabilidade	Legislação Ambiental Local (Lei 6.938/81)
			Sistema de monitoramento e fiscalização ambiental local

Dimensão do Patrimônio Territorial	Referente da dimensão	Componentes da dimensão	Variáveis que orientam a análise
DIMENSÃO HUMANA E INTELECTUAL	Pessoas com seus saberes, suas características sociodemográficas e arranjos sociais que impactam sua formação intelectual, a produção e difusão de novos conhecimentos e inovações.	Saberes Formais	Expedição de títulos e certificados acadêmicos
			Produção científica
			Registro de patentes
		Saberes Informais	Saberes transmitidos pela tradição oral
			Domínio de línguas não oficiais
		Grupos Humanos Verticais	Níveis de escolaridade
			Níveis de renda
			Grupos etários
		Grupos Humanos Horizontais	Grupos religiosos
			Gênero
			Grupos étnico-raciais
INSTITUCIONAL	Processo de conversação entre o poder público e os atores sociais nos territórios, na definição de políticas públicas para o desenvolvimento do territorial.	Capacidade administrativa da estatalidade no território	Estrutura administrativa
			Instrumentos de programação e planejamento
			Estruturas de comunicação, transparência e inovação
		Políticas Públicas de apoio ao desenvolvimento	Planos, programas e ações públicas
			Ações públicas de apoio ao desenvolvimento
		Atores, instituições e arenas de concertação	Ação dos atores e instituições no processo de articulação territorial
			Estruturas de conversação e concertação social

Dimensão do Patrimônio Territorial	Referente da dimensão	Componentes da dimensão	Variáveis que orientam a análise
CULTURAL	A cultura é composta por padrões, regras e instituições. Envolve ordem-desordem-interação-organização, manifestada em códigos, padrões, modalidades de existência e saberes.	Multiculturalidade (valores e códigos de conduta)	Diversidade de grupos culturais com relações intragrupos
		Manifestações e equipamentos culturais	Políticas públicas de fomento às manifestações culturais diversas.
			Presença de equipamentos culturais distribuídos no território.
			Orçamento destinado à cultura em um território.
		Estrutura de mídia	Quanto maior a diversidade de mídia, em termos de propriedade e tipologia (pública, comunitária, privada de rede, privada local), mais favorável é para a ativação do patrimônio cultural para o desenvolvimento.
		Economia criativa	Quanto mais geração de emprego e renda baseada em atividades culturais, mais favorável é para a ativação do patrimônio cultural para o desenvolvimento.

Dimensão do Patrimônio Territorial	Referente da dimensão	Componentes da dimensão	Variáveis que orientam a análise
PRODUTIVA	Dimensão econômico-produtiva dos territórios, envolvendo o conjunto de empresas e instituições locais, formando aglomerações e/ou sistemas produtivos.	Sistemas Produtivos Territoriais	Estrutura produtiva
			Mudança técnica e processo de aprendizado
			Governança e organização interinstitucional
		Sistemas Agroalimentares Locais e/ou Agrossilvopastoris	Existência de produtores e perfil das propriedades agrícolas e pastoris
			Mudança técnica e processo de aprendizado
			Governança e organização interinstitucional
		Cesta de Bens ou Serviços Territoriais e Indicações Geográficas	Multifuncionalidade, recursos e ativos territoriais
			Bens e serviços privados e cenário de bens públicos de qualidade
			Sistema de governança
		Empreendimentos sociais e cooperativos	Autonomia e autogestão
			Solidariedade e Cooperação
			Inserção no mercado
		Trajetória socioeconômica do território	Processo de colonização e de formação socioeconômica e surgimento dos setores produtivos
			Geração de trabalho e renda
			Aspectos socioecológicos (usos do solo, dos recursos hídricos, energéticos, florísticos e faunísticos)

Quadro 1. Dimensões, referentes, componentes e variáveis que estruturam a proposta de IMAP. Fonte: Elaboração própria, com base em Dallabrida et al. (2023b).

Nos textos que compõem o Dossiê já mencionado, os quais estão reunidos em Dallabrida et al. 2023b, são sugeridas técnicas e procedimentos metodológicos a serem utilizados pelo(a) pesquisador(a) no processo de pesquisa e aplicação do instrumental metodológico, podendo haver diversificação no uso, ou novas sugestões.

2.3. Percurso metodológico para a constituição do IMAP[19]

Cada uma das dimensões do patrimônio territorial (social, produtiva, cultural, natural, institucional e humano-intelectual) seguiu um percurso metodológico para a apuração do índice da ativação dimensional, cuja soma constituirá o IMAP, destacando os seguintes aspectos: (i) ontológico, definindo o core da dimensão, o escopo e conceitos basilares; (ii) constitutivo, pelo delineamento dos componentes da dimensão; (iii) indicativo, pela definição das variáveis de cada componente e identificação de referentes que permitem a proposição de uma escala. Para cada uma das variáveis foi constituída uma escala quíntupla, desde uma situação de plena ativação até uma de total precariedade.

Em relação aos aspectos indicativos, os mesmos seguiram um quadro de referência, contendo os seguintes elementos: (i) componentes - aspectos a serem tomados como referência para a definição das variáveis – ex. na dimensão social – relações de trabalho; (ii) variáveis - aspecto ou característica definida para a análise e mensuração – ex. na dimensão social, o percentual de trabalho formal e informal; (iii) técnicas e/ou instrumentos de coleta de dados: fontes de busca de dados - ex. na dimensão social, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) -, ou uso de técnicas para coleta e averiguação de informações.

Assim, para a apuração do IMAP, cada uma das dimensões é formada por componentes, que por sua vez podem ser aferidos por indicadores já existentes (dados secundários) ou criados para viabilizar o índice (dados primários). Esses indicadores são valorados em uma escala quanto ao nível da ativação, o que permite formar o índice da ativação de cada dimensão. A agregação dos índices de cada dimensão resulta no IMAP[20].

[19] Retoma-se abordagem feita em Dallabrida et al. (2023a).

[20] No Dossiê publicado na revista Desenvolvimento em Questão e no livro (Dallabrida et al (2023a; 2023b), os demais aspectos do referencial metodológico, por exemplo, a proposição de uma escala, são detalhados para cada uma das dimensões, resultando no IMAP.

Por fim, é importante ressaltar que nos estudos que propuseram o IMAP, houve a participação de um coletivo de pesquisadores, conforme estão nomeados nas publicações. Portanto, apesar do papel de articulação, a proposição metodológica não é resultado apenas de um esforço individual.

Considerações finais

Finaliza-se este capítulo com três enunciados. O primeiro, para fazer referência à dinâmica territorial, que resulta no desenvolvimento segundo um enfoque territorial. O segundo, retomando Dallabrida (2022), sobre o enfoque territorial ou abordagem territorial do desenvolvimento. O terceiro, referindo-se à trajetória acadêmica pessoal.

A dinâmica territorial do desenvolvimento pode ser melhor compreendida por meio de uma estrutura axiomática composta por uma tríade de referentes teóricos, tendo o *território* como a estrutura, com suas partes inter-relacionadas, a *governança territorial* como processo que inclui o conjunto de relações societárias, o *patrimônio territorial* como forma, representando o arranjo espacial do território. Como corolário, tem-se que, toda forma resulta de um processo e tem uma função, neste caso, servir de referente na projeção do futuro desejado territorialmente, dando concretude ao *projeto político de desenvolvimento territorial*.

Considerando as reflexões constantes em publicações aqui referenciadas, reafirma-se que: (i) a abordagem territorial tem a categoria conceitual território como referente central; (ii) que a abordagem territorial precisa assumir a categoria conceitual "desenvolvimento territorial", como um novo "paradigma científico multidisciplinar", que abarque a pluralidade de interesses e motivações presentes no território, compreendendo integradamente suas múltiplas dimensões[21]; (iii) que, decorrente disso, urge avançar na adoção de abordagens e procedimentos metodológicos que, necessariamente, favoreçam a interfertilização de saberes e a triangulação de métodos[22].

[21] No sentido de aprofundar o debate sobre a abordagem territorial do desenvolvimento, uma Edição Especial foi publicada em novembro de 2024, na revista Desenvolvimento em Questão, com um conjunto de vinte e um artigos, de autores nacionais e internacionais. Link da edição: https://www.revistas.unijui.edu.br/.

[22] A segunda fase do processo de investigação está ocorrendo entre agosto de 2024 e maio de 2025, integrada à execução do projeto de pesquisa ProPAT-2, já referido, por mim coordenado, no qual propõe-se à aplicação piloto da metodologia, tendo como área de pesquisa o município de Santo Cristo (RS), assim, validando a proposta de IMAP aqui referida, contemplando as revisões ou complementações que

Por fim, lembra-se que ao longo deste texto procurou-se rememorar reflexões presentes na trajetória acadêmica pessoal, dando destaque a uma produção acadêmica que demonstra certa coerência com o debate sobre desenvolvimento com enfoque territorial. Em que pese as limitações impostas pelo contexto de atuação do pesquisador, em universidades comunitárias do sul do Brasil, carentes de apoio público no financiamento da pesquisa e ações de interação institucional, espera-se que a trajetória acadêmica tenha contribuido com um legado de publicações, que, quiçá, sirvam para inspirar os atuais e futuros pesquisadores e estudantes em relação aos avanços necessários no estudo da temática do desenvolvimento, em especial, em seu enfoque territorial.

Referências

AGOSTINI, C.; BANDEIRA, P. S.; DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento contemporâneo e seus (des)caminhos**: a contribuição da obra de Dinizar Becker. 1ª ed. Lajeado (RS): Editora UNIVATES, 2009.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, v.16, n.32, p.31-50, jul./dez. 2001.

BROSE, M. E.; DALLABRIDA, V. R. A construção de uma nova institucionalidade regional: a experiência da Região Fronteira Noroeste. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 7, n.2, p. 107-123, 2002.

BÜTTENBENDER, P. L.; SAUSEN, J. O. Innovative development management practices in a border region: a construct proposal of innovative governance and territorial development. **G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v.16, n.2, p. 446-458, 2020.

COSTA, E. B. *Utopismos patrimoniais pela América Latina, resistências à colonialidade do poder*. XIV Coloquio Internacional de Geocrítica, **Anais...**, Barcelona, 2-7 de mayo de 2016.

COSTA, E. B. Ativação popular do patrimônio-territorial na América Latina: teoria e metodologia. **Cuad. Geogr. Rev. Colomb. Geogr.**, Bogotá, v. 26, n. 2, p. 53-75, 2017.

COSTA, E. B. Riesgos y potenciales de preservación patrimonial en América Latina y el Caribe. **Investigaciones Geográficas**, n. 96, agosto/2018.

COSTA, E. B. Patrimonio-territorial y territorio de excepción en América Latina, conceptos decoloniales y praxis. **Revista Geográfica Venezolana**, v. 62, n. 1, p. 108-127, enero/junio/2021.

a aplicação prática mostrar serem necessárias.

COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M.; DALLABRIDA, V. R. Os Signos Distintivos Territoriais e a Smartificação do Território: uma abordagem exploratória. **Biblio3w**, v. XXIV, p. 1-22, 2019.

DALLABRIDA, V. R. A discussão sobre desenvolvimento com enfoque territorial no brasil: contribuições e avanços considerando uma trajetória acadêmica. **R. Bras. Geogr.**, Rio de Janeiro, v. 69, n. 1, p. 85-104, jan./jun. 2024a.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento, ser ou não ser, eis a questão!** Ideias para repensar o entendimento atual sobre desenvolvimento e validar a noção de "desenvolvimento territorial". Curitiba: Editora CRV, 2024b.

DALLABRIDA, V. R.; MUELLER, A. A.; ANDRADE; A. A. V.; CARNIELLO, M. F.; BÜTTENBENDER, P. L.; GUMIERO, R. G.; DENARDIN, V. F.; ROTTA, E.; MENEZES, E. C. O. Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial: Uma proposta de referencial metodológico para estudos territoriais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 21, n. 59, p. e14586, 2023a.

DALLABRIDA, V. R.; MUELLER, A. A.; ANDRADE, A. A. V.; CARNIELLO, M. F.; BÜTTENBENDER, P. L.; GUMIERO, R. G.; DENARDIN, V. F.; ROTTA, E.; MENEZES, E. C. O. (Orgs.). **Abordagem Territorial do Desenvolvimento**: proposta epistêmico-teórico-metodológica para construção do Índice Multidimensional da Ativação do Patrimônio Territorial. Cruz Alta (RS): Ilustração 2023b.

DALLABRIDA, V. R.; MENEZES, E. C. de O.; FUINI, L. L. O desafio da construção e reconhecimento de territórios nos processos de análise e prospecção territorial. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 24, n. 94, p. 275–292, 2023.

DALLABRIDA, V. R. Abordagem Territorial do Desenvolvimento e o desafio de um Instrumental Metodológico Multidimensional: apresentação de dossiê. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 18, n. 1, p. 8-12, jan-abr/2022.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L.; COVAS, A. M. A.; COVAS, M. M. C. M.; COSTAMAGNA, P.; MENEZES, E. C. O. Estado e Sociedade na construção de capacidades para fortalecer práticas de governança territorial. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, n. e202219pt, p. 1-25, Ed. Esp., 2022.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L. Pressupostos epistêmico-teóricos convergentes com a abordagem territorial. **G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 17, n. 2, p. 256-273, maio/ago. 2021.

DALLABRIDA, V. R.; ROTTA, E.; BÜTTENBENDER, P. L.; DENARDIN, V. F.; ARENHART, L. Categorias conceituais e pressupostos metodológicos convergentes com a abordagem territorial. **Guaju – Revista Brasileira de Desenvolvimento Territorial Sustentável**, v. 7, n. 1, p. 43-80, jan./jun. 2021.

DALLABRIDA, V. R. Território e Governança Territorial, Patrimônio e Desenvolvimento Territorial: estrutura, processo, forma e função na dinâmica territorial do desenvolvimento. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 16, n. 2, p. 63-78, mai./ago./2020a.

DALLABRIDA, V. R. Patrimônio Territorial: abordagens teóricas e indicativos metodológicos para estudos territoriais. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 52, p. 12-32, jul./set./2020b.

DALLABRIDA, V. R. **Planejamento e gestão territorial**: aportes teórico-metodológicos como referenciais no processo de desenvolvimento de municípios, regiões ou territórios. 1. ed. Mafra - SC: Editora da UnC, 2020c.

DALLABRIDA, V. R. Significar Territórios como Estratégia de Diferenciação: Aportes Teóricos e Metodológicos. **Caderno de Geografia**, v. 30, n. 60, p. 196-213, janeiro a março/2020d.

DALLABRIDA, V. R. Da cidade inteligente, ao território inovador, rumo à inteligência territorial: aproximações teóricas e prospecções sobre o tema. **Desenvolvimento em Questão**, v. 18, n. 53, p. 46-71, 2020e.

DALLABRIDA, V. R.; TABASCO, J. J. P.; PULPÓN, Á. R. R. Agricultura familiar, organização de produtores e desenvolvimento territorial: oportunidades e ameaças em experiências agroalimentares no Estado de Santa Catarina (Brasil). **Redes** (Santa Cruz do Sul. IMPRESSO), v. 23, n. 2, p. 135-153, maio-agosto, 2018.

DALLABRIDA, V. R. **Teorias do Desenvolvimento**: aproximações teóricas que tentam explicar as possibilidades e os desafios quanto ao desenvolvimento de lugares, regiões, territórios ou países. 1. ed. Curitiba: Editora CRV, 2017.

DALLABRIDA, V. R.; COVAS, M. M. C. M.; COVAS, A. M. A. Inovação, desenvolvimento e espaço urbano: uma relação necessária mas não suficiente. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 19, n. 2, p. 360-378, 2017.

DALLABRIDA, V. R. Ativos Territoriais, Estratégias de Desenvolvimento e Governança Territorial: uma análise comparada de experiências brasileiras e portuguesas. **Revista EURE**, v. 42, n. 126, p. 187-212, maio/2016a.

DALLABRIDA, V. R. **Território, Governança e Desenvolvimento Territorial**: indicativos teórico-metodológicos, tendo a Indicação Geográfica como referência. 1ª. ed. São Paulo: Editora LiberArs, 2016b.

DALLABRIDA, V. R.; TOMPOROSKI, A. A.; SAKR, M. R. Do marketing territorial ao *branding* de território: concepções teóricas, análises e prospectivas para o Planalto Norte Catarinense. **Interações**, Campo Grande (MS), v. 17, n. 4, p. 671-685, out./dez. 2016.

DALLABRIDA, V. R. Territory Planning and Management: the theory debate in Brazil and a prospect of practice according to theoretical contributions on territorial governance. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 4, p. 51-77, 2015a.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial: do debate teórico à avaliação da sua prática. **Análise Social**, n. 215, p. 304-328, 2015b.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Territorial**: políticas públicas brasileiras, experiências internacionais e a Indicação Geográfica como referência. 1. ed. São Paulo: Editora LiberArs, 2014.

DALLABRIDA, V. R. Da vantagem comparativa à vantagem diferenciadora: estratégias de especificação de ativos territoriais como alternativa de desenvolvimento. **Desenvolvimento Regional em debate**, v. 2, n. 1, p. 104-136, 2012.

DALLABRIDA, V. R. **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais. 1. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional**: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? 1. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010a.

DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 15, n. 3, p. 165 - 186, 24 nov. 2010b.

DALLABRIDA, V. R. La experiencia de organización socioterritorial de los COREDES en Brasil como estructuras que garanticen la gobernanza territorial. **Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales**, v. XLI, p. 117-132, 2009.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMMERMANN, V. J. Descentralização na Gestão Pública e Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento: o papel dos Consórcios Intermunicipais. **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, p. 3-28, 2009.

DALLABRIDA, V. R. A *Nueva Ortodoxia Regionalista* estará envelhecendo? **G&DR - Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 4, n. 2, p. 182-188, mai-ago/2008.

DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Redes Institucionais de apoio ao Desenvolvimento Territorial: estudo de caso a partir da análise da dinâmica territorial do desenvolvimento de um âmbito espacial periférico (Sarandi/RS/Brasil). **Territorios** (Bogotá), n. 16-17, p. 225-248, enero-julio/2007.

DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. R. **Desenvolvimento Territorial:** possibilidades e desafios, considerando a realidade de âmbitos espaciais periféricos. Passo Fundo/Ijuí: Editora UPF/Editora UNIJUI, 2008.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. **Scripta Nova**, v. XI, n. 245 (20), 1 de agosto de 2007.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. (Orgs.). **Gestão, inovação ee Desenvolvimento**. Oportunidades e desafios para o desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste. Santa Cruz do Sul (RS): Editora EDUNISC, 2007.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. (Orgs.). **Planejamento Estraté-**

gico Territorial: a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil. Ijuí: Ed. UNIJUI, 2006.

DALLABRIDA, V. R.; FERNÁNDEZ, V. Inovação, Território e Desenvolvimento. In: CARVALHO, J. R.; HERMANNS, K. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005, p. 239-264.

DALLABRIDA, V. R. A dimensão intangível do desenvolvimento: algumas reflexões preliminares. In: CREMONESE, D.; BAQUERO, M. (Orgs.). **Capital social**: teoria e prática. Ijuí (RS): Editora UNIJUI, 2006, p. 159-186.

DALLABRIDA, V. R. Planejamento Regional: algumas observações teóricas e análise da prática. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 9, n. 1, p. 37-62, 2004.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento Territorial: uma revisão teórica na perspectiva da territorialização do desenvolvimento. In: VITTMANN, M. L.; RAMOS, M. P. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional**: capital social, redes e planejamento. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004, p. 101-133.

DALLABRIDA, V. R. Gobernanza y Planificación Territorial: para la institucionalización de una práctica de concertación público-privada. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, Santa Fé/Argentina, v. 4, n. 3, p. 61-94, 2003.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Dinâmica Territorial do Desenvolvimento. In: BECKER, D. F.; VITTMANN, M. L. (Org.). **Desenvolvimento Regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003a, p. 175-214.

DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Desenvolvimento em Questão**, v. 1, n. 2, p. 73–97, jul./dez./2003b.

DALLABRIDA, V. R.; RAMBO, A. G. Nova dinâmica territorial em construção: a experiência da Região Fronteira Noroeste/RS/Brasil. Fórum de Desenvolvimento da Região Fronteira Noroeste: experiência de organização social para o desenvolvimento. In: Terceras Jornadas de História Económica, **Anais...**, Montevideo: AUHE, 2003, p. 24-47, 2003.

DALLABRIDA, V. R.; BÜTTENBENDER, P. L. Organização Social para o Desenvolvimento. In: I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Local, **Anais...**, Campo Grande: Editora da UCDB, 2003.

DALLABRIDA, V. R. Gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional. **Revista de Estudos de Administração** (UNIJUÍ), v. 02, n. 2, p. 43-52, 2001.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional**: a necessidade de novos paradigmas. Ijuí-Santa Cruz Do Sul: Ed. Unijuí/Edunisc, 2000a.

DALLABRIDA, V. R. Sustentabilidade e Endogenização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (Orgs.). **Desenvolvimento Local/Regional**: determinantes e desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000b, p. 187-228.

DALLABRIDA, V. R. Sustentabilidade e Endogenização: os princípios balizadores do desenvolvimento regional. **Redes** (Santa Cruz do Sul), v. 3, n. 2, p. 9-43, 1998.

ELKINGTON, J. **Cannibals With Forks**: The Triple Bottom line of 21st century business. Stony Creek, CT: New Society Publishers, 1998.

ETZKOWITZ, H. **Hélice Tríplice**: universidade-indústria-governo. Inovação em ação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

FERNÁNDEZ, V. R.; DALLABRIDA, V. R. Nuevo regionalismo y desarrollo territorial en ámbitos periféricos. Aportes y redefiniciones en la perspectiva latinoamericana. **Lider** (Osorno), v. 16, p. 9-46, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. **Escalas y políticas del desarrollo regional**: desafíos para América Latina. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2010.

FERNÁNDEZ, V. R.; AMIN, A.; VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el desarrollo regional**. contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

FERNÁNDEZ, V. R. Estrategia(s) de desarrollo regional bajo el nuevo escenario global-local: revisión crítica sobre su(s) potencialidad(es) y límites. **Revista EURE**, v. XXVII, n. 82, p. 43-63, 2001.

MAIORKI, G. J.; DALLABRIDA, V. R. A indicação geográfica de produtos: um estudo sobre sua contribuição econômica no desenvolvimento territorial. **Interações**, Campo Grande, v. 16, n. 1, p. 13-25, 2015.

MAGNAGHI, A. **El proyecto local.** Hacia una conciencia del lugar. 1ª ed. Barcelona: Ediciones UPC, 2011.

ORTEGA VALCÁRCEL, J. El patrimonio territorial: el territorio como recurso cultural y económico. **Ciudades**, n. 04, p. 31–48, 2018.

PECQUEUR, B. O recurso territorial: uma oportunidade para o desenvolvimento local. In: PIRES, E. L. S., ed. **Governança de territórios em desenvolvimentos desiguais**: uma análise crítica. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022, p. 33-36.

POLI, D. Il patrimonio territoriale fra capitale e risorsa nei processi di patrimonializzazione proattiva. In: MELONI, B. **Aree interne e progetti d'area**. Torino: Rosenberg e Sellier, 2015, p. 123-140.

Colonialidade do Desenvolvimento e Território:

uma análise sob a perspectiva latino-americana

Taciane Lais da Silva Velazquez

A palavra desenvolvimento remete a avanços no campo econômico e social e 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. Além disso, a palavra dá nome a distintas instituições como bancos internacionais, agências governamentais, agências de desenvolvimento e, também, a vários projetos de governo. Depois 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. A palavra desenvolvimento fomentou quase que no mesmo instante o termo subdesenvolvimento, em uma perspectiva de 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 elimina-

ção do colonialismo na Ásia, África, 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, Vietnam e Cuba. De acordo com Anibal 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, mas terminaram com seus ideais frustrados, uma vez que 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, o qual anunciou, em 1949, um programa de desenvolvimento, considerado por ele como "justo e necessário" para solucionar os problemas dos países "subdesenvolvidos", baseado na ideia de aumentar a produção (GUDYNAS, 2011; ESCOBAR, 2007). Neste discurso, coloca a ideia de desenvolvimento totalmente atrelada à economia, focada no crescimento econômico, e essa compreensão prevalecente considerava 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 y 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 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), nesse sentido, afirmava que o desenvolvimento econômico 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. 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. Assim, se justificava tais formas de dependência que acentuavam o caráter predatório do sistema produtivo, que continuou no século XXI.

A defesa e campanha em prol do crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento continua, 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 socialdemocrata e admitir 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 Rist, na crítica à modernidade, contudo apresenta 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 totalizante e as consequências do período desenvolvimentista que inventou o terceiro mundo, utilizando-se de políticas e projetos homogeneizantes.

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 demonstram 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 os planos são implementados em diferentes realidades e por consequência 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 aplicados.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é analisar a influência da colonialidade do desenvolvimento nas práticas de gestão territorial na América Latina. Por meio de uma revisão da literatura e da análise de estudos de caso em territórios no Brasil e no México, pretende-se investigar como as políticas de desenvolvimento se estruturam na configuração multidimensional e multiescalar do território. A análise buscará evidenciar as implicações e as estratégias de desenvolvimento, contribuindo para uma compreensão mais profunda dos desafios e das oportunidades na reconfiguração das políticas de desenvolvimento latino-americanas.

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 artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. Na primeira parte aborda-se a colonialidade do desenvolvimento latino-americano; na segunda parte, a abordagem recai sobre as temáticas referentes ao território e a configuração multidimensional e multiescalar na perspectiva das políticas de desenvolvimento nos territórios Vale do Rio Pardo (Brasil) e Território Atenco-Texcoco (México), na terceira parte discute-se sobre as políticas de desenvolvimento territorial e seus resultados e discussões e, por fim, as considerações finais.

A colonialidade do desenvolvimento latino-americano

Autores como Quijano e Escobar que se dedicam à 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 às diferentes formas de

desenvolvimento 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 capital, 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 conhecimentos das comunidades tradicionais, bem como, recuperar os saberes de populações tradicionais, como indígenas e comunidades quilombolas, entre outras, afirmando 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 e as tradições ancestrais, os bens naturais e se organizam de forma so-

cial 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 fazem 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 ao padrão de poder globalizado. Isso, também é um dos reflexos da trajetória histórica de colonização do território latino-americano, a raça foi colocada como uma questão de controle de poder, 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 sociedade"* (QUIJANO, 2000, p. 85). O que por consequência dificultou o exercício da democracia na sociedade, pois a colonialidade do poder tornava a nacionalização da socieda-

de 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, o que implicava na descolonização das relações de poder e na ideia de raça como forma de classificação da população (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 mantém 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 o necessita o menos democrático e nacional possível (QUIJANO, 2000).

Escobar (2007) aponta que uma aproximação possível na busca de alternativas, seria nas práticas de resistências 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 dos 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 determinante, e é evidente que o poder do capital e as novas tecnologias não estão direcionadas a 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 e a configuração multidimensional e multiescalar na perspectiva das políticas de desenvolvimento nos territórios Vale do Rio Pardo (Brasil) e território Atenco-Texcoco (México)

O reconhecimento da diversidade regional como resultado de processos sócio espaciais é determinante para identificar as potencialidades de desenvolvimento presentes em cada território. Sendo assim, para entender melhor essa discussão no contexto territorial da América Latina, partimos da compreensão do caráter geográfico do desenvolvimento do capitalismo, tomando como base teórica Neil Smith (1988), o qual investiga esses processos multiescalares do 'desenvolvimento desigual' como um ponto chave para analisar o sistema capitalista globalizado. Smith (1988) faz um debate conceitual sobre as escalas no capitalismo, bem como sobre a produção do espaço, tomando como prioridade o espaço geográfico, entendido como o espaço da ação humana, como construção arquitetural em uma escala local até a escala mundial.

Os resultados da presente pesquisa, embasados nessa perspectiva teórica para entender os conflitos e a dinâmica espacial que ocorreram nos dois territórios investigados, apontam que é no território que se manifestam as forças perversas do capitalismo que tendem a homogeneizar os territórios por meio de projetos de desenvolvimento. O território, portanto, de acordo com Favareto (2020, p. 67), " se apresenta espaços públicoscomo categoria síntese útil à análise dos fenômenos contemporâneos. Porque ela permite mobilizar uma teoria social de interpretação das articulações entre escalas, dimensões e drivers do capitalismo contemporâneo". Essa competitividade que está na

base da economia globalizada provoca instabilidade no território, utilizando-se de ações de cima para baixo, que causam desordem para os demais atores sociopolíticos do tecido social.

A base social que vive nestas regiões não é passiva a esses processos, pelo contrário, disputam o Estado e a visibilidade por meio de arenas institucionalizadas que possam reivindicar uma gestão coletiva do território. Tendo em vista que muitas das decisões referentes ao desenvolvimento territorial são tomadas em escalas internacionais, por grupos financeiros externos ao território, a política passa cada vez mais a ser exercida pelos agentes econômicos (SANTOS, 1999).

> Território, escalas e desenvolvimento são construtos sociais conflituosos – são produções humanas coletivas, dinâmicas, multidimensionais, contando com variados agentes e trajetórias históricas em disputa, em movimento processual e em aberto. Está-se diante de um campo complexo de determinações: paradoxos, tendências e contrarrestação de tendências, um jogo de negações e reafirmações que envolve a enorme contradição dialética entre fixidez-fluidez do movimento concreto do capital e o uso que este faz do território em suas múltiplas e variadas escalas espaciais (BRANDÃO, 2008, p. 10).

Dessa forma, é possível reafirmar que nenhum território é autônomo, portanto, a superação de visões mono-escalares ainda é um desafio nos contextos pesquisados, bem como a construção de espaços públicos para a implantação cotidiana de pactos federativos. Contudo, pode-se afirmar que existem movimentos de disputas entre forças sociais, interna e externamente aos territórios, caracterizando-os como ativos, justamente por estarem interagindo e refratando as forças do poder econômico, situação esta denominada por Favareto *et all* (2015) de percolação. Assim, quando tratamos sobre políticas públicas de desenvolvimento, esta movimentação é condição importante a ser considerada.

A política de desenvolvimento territorial na América Latina é relativamente jovem, faz aproximadamente 20 anos que se iniciou a construção de um enfoque territorial para o desenvolvimento rural. Pode-se afirmar que um dos principais êxitos das políticas de desenvolvimento territorial foi a construção de novas institucionalidades. A criação destes espaços de participação social foi criada no México, basicamente no mesmo período que no território brasileiro, por meio de alguns programas que passaram a ser executados com base

na Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável (LDRS) de 2001, a qual busca estruturar o planejamento e a gestão pública nos territórios rurais mexicanos.

> *El esfuerzo inició en 2001 como Estrategia para el Desarrollo Municipal Rural, que en breve (2002) cambió su nombre a Estrategia de Fortalecimiento Institucional en el Municipio Rural. En octubre de 2003 se le denominó Estrategia de Desarrollo Rural Municipal; a partir de julio de 2008 se la identifica como Estrategia de Desarrollo Rural Territorial y a partir de septiembre de 2010 es identificada como Estrategia de Desarrollo Territorial* (LEÓN, 2011, p.16).

No Brasil, a abordagem territorial do desenvolvimento rural ganha espaço como política pública e se concretiza com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, em 2003. Esta constituía-se com base nos recursos do Pronaf Infraestrutura, uma linha de crédito do programa PRONAF destinada para projetos de infraestrutura, a qual mais tarde dá origem ao Projeto de Infraestrutura e Serviço em Territórios (PROINF), ampliando os recursos para que estes pudessem contemplar uma determinada região. Neste sentido, o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT) abre possibilidades de formação de uma nova institucionalidade que congrega organizações da sociedade civil organizada e esferas do poder público, com o intuito de promover a gestão social do desenvolvimento territorial, por meio do repasse de recursos públicos não reembolsáveis através de projetos, planejados pelos colegiados territoriais (FAVARETO; SCHRODER, 2007).

O público alvo desta política são agricultores familiares, comunidades tradicionais, como indígenas, quilombolas e ribeirinhos. Essa abordagem territorial nas políticas públicas teve como objetivo melhorar a qualidade de vida dos brasileiros que vivem em regiões com maior vulnerabilidade social, e também, fortalecer a identidade territorial, principalmente no meio rural (BONNAL; KATO, 2011). A multidimensionalidade, nesse sentido, se expressa justamente na integração das diversas dimensões do desenvolvimento, as quais se expressam na totalidade do território. A visão da integralidade favorece a concepção multidimensional, a qual representa a unidade do meio ambiente, com a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições que interagem na totalidade do território.

No caso brasileiro, a experiência analisada se deu no território Vale do Rio Pardo, na execução do PRONAT, uma política de governo que possibilitou a participação social para o planejamento do desenvolvimento territorial, juntamente com a assessoria de universidades. Dada a conjuntura em que

se implementou a política, também ocorreram conflitos, principalmente por questões relacionadas à identidade territorial e à discussão sobre as prioridades estabelecidas com relação ao modelo e as dimensões do desenvolvimento a serem priorizadas, tendo em consideração que se trata de um território bastante diverso, com relações e tensões multiescalares, que também intervêm na dinâmica territorial. Além disso, o PRONAT estava totalmente vulnerável à vontade política do governo federal, o que prejudicou a sua continuidade após a ruptura do processo democrático em 2016.

De acordo com Berdegué (2019), ainda não é possível realizar uma avaliação confiável das políticas territoriais, pois os programas de desenvolvimento territorial não investiram em avaliações rigorosas dos resultados e impactos. Embora as avaliações existentes sejam válidas, elas poderiam contar com mais dados e serem mais completos. Todavia, as avaliações que temos atualmente não estão informando a magnitude dos efeitos e impactos sobre muitos indicadores que são bastante relevantes, sobretudo, referentes a bem-estar e expansão de oportunidades.

O ideal seria que cada território tivesse autonomia para escolher quais dimensões do desenvolvimento priorizar. Por exemplo, um território poderia focar na educação, outro na promoção da agroecologia e soberania alimentar, e um terceiro na sustentabilidade ambiental. O mais importante é que essas decisões sejam tomadas de forma descentralizada, de baixo para cima, sem a prevalência de um setor específico sobre os outros. O principal objetivo nesta proposta é que os atores sociopolíticos da base social do território tenham o poder de decisão, que possam decidir qual dimensão priorizar, a ideia central é garantir a participação social, a qual é a centralidade fundamental das políticas territoriais, e que por muitas vezes não é cumprida.

Como foi a situação vivenciada no território Atenco-Texcoco, caso analisado neste trabalho. O local foi escolhido para a construção do Aeroporto Internacional da Cidade do México, isso se deu em virtude da sua excelente localização geográfica na região metropolitana. Este território era visto pelo poder econômico como um espaço de terras não exploradas economicamente, tampouco utilizadas para produção agropecuária, em decorrência das condições inapropriadas do solo. No entanto, era o espaço de vida de muitas famílias e habitat natural da fauna e flora local. A disputa pelo uso do território gerou uma série de conflitos multidimensionais, que mobilizaram muitas escalas com interesses ideológicos distintos sobre a concepção de desenvolvimento e o próprio significado deste perante as forças sociais existentes no território.

Por mais intensa que seja a dinâmica escalar e as pressões do "*patrón de poder*" e suas forças homogeneizantes, as decisões tomadas nas arenas políticas institucionalizadas no territóriomess devem ser respeitadas, como uma premissa garantida pelo Estado, uma vez que foram construídas em conjunto com representantes da maioria dos segmentos que atuam na região. No território Atenco-Texcoco esse processo foi ignorado, pois ocorreu a formação de uma aliança do poder econômico internacional com os grupos políticos, especificamente no Estado do México. Esse caso nos leva a observar a movimentação multiescalar e a pressão globalizada perante a base social do território, que coopta o Estado e o coloca em convergência com os interesses dos atores sociopolíticos de maior poder econômico.

No entanto, existe outro fato muito relevante que possui relação com a dimensão histórico-cultural da base social desta região, que soma trajetórias de muitas situações de resistência e defesa de seu território ao longo do tempo, bem como uma cultura de organização política muito característica das comunidades rurais, organizadas junto a seus *ejidos* e terras *comunales*. Essas características os fazem ser percebidos como sujeitos de direitos e não ao contrário, taxados de pessoas "ignorantes", consideradas atrasadas e contra o progresso. Na verdade, são sujeitos que têm uma relação distinta com a terra, marcadas por um profundo sentimento de pertencimento à natureza e ao seu território, orgulho de suas comunidades e tradições, e uma familiaridade com formas de organização política baseadas na participação social. Fato este, que redirecionou as negociações perante as mesas de diálogos institucionalizadas pelo governo mexicano.

Existe uma desigualdade social estrutural que se reflete em consequências como deficiência na participação social, impossibilitando que essa ocorra de forma justa e democrática. É neste sentido, que se percebe a necessidade de arquiteturas institucionais que garantam estes espaços com múltiplos atores, mas que, sobretudo, ocupem uma posição de equidade nos momentos de tomadas de decisões. A parceria e articulação de alguns atores são fundamentais para que ocorra a mediação destas discussões de interesse territorial, como é o caso de representações de governo e de universidades que possam assessorar de forma técnica esses processos. Essa constatação parte da experiência das assessorias dos Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial do caso brasileiro, no qual a atividade destes núcleos contribuiu para a mediação dos debates.

A razão pela qual os programas territoriais, por vezes, não cumprem com o planejamento original da política pública é justamente por serem operacio-

nalizados por ministérios ou agências que tem um mandato, ou uma organização setorial. Consequentemente, as ações que não estiverem de acordo com esta organização setorial do responsável institucional pela política, acabam sendo preteridas. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais no Brasil e a Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável no México, são exemplos desta dificuldade, contudo, esse aspecto não extingue a importância e relevância destas experiências que vivenciaram inovações muito significativas, as quais tiveram influência em toda América Latina.

De acordo com a avaliação de Berdegué (2019), um dos problemas que limitaram a eficácia dos Programas foi a confiança excessiva no potencial das instâncias de participação social e nos diálogos entre os diversos atores, sem uma capacidade resolutiva ou condições para implementar o que foi decidido. Se investiu bastante tempo com horas de atividades coletivas, mesas de diálogo e concertação social, cujos acordos, no entanto, rapidamente se reduziam a boas intenções registradas no papel. O plano de desenvolvimento territorial deveria ser uma condição determinante para qualquer território receber recursos, mas para isso, o plano deve ser legitimado pelos atores sociais da base territorial e reconhecido pelas demais instâncias administrativas do Estado. Esse plano de desenvolvimento territorial pode ser uma ferramenta estratégica para dialogar com as várias escalas que tenham atuação em determinado território ou que tenham interesse na região, possibilitando a otimização dos recursos investidos por meio da gestão social do mesmo.

Outro problema a ser mencionado é que a coordenação, tanto pública como pública-privada, necessita de instrumentos políticos, legais e administrativos, que permitam a realização de acordos que possam estabelecer vínculos exigentes e que comprometam a execução do orçamento previsto, aspecto essencial para que todo o planejamento ocorra. Essa questão orçamentária é uma necessidade para todos os países da América Latina e do Caribe, bem como a realização dos acordos (BERDEGUÉ, 2019). Nesse sentido, o Estado poderia viabilizar maior apoio a entidades com abrangência regional, frutos de uma organização da base social do território, para que essas também possam assumir determinadas funções sem sobrecarregar órgãos estatais para a execução de determinados programas, por meio de chamadas públicas.

Por exemplo, no território Vale do Rio Pardo há organizações não governamentais com capacidade de atuação regional para fornecer serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER). Essa atuação ajudaria a desburocratizar a prestação desses serviços para muitas famílias de agricultores fa-

miliares que, de outra forma, dependem de uma empresa pública para atendê-los. Além disso, alguns projetos que habitualmente só podem ser acessados e operacionalizados via poder público, prefeituras e governo estadual, também poderiam ser acessados e executados por entidades da sociedade civil, o que daria outra dinâmica, aumentaria a capilaridade e daria maior agilidade para o desenvolvimento territorial.

Nos casos investigados, foi possível perceber essa autonomia relativa com relação a tomada de decisões nos espaços de participação social. No território Vale do Rio Pardo, a questão relacionada a administração dos recursos e o investimento em prioridades estabelecidas pelo colegiado territorial foi mencionada como uma fragilidade que acontecia no território, pois geralmente surgiam editais com recursos predestinados para uma determinada área, normalmente para infraestruturas, entretanto, nem sempre estava coerente com a demanda da base.

Portanto, é dever do Estado garantir a regulação das arenas territoriais e todos os programas que se desenvolvam nos territórios, para que aconteçam de forma sincronizada e articulada, sem sobreposições de fóruns em uma mesma abrangência territorial. É necessário olhar para as dinâmicas internas do território para compreender que as feições da globalização e da financeirização não são iguais. Segundo Favareto (2020, p. 81), "é preciso levar a sério a dialética marxiana e examinar os dois polos em contradição, desvelando desde a realidade concreta qual é a síntese que se produz entre forças locais, e entre elas e as forças extra locais". Do contrário, o território se tornaria um mero objeto de manifestação do "*patrón de poder*".

Políticas de desenvolvimento territorial: resultados e discussões

Diante deste balanço, é possível pensar algumas propostas para os próximos anos. Uma questão que está clara, é que se faz necessário planejar uma nova geração de políticas públicas e programas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, considerando o conhecimento das especificidades de cada território. Se trata de fazer o devido reconhecimento das diferenças regionais que são derivadas dos processos históricos e socioespaciais, bem como de valorizar os múltiplos atores sociopolíticos que constroem o tecido social do território. Alguns autores da literatura especializada apontam sugestões neste sentido, as quais se somam aos resultados das análises

construídas ao longo deste artigo. Podemos dividir essas observações em três conceitos centrais, dois deles já aprofundados ao longo do trabalho, que são a multiescalaridade e a multidimensionalidade, somando-se a estes o conceito de multiatores. Este último baseia-se no reconhecimento dos atores sociopolíticos que vivem e constroem cotidianamente seus processos de reprodução social no território.

A escala territorial se apresenta como uma escala de mediação entre processos e conexões globais e locais, é no território que se manifestam as tensões, os conflitos, as negociações. Portanto, romper com a lógica de formulação e implementação de políticas setoriais é determinante para que se possa trabalhar com um enfoque de políticas públicas verdadeiramente territoriais. Berdegué (2019) aponta que a arquitetura institucional das políticas públicas de desenvolvimento territorial teria a função de solucionar a problemática setorial, porque a falta de coordenação e a posição periférica dos atores sociopolíticos da base territorial coloca-os de forma desprivilegiada na gestão do desenvolvimento territorial. A coordenação das políticas públicas de desenvolvimento territorial não deve ficar sob a coordenação de um ministério, e tampouco, de uma comissão interministerial, pois esses órgãos são setoriais e devem continuar assim, isso porque não possuem uma capacidade real de tomada de decisão, são órgãos consultivos, não conseguem tomar decisões que possam afetar a conduta e/ou os orçamentos de seus integrantes. Os ministérios são espaços muito úteis para diálogos políticos intersetoriais, mas não são as melhores plataformas de gestão de políticas públicas, argumenta o autor.

No caso brasileiro, a arquitetura institucional utilizada foi uma boa experiência: sob a coordenação de um ministério e de uma secretaria de desenvolvimento territorial subordinada a ele, com apoio das universidades que, por meio de núcleos de extensão, prestaram assessoria nos territórios rurais de identidade e territórios da cidadania. Entretanto, faltou uma integração maior com os demais ministérios. No caso dos territórios da cidadania, ocorreu uma aproximação com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), mas com os demais a aproximação foi muito insipiente. O convênio estabelecido com as universidades foi um grande passo para melhorar a condução e execução da política pública sem onerar o Estado. Sobretudo, cabe destacar que a assessoria especializada viabilizada pelo Estado gerou uma motivação muito significativa na mobilização dos atores sociais da base territorial. Contudo, ainda não havia uma discussão multidimensional do desenvolvimento territorial, e

os editais de projetos que eram disponibilizados, muitas vezes seguiam sendo setorizados.

Atualmente, vivencia-se uma remobilização da política territorial no Brasil, embora com uma estrutura bastante frágil. Trata-se de uma iniciativa concentrada em alguns territórios prioritários, como o Vale do Rio Pardo, com apoio das universidades e recursos provenientes de emendas parlamentares. Essa abordagem, porém, contraria a maioria dos estudos sobre a estruturação da política de desenvolvimento territorial no país. Ainda assim é válida, pois busca-se reativar fóruns de debate e a participação social das comunidades que compõem esses territórios.

Berdegué (2019) sugere, para situações como esta, a criação de agências nacionais especializadas que atuem em parceria com entidades público-privadas de caráter territorial. Essas agências poderiam desempenhar funções essenciais, como: garantir a priorização territorial no uso de recursos públicos, conforme os critérios da política pública; realizar mobilizações iniciais para fortalecer atores sociopolíticos locais e facilitar o planejamento e formulação de estratégias de desenvolvimento territorial; firmar convênios que permitam transferir recursos aos colegiados territoriais, que os administrariam para execução de estratégias locais; fiscalizar o uso de todos os recursos públicos; e dar continuidade ao processo, avaliando e gerindo ações com base no conhecimento produzido nos territórios.

Essa sugestão de Berdegué (2019) é inspirada na gestão territorial da experiência colombiana, também um pouco complexa, os *Contratos Plan en Colombia* que eram vinculados ao Departamento Nacional de Planeación. A plataforma institucional que utilizam nesta experiência é um convênio jurídico vinculado entre uma ou mais entidades de nível nacional e um ou mais governos regionais. Cada um desses contratos vai estabelecer uma instância de governança e uma executiva de gestão. Estes planos na Colômbia articulam somente entidades públicas, mas isso acarreta uma fragilidade por falta de protagonismo dos atores sociopolíticos da base territorial, justamente por falta de envolvimento dos setores privados e não governamentais. Deveria existir a possibilidade de ajuste, no qual permitisse iniciativas público-privadas. Esse modelo de convênio define a estratégia, o programa, as linhas de ações e as responsabilidades dos setores envolvidos, também inclui os compromissos orçamentários.

De forma complementar as possibilidades apresentadas, que poderiam ser incorporadas a qualquer das anteriores, se referem ao estabelecimento de

fundos que possibilitem co-financiar iniciativas de desenvolvimento territorial que surjam das iniciativas de governos sub-regionais, ou de associações destes, em parceria com atores privados e não governamentais. De acordo com Berdegué (2019), essa forma de organização tem a vantagem de reconhecer que na América Latina o Estado e os governos nacionais já não possuem monopólio da ação pública em questão de desenvolvimento territorial. Ainda assim, o mais importante de tudo isso é garantir que os novos arranjos institucionais para o desenvolvimento territorial não sejam setoriais, e que envolvam os atores sociopolíticos da base social do território em todo o processo de tomada de decisão e de gestão das iniciativas concretas, sobretudo, nas decisões referentes à destinação e uso dos orçamentos disponíveis.

Diante dessas questões, observa-se que a multidimensionalidade dos processos de desenvolvimento está intimamente atrelada ao objetivo do desenvolvimento territorial. Segundo Berdegué (2019), o processo do qual nasce o enfoque territorial na América Latina e no Caribe teve início em um momento que o problema central era a pobreza rural, a qual havia crescido significativamente em muitos países, como consequência de políticas neoliberais e dos processos de ajuste estrutural. Portanto, o objetivo de combater a pobreza rural dominava o desenho do enfoque territorial. Até os dias atuais, a pobreza ainda é um quadro agravante e merece atenção, mas, de acordo com a CEPAL (2017), desde os anos 2000 foi possível reduzir em 18% a pobreza rural e em 13% a pobreza extrema rural.

Nos dias atuais outros desafios têm se colocado como prioritários na agenda pública, como é o caso do combate às desigualdades sociais, econômicas e políticas. Atualmente as lutas principais tem levantado bandeiras que colocam atenção na remoção de barreiras estruturais, mobilidade social e redução das desigualdades. Porém, a sociedade latino-americana como um todo, e a sociedade brasileira em particular, continuam social e economicamente excludentes. Por vezes, alguns atores sociais de escalas internacionais com interesses estritamente econômicos, se utilizam desta condição de pobreza para propor projetos de desenvolvimento, com a proposta de crescimento econômico, sem medir as consequências que estariam implícitas a outras dimensões do desenvolvimento, como ambiental, social, política, cultural e institucional. Foi o que ocorreu com o projeto do Novo Aeroporto Internacional da Cidade do México (NAICM), no qual a visão de desenvolvimento estava atrelada ao desenvolvimento urbano, com planos de urbanização, construção de condomínios e hotéis para estimular a especulação imobiliária. No entanto, sem

questionar que modelo de desenvolvimento a base social do território gostaria, na realidade, a ideia estava se encaminhando para uma verdadeira desapropriação territorial, e novamente com uma visão setorial sobre o território.

De acordo com Brandão (2008, p. 16), por mais que essa visão setorial permeie os acontecimentos no território, as escalas que atuam sobre ele jamais serão estáticas, isso significa que as "escalas não são entidades fixas, não são meras representações cartográficas ou estáticas relações de proporcionalidade. Escalas são inerentemente dinâmicas". Essa compreensão com relação a abordagem territorial nos permitiu fazer uma interpretação mais coerente sobre estes acontecimentos expressos nas disputas de interesses entre as escalas que estão representadas pelas empresas transnacionais, pelo Estado, e pela base social do território. Houve um movimento de transformação sobre o território Atenco-Texcoco que provocou uma resistência da base social do território, em defesa da compreensão do que seria melhor para o desenvolvimento dos seus modos de vida, em conflito com o que as empresas e, o até então, governo entendiam como melhor forma de desenvolver a região rumo ao progresso.

A dinâmica de acontecimentos multiescalares no território Vale do Rio Pardo também ocorreu, mesmo que de forma bastante distinta, por razões relacionadas a sua formação socioespacial. Mas, o fato de o território ter um fórum de participação social dentro da política pública facilitou a realização de discussões sobre desenvolvimento territorial que permitiu a identificação destas dinâmicas. Quando se propõe a discussão de desenvolvimento territorial estamos centrando a atenção nas pessoas, nos atores sociopolíticos que protagonizam estes processos. Por essa razão identificou-se que o conceito de multiatores também é determinante para construção de políticas públicas de desenvolvimento territorial na América Latina e no Caribe, na promoção de transformações estruturais socialmente inclusivas.

Essa é uma agenda que deve articular prioritariamente as metas relacionadas à inclusão social, à redução das desigualdades e da pobreza, bem como da sustentabilidade ambiental. Esses processos demandam um envolvimento maior de atores sociopolíticos no desenvolvimento territorial, maior que nos anos anteriores. É necessário pensar projetos inclusivos planejados para o benefício do bem comum, que estabeleçam relações com as cidades, principalmente os municípios médios e pequenos, pois podem colocar um papel central no desenvolvimento em seus entornos rurais. A ideia é que o enfoque territorial seja relevante para a construção de sociedades rurais mais justas,

mais prósperas e mais sustentáveis, com uma perspectiva multiescalar, multidimensional e multiatoral.

Assim, a tríade se apresenta como basilar às políticas públicas e a construção de arenas institucionalizadas. No entanto, há um desafio enfrentado pela maioria dos países da América Latina, que diz respeito ao nível de comprometimento dos governos em prover estes mecanismos, pois o Estado é o ator mediador e com poder determinante neste sentido. O apoio do Estado deveria ser direcionado a iniciativas da base social do território, dos atores historicamente excluídos. As forças sociais da escala global garantem subsídios para atuar e existir no território, mas a diversificação na produção de alimentos, a agroecologia e a produção voltada à soberania alimentar necessitam de política pública do Estado para ganhar amplitude no território. A diversidade produtiva, cultural, econômica, social e política também são riquezas que devem ser valorizadas na escala territorial, por essa razão as políticas públicas são importantes instrumentos que podem viabilizar a permanência das pessoas no campo, que possam fortalecer a agricultura familiar e oferecer educação de qualidade às crianças e à juventude do campo.

Por conseguinte, essas percepções dão luz à necessidade de reconhecimento das potencialidades que existem nas heterogeneidades dos territórios da América Latina, o que implica em ter maior conhecimento sobre a organização de processos econômicos multiescalares e a trajetória histórica das distintas regiões. Esse movimento analítico possibilitaria uma melhor compreensão das contradições que existem entre as tendências à homogeneização das estruturas territoriais, em acordo com a tentativa de tratamento positivo das heterogeneidades do território, as quais deveriam ser expressas na arquitetura das políticas públicas. Dessa forma, contribuiria para a definição de um contraponto à racionalidade econômica globalizada, que tende a privilegiar os centros de acúmulo capitalista, em detrimento de economias com grande potencial dinâmico, mas que estão localizadas fora desses espaços centrais (BRANDÃO, 2013).

Considerações finais

Ainda que a realidade latino-americana seja histórico-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, pois mesmo que a orientação do programa seja a valorização da identidade territorial e a multidimensionalidade do desenvolvimento, as experiências 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 a do 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.

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 destes 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*". Ao 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 lati-**

noamericano: un homenaje a Alexander Schejtman. 1 ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo, 2019. p. 263-283.

BONNAL, P.; KATO, K. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (Org.). **Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil**. Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v. 14. Brasília: IICA, 2011, p. 61- 88.

BRANDÃO, Carlos Antonio. 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.

_____. Pacto federativo, reescalonamento do Estado e desafios para a integração e coesão regionais e para legitimar políticas de desenvolvimento regional no Brasil. In: BRANDÃO, C.; SIQUEIRA, H. (Orgs.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 163-174. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp- content/uploads/sites/5/2017/05/mioloPactoNOVO21.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2024.

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>. Acesso em: 12 ago. 2024.

ESCOBAR, Arturo. **La invención del Tercer Mundo:** Construcción y deconstrucción del desarrollo. Traducción de 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/H ASH018c.dir/doc.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2024.

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

FAVARETO, A. SCHRODER, M. Do território como "ator" ao território como "campo": uma análise da introdução da abordagem territorial na política de Desenvolvimento rural no Brasil. In: XLV CONGRESSO DA SOBER "**Conhecimentos para Agricultura do Futuro"**. Londrina/PR, 2007.

FAVARETO, Arilson. Multiescalaridade e multidimensionalidade nas políticas e nos processos de desenvolvimento territorial – acelerar a transição de paradigmas. In: SILVEIRA, R. L. L. da; DEPONTI, C. M. (Org.). **Desenvolvimento regional:** processos, políticas e transformações territoriais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020. p. 61-92.

FURTADO, Celso. **El desarrollo económico:** un mito. Ciudad de México: Siglo XXI, 1975.

GUDYNAS, Eduardo. Ambiente, sustentabilidad 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/GudynasAmbienteDesarrolloEncuentros-Mx11.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2024.

LEÓN, A. **Estrategias de desarrollo rural:** Historia y evolución. Editorial XYZ, 2011.

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://antropologiadeoutraforma.files.wordpress.com/2013/04/quijano-anibal-el- fantasma-del-desarollo-en-america-latina.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2024.

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. ago. 2024.

RIST, G. **A história do desenvolvimento:** Das origens ocidentais à fé global. Zed Books, 2002.

ROSTOW, Walter W. **Las etapas del crecimiento económico.** México: Fondo Cultura Económica, 1961.

SANTOS, Milton. O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XIII, n. 2, 1999, p. 15-26. Disponível em:<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/viewFile/277/86>. Acesso em: 06 ago. 2024.

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/DesenvolvimentoTerritorialE xperiencia.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2024.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual:** Natureza, capital e a produção do espaço. Blackwell, 1988.

VIÑÁN, Patricio. La matriz colonial, los movimentos 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%c3%adtico%20y%20matriz%20%28de%29%20colonial.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2024.

Conceito de marca territorial à luz do Desenvolvimento Regional

Giovana Goretti Feijó Almeida

Mais da metade dos países do mundo, incluindo cidades e outros recortes geográficos, têm criado marcas que vão além de seus símbolos identitários, como as bandeiras nacionais. Neste contexto, a criação desse tipo de marca envolve uma gestão específica, que Anholt (2010) denominou *place branding*. O citado conceito se refere à gestão estratégica da imagem e identidade de um lugar — seja uma cidade, região ou país — para torná-lo atrativo tanto para residentes quanto para visitantes, investidores e outros públicos externos (Anholt, 2010). Em outras palavras, o *place branding* remete à gestão da reputação dos lugares como se fossem marcas, um conceito oriundo da gestão mercadológica que transcende o produto em si, criando o que Walter Benjamin (1994) chamou de "aura". A definição de aura se refere a "uma figura singular, composta de elementos espaciais e temporais: a aparição única de uma coisa distante, por mais perto que ela esteja" (Benjamin, 1994, p. 170), destacando a autenticidade e a singularidade como seus principais componentes. De forma análoga, a marca, segundo Aaker (1996), representa elementos distintivos ou símbolos que diferenciam um produto da concorrência (*branding*). Contudo, para cumprir esse papel, a marca deve ser simplificada, transmitindo uma mensagem clara e singular.

No contexto do desenvolvimento regional, entretanto, os conceitos de

lugar, território e região apresentam distinções significativas (Santos, 1996), compreendendo-se o território na perspectiva de Raffestin (1993) como um espaço delimitado pelas relações de poder dos atores sociais. Tal situação, segundo Almeida (2018), leva à diferenciação entre marca-lugar (frequentemente uma tradução do *place branding*), marca regional (vinculada ao espaço em que um produto é comercializado) e marca territorial (relacionada às relações de poder que delimitam o espaço enquanto legitimam o discurso dos atores sociais na apropriação e uso do território).

O conceito de "marca territorial como produto cultural do desenvolvimento regional", proposto por Almeida (2018, p.247), refere-se à "criação de valor simbólico e à articulação de atores em torno da pluralidade de identidades presentes em um território". Trata-se da mobilização de narrativas culturais, identitárias e visuais, estrategicamente organizadas para criar uma marca que distingue um determinado território dos demais. Assim, a marca territorial é multifacetada, funcionando como uma movimentação intencional entre elementos discursivos, verbais e visuais, articulada por atores sociais que se valem da cultura e da identidade territorial para criar uma marca que se torna um ativo significativo para aquele espaço, reforçando sua identidade e dinâmicas territoriais.

A marca territorial, conforme discutido por Almeida (2018), pode se constituir de forma orgânica, sem um planejamento estratégico formal, ou ser criada de maneira planejada, por meio da aplicação consciente de estratégias de *place branding* (Anholt, 2010), adaptadas ao contexto territorial. Independentemente do seu processo de constituição, a marca territorial atua como uma ferramenta de comunicação dos atores sociais sobre o território, encapsulando um conjunto de símbolos, culturas e identidades. Os elementos simbólicos não apenas evidenciam as potencialidades econômicas, culturais e sociais dos territórios e regiões, mas também geram outras formas de poder e controle sobre esses espaços.

Além disso, a marca territorial funciona também como um instrumento estratégico contemporâneo de gestão urbana (Almeida & Rezende, 2021) e de legitimação de discursos (Feijó-de-Almeida, 2023), revelando os interesses e articulações dos atores sociais em múltiplas escalas e dimensões. Por intermédio dessa gestão, as marcas territoriais não apenas refletem identidades coletivas, mas também influenciam ativamente as dinâmicas de poder e as relações sociais que moldam o espaço, tanto o urbano quanto o rural. A pluralidade de marcas territoriais em uma dada região, por exemplo, possibilita a criação de

um "portfólio" de marcas, o que, por sua vez, valoriza a diversidade e potencializa as características específicas de diferentes territórios no desenvolvimento regional (Almeida, 2018). Dessa forma, a marca territorial, enquanto abordagem interdisciplinar, integra os ativos do território e contribui para a manutenção ou criação de identidades territoriais e regionais, mobilizando uma teia complexa de atores sociais.

Assim, este ensaio teórico, originado da tese[1] de doutorado da autora, busca apresentar o conceito de marca territorial à luz do desenvolvimento regional, explorando como esse tipo de marca tem sido utilizado como uma estratégia de legitimação dos discursos dos atores sociais sobre o uso físico e simbólico do território. A abordagem adotada é interdisciplinar, envolvendo campos como o *branding*, geografia cultural e estudos culturais e urbanos, entre outros, destacando as interseções entre essas áreas na compreensão da marca territorial e seu papel no desenvolvimento de territórios e regiões.

2. Discussão Teórica

2.1 Marca Territorial no desenvolvimento regional

O conceito de marca territorial tem ganhado cada vez mais relevância no contexto do desenvolvimento regional, devido à sua capacidade de agregar valor simbólico e articulador a um território (ALMEIDA, 2018; 2023; 2024). Ao contrário da marca-lugar, frequentemente associada ao *place branding* (ANHOLT, 2010), que visa promover o local como um produto mercadológico, e da marca regional, vinculada a uma área geográfica em que produtos são comercializados (ALMEIDA, 2015); a marca territorial tem uma abrangência mais complexa (ALMEIDA, 2018), envolvendo relações de poder (RAFFESTIN, 1993), identidades coletivas (CASTELLS, 2006; HAESBAERT, 2016) e representação cultural (DU GAYU, 1997; HALL, 2003).

Isto posto, significa dizer que a marca territorial vai além do simples ato de "vender" um lugar. Ela é uma construção multifacetada que envolve a articulação de diversos atores sociais – governos, empresas, instituições culturais e a própria comunidade – na criação de uma identidade compartilhada (estabelecida ou em disputa). Essa identidade é essencialmente uma narrativa sobre o espaço, refletindo não apenas seus recursos econômicos ou turísticos,

[1] A tese da autora recebeu Menção Honrosa no Prêmio Capes de Teses, em 2019, na área PLUR/D.

mas também suas culturas, histórias e dinâmicas socioterritoriais. Como destaca Aaker (1996), a gestão de marcas tem como objetivo estabelecer elementos distintivos que diferenciam o produto da concorrência. No caso da marca territorial, esses elementos se referem às características culturais e identitárias de um território, que são transformadas em símbolos de representação e competitividade. Contudo, essa transformação ultrapassa a identificação do território, englobando o uso e apropriação do território, mas de forma simbólica.

A marca territorial, portanto, não se limita à promoção mercadológica, mas se configura também como um processo de mediação entre o espaço físico e simbólico, onde as dinâmicas de poder são constantemente negociadas. A identidade coletiva, construída em torno de uma marca territorial, afeta diretamente como o espaço é percebido interna (*branding*) e externamente (marketing). Tal identidade pode reforçar as relações de poder preexistentes ou dar voz a grupos antes marginalizados, criando outras formas de legitimação no uso e apropriação do território. De acordo com Vygotsky (1995), a linguagem é um poderoso instrumento de construção de significados. Assim, quando se reconhece que a marca territorial funciona também como uma forma de linguagem, evidencia-se o seu valor na articulação das identidades coletivas e na mediação das relações socioterrritoriais. Essa compreensão amplia a análise das marcas territoriais, não apenas como elementos mercadológicos, mas igualmente como narrativas do território que moldam e refletem as experiências vividas pelos indivíduos em um determinado espaço.

No campo da geografia cultural, teóricos como Massey (1994) destacam que o território é um espaço de múltiplas identidades e discursos, que são negociados e disputados por atores sociais. A visão de território como um espaço dinâmico e em constante transformação dialoga diretamente com o conceito de marca territorial, que também é fluida e sujeita a interpretações diversas, de acordo com os interesses e as forças em jogo. Outro conceito importante que forma a base da marca territorial é o de Raffestin (1993) que considera o território com um espaço delimitado por relações de poder; podendo, nesse caso, a marca territorial ser um instrumento estratégico para essa delimitação.

Tuan (1983), por sua vez, destaca a importância das percepções e experiências humanas na construção do espaço. Nesse sentido, a marca territorial se torna um elemento valioso para a compreensão das identidades culturais e das relações sociais que se estabelecem em um determinado local. Ao ser instituída, a marca territorial não apenas pode representar um espaço, mas também encapsula narrativas, memórias e significados que os indivíduos e

comunidades atribuem a ele. Assim, as marcas territoriais influenciam a maneira como os habitantes vivenciam e interagem com seu entorno, promovendo uma sensação de pertencimento e valorização cultural, onde acordos e disputas fazem parte das dinâmicas socioterritoriais. Um exemplo disso foi a construção da marca *Porto Alegre Multicity*, objeto de estudo da tese autora, na qual o poder público local utilizou a marca para discutir a identidade territorial da cidade, diferenciando-a da identidade do estado do Rio Grande do Sul (ALMEIDA, 2018).

Desta forma, a compreensão da marca territorial como um elemento que molda as identidades socioculturais se alinha com a visão de Lefebvre (1991), que propõe que o espaço é socialmente produzido. A citada perspectiva enriquece a ideia de que a marca territorial é uma construção coletiva, refletindo tanto as tensões quanto as aspirações de desenvolvimento de um determinado espaço, como o urbano. A partir dessa ótica, torna-se possível perceber que as marcas territoriais não apenas promovem um sentido de pertencimento, mas podem facilitar diálogos entre diferentes grupos sociais, contribuindo para a gestão do espaço urbano e ordenamento territorial. Nesse contexto, Almeida e Rezende (2021) destacam que a marca territorial se configura como um instrumento urbano contemporâneo, desempenhando um papel estratégico na gestão da cidade, ao integrar a diversidade sociocultural que também caracteriza os ambientes urbanos.

Ao utilizar a marca territorial como um mecanismo de desenvolvimento regional (ALMEIDA, 2018), os atores sociais estão criando uma forma de representação coletiva (HALL, 2003) que pode, por um lado, legitimar um discurso de identidade e pertencimento, e por outro, regular o uso e a apropriação desse espaço (SANTOS, 1996), mesmo que simbolicamente (HAESBAERT, 2007; 2016). Como tal, a marca territorial não apenas projeta uma imagem do território para o mundo exterior (ANHOLT, 2010), mas também atua junto a um processo de internalização de valores culturais e sociais dos próprios atores sociais (ALMEIDA, 2018). Tal situação demonstra que a marca territorial possui múltiplas dimensões, sendo a política uma delas. Lucarelli (2018) enfatiza a dimensão política do *place branding*, enquanto Almeida (2018) investiga a mesma dimensão na marca territorial, analisando as relações de poder que envolvem essas marcas e propondo uma matriz analítica que permite estudá-las a partir das discussões do desenvolvimento regional (ALMEIDA, 2024). Ademais, a compreensão das marcas territoriais como construções multifacetadas permite não apenas uma análise mais profunda de

suas dimensões, mas também um reconhecimento de seu papel nas dinâmicas do desenvolvimento territorial e regional (ALMEIDA, 2018).

Observa-se que, o conceito de marca territorial tem sido cada vez mais utilizado pelos governos como uma estratégia para legitimar seus discursos sobre o território que administram, articulando uma identidade coletiva que reflete os valores culturais e históricos de um determinado espaço. Essa abordagem se destaca por sua capacidade de unir o simbólico ao material. Diferentemente de outros tipos de marcas, como a marca-lugar (*place branding*) e a marca-regional; a "marca territorial no desenvolvimento regional" (ALMEIDA, 2018) se distingue por seu envolvimento com as dinâmicas de poder e a construção de discursos legitimadores sobre o território.

A marca-lugar, tradução do conceito de *place branding* de Anholt (2010), refere-se à gestão da reputação dos lugares como se fossem marcas de consumo. Seu objetivo é atrair turistas, investidores e capital cultural, projetando uma imagem mercadológica atrativa, especialmente para públicos externos. No entanto, a marca-lugar tende a simplificar a identidade territorial, frequentemente privilegiando aspectos superficiais ou estereotipados de um lugar, muitas vezes ligados somente à economia local. Um exemplo disso é a representação de cidades como Las Vegas, que é frequentemente vista apenas como um destino de entretenimento e jogos, obscurecendo outras dimensões culturais e sociais que também compõem sua identidade.

Por outro lado, a marca regional possui uma função mais restrita, referindo-se a uma área geográfica específica onde produtos, como alimentos ou artesanatos, por exemplo, são comercializados ou produzidos (ALMEIDA, 2015). Um exemplo de marca regional é o caso dos vinhos franceses, onde regiões como Bordeaux e Champagne são marcas registradas mundialmente, associadas à qualidade e tradição dos produtos que representam. Nesse contexto, Almeida (2018) destaca que as certificações, como a Denominação de Origem (DO) e a Indicação Geográfica (IG), possuem marcas territoriais; no entanto, nem sempre as marcas territoriais decorrem dessas certificações. É o caso das marcas, com as da cidade de São Paulo e do Rio de Janeiro, que estão registradas como serviços no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), uma vez que não possuem uma DO ou IG que permita seu registro dessa forma.

A marca territorial, entretanto, transcende essas concepções, já que incorpora as relações de poder dos atores sociais contribuindo na formação do território. Não se trata apenas de promover um lugar ou seus produtos, mas de

legitimar os discursos que os atores sociais constroem sobre o uso e apropriação do espaço. A marca territorial se define, portanto, como um processo de produção simbólica que é continuamente negociado entre diferentes grupos de interesse — governos, comunidades, empresas e a sociedade civil. Segundo Almeida (2018), a marca territorial atua num espaço discursivo onde os atores sociais mobilizam símbolos e narrativas para criar um sentido de pertencimento e identidade coletiva relacionados ao território.

Esses símbolos e narrativas podem se originar de processos orgânicos ou planejados. No caso de uma marca territorial planejada, as estratégias de *place branding* (ANHOLT, 2010), são aplicadas conscientemente, adaptando-se às características culturais e econômicas do território em questão. Como exemplo, pode-se citar o caso de Barcelona, na Espanha, que foi reformulada como uma *marca* durante os preparativos para os Jogos Olímpicos de 1992. A cidade, que até então enfrentava desafios relacionados à identidade e à infraestrutura, utilizou as Olimpíadas como uma oportunidade de *rebranding*, transformando sua imagem global e atraindo investimentos e turismo. A marca *Barcelona* não apenas enfatiza as qualidades estéticas e culturais da cidade, mas também tenta incorporar elementos de sua história, arquitetura e vida urbana, consolidando uma identidade singular e amplamente reconhecida, principalmente, na Europa.

Além disso, as marcas territoriais também podem emergir de forma mais orgânica, sem um planejamento centralizado. Tal situação pode ocorrer quando as identidades territoriais se desenvolvem espontaneamente a partir de interações sociais e culturais locais. Um exemplo de marca territorial orgânica pode ser encontrado em Bali, na Indonésia, que se estabeleceu como um destino de turismo espiritual e ecológico sem um processo de *place branding* formalizado. A marca *Bali* é recorrentemente associada a uma espiritualidade única, tradições culturais e paisagens naturais deslumbrantes, sendo que seus elementos foram promovidos pelos próprios habitantes e turistas, sem a intervenção direta do governo ou de grandes agências de marketing, ou seja, no formato *bottom up* ao invés do *top down* que é mais frequente.

A construção das marcas territoriais reflete diretamente as dinâmicas de poder dos atores sociais. Esse tipo de marca pode ser utilizado para reforçar o poder de grupos dominantes, legitimando seu controle sobre o território e sua narrativa histórica. Alternativamente, pode servir como um espaço de contestação, onde grupos marginalizados buscam afirmar sua identidade e reivindicar seu direito ao espaço (ALMEIDA, 2018; 2023). Segundo Lefebvre

(1991), o espaço é socialmente produzido, sendo moldado por relações de poder e luta entre grupos sociais. A marca territorial, nesse sentido, pode ser considerada um reflexo dessas disputas, pois envolve a articulação de diferentes atores na tentativa de definir a identidade e o uso do território.

Autores como Massey (1994), por exemplo, argumentam que o território é um espaço de múltiplas identidades e discursos, onde cada grupo social contribui para a formação de significados e representações. Trata-se de uma visão dialética do território que se alinha com o conceito de marca territorial, constantemente renegociado à medida que diferentes grupos sociais buscam moldar a percepção do espaço. Já nos estudos urbanos, Lefebvre (1991) e Corrêa (1989) sugerem que o espaço é uma construção social, sendo produzido por relações de poder e transformações econômicas e históricas. A marca territorial, nesse sentido, pode ser vista como uma forma de representar e projetar essas dinâmicas, ao mesmo tempo em que configura uma estratégia para legitimar o desenvolvimento territorial e regional. O estudo de Almeida (2018), por exemplo, demonstrou como as relações de poder em Porto Alegre foram construídas historicamente, utilizando um gráfico de linha do tempo das marcas territoriais da cidade.

Portanto, a marca territorial pode atuar como um meio de mediação simbólica entre o território e os atores sociais. Não se trata apenas de uma ferramenta de marketing ou *branding*, mas de um processo contínuo de construção de identidade coletiva, onde as dinâmicas de poder se entrelaçam. A marca territorial, ao promover a singularidade e autenticidade de um espaço, fortalece seu valor simbólico em múltiplas dimensões, contribuindo diretamente para as estratégias de desenvolvimento regional.

2.2. Desenvolvimento Regional

O conceito de desenvolvimento regional tem sido amplamente debatido em diversos campos das ciências sociais, incluindo economia, geografia e estudos culturais (DU GAY, 1997; WILLIAMS, 2011). Tradicionalmente, o desenvolvimento regional estava centrado na ideia de que regiões mais pobres ou periféricas poderiam alcançar níveis de crescimento semelhantes às regiões centrais, por meio da adoção de políticas públicas e investimentos em infraestrutura, educação e indústria. Essas abordagens, influenciadas pela teoria keynesiana e pelas políticas de desenvolvimento territorial do pós-guerra,

eram pautadas, principalmente, no crescimento econômico e na distribuição equilibrada de recursos entre as regiões (PERROUX, 1966).

No entanto, as abordagens do desenvolvimento regional têm incorporado elementos ligados à cultura e à identidade territorial, reconhecendo que o desenvolvimento não é apenas um processo econômico, mas também social, cultural e simbólico. Nesse sentido, o desenvolvimento regional é visto como um processo complexo que envolve tanto a materialidade quanto a imaterialidade em suas dinâmicas.

Uma dessas contribuições é o reconhecimento do papel da identidade territorial (HAESBAERT, 2007; 2016) e dos estudos culturais (DU GAY et al., 1997) no desenvolvimento regional. A identidade territorial envolve a forma como os habitantes e os atores sociais de uma região se veem e são vistos, tanto internamente quanto externamente (HAESBAERT, 2016). Essa identidade é moldada por elementos culturais, históricos e sociais, e desempenha um papel importante na forma como uma região é percebida e planejada. Regiões que conseguem articular uma identidade sólida frequentemente se destacam no cenário nacional e global, atraindo investimentos, turismo e talentos, além de fortalecerem seu capital social e cultural.

Nesse contexto, as marcas territoriais emergem como ferramentas poderosas para promover e consolidar, ou até mesmo questionar (disputar) a identidade territorial. Ao transformar as características únicas de uma região em um elemento simbólico, as marcas territoriais ajudam a legitimar o papel de atores locais e a articular narrativas de pertencimento e poder sobre o território. Segundo Almeida (2018), as marcas territoriais desempenham um papel fundamental na criação de espaços de poder, pois conferem aos atores sociais um arsenal de comunicação que influencia a percepção, a apropriação e o uso do território.

Um exemplo dessa articulação entre marcas territoriais e desenvolvimento regional é o caso da região da Toscana, na Itália. Historicamente associada à arte, à cultura e à gastronomia, a marca *Toscana* se consolidou como uma expressão de qualidade e autenticidade, transformando a região em um destino globalmente "desejado" para o turismo, investimentos imobiliários e comércio de produtos típicos, como vinhos e azeites. Nesse caso, a marca territorial não apenas promove o turismo, mas também legitima as tradições culturais enquanto fortalece a economia local, criando um ciclo virtuoso de desenvolvimentos econômico e cultural. O "sucesso" da marca *Toscana* não se dá apenas pela exploração de seus recursos naturais ou infraestruturas

turísticas, mas pela sua capacidade de mobilizar um discurso identitário forte, que combina história, cultura e autenticidade.

Outro exemplo de como as marcas territoriais contribuem para o desenvolvimento regional pode ser observado no caso da cidade de Bilbao, na Espanha. Anterior à década de 1990, Bilbao era uma cidade industrial em declínio, com pouca visibilidade global. No entanto, com a construção do Museu Guggenheim em 1997, a cidade passou por uma transformação radical, adotando uma nova identidade baseada na cultura, arquitetura e inovação. A marca *Bilbao* foi projetada como um centro de arte e cultura contemporânea, atraindo milhões de turistas e mudando o perfil econômico da cidade, que passou de uma economia industrial em crise para um polo de serviços e turismo cultural. Esse processo, muitas vezes chamado de "Efeito Guggenheim", mostra como a criação de uma marca territorial erguida de forma planejada pode impactar o desenvolvimento regional, ao redefinir o papel de uma cidade no cenário global. A cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil, tentou implementar uma estratégia semelhante, buscando separar sua identidade (como capital) da identidade do Estado do Rio Grande do Sul (ALMEIDA, 2018). Embora essa tentativa não tenha obtido o êxito desejado, gerou um efeito significativo de mobilização entre *designers* e criativos locais, que se uniram em prol da construção de uma nova marca para a cidade, enfatizando suas singularidades e potencial cultural.

Além de seu impacto econômico, as marcas territoriais também têm um papel significativo na dinâmica cultural do desenvolvimento regional. Regiões com uma marca territorial estabelecidas a longo prazo conseguem mobilizar o capital cultural local e transformar suas tradições, história e práticas sociais em ativos simbólicos que agregam valor ao território. Um exemplo disso é o caso da Patagônia, que se posiciona como uma região selvagem, remota e preservada, atraindo turistas e investimentos para o ecoturismo e para produtos que carregam o rótulo de "naturais" ou "sustentáveis". A marca *Patagônia* reflete uma identidade territorial que valoriza a natureza intocada e o estilo de vida sustentável, promovendo um tipo de desenvolvimento econômico sustentável alinhado com os valores de preservação ambiental e identidade cultural.

No entanto, torna-se importante reconhecer que a construção de marcas territoriais também pode gerar tensões, conflitos e incompreensões sobre sua gestão (*place branding*). Ao mesmo tempo em que essas marcas promovem uma narrativa coesa sobre o território, as marcas territoriais podem excluir ou

marginalizar grupos sociais que não se alinham com a identidade projetada. Por exemplo, em projetos de desenvolvimento urbano em grandes cidades, como São Paulo ou Rio de Janeiro, as marcas territoriais frequentemente promovem a imagem de modernidade e inovação, enquanto as populações de baixa renda, que habitam favelas ou periferias, podem ser vistas como uma ameaça a essa imagem (ALMEIDA; ENGEL, 2017). Assim, a construção de marcas territoriais deve ser vista como um processo de (re)negociação de poder, onde diferentes grupos competem para definir a identidade de um território e os benefícios, incluindo os econômicos, que essa identidade traz ou projeta.

Logo, o desenvolvimento regional na perspectiva contemporânea pode reconhecer a importância das marcas territoriais como elementos integradores de identidades e narrativas locais. Essas marcas são mais do que ferramentas de marketing ou *branding*; sendo expressões simbólicas de relações de poder que moldam o futuro das regiões e suas dinâmicas de desenvolvimento. Ao criar espaços de poder simbólico, as marcas territoriais não apenas contribuem para a atratividade econômica das regiões, mas também podem promover a coesão social, cultural e política, ao construir narrativas que conectam os habitantes ao seu território e à sua história.

2.3. Perspectiva interdisciplinar da marca territorial

A marca territorial, conforme Almeida (2018), é um conceito que emerge da interseção de diferentes campos de estudo e, portanto, precisa ser compreendida sob uma perspectiva interdisciplinar. Trata-se de uma abordagem que integra disciplinas, tais como: geografia cultural, estudos urbanos, estudos culturais, comunicação, relações internacionais, geografia cultural e *place branding*, que, em conjunto, oferecem uma visão holística sobre como as marcas territoriais são criadas, geridas e utilizadas como ferramentas de identidade, poder e desenvolvimento regional.

A geografia cultural fornece uma base teórica importante para o entendimento da marca territorial, uma vez que estuda as formas como as práticas culturais moldam o espaço e, inversamente, como o espaço influencia as manifestações culturais. Segundo autores como Cosgrove (2002) e Corrêa (1989), o espaço não é apenas um cenário físico, mas também um produto de relações sociais, culturais e políticas. A marca territorial se insere nesse contexto ao ser construída a partir de significados culturais que os atores sociais atribuem a

um território específico, transformando-o em um espaço simbólico carregado de identidade.

O território é visto como um espaço dinâmico, constantemente ressignificado por seus habitantes e pelos atores que atuam nele (RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 1996). A marca territorial, portanto, é um reflexo das identidades territoriais que emergem dessas interações culturais, configurando o território como algo que vai além de sua delimitação física ou administrativa. O conceito de "territorialidades" é fundamental nessa discussão (RAFFESTIN, 1993), já que envolve a compreensão de como diferentes grupos sociais negociam o uso e o significado do espaço (SANTOS, 1996; HAESBAERT, 2016), influenciando a forma como o território é representado e consumido (ALMEIDA, 2018).

Os estudos urbanos, por sua vez, contribuem bastante para a compreensão das marcas territoriais ao examinar as transformações nos países, cidades e regiões em um contexto de globalização, gentrificação e planejamento urbano. O crescimento das cidades e o processo de urbanização global impulsionaram outras formas de apropriação e ressignificação do espaço urbano (LEFEBVRE, 1991), muitas vezes utilizando marcas territoriais como uma maneira de atrair investimentos, turismo e capital simbólico. Contudo, Almeida (2018) enfatiza que, muitas vezes, são utilizados apenas logotipos — ou seja, uma identidade visual para a cidade — sem que isso constitua, de fato, uma marca, já que os termos 'logotipo' e 'marca' têm significados diferentes, assim como o conceito de marca territorial. Na maioria das vezes, o que se observa são logotipos aplicados aos territórios, o que difere da marca territorial, que pressupõe uma gestão e dinâmicas específicas.

Autores como David Harvey (2005) e Henri Lefebvre (1991) oferecem uma visão crítica sobre a produção do espaço urbano, argumentando que as cidades não são apenas produtos do capital financeiro, mas também de ideologias e representações simbólicas que moldam a vida urbana. Nesse sentido, a marca territorial pode ser vista como uma ferramenta estratégica do planejamento urbano (ALMEIDA; REZENDE, 2021), usada tanto para valorizar áreas específicas de uma cidade quanto para reposicionar regiões urbanas no mercado global. Por exemplo, o conceito de regeneração urbana está muito próximo do desenvolvimento de marcas territoriais. Cidades que passaram por períodos de declínio econômico ou social frequentemente utilizam uma marca territorial para reabilitar sua imagem e atrair novos investimentos. Um caso desses é o projeto de regeneração urbana de Londres, onde a marca *Londres* foi promovida globalmente como uma cidade inovadora e culturalmente

diversificada, atraindo investimentos internacionais e reposicionando a cidade no cenário mundial. A marca territorial, nesse contexto, é uma maneira de articular narrativas urbanas que conectam história, cultura e inovação, criando outro significado para a cidade.

O *place branding*, por sua vez, é uma disciplina que fornece ferramentas práticas e conceituais para a gestão de territórios como marcas. Desenvolvido por Simon Anholt (2010), o *place branding* aplica os princípios do *branding* tradicional ao contexto dos lugares, sejam cidades, regiões ou países. A marca territorial é um desdobramento desse conceito, mas difere por sua ênfase nas relações de poder que moldam o território, como destacado por Almeida (2018). Além disso, *place branding* refere-se à gestão, enquanto marca territorial é o produto dessa gestão; portanto, os termos diferem.

O *place branding* envolve a criação de uma narrativa que possa ser utilizada para promover o lugar no mercado global, criando-lhe uma reputação positiva (ANHOLT, 2010). No entanto, a marca territorial vai além da lógica mercadológica ao incluir múltiplas dimensões, como a política e a cultural. A marca territorial é um ator social, que legitima discursos e práticas de apropriação do espaço por determinados grupos, servindo, muitas vezes, como uma forma de mediação entre as tensões de poder no território (ALMEIDA, 2018). Nesse sentido, o conceito de 'marca territorial no desenvolvimento regional' (ALMEIDA, 2018) se distingue por sua capacidade de captar as dinâmicas simbólicas e políticas que envolvem o uso do território, não apenas sua promoção econômica ou turística.

A interdisciplinaridade entre *place branding*, geografia cultural e estudos urbanos e culturais se torna mais evidente quando se examina como esses campos se cruzam na compreensão do conceito de marca territorial proposto por Almeida (2018). Enquanto o *place branding* oferece uma estrutura teórica para a construção de marcas, a geografia cultural e os estudos culturais e urbanos trazem as nuances políticas e sociais que dão forma ao território como um espaço vivido e disputado. A interação entre as disciplinas funda de certa forma o conceito de marca territorial, que se constitui a partir das relações diferentes conceitos, tais como identidade, território e poder.

A proposta de Almeida (2018) de uma marca territorial como um conceito multifacetado e interdisciplinar evidencia como diferentes áreas do conhecimento interagem para gerar uma compreensão mais profunda do fenômeno. A marca territorial se forma na intersecção entre as práticas culturais (geografia cultural), as dinâmicas urbanas e as tensões socioeconômicas (es-

tudos urbanos), e as estratégias de comunicação e marketing (*place branding*), incluindo as discussões dos estudos culturais que apresentam uma estrutura de poder advinda da cultura. É uma abordagem permite uma visão holística e crítica sobre o papel das marcas territoriais no desenvolvimento regional. Não se trata apenas de uma questão de promoção econômica, mas de um processo sociopolítico que envolve disputas por significado, identidade e poder *do* e *no* território, interna e externamente. Ao adotar uma perspectiva interdisciplinar, torna-se possível reconhecer que a marca territorial é ao mesmo tempo uma construção simbólica e uma ferramenta política, utilizada para mediar as relações entre os diferentes atores sociais que habitam e utilizam o espaço.

Por fim, a interdisciplinaridade também reflete a complexidade do território contemporâneo, que não pode ser reduzido a uma única dimensão. O território é, simultaneamente, um espaço físico, simbólico e político, e a marca territorial atua como uma síntese dessas múltiplas dimensões. Ao integrar as perspectivas da geografia cultural, dos estudos culturais e urbanos e do *place branding*, por exemplo, a marca territorial se apresenta como um conceito robusto, capaz de abordar as múltiplas camadas de significado sobrepostas que compõem o território e suas relações de poder a partir do desenvolvimento regional.

3. Resultados e discussões

No contexto do desenvolvimento regional, a marca territorial transcende seu papel convencional de ferramenta de marketing, assumindo o papel de ator social na formação de identidades regionais e na mediação das relações entre os diferentes grupos sociais que compõem o território. O conceito de 'ator social' que lhe é atribuído por Almeida (2018) parte da ideia de que a marca não é apenas um símbolo estático, mas um elemento dinâmico que interage ativamente com as realidades culturais, econômicas e políticas do espaço que ela representa e, consequentemente, delimita.

Ao ser concebida e difundida, a marca territorial participa da construção de narrativas sobre o território, sendo apropriada por atores sociais e influenciando como esses atores percebem e utilizam o espaço. Trata-se de um processo de apropriação que confere à marca territorial um caráter performativo em que ela não apenas reflete as características culturais e identitárias do lugar, mas também modela essas identidades ao articular uma visão plural

(e muitas vezes singular) do território. Assim, a marca se torna um mediador de identidades, agindo como um 'ator' que favorece a co-construção da identidade territorial ao interagir com discursos, políticas públicas e práticas socioculturais.

A perspectiva de marca como ator social está ancorada na interseção entre os estudos culturais, urbanos e de *branding*, que enfatizam o papel ativo que as marcas desempenham na organização simbólica e material dos espaços. Ao legitimar certas representações territoriais, a marca territorial consolida discursos e cria alinhamentos entre diferentes grupos de interesse, moldando assim as identidades territoriais e regionais. Ao fazê-lo, a marca territorial não apenas se apropria das narrativas históricas e culturais, mas também estabelece outros significados, que podem contribuir para a integração ou a exclusão de grupos sociais dentro desse território, ou seja, dentro do que Raffestin (1993) chamou de espaço delimitado por relações de poder.

Uma análise aprofundada da pesquisa documental e bibliográfica dos estudos de Almeida (2018; 2023; 2024) revela que as marcas territoriais também desempenham um papel importante na legitimação das relações de poder dos atores sociais. O processo produtivo da marca territorial (ALMEIDA, 2018) envolve a construção de narrativas sobre o território que frequentemente refletem e reforçam as agendas dos grupos dominantes. Assim, a marca territorial, enquanto ator social, delimita quais vozes e representações são amplificadas ou marginalizadas no processo de apropriação e uso do território.

Ao mapear as relações de poder, evidencia-se que a marca territorial atua como um poderoso mecanismo de legitimação simbólica. Por meio do *branding*, as relações de poder existentes são reproduzidas e reforçadas, já que a marca geralmente espelha os interesses daqueles que detêm os recursos econômicos e políticos necessários para influenciar a imagem pública do território. Como observado por Almeida (2018), a marca territorial não é neutra: ela é um artefato criado por atores sociais específicos que selecionam aspectos culturais, identitários, políticos e econômicos para destacar na representação pública do espaço.

As marcas territoriais muitas vezes ocultam as complexidades internas de um território, como a exclusão social ou a desigualdade econômica, em favor de uma narrativa idealizada e coerente com os objetivos dos grupos dominantes. Tal situação pode ser observada no estudo de caso de *Porto Alegre Multicity* (ALMEIDA, 2018), onde a narrativa da multiculturalidade privilegiava grupos menos evidentes na cultura hegemônica gaúcha, potencialmente

impactando os grupos dominantes. Assim, a marca territorial contribui para a naturalização das relações de poder, consolidando uma visão homogênea do território que beneficia determinados atores sociais, inserindo-se em um processo de disputas e acordos entre diferentes grupos, sejam eles hegemônicos ou não.

Os resultados da análise do estudo de Almeida (2018) evidenciam que a marca territorial, ao atuar como ator social e legitimar relações de poder, está diretamente presente nas discussões do desenvolvimento regional. Contudo, essa contribuição é ambivalente. Por um lado, a marca territorial pode promover o desenvolvimento econômico ao atrair investimentos, melhorar a infraestrutura e fortalecer a identidade regional de maneira a aumentar o engajamento da população local. A marca, como parte de uma estratégia de *branding* territorial, tem o potencial de mobilizar recursos e dinamizar setores da economia, como o turismo, a cultura e a tecnologia, como observado em várias marcas territoriais reconhecidas ao redor do mundo.

Por outro lado, a marca territorial também pode reproduzir desigualdades, favorecendo certos grupos sociais e marginalizando outros. Ao privilegiar determinadas representações e discursos, a marca pode consolidar as disparidades territoriais existentes, reforçando as assimetrias entre diferentes áreas da região e entre grupos de distintas classes sociais. A marca territorial, ao legitimar as narrativas dos atores dominantes (hegemônicas), pode perpetuar a concentração de poder nas mãos de elites econômicas e políticas locais, comprometendo assim o caráter inclusivo do desenvolvimento regional e da própria marca territorial.

Um aspecto central é a análise crítica da marca territorial como um instrumento de legitimação simbólica. A pesquisa de Almeida (2018) revela que a marca territorial é, em última instância, um discurso construído, cuja aceitação e disseminação dependem da capacidade persuasiva dos atores sociais dominantes de controlar a narrativa sobre o território. Ao selecionar elementos da cultura local, identidade e história, os atores envolvidos no processo de *branding* territorial estão, na prática, definindo o que é "autêntico" e "representativo" daquele espaço. A autenticidade, como apontado por Benjamin (1994), é muitas vezes fabricada para atender às demandas econômicas e turísticas, em detrimento de uma representação mais fiel e inclusiva do território. Essa situação pode resultar em uma narrativa fictícia sobre o espaço, conforme discute Hobsbawm (1984), ao abordar o conceito de tradições inventadas.

A marca territorial, portanto, atua como uma ferramenta de poder simbólico, capaz de criar e manipular significados dentro do território. Por intermédio desse tipo de marca, certos valores e interesses são naturalizados e apresentados como intrínsecos ao território, enquanto outros são suprimidos ou marginalizados. Trata-se de um processo particularmente evidente ao analisar as marcas territoriais que enfatizam o desenvolvimento econômico, como *Porto Alegre Multicity*, que promoveu a cidade em torno do megaevento esportivo da Copa do Mundo de 2014. Embora a marca tentasse discutir a diversidade cultural local, deixou de lado questões mais sensíveis, como a desigualdade social e a segregação espacial. Contudo, mesmo sendo mais complexa que a marca de um produto de consumo, a marca territorial continua a ser uma marca e, portanto, apresenta características de simplificação que a limitam na abordagem das complexidades do território.

Desta forma, ao se posicionar como um elemento central na narrativa territorial, a marca territorial molda percepções, promove agendas e influencia o desenvolvimento regional, tanto em termos simbólicos quanto materiais. Entretanto, essa função é ambivalente: se, por um lado, a marca territorial pode promover o desenvolvimento e fortalecer a identidade territorial e regional, por outro, ela pode exacerbar desigualdades, legitimar relações de poder excludentes e reproduzir assimetrias dentro do território. Assim, o estudo das marcas territoriais no desenvolvimento regional, sob uma perspectiva interdisciplinar e considerando-as como produtos culturais, como apontado por Almeida (2018), é uma discussão recente que requer mais abordagens críticas e abrangentes, reforçando a importância da citada pesquisa. É fundamental ainda levar em consideração as complexidades das relações entre identidade, poder e território no contexto do desenvolvimento regional, indo além do caráter econômico com que essas marcas são frequentemente associadas na literatura especializada.

Considerações Finais

Este ensaio teórico explorou o conceito de marca territorial e sua relação com o desenvolvimento regional, adotando uma perspectiva interdisciplinar fundamentada na tese de doutorado de Almeida (2018). Discutiu-se o surgimento da marca territorial como uma construção simbólica que vai além de sua função mercadológica/econômica, assumindo um papel de protagonismo

na mediação das relações socioterritoriais. Demonstrou-se que, diferentemente da marca-lugar e marca-regional; a marca territorial incorpora elementos de identidade, cultura e poder, sendo utilizada como uma ferramenta estratégica para legitimar discursos e moldar as percepções sobre os territórios.

A discussão teórica proposta abordou a marca territorial como um ator social na construção das identidades territoriais e regionais, influenciando as dinâmicas de poder ao consolidar certos discursos e marginalizar outros. No contexto do desenvolvimento regional, a marca territorial funciona como um mediador simbólico, integrando ou excluindo diferentes atores sociais a partir de suas representações e visões sobre o território. Também foram exploradas as contribuições teóricas interdisciplinares na compreensão do fenômeno da "marca territorial no desenvolvimento regional" (ALMEIDA, 2018).

O cenário retratado, apresenta a marca territorial como um elemento estratégico na legitimação das relações de poder dos atores sociais, refletindo as dinâmicas de quem controla a narrativa simbólica do território. O estudo de caso de *Porto Alegre Multicity* e outros apresentados neste trabalho, exemplificou como as marcas territoriais podem reforçar certas visões sobre o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que silenciam outros aspectos socioterritoriais. O estudo demonstrou que há um papel estratégico que as marcas territoriais desempenham na mediação entre diferentes grupos sociais e seus interesses em comum. Ao enfatizar determinadas narrativas, as marcas contribuem para a criação de uma identidade territorial que pode ser apropriada ou contestada pelo conjunto de atores envolvidos num dado espaço. Dessa forma, a marca territorial não apenas molda a percepção externa do espaço, mas também influencia as dinâmicas internas (e externas) de poder e desenvolvimento territorial e regional.

Assim, chama-se a atenção para a ambivalência da marca territorial. Embora seja uma ferramenta poderosa para promover o desenvolvimento regional, seu uso pode, paradoxalmente, reforçar as desigualdades e excluir certos grupos sociais. A legitimação das relações de poder e o controle simbólico sobre a identidade territorial frequentemente favorecem os atores mais influentes no cenário político e econômico, deixando pouco espaço para a representação de minorias ou de realidades mais complexas do território. Portanto, a marca territorial pode ser vista como um instrumento que não apenas promove o território, mas também molda ativamente suas dinâmicas internas e externas, exigindo uma reflexão crítica por parte dos gestores públicos e acadêmicos sobre o impacto dessas representações. Por fim, enfatizou-se que a

marca territorial ultrapassa os estereótipos de sua associação frequente com a economia e o turismo, servindo também como um instrumento que delimita o espaço coletivo por relações de poder, enquanto legitima o discurso dos atores sociais sobre o espaço que a marca representa.

Referências

AAKER, David. **Criando e administrando marcas de sucesso**. São Paulo: Futura, 1996.

ALMEIDA, G.G.F. **A identidade territorial gaúcha no branding das marcas regionais: Caso da marca da cerveja Polar**. 2015. 175f. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil, 2015. http://hdl.handle.net/11624/798

ALMEIDA, G.G.F. **Marca territorial como produto cultural no âmbito do desenvolvimento regional: O caso de Porto Alegre, RS, Brasil.** 2018. 277f. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Brasil, 2018. http://hdl.handle.net/11624/2246

ALMEIDA, G.G.F. Unraveling Power Relations: An Analytical Matrix for Territorial Brands. **Sustainability**, v.16, n.2795, 2024.

ALMEIDA, G. G. F.; ENGEL, V. A cidade-mercadoria e o marketing urbano na (re)construção da imagem dos espaços públicos: O caso da marca da cidade do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.19, n.1, p. 89-105, 2017. https://doi.org/10.22296/2317-1529.2017v19n1p89

ALMEIDA, G.G.F.; REZENDE. Marca territorial e cidade digital estratégica: O caso de Porto, Portugal. **Análise Social**, lvi (2.º), n. 239, p. 284-306, 2021. https://doi.org/10.31447/as00032573.2021239.04

ANHOLT, S. **Places**: identity, image and reputation. Palgrave Macmilan, Hampshire, GB, 2010.

BENJAMIN, W. **A obra de arte na era de sua reprodutibilidade técnica**. Obras escolhidas: Magia e técnica, arte e política. 6 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

CASTELLS, M. **O poder da identidade**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989.

COSGROVE, D. A geografia está em toda parte: cultura e simbolismo nas paisagens humanas. In: CORRÊA, R. L.; ROSENDAHL, Z. (Orgs.). **Paisagem, tempo e cultura**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, p. 92-122, 2002.

DU GAY, P. et. al. **Doing Cultural Studies**: The Story of the Sony Walkman. Londres: Sage, 1997.

FEIJÓ-DE-ALMEIDA, G. G. Strategies of territorial brands in the representation and reputation of territories in the context of regional development. **EURE** (Santiago), v. 49, n. 146, p. 1-20, 2023. https://dx.doi.org/10.7764/eure.49.146.05

HAESBAERT, R. A dimensão geográfica da cultura: território e identidade como categorias da prática sociopolítica. **Anais...** Seminário Estudos Culturais e Interlocuções Interdisciplinares: relações entre Cultura e Desenvolvimento Regional, 2, jul., Santa Cruz do Sul, 2016.

HAESBAERT, R. Identidades territoriais: entre a multiterritorialidade e a reclusão territorial (ou: do hibridismo cultural à essencialização das identidades). In: ARAUJO, F. G.; HAESBAERT, R. (Org.). **Identidade territórios**: questões e olhares contemporâneos. Rio de Janeiro, p. 33-56, 2007.

HALL, S. **Da Diáspora**: identidades e mediações culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume Editora, 2005.

HOBSBAWN, E. **A invenção das tradições**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LUCARELLI, A. Place branding as urban policy: the (im)political place branding, **Cities**, v.80, p. 12-21, 2018. https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.08.004

MASSEY, D. A global sense of place. In: Massey, D. **Space, place and gender**. Oxford: Poloty, p. 146-156, 1994.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do sul. **Raízes**, v. 24, n. 01 e 02, jan./dez., p. 10–22, 2005.

PERROUX, F. A Unidade Motriz na Região e a Região Motriz. La Empresa Motora em una Região e a Região Motora. **Anais**... Seminário sobre Pólos de Desenvolvimento. Recife: MECOR-SUDENE, Volume III. Citado de Separata da Revista Brasileira de Ciências Sociais, Universidade de Minas Gerais, v. 1, n.1, novembro, 1966.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

TUAN, Y.F. **Espaço e lugar**: a perspectiva da experiência. São Paulo: Difel, 1983.

VYGOTSKY, L. **Pensamiento y lenguaje**. Barcelona: Paidós, 1995.

WILLIAMS, R. **Cultura e Materialismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

As diferentes faces da política pública nacional do Microempreendedor individual (MEI)

Elia Denise Hammes

A transformação do capitalismo no século XX, com acumulação flexível do capital, exige um modelo de liberalismo econômico para que o capital possa "flutuar" sobre o território global, sem encontrar cláusulas de barreira na legislação nacional dos países que impeçam o capital global de escolher determinados territórios para explorar. O capital exige "livre trânsito" sobre e entre os territórios, verificando-se uma verdadeira erosão da soberania nacional, até porque muitas dessas empresas globais possuem orçamentos que superam a de muitos Estados-nação.

As novas tecnologias da informação possibilitam o deslocamento dos fluxos financeiros em escala global e em tempo real (SIQUEIRA, 2008). Essa flexibilidade na circulação global do capital é vista por Harvey (2011) como a mais importante característica da dimensão econômica da globalização, pois, nas palavras de Siqueira (2008, p. 12) "evidencia, mais do que em qualquer outro lugar, a nova organização do capitalismo através da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis, possibilitadas pela inovação tecnológica".

Esse cenário mostra uma sociedade cada vez mais diferenciada, fragmentada e conflitiva e de um Estado obrigado a desempenhar tarefas múltiplas e, na maioria das vezes, contraditórias, enfraquecendo os pilares do Estado nacional, que se vê compelido a inflacionar a normatização, criando leis circunstanciais e regulamentos de necessidade condicionados por conjunturas

políticas, econômicas e sociais bastante específicas e transitórias, seguindo a velocidade e a intensidade da produção (FARIA, 2015).

> Esse sistema normativo emergente cresce e se consolida a partir de uma tensa e intrincada pluralidade de pretensões basicamente materiais; pretensões, por exemplo, das lideranças sindicais, no sentido de ampliar o alcance dos direitos trabalhistas e das normas de caráter "social", contrapondo-se àquelas oriundas do sistema econômico com o objetivo de "flexibilizar" e "desligalizar" essa legislação protetora, postulando que ela colide com os imperativos lógico-objetivos das relações de produção no âmbito do capitalismo. (FARIA, 2015, p.04).

Nas relações de produção, no âmbito do capitalismo, os valores normativos estão vinculados a valores que perpassam por todo o globo, conferindo-lhes uma ideia de constituição de normas cosmopolitas, mas a constituição de normas internacionais, denominadas de *lex mercatória*, também se submetem à lógica do capital internacional. Nesse mesmo sentido, Sarmento (2001, p. 160) assinala:

> os agentes econômicos vão criando um direito comum - a *Lex Mercatória* permeado pela racionalidade própria do mercado, e que, formal ou informalmente, vai se impondo aos Estados. A ideia do monopólio da produção do direito pelo Estado distancia-se cada vez mais da realidade, e o ordenamento jurídico vai tornando-se policêntrico, acolhendo regras engendradas por atores privados ou por entidades supranacionais.

Daí a expressão de Milton Santos quando afirma que "a ordem mundial é cada vez mais normativa" (SANTOS, 2006, p. 152). Num mundo globalizado, isso supõe, para entender o espaço, a necessidade de ir além da função localmente exercida pelas normas e de também considerar suas motivações, que podem ser distantes e ter até mesmo um fundamento planetário (SANTOS, 2006).

Ainda referindo-se à globalização, Santos afirma que "num dado momento, o 'Mundo' escolhe alguns lugares e rejeita outros e, nesse movimento, modifica o conjunto dos lugares, o espaço como um todo" (2006, p. 229), o que pode ser imputado a grandes conglomerados econômicos, que, de forma verticalizada, escolhem se instalar em determinado território, alterando e normando a realidade local.[1]

[1] Nesse sentido, referindo-se à sociedade capitalista, "Yves Dezalay aponta em seu livro Marchands de

Considerando as escolhas feitas pelo capital, Benko (1999, p. 78), citando Perroux, destaca que: "O crescimento não aparece em todo o lado ao mesmo tempo; manifesta-se em pontos ou polos e crescimento de intensidade variável; difunde-se através de diversos canais e com efeitos terminais variáveis sobre o conjunto da economia." Ainda de acordo com o autor, o crescimento econômico não se verifica em toda a parte e simultaneamente, é pontual e dinâmico e difunde-se em função da estrutura espacial e industrial do país, da região e da rede urbana.

> O crescimento regional depende do crescimento que começa nos centros urbanos e da difusão desse crescimento; o crescimento nacional depende exclusivamente do desempenho econômico das regiões, tal como este depende dos centros urbanos que as constituem. (BENKO, 1999, p. 79).

Ainda segundo esse autor, "o crescimento é gerado pelas atividades básicas e pelo efeito multiplicador dessas sobre as atividades residenciais" (BENKO, 1999, p. 79), ou seja, faz-se menção de uma indústria industrializante, o que se compreende como sendo uma planta produtiva. Uma vez instalada em determinada região, gera inúmeras outras atividades ao seu entorno, e, naturalmente, faz crescer economicamente tal região. Assim, o Estado nacional se desenvolve por meio de polos de crescimento, sendo, assim, um crescimento desequilibrado no território.

Para Roth (ROTH, 2015, p.19-20), "O Estado Nacional já não está capacitado a impor soluções, seja de um modo autoritário ou seja em negociação com os principais atores sócio-políticos nacionais, aos problemas sociais e econômicos atuais." Para ele, uma das principais causas dessa crise de regulação encontra-se no fenômeno de globalização [...]. Essa interdependência dos Estados influi na definição das políticas internas de cada Estado. Apoiado em Dunn[2] (1993), aponta quatro rupturas com a ordem mundial passada.

De acordo com Roth (2015), a primeira ruptura está relacionada à capacidade estatal de garantir a segurança dos cidadãos e a integridade territorial. "Com o fim da Guerra Fria, passamos de um modelo de segurança coletiva bipolar, que garantiu a sobrevivência dos Estados, a um modelo multipolar

droit, cujo subtítulo – a reestruturação da ordem jurídica internacional pelas multinacionais do direito – é bastante elucidativo do processo de potencialização das corporações". (ANTAS, 2005, p. 48).

[2] J. Dunn. Political Science, Political Theory and Policy-Making in na Interdependent World, "Government and Opposition", vol. 28, n. 2, London, 1993, pp.242-260.

muito mais complexo e instável, que necessita de uma nova definição de alianças." (ROTH, 2015, p.18).

A segunda ruptura está relacionada à globalização da economia. "O desenvolvimento das forças econômicas a um nível planetário diminui o poder de coação dos Estados Nacionais sobre estas." (ROTH, 2015, p.18). Isso confirma a tese de Santos (2006) de que a ordem mundial, especialmente econômica, é cada vez mais normativa, interferindo diretamente nos territórios nacionais.

> A mobilidade acrescida aos meios de produção e às operações financeiras, o crescimento dos intercâmbios e a internacionalização das firmas, impossibilitam a aplicação de políticas do tipo keynesianos em um só país. O Estado está limitado em suas políticas fiscais e intervencionistas (em termos de alcance interno) pelas coações da competência econômica mundial. Uma política econômica e social Keynesiana isolada está condenada ao fracasso. (ROTH, 2015, p.18).

Mas além do aspecto econômico, que interfere diretamente sobre o território, há aspectos políticos que derivam também da globalização e que podem ser tomados como rupturas. Nesse sentido, Roth indica a terceira ruptura, que deriva da internacionalização política do Estado. A participação dos Estados em um número de organizações internacionais de todo o tipo (União Europeia-EU; Organização das Nações Unidas-ONU, Fundo Monetário Internacional-FMI, entre outros) "influi também sobre os processos políticos internos. A necessidade de uma gestão global de muitos problemas (meio-ambiente, oceanos, pesca...) obriga os Estados a coordenar suas políticas" (ROTH, 2015, p.18).

Nesse aspecto, concordam Silva e Saliba (2015), para quem não há como negar que a globalização erodiu fronteiras nacionais e enfraqueceu a soberania do Estado nacional, relativizando parte de seu poder no interior de suas fronteiras em prol de instituições internacionais como FMI e Organização Mundial do Comércio-OMC, que passaram a influenciar fortemente as diretrizes de política econômica interna.

Roth (2015, p. 18-19) aponta como quarta ruptura, o desenvolvimento do direito internacional antes débil de poder coerção, e atualmente "institui-se cada vez mais como princípio normativo superior, que permite os indivíduos reivindicar sua aplicação ou denunciar sua violação pelo Estado", exemplificando com o tratado de Maastricht, Corte Europeia dos Direitos do Homem,

além da "multiplicação dos tratados de cooperação econômica (Mercosul, Nafta, CEE, Asean...) reflete também esse fenômeno".

Por fim, para Roth (2015), todas essas rupturas têm por consequência, uma perda da soberania e da autonomia dos Estados nacionais na formulação de políticas públicas internas e com a diminuição dos seus poderes de coação, o Estado nacional precisa compartilhar com outras forças que transcendem o nível nacional.

Nessa seara, apontamos ainda o rol dos acordos internacionais aceitos pelos Estados nacionais, como o Consenso de Washington[3], cujo ato formal do qual se originou ocorreu em novembro de 1989, na capital dos Estados Unidos, em que se reuniram funcionários do governo norte-americano e dos organismos financeiros internacionais ali sediados - FMI, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID - especializados em assuntos latino-americanos. Também participaram diversos economistas latino-americanos que relataram a experiência de seus países. O objetivo do encontro, convocado pelo *Institute for International Economics*, era proceder a uma avaliação das reformas econômicas empreendidas nos países da região a partir de elementos básicos de uma proposta neoliberal (BATISTA, 1994).

A proposta do Consenso de Washington abrangeu dez áreas: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma tributária; 4. Liberalização financeira; 5. Regime cambial; 6. Liberalização comercial; 7. Investimento direto estrangeiro; 8. Privatização; 9. Desregulação; e 10. Propriedade intelectual. Corroborando a visão de Milton Santos (2006), de que o território é cada vez mais normado por forças mundiais, políticas e econômicas, as propostas do Consenso de Washington nas dez áreas a que se dedicou, segundo Batista (1994, p. 18), convergem para dois objetivos básicos:

> por um lado, a drástica redução do Estado e a corrosão do conceito de Nação; por outro, o máximo de abertura à importação de bens e serviços e à entrada de capitais de risco. Tudo em nome de um grande princípio: o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas.

Para o Consenso de Washington, o combate à inflação era o objetivo maior a ser perseguido, "a qualquer preço, ou seja, à custa do emprego, do salário, do desenvolvimento - contemplam-se todas as sortes de renúncia à

[3] Íntegra do documento disponível em <http://unctad.org/en/docs/wir2000_en.pdf>. Acesso em: agosto de 2024.

autonomia nacional" (BATISTA,1994, p.18). Ainda de acordo com Batista (1994, p.18):

> O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reforma sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas.

Na intenção de atingir um "livre trânsito" do capital sobre os territórios, a proposta neoliberal que vem explicitada nas negociações multilaterais da Rodada Uruguai da OMC e no Consenso de Washington implica na obrigação de aceitar "o capital estrangeiro sempre que este desejar investir na prestação de serviços que exijam presença local ou a exploração de recursos naturais *in situ*" (BATISTA, 1994, p. 23-24).

A exemplo do Consenso de Washington inúmeras outras ações globais são desencadeadas em favor do capital, impondo aos Estados a adequação de sua legislação nacional aos preceitos estabelecidos pelas propostas neoliberais globais. Não raras as vezes, a população brasileira contemplou, na imprensa nacional, as cartas de intenções de diferentes governos federais junto ao FMI[4], para a liberação de altos montantes de recursos para socorrer a economia nacional. Ações, na maioria das vezes, lideradas pelo Poder Executivo, que, diante da necessidade de dar respostas cada vez mais rápidas e eficazes à questão econômica, administrativa, comercial e financeira, exercem um papel controlador, diretivo, coordenador, indutor e planejador (FARIA, 2015, p. 07).

O papel do Estado repercute na distância crescente entre a legislação e a realidade, as dificuldades da aplicação dos programas estatais, "a interpenetração entre domínios públicos e privados provocam reflexões e ensaios de novas práticas administrativas, jurídicas e políticas" (ROTH, 2015, p. 15).

Nesse cenário, o atual Estado tem que levar em consideração a situação internacional para promulgar leis de caráter nacional, bem como o Estado

[4] Ver também sobre as cartas de intenções ARRUDA, Marcos; ARAÚJO, Pedro Quaresma de. Governo Lula e o acordo com o FMI: Existem alternativas, Rio de Janeiro: PACS. 2003. Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2012/12/FMI.pdf>. acessado em agosto de 2024.

muda seu modo de atuar adotando uma legislação mais flexível, também chamado de direito reflexivo, com leis incitativas, mesas redondas, contrato negociado, *gentlemen agrément,* leis de base (ROTH, 2015). Ainda de acordo com o mesmo, "o Estado perde sua pretensão na detenção do monopólio de promulgar regras. A internacionalização e a maior mobilidade das empresas comerciais e dos meios de produção permitem àquelas 'jogar' com maior facilidade e eficiência com as diferentes legislações nacionais" (ROTH, 2015, p. 21).

> O direito nacional adquire de maneira ampliada a forma do direito internacional. A legislação nacional perde seu caráter detalhista para limitar-se a um direito mais geral e flexível (leis de base, diretivas, leis de incitação, recomendações...), de suscetível de engendrar uma particularização e uma privatização de regulação jurídica. (ROTH, 2015, p. 21).

As alterações contemporâneas da legislação nacional com a finalidade de alinhar-se ao cenário global e eliminar barreiras nacionais para o capital transitar livremente, trata-se de um processo que vem progredindo ao longo de décadas e vem ganhando territórios. A partir desse cenário, políticas públicas nacionais, como a do Microempreendedor Individual, constituída a partir da Lei Complementar 128/2008, pode ser analisada por uma perspectiva crítica em um contexto mais amplo, que ultrapassa as fronteiras do território nacional, como faremos nos próximos tópicos.

1. O cenário global e a eliminação de barreiras legais nacionais

A globalização tem repercutido muito na construção do Estado de Direito do País, exigindo de suas normas internas uma adequação ao mercado internacional com os valores prolatados internamente. Áreas do direito nacional, como é o caso do direito empresarial, reconhecem que uma das características que norteiam o direito empresarial brasileiro é o cosmopolitismo, fundado no lucro, a mais pura materialização do capitalismo. Para Requião (2012), os comerciantes (hoje denominados empresários) constituem um só povo diante da persecução do lucro, que é a sua finalidade precípua desconhecendo fronteiras. A partir da direta interferência de características que extrapolam as fronteiras do país e vinculam todas as empresas, é possível compreender Milton Santos, que, a partir da ótica da globalização, reconhece que as próprias

exigências do intercâmbio internacional fazem nascer "uma *lex mercatória* fundada sobre as leis do mercado e seu acompanhamento jurídico" [...] e onde ao lado dos "direitos nacionais e do direito internacional público, os operadores privados - mais ou menos de acordo com o Estado - organizam o seu sistema de normas e progressivamente as impõem" (SANTOS, 2006, p. 152).

Tal questão repercute no Brasil, que, viveu na segunda metade da década de 1950, um forte movimento de crescimento econômico, com ênfase nas grandes empresas. Segundo Singer (1977, p.99),

> este período ficou marcado pelos empreendimentos do então presidente Juscelino Kubitscheck: mudança da capital para o planalto central, construção de extensa rede rodoviária interligando Brasília às várias regiões do país, implantação da indústria automobilística, expansão da siderurgia, construção de grandes usinas hidrelétricas, etc.

O fomento aos grandes empreendimentos, que pudessem mostrar grande crescimento econômico, no Brasil, deve também muito à indústria automobilística e de bens duráveis, que também fomentaram a urbanização das cidades com o pleno objetivo de fomentar o transporte individual por automóveis, deixando num segundo plano o transporte em massa que, a propósito, até os dias atuais recebe poucos investimentos (SINGER, 1977). O desenvolvimento, nesse período, era mensurado pela fumaça das chaminés das grandes empresas, que não possuíam qualquer preocupação com a sustentabilidade do território e a responsabilidade social.

Como menciona Limonad, o Brasil, no século XX, mudou "sua cara". De um país com traços predominantemente rurais, com uma industrialização quase incipiente, para um país urbanizado e industrializado. E segue afirmando que o Estado, responsável direto pela implementação das políticas, desde a última década do século XX "converteu-se em promotor e financiador do planejamento, implementado em parceria com iniciativas privadas, com o objetivo de inserir e articular o país aos fluxos globais e torna-lo competitivo internacionalmente" (LIMONAD, 2004, p. 60). Destaca ainda a autora programas de governo como "Brasil em Ação" e "Avança Brasil", do governo de Fernando Henrique Cardoso-FHC, que definiram eixos de integração e polos de investimento, contexto em que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES passou a desempenhar um papel fundamental na articulação da relação Estado-empresa (LIMONAD, 2004).

Recursos públicos de grande monta foram utilizados para fomentar novos e grandes empreendimentos. Já os empreendimentos de pequeno porte econômico ficaram sem investimentos e sem zelo do Estado, com forte tendência de migração para a informalidade, tendo sido todos os recursos deslocados para a aceleração do crescimento em áreas novas e que se tornaram prioritárias. Nesse aspecto, Singer (1977) já apontava que o artesanato e as pequenas indústrias não conseguiram resistir à concorrência da grande empresa. Também aponta a indústria têxtil no Nordeste, que já vinha se mostrando obsoleta, como grande vítima desse processo de industrialização "em massa", eleito como prioridade pelos planos econômicos e de governo.

A esse respeito, é interessante a passagem de Singer em sua obra "A Crise do Milagre":

> é curioso notar que após uma década de intensa industrialização, a participação da indústria de transformação no emprego total caiu de 9,4% em 1950 para 8,8% em 1960. **Embora esse número total de empregos industriais tenha crescido de 1.608.309 para 2.005.775, neste período, ele cresceu menos que o emprego total, o que só pode ser explicado pelo fato de que a redução do emprego artesanal e na pequena indústria compensou, em parte, o crescimento certamente impetuoso do emprego na grande indústria**. Esta foi a grande favorecida pela industrialização acelerada; não apenas porque as obras rodoviárias lhe favoreciam, pela primeira vez, um mercado nacional unificado onde se expandir, mas também para usufruir de infindável série de favores, que iam desde isenções fiscais até economias externas subsidiadas pelos cofres públicos, sem falar em créditos a longo prazo e juros reais negativos. (SINGER,1977, p.101, grifo nosso).

Outro aspecto que merece ser mencionado, que também repercute no "abandono" dos pequenos empreendedores, é a entrada de capital estrangeiro no Brasil, cujos investimentos, quase em sua totalidade, vêm para fomentar grandes empreendimentos. Na política de aceleração do crescimento, especialmente no período do governo Juscelino Kubitschek-JK, exigia-se a ampliação das importações de equipamentos e de *know-how* diante da falta de tecnologia nacional. O contexto político, social e econômico da Europa e dos Estados Unidos, especialmente, permitia perspectivas cada vez melhores de investimentos estrangeiros por meio de investimentos diretos, facilitados pelo Estado brasileiro, o que facilmente explica que parte significativa dos ramos

industriais que estavam sendo implantados no Brasil, sobretudo a indústria automobilística, de tratores, de construção naval, de material elétrico e eletrônico, entre outros, foi, desde o início, dominada por subsidiárias das multinacionais (SINGER,1977).

Esse cenário contribui para o aumento da informalidade, seja na condição de pequena atividade empresarial, seja na condição de trabalhador subordinado, além de interferir diretamente na construção do Estado Democrático de Direito, no caso do Brasil. Para Faria (2009, p. 55),

> uma parte significativa do direito positivo do Estado, [...], hoje vem sendo "internacionalizada" pela expansão da normatividade autoproduzida pelos conglomerados empresariais e pelo sistema financeiro e por suas relações intersticiais com as inúmeras regras e procedimentos emanados dos diferentes organismos multilaterais.[...] e como consequência, está sendo substituída pelo veloz crescimento do número de normas paralelas no plano infranacional, na medida em que cada corporação empresarial e as cadeias produtivas em que estão inseridas tendem a criar as regras de que precisa e jurisdicizar suas respectivas áreas e espaços de atuação segundo suas conveniências.

Mais recentemente esse movimento do poder do mercado global sobre a legislação interna do Brasil se intensifica com alterações realizadas na Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, a fim de promover a remoção do seu conteúdo nacionalista, extinguindo certas restrições existentes ao capital externo, o que é também chamado de "realinhamento constitucional" por Sarmento (2001). Segundo o autor, "A Constituição brasileira de 1988 foi editada num contexto de verdadeira catarse cívica" (SARMENTO, 2001, p. 162), com ampla participação popular durante o seu processo de elaboração constituinte, mas foi pega no contrapé pela onda neoliberal que varreu o mundo, e que se intensificou com a queda do Muro de Berlim, o que resultou em inúmeras emendas constitucionais a fim de realinhar as normas (constitucionais e por consequência as normas infraconstitucionais) internas do País, ao cenário internacional.

Autores como Sarmento (2001), Silva e Saliba (2015) são unânimes ao afirmar que a partir de 1995, o governo federal, sob o comando de FHC, com amplo apoio de bancada parlamentar, iniciou um cicIo de reformas na ordem constitucional econômica brasileira, afinado com as propostas do Consenso de Washington, envolvendo a extinção de certas restrições existentes ao ca-

pital estrangeiro, removendo o conteúdo nacionalista da Constituição Federal brasileira.

Entre as reformas, os autores apontam a Emenda Constitucional de nº 5 de 1995, que tratou do fim do monopólio do gás canalizado; a Emenda Constitucional 6/1995, que eliminou o tratamento jurídico privilegiado concedido às firmas brasileiras de capital nacional; a Emenda Constitucional nº 7, também de 1995, autorizou que embarcações estrangeiras explorassem a navegação de interior e de cabotagem no País, conforme a nova redação do parágrafo único do artigo 178, do texto constitucional. Além da flexibilização de monopólios estatais telecomunicações e o petróleo, por meio das Emendas Constitucionais de nº 8 e 9, respectivamente.

Ainda seguindo a onda liberalizante baseadas no Consenso de Washington, o foco era o crescimento econômico ancorado na ordem neoliberal. O lema era de mais mercado e menos Estado intervindo na economia, por meio de um conjunto de medidas econômicas que se conectam ao propósito de reduzir o tamanho do Estado e promover maior abertura econômica para bens, serviços e fluxo de capitais em nome do grande princípio: a soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas, tanto internas quanto externas (BATISTA, 1994). Ainda de acordo com o autor

> não se discutia mais apenas, por conseguinte, se o Estado devia ou podia ser empresário. Se podia, ou devia, monopolizar atividades estratégicas. Passou-se simplesmente a admitir como premissa que o Estado não estaria mais em condições de exercer um atributo essencial da soberania, o de fazer política monetária e fiscal. (BATISTA, 1994, p. 09).

Nesse contexto, coadunava-se o teor do art. 173 da Constituição Federal do Brasil, que afastava o papel de Estado empresário, autorizando o Estado, a explorar, de forma direta, atividade econômica apenas quando imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo.

Chegou-se a discutir, inclusive, se teria o Estado competência até para administrar responsavelmente "recursos naturais em seu território, sempre que, como no caso da Amazônia, viessem a ser considerados em nome do equilíbrio ecológico mundial, um 'patrimônio da humanidade'" (BATISTA, 1994, p. 09). Sugerindo, em relação aos bens naturais, um regime de co-gestão com participação de organismos multilaterais e de organizações não governamentais dos países desenvolvidos (BATISTA, 1994).

Em paralelo a tais discussões, ocorreu "um amplo programa de privatizações promovido pelo Estado brasileiro, que importou na alienação do controle de empresas estatais até então tidas como altamente estratégicas para o país, como a Vale do Rio Doce e a Telebrás" (SARMENTO, 2001, p. 162).

Também a exemplo disso, grupos privados buscavam junto ao STF, a quebra do monopólio de serviços prestados de Estado, numa franca tentativa de forçar a sua diminuição, garantindo ao mercado maior poder de atuação. Exemplo disso ocorreu por meio da Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, de nº 46, ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Distribuição – Abraed, em novembro de 2003, com a finalidade de quebrar o monopólio do Estado brasileiro de entrega de correspondências, hoje realizada por meio da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT. Os argumentos não aceitos pelo STF regiam-se pelo fundamento da livre iniciativa; livre exercício de qualquer oficio, trabalho ou profissão, livre concorrência, inexistência de monopólio constitucional postal prevista na Constituição Federal. Em agosto de 2009, tal ação foi julgada improcedente por 6 x 4 votos, declarando e confirmando o monopólio dos Correios para as correspondências pessoais, sob a responsabilidade da ECT.

A referida associação, autora da ADPF nº 46, não impõe restrições a empresas ligadas a grupos econômicos estrangeiros ou a subsidiarias se associarem, o que permite concluir que, nesse caso em específico, ainda que indiretamente grupos econômicos estrangeiros possam lucrar com serviços de entrega de correspondências no Brasil, além disso que a escala nacional, aqui exercida pelo STF, pode funcionar como um limitador do Poder de mercado global.

Ainda a título ilustrativo desse novo cenário, mais recentemente percebemos que legislações nacionais continuam em busca de alinhamento nacional com o global, como exemplo, podemos identificar com a normativa da liberdade econômica proclamada pela Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019. A referida lei foi o resultado da conversão da Medida Provisória nº 881, de 30 de abril de 2019 em lei pelo Congresso Nacional, que é norteada por princípios tais como: I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas; II - a boa-fé do particular perante o poder público; III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e IV - o reconhecimento da vulnerabilidade do particular perante o Estado (Art 2º).

As alterações atingem diretamente a área do direito contratual com, que desde 2019 passam a ser regidas pelo Código Civil da seguinte maneira: "a

liberdade contratual será exercida nos limites da função social do contrato", sendo que nas relações contratuais privadas, "prevalecerão o princípio da intervenção mínima e a excepcionalidade da revisão contratual." (Art. 421). Além disso, prevê que os "contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção", autorizada a revisão contratual pelo Estado (Poder Judiciário) somente de maneira excepcional e limitada (Art. 421-A), ou seja, a menor intervenção possível pelo Estado Nacional, por meio de seu sistema de justiça, a fim de atender ao cenário global.

Outro exemplo que pode ilustrar tal situação, gerando um movimento de adequação do direito nacional à internacionalização, além de "um movimento de mudança, tanto no nível internacional, como também no nível infracional e da esfera privada, da produção das normas e de sua legitimação." (ROTH, 2015, p. 21), é quanto à reforma trabalhista ocorrida em 2017 no Brasil. A Consolidação das Leis Trabalhistas-CLT, no artigo 611-A, impõe que a convenção coletiva e o acordo coletivo de trabalho têm prevalência sobre a lei, somada a alteração de que a contribuição sindical será facultativa, dificultando o funcionamento e manutenção dos sindicatos dos trabalhadores.

E por fim, ainda na seara trabalhista, na impossibilidade de eliminação dos direitos trabalhistas por se tratar de cláusula pétrea, de acordo com o Art 60, §4º da Constituição Federal, houve significativa pulverização dos formatos de contratos de trabalhos no Brasil, podendo contrato por tempo determinado; contrato por tempo indeterminado; contrato de trabalho eventual; contrato de estágio; contrato de experiência; contrato de teletrabalho e contrato intermitente, alguns fortemente fragilizados em prol do trabalhador.

Porém, não se trata de privilégio do Brasil a intervenção global na normatização do seu território. Países da América Latina, como a Argentina, México, Colômbia, entre outros, também sofreram reformas constitucionais, a fim de alinhar as normas internas dos países para recepcionar a economia global de natureza neoliberal, permitindo franco trânsito do capital sobre os territórios. De acordo com Silva e Saliba (2015, não paginado) muitos países modificaram suas legislações domésticas para permitir o fluxo de investimentos estrangeiros diretos sem maiores percalços:

> e no auge do projeto neoliberal (globalização econômica) impulsionado pela nova ordem econômica internacional do fim do século XX, [...] vários países modificaram suas legislações domésticas em relação ao Investimento Estrangeiro Direto (IED)

> nos anos 1990. O número saltou de 35 países, em 1991, para 76, em 1997, caindo para 63, em 1999. Sobre a direção da mudança, chama atenção a ampla predominância das reformas favoráveis ao capital estrangeiro no período. Por exemplo, das 140 alterações registradas, em 1999, 131 delas foram simpáticas ao capital estrangeiro. Analisando de outro modo, no período 1991-1999, 94% das mudanças legislativas favoreceram ao capital estrangeiro (desregulamentação dos mercados).

Além disso, salientam os autores Silva e Saliba (2015) que

> o projeto neoliberal chocou-se com o projeto constitucional de diversos países Latino-Americanos que durante quase todo século XX obrigara o Estado a comprometem-se, por exemplo, com a nacionalização ou a gestão estatal de setores-chave da economia.

Dessa forma, muitos dos princípios que nortearam as reformas constitucionais e infraconstitucionais no Brasil, especialmente os ligados à facilitação do trânsito do capital estrangeiro no território contribuíram para o enfraquecimento do Estado nacional, moldando a legislação nacional e facilitando a ampliação dos negócios e da acumulação em escala planetária. Além disso, o Estado nacional perde sua soberania em relação à edição de medidas para salvaguardar o interesse nacional, visto que busca se moldar ao interesse do capital (SILVA; SALIBA, 2015), legitimando, acolhendo as chamadas verticalidades apresentadas por Santos (2006).

Assim, ao determinar sua agenda, o projeto neoliberal, resultado do modelo capitalista do século XX, impôs um modelo de política pública econômica, com a necessidade de adequar as legislações nacionais, entre elas as Constituições dos Estados nacionais, abandonando qualquer espírito nacionalista que pudesse fechar as portas para o capital global, sob pena de o capital escolher outro território para realizar os seus investimentos, ainda que, nem sempre, sediar os grandes conglomerados estrangeiros resulte em desenvolvimento.

Tal cenário justifica vertentes teóricas desenvolvidas na literatura, nacional e estrangeira, de empoderamento do local, as chamadas teorias localistas (CASTELLS, 1999; PUTNAM, 2000; BORJA; CASTELLS, 1997). A subserviência e o enfraquecimento do Estado nacional às demandas globais, o capital negocia de forma direta com o local, dando ao local o poder de decisão sobre a recepção ou não do investimento estrangeiro. O conjunto de teorias que tratam do potencial "exagerado" dos locais, pauta-se pela ideia de "vender a

região ou a cidade", com busca desenfreada de atividades e novos investimentos, melhorando o "clima local dos negócios", criando políticas públicas locais, estaduais e federais de subsídios os custos tributários, fundiários e salariais de empresas, comprometendo muitas vezes em longo prazo as finanças locais – configurando uma guerra entre os locais em busca de grandes empresas multinacionais. (BRANDÃO, 2007).[5]

Portanto, essa transformação do capitalismo no século XX, com acumulação flexível do capital, que exige um modelo de liberalismo econômico para que o capital possa "flutuar" sobre o território global, exigindo "livre trânsito" sobre e entre os territórios, fragilizando a soberania dos Estados nacionais, e impondo aos mesmo a retirada de barreiras em suas legislações nacionais a fim de favorecer ao grande capital, sob pena de ter excluído seu crescimento econômico, também gera mazelas no território nacional, que muitas vezes procuram ser solucionadas a partir de políticas públicas nacionais, mas que ao final não desagradam o capital.

3. A política pública nacional do Microempreendedor individual: política pública de inclusão social ou consequência da transformação do capitalismo global?

O regime de acumulação flexível mantém ampla relação com o alargamento dos índices de trabalho informal mundo afora. De acordo com Harvey, "A acumulação flexível parece implicar níveis relativamente altos de desemprego estrutural, rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...] e o retrocesso do poder sindical - uma das colunas políticas do regime fordista[6] (HARVEY, 2011, p 141), que conforme vimos já foi atingido no Brasil pela reforma trabalhista de 2017.

Nesse contexto, "a atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores formais 'centrais' e empregar cada vez mais uma

[5] Em que pese posições dessa natureza, que imprimem poder às forças globais sobre o território nacional, na tentativa de enfraquecimento do Estado nacional, há outro movimento de reafirmação do Estado nacional em face aos interesses dos atores globais (VAINER, 2007; BRANDÂO, 2007).

[6] De acordo com Dupas (2001, p. 149), a forte tendência de flexibilização introduzida na economia brasileira, pela abertura econômica acelerada levou, nos anos de 2000, a um percentual de 56% de mão de obra informal. "Em apenas uma década altera-se a ocupação predominante do mercado de trabalho, que deixa de ser formal e passa a ser flexível." Segue o autor afirmando que "a possibilidade de obtenção de uma ocupação passa a ser maior no setor informal. Mas a referência no imaginário social continuará a ser durante muito tempo estar empregado no setor formal, com as garantias a ele associadas de direitos trabalhistas e previdenciários. (DUPAS, 2001, p. 149).

força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins." (HARVEY, 2011, p. 144) e de alguma maneira a figura do MEI contribui para tal realidade, de um jeito lícito ou, por vezes, com viés de ilicitude. No último caso quando a empresa demite o funcionário, que se formaliza como MEI e segue prestando o mesmo trabalho à empresa, que, muitas vezes, é a sua única cliente, mantendo de fato a subordinação, entre outras situações que oneram a justiça do trabalho que assume a condição de julgadora da existência de vínculo de subordinação entre o MEI e a empresa com a qual esse contrata, a partir dos elementos trazidos ao processo judicial.

Esse processo, também chamado de pejotização, e o surgimento do setor de serviços e de terceirização abriu grandes oportunidades para pequenos negócios, atividades artesanais e de escopo familiar. Ainda hoje se percebe que uma grande parte dos serviços terceirizados é realizado em domicílios familiares ou por pequenos negócios. De acordo com Harvey (2011, p.145), "a subcontratação organizada abre oportunidades para a afirmação de pequenos negócios e, em alguns casos, permite que sistemas mais antigos de trabalho doméstico, artesanal, familiar (patriarcal) e paternalista [...] revivam e floresçam", mas chama atenção que tais negócios agora passam a ser peças centrais e o lastro produtivo das grandes empresas, e não apêndices do sistema produtivo.

Tradicionalmente, o trabalhador seguia atentamente as normas estabelecidas pelo empregador, exercendo exclusivamente uma função do processo de produção, no período da acumulação flexível deve dominar os processos, compreendendo o todo, e muitas vezes tornando-se empreendedor de seu próprio negócio. O alargamento do setor de prestação de serviços também exige do "novo" trabalhador astúcia, criatividade, a fim de superar as complexidades estabelecidos pelo novo modelo.

Muitas dessas atividades desenvolvidas encontram na informalidade perante o Estado a sua forma de sobrevivência, diante dos altos custos para a constituição, a manutenção de uma empresa formal e a observância da burocracia exigida. Também a tentativa de burlar o sistema em relação ao pagamento de impostos, além de outros motivos, pode levá-lo a se manter na informalidade.

Há ainda que se destacar, inspirado em Harvey, que se tornou comum por parte das grandes empresas empregarem trabalhadores "informais" e "subterrâneos", sem direitos trabalhistas em relação a imigrantes. A intensa migração de povos, principalmente em busca de uma vida melhor em país diversos ao seu, oportuniza a oferta de trabalho informal aos estrangeiros,

que, muitas vezes chegam refugiados de guerras civis, condições precárias de sobrevivência ofertados pelos país de origem, grandes catástrofes naturais, entre outras situações, e o trabalho informal se revela como nova estratégia de sobrevivência para os desempregados ou pessoais totalmente discriminadas.[7]

Nesse cenário, a Lei Complementar nº 128 de 19 de dezembro de 2008, cria a política pública do Microempreendedor Individual-MEI no Brasil, que serve, de imediato, à solução da informalidade no território brasileiro sem, no entanto, desagradar ao capital.

Trata-se de uma figura jurídica utilizada para formalizar pequenos empreendimentos com faturamento anual até R$ 81.000,00 (oitenta e um mil reais), e que goza de benefícios previdenciários com pagamento de carga tributária muito menor que demais atividades empresariais formais, pode registrar até 1 empregado, acesso a crédito, emissão de nota fiscal a partir da formalização, participação em licitações, entre outros benefícios. Importante frisar que o MEI não possui nenhum direito trabalhista tais como salário, décimo terceiro saalário, férias, fundo de garantia por tempo de serviço-FGTS, entre outros, visto que atua como empresário individual.

Em pesquisa realizada pelo Sebrae em nível nacional em 2017 demonstram que 50% dos entrevistados possuíam vínculos trabalhistas com carteira assinada antes de se registrarem como MEI, o que em comparação à pesquisa realizada em 2015, teve um acréscimo de 5% dos entrevistados. Outro dado interessante apurado nessa mesma pesquisa é de que pouco mais de 1 em cada 3 empreendedores que trabalhavam informalmente exerciam tal função há mais de 12 anos. Trabalhadores que deixam o trabalho formal com carteira assinada e passam a atuar por conta própria, atendendo com seus serviços e bens outras pessoas físicas, mas também servindo empresas nacionais e estrangeiras que se utilizam da mão de obra livre de qualquer ônus e encargo trabalhista (SEBRAE, 2017).

De acordo com o mapa de empresas, no primeiro quadrimestre de 2024, podemos observar a importância dessa política pública nacional, visto que "foi verificada a abertura de 1.091.205 MEIs no primeiro quadrimestre de 2024, representando um aumento de 29,8% em relação ao último quadrimestre de 2023 e aumento de 8,8% em relação ao primeiro quadrimestre de 2023, consolidando-se o total de 12.281.582 MEIs ativos no País." Informa ainda o boletim

[7] De acordo com os dados do Mapa de Empresas " 0,6% do total de MEIs são estrangeiros. Entre estes, empreendedores oriundos da Venezuela (14,5%) e Bolívia (14,2%) representam mais de 25% do total de estrangeiros inscritos no MEI" https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas/boletins/mapa-de-empresas-boletim-1o-quadrimestre-2024.pdf Acessado em agosto de 2024.

dos primeiros quatros meses de 2024 que "o MEI é responsável por 56,5% dos negócios ativos no País, além de representar 74,9% das empresas abertas no primeiro quadrimestre de 2024." (MAPA DE EMPRESAS, 2024)

Esses dados do Brasil corroboram o que já vem ocorrendo ao redor do planeta há décadas, como assinala Harvey (2011, p. 144):

> mas os efeitos agregados, quando se consideram a cobertura de seguro, os direitos de pensão, os níveis salariais e a insegurança no emprego, de modo algum parecem positivos do ponto de vista da população trabalhadora como um todo. A mudança mais radical tem seguido direção do aumento da subcontratação (70 % das firmas britânicas pesquisadas pelo National Economic Development Council (Conselho Nacional de Desenvolvimento Economico) relataram um aumento da subcontratação entre 1982 e 1985) ou do trabalho temporário- em vez do trabalho de tempo parcial. Isso segue um padrão há muito estabelecido no Japão, onde, mesmo no fordismo, a subcontratação de pequenas empresas agia como protetor das grandes corporações do custo das flutuações do mercado.

Portanto, o MEI passa a receber benefícios previdenciários e carga tributária menor do que as demais modalidades de exploração de atividade econômica empresária admitidas pelo direito brasileiro, oportunizando a inclusão dos empreendedores em relação aos benefícios previdenciários dessa categoria. A literatura aponta como principal argumento para a criação da figura do MEI a tentativa de retirar da informalidade boa parte dos trabalhadores informais ou aqueles denominados como "por conta". Autores como Tomazette (2011); Mamede (2013); Requião (2014) são unânimes ao apontar como principal razão que justificou a criação da figura do MEI no Brasil como uma forma de retirar da informalidade pequenos empreendedores que exercem atividades econômicas informais, mas com a manutenção de benefícios sociais, como o acesso ao crédito e a cobertura previdenciária, com baixo custo, entre outros.

Tal argumento se mostra presente como justificativa em todos os textos normativos relacionados à política pública em questão, desde a elaboração do projeto até os discursos de aprovação desses textos normativos. O Projeto de Lei Complementar de Nº 2/2007, com todas as suas alterações, e que se transformou na Lei Complementar de nº 128 de 2008, criando a figura do MEI, teve parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos. No respectivo projeto de lei, que alterou a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de

2006 (Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte), bem como alterou também as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, e 8.213, de 24 de julho de 1991, mencionava expressamente: "o objetivo maior de se instituir a figura do MEI foi o de permitir a regularização de microempresários que de outra forma ficariam à margem do sistema."

Para Tobias (2009), essa lei veio para impulsionar os negócios, entre outras vantagens já previstas para o negócio legalmente constituído, abrindo espaço para o trabalhador informal regularizar seus negócios sem burocracia, crescer, empregar, ter segurança e acesso aos benefícios da Previdência Social, pagando poucos impostos e podendo usufruir de diversos benefícios. O desafio da lei que institui o MEI é reduzir o número de trabalhadores informais na economia brasileira, meta que requer tempo para ser atingida. A lei que foi instituída em 2008, com vigência a partir de 2009, não atingiu seu objetivo de imediato.

A fim de tornar claro o objetivo da política pública do MEI, a alteração realizada no Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte– Lei Complementar nº 123 de 2006-, que foi alterada por outras leis complementares, entre elas a Lei Complementar nº 147 de 2014, trouxe o argumento já apresentado na literatura e nas razões que justificaram a propositura dos projetos de lei que incluíram a figura do MEI na legislação brasileira. Atualmente, as alterações legislativas introduzidas na Lei Complementar nº 123 de 2006 especifica o MEI como "uma política pública que tem por objetivo a formalização de pequenos empreendimentos e a inclusão social e previdenciária, sem caráter eminentemente econômico ou fiscal", de acordo com o art. 18-A da última lei mencionada.

Considerações finais

Corroboram, portanto, na literatura argumentos no sentido de que a figura do MEI foi criado para formalizar os pequenos empreendedores que atuam na informalidade e fomentar que novos empreendimentos de pequeno porte possam, desde o início das atividades, se formalizar. Por outro lado, ao analisar a política pública nacional a partir do cenário global, pode ser vista também como uma forma de resolver as mazelas do processo global de transformação do capitalismo no século XX, marcada por uma da política liberalizante e que permite o capital transitar em todo o globo, enfraquecendo a soberania dos

Estados nacionais e impondo inúmeras modificações no texto constitucional por meio de emendas constitucionais para se adaptar às exigências desse modelo que transcende o planeta, deixando marcas no território que, pelo menos em parte, podem ser atribuídas a esse processo.

E é nesse novo cenário constitucional que a figura jurídica do MEI pode ser vista como resultado da forte flexibilização nas relações de trabalho, aumento do trabalho informal gerada pelo livre trânsito do capital sobre o território e como mais um instrumento a serviço do capital no sentido de que grandes, médias e até pequenas empresas podem se utilizar de MEIs para, de alguma maneira, terceirizar parte de sua atividade empresária sem que com isso assuma o ônus imposto pela relação de trabalho com vínculo empregatício, visto que ao contratar serviços e produtos do MEI, o contratante deixa de pagar FGTS, 13º salário, horas extras, férias, encargos da previdência social etc. Por outro lado, o MEI, de imediato, pode ser visto com bons olhos pelos trabalhadores, como uma oportunidade de se formalizar por meio de um Cadastro Nacional de Pessoa jurídica-CNPJ e garantir direitos sociais subsidiados pelo Estado, com um baixo valor de contribuição mensal para o exercício de quase a totalidade dos benefícios previdenciários (auxílio doença, aposentadoria com um salário mínimo, auxílio reclusão a favor dos dependentes em caso de prisão do MEI etc).

E é nesse contexto, de análise da mudança do capitalismo do século XX e das políticas adotadas pela escala nacional, que podemos compreender a política pública do MEI como uma política nacional de emprego, e ancorado em Bec (2009, p.36), podemos referir que "as políticas de regulação global têm um impacto considerável sobre o emprego, enquanto que as políticas de emprego constituem um conjunto de dispositivos de acompanhamento apenas capazes de correções marginais". A política econômica "exerce efeitos restritivos sobre o emprego, nada lhe resta as políticas nacionais de emprego do que o papel paliativo, destinado a atenuar esses efeitos sobre o corpo social" (BEC, 2009, p. 37). E é nesse cenário que se encaixa a política pública do MEI, ainda que proporcione vantagens imediatas ao trabalhador, se analisada no contexto global, rema contra ele e a favor do capital.

Portanto, se, de um lado os argumentos para a aprovação da figura do MEI no Brasil sustentam a figura do MEI no sentido de transmitir uma imagem social e inclusiva do instituto, provocando a formalização de pequenas atividades empresariais, concedendo-lhes cobertura previdenciária, além de outros benefícios gozados pelos empreendedores formalizados, há, por outro lado,

um olhar crítico, voltado ao cenário global, que permite concluir que esta política pública nacional é consequência de um contexto global e está diretamente relacionada ao regime de acumulação flexível do capital, que se manifesta no território global e que busca o alinhamento da legislação nacional aos interesses liberalizantes do capital global.

Por fim, procuramos analisar a política pública do MEI para além das fronteiras da legislação nacional, e concluímos que o MEI pode cumprir mais de uma função, se apresentando com resultados benéficos imediatos àqueles que se formalizam por meio da figura jurídica do MEI e passam a gozar dos benefícios da política pública, mas também, como já mencionado pode ser funcional à acumulação flexível do capital e servindo ao capital global.

Referenciais

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

BATISTA, Paulo Nogueira. **O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. In: BARBOSA LIMA SOBRINHO et al. Em Defesa do Interesse Nacional: Desinformação e Alienação do Patrimônio Público, São Paulo: Paz e Terra, 1994. Disponível em: <http://www.consultapopular.org.br/sites/default/files/consenso%20de%20washington.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

BEC, Colette. **Mutações do Estado Social: o exemplo das políticas públicas**. In: BALSA, Casimiro; BONETI, Lindomar Wessler; SOULET, Marc-Henry (org.). Políticas Públicas e Responsabilidade Civil: uma problemática transnacional. Ijuí: editora UNIJUI, 2009.

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

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global**. Madri: Habitat, Taurus, 1997.

BRANDÃO, Carlos. **O campo da economia política do desenvolvimento: o embate com os "localismos" na literatura e nas políticas públicas contemporâneas**. In: BRANDÃO, C. A. Território e Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Ed. Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério do Empreendedorismo, da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Mapa de Empresas. Boletim do 1º quadrimestre/2024. Disponível em https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/mapa-de-empresas Acessado em agosto/2024.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** - A era da informação: economia. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DUPAS, Gilberto. **Economia global e exclusão social**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

FARIA. José Eduardo. **Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas**. Malheiros: São Paulo, 2015.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** 21. ed. São Paulo: Loyola, 2011.

HARVEY, David. **A transformação político-econômica do capitalismo do final do século XX.** In: HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 1992. Filme/documentário: Fordismo.

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

MAMEDE, Gladston. **Empresa e Atuação Empresarial** - Col. Direito Empresarial Brasileiro - Vol. 1 - 6ª Ed. 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia : a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2000.

REQUIÃO, Rubens. **Curso de Direito Comercial** - 1° Volume. Editora Saraiva, São Paulo, 2012.

RODRIGUES, Lino. **Economia informal no Brasil movimenta R$ 578 bilhões,** mais que o PIB argentino. 2010. Disponível em: <http://kitplone.itamaraty.gov.br/sala-deimprensa/ selecao-diaria-denoticias/midias-nacionais/brasil/o-globo/2010/0 7/22/economia informal- no-brasil-movimenta-r-578>. Acesso em: 17 de set. 2014.

ROTH, André-Noël. **O Direito em crise: fim do estado moderno.** In: FARIA, José Eduardo. Direito e Globalização Econômica: implicações e perspectivas. Malheiros: São Paulo, 2015.

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_

SARMENTO, 2001. **Direitos sociais e globalização: limites éticos-jurídicos ao realinhamento constitucional.** Disponível em <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/48317/46511>. Acesso em: 06 ago. 2017.

SEBRAE. **Perfil do Microempreendedor Individual 2017**, Brasília-DF. Disponível em: <http://datasebrae.com.br/wp-content/uploads/2017/12/Perfil-do-Microempreendedor-Individual_2017-v9.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2018.

SILVA, Mauri da; SALIBA, Maurício Gonçalves. **Globalização e direito: perda**

de soberania do estado e reforma constitucional na periferia do capitalismo. Revista Brasileira de Direito - Dez/15, v. 11, n. 2, 2015. Não paginado. Disponível em <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/974>. Acesso em: 15 out. 2015.

SINGER, P. **Conceituação de desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

SIQUEIRA, Holgonsi Soares Gonçalves. **A globalização sob a ótica da acumulação flexível.** 2008. Disponível em <https://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/download/856/592> Acesso em agosto de 2024.

TOBIAS, Josué José. Guia Prático do Microempreendedor Individual-MEI, perguntas e respostas. Fenacom, 2009. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/6281637/guia-pratico-perguntas-e-respostas---mei>. Acessado em agosto de 2024.

TOMAZETTE, Marlon. **Curso de direito empresarial.** São Paulo, Atlas, 2011.

VAINER, Carlos B. **Planejamento Territorial e Projeto Nacional: Os desafios da Fragmentação**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 9, n.1, maio/2007.

O Conceito de Repertórios de Ação Coletiva aplicado à Construção de Políticas Públicas:

o caso da Política de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul (RS)

Carlos Stavizki Junior

O presente trabalho é resultado de um processo investigativo sobre os Repertórios de Ação Coletiva de sujeitos envolvidos com a construção de uma política pública de prevenção ao suicídio no município de Santa Cruz do Sul/RS. Trata-se de um estudo que analisa como as oportunidades e ameaças políticas decorrentes da construção das políticas públicas definem e/ou redefinem a escolha dos repertórios, considerando o contexto e as implicações materiais do confronto político. O período de análise contempla os principais eventos ligados à construção de políticas de prevenção do suicídio no Brasil, entre 2006 e 2020.

Esta discussão faz parte de um estudo ampliado sobre os Repertórios de Ação Coletiva (Tilly, 1981; 2008; 2010; Alonso, 2012) e a construção de Políticas Públicas (Souza, 2006), apresentado na forma de Dissertação ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Stavizki Junior, 2021). Seus resultados e conclusões estão sustentados por uma pesquisa qualitativa realizada com sujeitos envolvidos com a problemática no município e com a análise documental dos principais eventos relacionados ao processo de construção de uma política pública de prevenção do suicídio no território.

Este capítulo está organizado em quatro partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte destaca-se o debate teórico sobre a ideia de ciclos de políticas públicas, a partir de autores clássicos e contemporâneos. A terceira parte dedica-se a relatar o processo de criação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul, considerando-o como um repertório de ação para promoção de uma política pública de saúde mental. A quarta parte destaca o conceito de Repertório de Ação Coletiva, segundo Charles Tilly e sua aplicação ao campo do Desenvolvimento Regional, considerando os repertórios utilizados por sujeitos envolvidos na construção de políticas públicas, demonstrando a relação entre as oportunidades e ameaças políticas diante da problemática do suicídio. Por fim, na quinta parte, são apresentadas as considerações finais do estudo.

1. O conceito de Repertório de Ação Coletiva aplicado ao Desenvolvimento Regional

O conceito de Repertórios de Ação Coletiva utilizado neste estudo foi extraído das ciências sociais, com destaque para a obra do cientista social norte-americano Charles Tilly, que considera o Repertório para além de uma propriedade dos atores sociais, classificando-o como "uma expressão da interação histórica e atual entre eles e seus opositores" (Tilly, 2008, p. 24). Mais do que um conceito fechado, a compreensão de Repertório entende que os sujeitos, coletivos, partidos políticos e movimentos sociais possuem determinadas formas de ação que se modificam diante do contexto do confronto político. Trata-se de um conceito em construção, que interpreta a ação coletiva a partir dos determinantes históricos, culturais, políticos e conjunturais, envolvendo os sujeitos e o território. O conceito de Repertório traduz um processo histórico e dialético da ação coletiva, onde os sujeitos executam formas de luta culturalmente aceitas ou inovadoras, dependendo da relação entre ameaças e oportunidades políticas em cada período e/ou contexto (Tilly, 2008; McAdam; Tarrow; Tilly, 2009; Alonso, 2012).

Para analisar a relação entre os Repertórios de Ação coletiva e as janelas de oportunidade que se evidenciam durante o processo de construção das políticas públicas, utilizou-se a política de prevenção do suicídio como exemplo empírico, por ser uma temática complexa e marcada por contradições que expõem estas relações. Entende-se que ao evidenciar o papel da ação coletiva é

possível reconhecer quais os sujeitos envolvidos na construção da política e o contexto que permite a interação entre governos, instituições e atores sociais. Ao mesmo tempo, busca-se interpretar quais as ameaças e oportunidades políticas surgem neste processo, especialmente nas relações que se estabelecem em meio ao confronto político que envolve a criação de políticas públicas. Para sustentar este debate, utiliza-se um referencial teórico com autores clássicos e contemporâneos, que discutem os principais conceitos sobre políticas públicas, relacionando-os com o contexto histórico e político na formação das agendas de governo (Souza, 2006; Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

Inicialmente, cabe destacar que as pesquisas ligadas às políticas públicas estão inseridas no contexto acadêmico das ciências sociais desde a década de 1930, originalmente apresentadas por Harold Lasswell, no livro "*Politics: Who Gets What, When, How*" (Política: Quem obtém o quê, quando e como?), de 1936. Segundo Souza (2006), Lasswell é o primeiro a introduzir a expressão *policy analysis* no campo das ciências políticas, visando "conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo" (Souza, 2006, p. 23). Com o tempo, outros cientistas se dedicaram a aprimorar a análise das políticas públicas de Lasswell, atualizando conceitos e metodologias e tornando-as cada vez mais próximas da realidade dos territórios.

Outro autor que amplificou o debate sobre políticas públicas foi o economista Herbert Simon, em 1957, com o livro "*A Behavioral Model of Rational Choice*" (Um modelo comportamental de escolha racional). Simon (1957) introduz o termo *policy maker,* para explicar as limitações da racionalidade para a tomada de decisões. Para o autor, a racionalidade humana é limitada pelas informações que recebe (incompletas ou imperfeitas), pela limitação cognitiva (entendimento ou interesse) e pelo tempo disponível para a tomada de decisão. Essa racionalidade, contudo, pode ser maximizada com o uso de regras e incentivos que modelem o comportamento dos atores sociais envolvidos e impeçam que o poder decisório atue para interesses próprios (Souza, 2006, p. 23-24).

Ressalta-se a importância destes trabalhos, especialmente por introduzirem o estudo sobre as políticas públicas no campo das ciências sociais. Contudo, ambas análises são criticadas pela ênfase dada à racionalidade humana no processo de construção das políticas públicas, relativizando as expressões conjunturais e estruturais sobre a atuação dos governos e do próprio Estado

neste processo. Entende-se que a formulação de políticas públicas transcende os interesses individuais dos sujeitos ou grupos sociais, mantendo uma relação íntima com o contexto social, político e econômico, o que pressupõe uma série de interações, disputas e soluções para os problemas públicos da sociedade. Buscando um conceito que contemple esta visão ampliada sobre política pública, considera-se a afirmação de Souza (2006), que diz:

> Pode-se, então, 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). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que **os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real**. (Souza, 2006, p. 26, grifo meu).

Para Souza (2006), a relação entre políticas públicas e a ação governamental é intrínseca, dentro de sistemas políticos estruturados pelo Estado Democrático de Direito. Em Estados democráticos, cabe aos governos, através da gestão dos recursos do Estado, nas diferentes esferas federativas, fornecer respostas para os problemas da população, mediante a mobilização de recursos, ativos e suas instituições.

No entanto, a forma com que os recursos do Estado serão utilizados para dar estas respostas pode entrar em conflito com os propósitos do grupo político que assume o governo e de atores capazes de influenciar diretamente na tomada de decisão (Souza, 2006). Em outras palavras, trata-se de um processo constante de confronto político entre os grupos de interesse e aqueles que assumem, periodicamente, a condução política do Estado e, consequentemente, das prioridades de sua ação.

Todavia, cabe salientar que no Brasil a instituição do Estado de Direito é, na verdade, a construção de um Estado "Liberal" de Direito, no qual, segundo Silva (2005), "deu-se máxima ênfase ao aspecto da legalidade, concedendo o poder absoluto de produção jurídica ao legislador estatal" (Silva, 2005, p. 215). Numa perspectiva histórica, no entanto, o que se observa é que a representação legislativa tende a apresentar uma orientação que está fortemente vinculada aos interesses das classes economicamente dominantes e, portanto, aos agentes que têm maior poder econômico (Silva, 2005). Paradoxalmente, a maioria da população, que não dispõe do poder econômico para influenciar

seus interesses políticos, legitima o Estado Liberal através do voto, dentro de um sistema político que legisla em causa própria.

A ação prática dos movimentos sociais, pelo menos desde as últimas décadas do século XX, demonstra que os confrontos políticos se estruturam em diferentes pautas e demandas sociais, como questões identitárias, culturais, espaciais etc., muitas destas ligadas a reinvindicação da ação do Estado. Isso significa que a capacidade organizativa dos movimentos sociais, ainda que não diminua a importância do poder econômico (e seus detentores) na gestão do Estado, encontram na ação coletiva uma estratégia para apresentar suas reivindicações e demandas ao Estado, a partir de recursos que vão além do financeiro.

Tatagiba, Abers e Silva (2018), ao discutirem sobre a construção de modelos alternativos de políticas públicas, destacam que os movimentos sociais "oferecerem às pessoas comuns uma possibilidade de se organizarem coletivamente para fazer sua voz ouvida nos circuitos de tomada de decisão" (Tatagiba; Abers; Silva, 2018, p. 106). Para as autoras, os movimentos sociais são capazes de representar interesses e atores que seriam esquecidos no processo de formulação das políticas públicas, sem que houvesse essa interação. Ademais, por serem organizações com projetos políticos particulares, os movimentos sociais são capazes de propor modelos alternativos de políticas públicas, em um processo de confronto com os modelos governamentais.

> Os movimentos sociais atuam nos subsistemas a partir da construção de modelos alternativos de políticas públicas, que são estruturas ideacionais que buscam traduzir as ideias que conformam o projeto político do movimento em propostas de política pública. [...] participam deste processo na medida em que propõem (e experimentam) modelos alternativos que irão desafiar modelos concorrentes. (Tatagiba; Abers; Silva, 2018, p. 107).

Neste processo, os modelos de políticas públicas propostos pelos movimentos sociais representam conflitos relacionados aos projetos políticos em disputa, que podem ser de transformação ou manutenção do projeto de sociedade defendido pelos governos. Neste sentido, as autoras enfatizam que os conflitos entre movimentos sociais e o Estado extrapolam as propostas sobre políticas públicas, envolvendo conflitos sobre a própria organização da vida social (Tatagiba; Abers; Silva, 2018, p. 109).

No entanto, esta relação conflituosa entre os projetos políticos dos movimentos sociais e dos governos que assumem a gestão do Estado, diminui a

influência destes grupos sobre a elaboração ou direcionamento das políticas públicas, criando um cenário de ameaças para a representação política de grupos de interesse que necessitam dos movimentos sociais para acessar o Estado (Tatagiba; Abers; Silva, 2018, p. 111). As oportunidades de acesso ao Estado diminuem, visto que "a construção de políticas tem uma dimensão relacional, na medida em que seus resultados dependem das interações entre atores políticos e atores sociais estratégicos, em condições institucionais e conjunturais dadas" (2018, p. 106). Assim, entende-se que a representação política, através dos movimentos sociais, permeia relações instituídas historicamente e que podem se transformar em oportunidade, caso o governo esteja alinhado com o projeto político do movimento; ou em ameaça, caso as divergências impeçam a participação ou o avanço das reivindicações dos sujeitos que compõem o movimento.

Neste cenário de confrontos, um dos articuladores entre os interesses da sociedade ou de grupos de interesse e o Estado, são os partidos políticos, que se definem como "organizações formalmente constituídas em torno de um projeto político, que buscam influenciar ou ser protagonistas no processo de decisão pública e administração do aparelho governamental" (Secchi, 2014, p. 110). Os recursos disponíveis aos partidos políticos excedem a de grupos de interesse ou movimentos sociais, pois se utilizam da ideia de representação política formal para exigir sua participação no Estado. Os partidos políticos representam interesses amplos da sociedade e articulam sua ação com base em um projeto político que abarque diferentes áreas da vida em sociedade. Resumidamente, pode-se dizer que os agentes envolvidos na construção de políticas públicas representam não apenas um olhar técnico sobre um determinado problema, mas uma forma particular de solução destes problemas, com base em projetos políticos. As políticas públicas (soluções para problemas públicos da sociedade) podem estar alinhadas ou não com determinados projetos políticos, o que envolve os recursos disponíveis aos grupos de interesse, mas também os conflitos presentes nas relações entre governos, partidos políticos, movimentos sociais etc. (Tatagiba; Abers; Silva, 2018).

Azevedo (2003), ao discutir sobre a implementação de políticas públicas, afirma que "política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões" (Azevedo, 2003, p. 38). O autor refere-se ao fato de que a omissão de um governo em determinada demanda, é, na verdade, uma ação deliberada, voltada para grupos de interesse que se beneficiam com a omissão do Estado. Um exemplo que demonstra esta

relação é a falta de investimento em políticas de preservação da Amazônia, aonde a omissão do governo beneficia grupos que lucram com o desmatamento da floresta.

Assim, entende-se que as políticas públicas, mesmo após sua criação, sofrem influências dos governos que assumem, temporariamente, o protagonismo na gestão dos recursos do Estado. Desta maneira, é necessário destacar as diferenças entre "Políticas de Governo" e "Políticas de Estado". As Políticas de Governo, como o nome sugere, são políticas ligadas aos interesses, visão de mundo e prioridades de determinados grupos de interesse que compõem e/ou influenciam o governo. Estas políticas podem e devem estar alinhadas aos interesses da população, considerando que, em um sistema eleitoral democrático, são as propostas dos partidos políticos que motivam a população a elegê-los. Mas não há necessidade nessa relação, pois determinadas políticas de governo podem estar alinhadas aos interesses particulares de indivíduos, empresas ou grupos de interesse menores, em detrimento dos interesses da maioria da população. Outro aspecto das políticas de governo é a temporalidade, sendo que de tempos em tempos as disputas e alianças políticas alteram a relação de prioridades do Estado. Desta forma, entende-se que as políticas de governo permeiam relações de interesse que estão constantemente em disputa (Souza, 2006; Reis, 2003; Agum; Riscado; Menezes, 2015).

Já as Políticas de Estado implicam uma construção institucional mais duradoura, de forma que as relações de disputa e a temporalidade das políticas seja menor ou criem, ao longo de sua estatização, instrumentos para amenizar a influência dos grupos de interesse na execução da política (DIAS *et al.,* 2011). Além disso, as Políticas de Estado são construídas com participação da sociedade, criando ou fortalecendo a credibilidade das políticas públicas, a partir do controle e monitoramento da sociedade. Contudo, existem outras formas de transferir credibilidade para as ações do Estado, como destacado por Souza (2006):

> A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos e burocratas, a qual levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com esta visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e "independentes" do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais. (Souza, 2006, p. 35).

A autora põe em aspas o termo "independentes" por entender que mesmo dentro da burocracia de Estado ou com instituições fortes de fiscalização, a influência política e econômica de grupos de interesse exerce força sobre os rumos das políticas públicas. Por este motivo, Souza (2006) destaca que a credibilidade, muitas vezes, é buscada a partir de instituições paralelas à disputa eleitoral, mas não ao político. Estas instituições, que trazem credibilidade para as ações dos Governos, podem ser nacionais ou internacionais e contam com um processo técnico de avaliação das políticas (Souza, 2006, p. 36).

Em suma, as políticas de Estado estão mais intrinsecamente vinculadas a processos políticos e históricos que resultam num processo de institucionalização, que criam barreiras aos desejos e interesses governamentais. Pode-se considerar, como exemplo de política de Estado, a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) — uma política pública construída com a participação direta de diferentes segmentos sociais, diferentes movimentos sociais, dentro de uma agenda de demandas populares nas décadas de 1970 e 1980 e que conquistou o *status* constitucional, em 1988. O SUS, que nasce dos movimentos sociais e da luta pela Reforma Sanitária, completou 34 anos em 2024, passando por diferentes governos e dezenas de gestores, ministros e burocratas, com visões e projetos políticos distintos e, por vezes, contrários aos princípios da política. Apesar disso, mesmo sofrendo com ataques e medidas de enfraquecimento do SUS, como contenções orçamentárias, abertura para o setor privado, entre outras, a política de saúde brasileira se mantém como uma política de Estado, com presença em todo território nacional e forte participação popular, na gestão, monitoramento e avaliação da política pública (Silva; Batista; Santos, 2017; Mesquita, 2019).

Neste sentido, compreende-se que os elementos que compõem a elaboração das políticas públicas extrapolam os processos de identificação de um problema público e na organização de ideias e ações possíveis de serem executadas. Trata-se, antes, de uma ação social inserida em um contexto que pode oferecer oportunidades e barreiras, em um processo dialético. Esta discussão está intrinsecamente relacionada aos "ciclos das políticas públicas", presentes nas obras de Lasswell (1936) e Simon (1957), mas difundidas especialmente pelo trabalho do cientista político David Easton, no livro "*A Framework for Political Analysis*" (Um quadro para a análise política), publicado em 1965.

Para Easton (1965), o modelo de ciclo das políticas representa um "sistema", a partir de interações do comportamento político, que contemplam: demanda, apoio, decisão e ação, em um ciclo que se molda ao ambiente (físico,

biológico, social e psicológico) ao tempo em que é capaz de resistir à influência deste ambiente. Souza (2006), explica que Easton considera o ciclo como a própria estrutura das políticas públicas, as quais "recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos" (Souza, 2006, p. 24). Segundo Marques (2013), Easton associava a ideia do ciclo "à explicação da dinâmica das políticas, assim como à inserção dessas no funcionamento mais amplo de outros sistemas sociais" (Marques, 2013, p. 27). Estes e outros conceitos da obra de Easton (1965) vêm sendo atualizados e adaptados por pesquisadores ligados às políticas públicas (Rua, 2009).

Os modelos mais utilizados na literatura, sobre ciclo das políticas públicas, apresentam um processo lógico e sistêmico que, apesar de não haver consenso sobre quantas "etapas" compõem o ciclo, sua representação pode ser resumida por: 1º) Formação da Agenda; 2º) Formulação da Política; 3º) Implementação da Política; e 4º) Avaliação. O modelo escolhido neste trabalho baseia-se na obra de Howlett, Ramesh e Perl (2013), com ajustes pontuais na nomenclatura das etapas do ciclo. Insere-se, ainda, segundo Ramos e Schabbach (2012), o elemento "monitoramento", como parte integrante do ciclo das políticas públicas modernas. A figura a seguir apresenta um modelo baseado nestes elementos, conectando as quatro etapas do ciclo ao monitoramento da política pública.

Figura 1. Modelo de Ciclo das Políticas Públicas. Fonte: Elaborado pelo autor, baseado em Howlett, Ramesh e Perl (2013), 2024.

O modelo representado pela Figura 1 traz um ciclo que inicia com a formação da agenda política, onde um determinado problema público é apresentado por interlocutores envolvidos com a problemática. Nesta etapa, os recursos utilizados para transformar um problema em demanda difere de grupo para grupo, podendo inclusive ser supervalorizado, mediante Repertórios de Ação capazes de mobilizar o poder público e a sociedade em prol da resolução do problema. Já na segunda etapa — formulação da política — delimita-se o problema de forma que sua solução seja possível. Esta etapa, que pode ser elaborada com participação popular ou não, sofre influência direta do ambiente político que está inserido. A disputa sobre a forma de se resolver o problema é influenciada pelos recursos de cada grupo de interesse e pelo uso de repertórios que condicionem a política à construção de consensos.

A terceira etapa é comumente apresentada com diferentes ramificações, que podem incluir o processo de tomada de decisão, definição de recursos, planejamento estratégico, entre outras (Marques, 2013). Para este modelo, optou-se por definir a etapa como "implementação da política", considerando todos os recursos e processos que envolvem a execução de uma política pública. Trata-se do momento em que se define a estratégia de implementação da segunda etapa, a partir dos recursos disponíveis (estruturais, logísticos, financeiros e humanos), além da definição de objetivos, metas, prazos e alcance, bem como a elaboração de indicadores capazes de medir este processo.

A quarta e última etapa, definida como "avaliação", refere-se à análise dos indicadores construídos durante o processo de implementação, relacionando-os com a formulação da política e seus objetivos. É durante a avaliação que se analisa a eficácia, a eficiência e a efetividade da política, considerando seus resultados reais e comparando-os com os resultados esperados (Ramos; Schabbach, 2012). Percebe-se ainda, a representação do elemento "monitoramento", no centro do ciclo, mantendo contato com todas as etapas. O monitoramento baseia-se no controle sobre as diferentes etapas, analisando constantemente o processo de criação, formulação, implementação e avaliação da política. Esta etapa, por vezes negligenciada na prática das políticas públicas, é capaz de identificar falhas durante as etapas e promover ajustes que recoloquem a política pública no caminho correto, segundo seus objetivos.

> Através do monitoramento, gestores, pesquisadores ou outros agentes podem examinar como a implementação está sendo realizada, se está atingindo seus objetivos, além de verificar que pro-

> blemas estão interferindo nas ações, processos e consecução dos objetivos previstos. (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1280).

Segundo Ramos e Schabbach (2012), o monitoramento de políticas públicas permite realizar ajustes no processo de implementação da política, avaliando as condições operacionais e fazendo a correção dos rumos, quando necessário (Ramos; Schabbach, 2012). Além disso, o monitoramento exige recursos financeiros, cognitivos e organizacionais, o que aumenta os custos para execução da política, mas evita que imprevistos, durante o processo, prejudiquem os resultados esperados pela política (Rua, 2009; Ramos; Schabbach, 2012).

Entende-se que o ciclo representado nestas quatro etapas, mais o monitoramento, não contempla a complexidade envolvida nos processos de criação, elaboração, implementação, avaliação e ajustes das políticas públicas. No entanto, este modelo lógico e sistêmico é utilizado por diferentes políticas públicas, independentemente do problema que se espera solucionar ou o contexto político que esteja inserido. Na prática, estas etapas adaptam-se conforme a configuração política e correlação de forças entre os atores sociais e entre os interesses envolvidos na criação de uma política pública.

Marques (2013) avalia que a lógica dos "ciclos" pressupõe um processo muito mais político do que técnico, sustentado pelas relações estabelecidas entre as ideias/ideologias dos sujeitos e nas relações estabelecidas entre estes e as instituições. Em outras palavras, as políticas públicas nascem primeiramente no campo das ideias e dos interesses individuais de grupos políticos, antes de uma formulação embasada no levantamento de dados relevantes para planejar a intervenção do Estado em determinado assunto ou problema público (Marques, 2013, p. 44). A cada etapa do ciclo, abrem-se "janelas de oportunidades" para a intervenção dos diferentes grupos de interesse, mediante os recursos e repertórios disponíveis. Além dos recursos e repertórios disponíveis pelos envolvidos na construção da política, o contexto repercute fortemente nas possibilidades de mudanças de uma política pública.

2. Os caminhos para formação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio: o caso do município de Santa Cruz do Sul – RS – Brasil

A problemática do suicídio no município de Santa Cruz do Sul e na região do Vale do Rio Pardo se destaca há mais de 20 anos como uma das principais

causas de mortalidade entre jovens adultos (CEVS, 2018). As primeiras articulações políticas sobre o tema na região ocorrem após a realização do I Seminário Nacional de Prevenção ao Suicídio do Brasil, na cidade de Porto Alegre/RS, em agosto de 2006 — ocasião em que foram lançadas as *Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio* (Portaria nº 1.876, de 14 de agosto de 2006).

Apesar deste Seminário ampliar as possibilidades de criação de políticas públicas estaduais e locais para prevenção do suicídio, sua relevância foi minimizada no contexto em que foi realizado, perdendo força política e servindo, apenas, como um guia para ações locais e pontuais. Quase uma década depois, em 2015, a temática da "prevenção ao suicídio" ressurge com destaque no debate público, tendo novamente a chance de conquistar espaço na agenda governamental, após a realização da primeira campanha "Setembro Amarelo" no estado e no município.

Foi a partir desta campanha — organizada e promovida pela Comissão Municipal de Saúde Mental e Coordenação de Saúde Mental da 13ª Coordenadoria Regional de Saúde do RS — que se propôs a criação do **Comitê Municipal de Prevenção do Suicídio de Santa Cruz do Sul (CMPS)**. Este Comitê nasceu com o objetivo de elaborar um plano municipal para prevenção ao suicídio, sendo formado por trabalhadores, pesquisadores e agentes públicos ligados à política de saúde mental. Já em sua primeira configuração, o CMPS reuniu representantes das seguintes instituições municipais: Secretaria Municipal de Saúde de Santa Cruz do Sul (SMS); Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Santa Cruz do Sul (SMEC); 6ª Coordenadoria Regional de Educação do Rio Grande do Sul (6ª CRE); Hospital Santa Cruz (HSC); Hospital Ana Nery (HAN); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS); Centro de Atenção Psicossocial de Santa Cruz do Sul (CAPS II); Centro de Atenção Psicossocial para Álcool e outras Drogas (CAPS AD III); Centro de Atenção Psicossocial para Infância e Adolescência (CAPSIA); Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR); Serviço de Vigilância Epidemiológica de Santa Cruz do Sul; Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Centro de Valorização da Vida (CVV); e Centro Regional de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST). Todas as instituições supracitadas permanecem como membras efetivas do Comitê Municipal, tendo sido incluídas novas instituições ao longo dos anos (Stavizki Junior, 2021).

Já em 2016, enquanto a temática do suicídio galgava alguma relevância no cenário nacional, com a divulgação das primeiras campanhas "Setembro Amarelo" no território, o Comitê Municipal assumiu a tarefa de organizar uma

campanha local de prevenção do suicídio. Neste ano, foram realizadas uma série de ações voltadas à prevenção do suicídio, como palestras em escolas, participação em Seminários, rodas de conversa nos serviços de saúde e a distribuição de panfletos e cartazes em locais públicos. Esta campanha foi financiada com recursos da Secretaria Municipal de Saúde, o que demonstra uma abertura política efetiva para a temática, a partir da criação do CMPS, que se tornou um ator político relevante na promoção de uma agenda voltada ao enfrentamento do suicídio no território.

Em 2017, o Comitê manteve a tarefa de organizar uma agenda de atividades alusivas ao "Setembro Amarelo", com atividades similares e complementares ao ano anterior. Neste mesmo ano, o Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) e o Programa de Residência Multiprofissional em saúde do HSC passaram a compor o CMPS. Além disso, em setembro de 2017, ocorreu um encontro promovido pelo Centro Estadual de Vigilância em Saúde (CEVS) e Escola de Saúde Pública (ESP) no município, onde foram apresentados os dados epidemiológicos do suicídio no estado e região, com destaque para o aumento de casos entre escolares[1]. No mesmo evento foram divulgadas as ações do recém criado Comitê Estadual de Promoção da Vida e Prevenção do Suicídio[2].

No ano seguinte, em 2018, as campanhas de prevenção ao suicídio foram expandidas para as áreas rurais, impulsionadas pela ação de sujeitos ligados à EMATER e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santa Cruz do Sul. Ainda neste ano, realizou-se no município um encontro entre secretários de governo, gestores de serviços e trabalhadores da saúde mental da região, onde foram apresentados os dados coletados pelo Observatório de Análise da Situação do Suicídio no Rio Grande do Sul, vinculado à Secretaria Estadual de Saúde[3].

Em 2019, foi realizado o I Seminário Regional de Promoção da Vida e Prevenção ao Suicídio, promovido pela 13ª Coordenadoria Regional de Saúde (Vale do Rio Pardo), no município de Santa Cruz do Sul. Este Seminário — que contou com a presença de autoridades políticas, gestores municipais, pesquisadores e profissionais de diferentes áreas e municípios da região — teve

[1] Na época, o jogo "Baleia Azul" estava em destaque na mídia local, devido a casos de automutilação entre adolescentes registrados nos serviços de saúde e relacionados ao jogo. A referência preocupava, especialmente, pois o termo estava associado a uma série de suicídio de jovens em diversos países.

[2] O CEPS/RS foi instituído pelo Decreto Estadual nº 53.361, de 22 de dezembro de 2016, contando com a representação das seguintes entidades públicas e privadas (SES-RS, 2017).

[3] "O Observatório de Análise de Situação do Suicídio tem por objetivos garantir a realização de uma vigilância ativa e qualitativa e produzir conhecimento e condições para o aperfeiçoamento da atenção à saúde dos usuários em situação de risco para o suicídio (ideias de morte, ideação suicida, plano, tentativa de suicídio e suicídio consumado) e seus familiares ou sobreviventes". (Portaria SES/RS nº 678, de 09 de julho de 2018, p. 1).

como objetivo a troca de experiências sobre prevenção do suicídio na região e a qualificação das notificações de casos de violência autoprovocada. Durante o Seminário, o Comitê apresentou as ações de prevenção desenvolvidas no município. (Figura 2).

Destaca-se que, em 2019, o CMPS elaborou, a pedido da 13ª CRS e segundo orientações da Secretaria Estadual de Saúde, a primeira versão do "Plano Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul". O referido Plano, que propõe ações integradas entre o Poder Público, Empresas, Mídia, Instituições de Ensino, Igrejas, ONG's e a Sociedade Civil, foi construído ao longo do ano e apresentado, em setembro de 2019, à Secretaria Municipal de Saúde e à Coordenação de Saúde Mental da 13ª CRS, em uma reunião com representantes dos treze municípios da região. Entretanto, após a apresentação do Plano, não houve movimento para discussão ou ajuste das propostas, tampouco para sua implementação.

Figura 2. Seminário Regional de Promoção da Vida e Prevenção do Suicídio, promovido pela 13ª CRS, realizado em Santa Cruz do Sul, em 2019. Fonte: Comitê Municipal de Prevenção do Suicídio de Santa Cruz do Sul, 2019.

Em 2020, devido às restrições causadas pela pandemia de COVID-19, as ações externas do Comitê foram interrompidas. As reuniões ocorreram de forma virtual, tendo como foco a discussão da problemática do suicídio no contexto de pandemia, o levantamento de dados epidemiológicos e a divulgação de materiais de apoio nas redes sociais. Ao longo do ano, o Comitê utilizou o ambiente virtual para divulgação de orientações ao público sobre cuidados em saúde mental, dicas de como lidar com o isolamento social e divulgação dos serviços de saúde mental do município.

Machado, Leite e Bando (2014), ao analisarem o processo de criação das agendas políticas ligadas ao suicídio no Brasil, afirmam que além da constatação de um problema público é necessário haver um 'clima favorável' para sua implementação. A união destes elementos cria as janelas de oportunidades para uma agenda política, a partir dos repertórios e da correlação de forças sobre a problemática, viabilizando a construção de uma política pública. Segundo os autores, "essas janelas de oportunidades podem se abrir de forma previsível ou imprevisível como, por exemplo, acontecimentos fortuitos, eventos institucionalizados como as eleições ou mudanças em arcabouços legislativos e administrativos" (Machado; Leite; Bando, 2014, p. 341).

A trajetória relatada aqui sintetiza o processo histórico de construção da política de prevenção do suicídio no município de Santa Cruz do Sul, a partir de um recorte temporal entre 2006 e 2020. Compreende-se que outros acontecimentos e/ou fatos poderiam ser trazidos para complementar este debate, porém priorizou-se a apresentação de eventos que remontam (em parte) a trajetória do Comitê Municipal, por compreender seu papel na articulação de atores e ativos territoriais em prol da construção de políticas públicas (Stavizki Junior, 2021).

3. Oportunidades políticas e repertórios de ação na construção de uma política de prevenção do suicídio em Santa Cruz do Sul - RS

A experiência apresentada neste capítulo parte de um recorte empírico da realidade sobre a construção de políticas de prevenção do suicídio no território de Santa Cruz do Sul, com considerações sobre este processo na escala regional e estadual, considerando o Vale do Rio Pardo e o Rio Grande do Sul, respectivamente. Ademais, traz em sua base teórica o conceito de Repertórios de Ação Coletiva para argumentar com os elementos extraídos da ação coletiva dos sujeitos envolvidos neste processo.

Para compreender as singularidades extraídas da análise destes repertórios, é necessário resgatar o conceito utilizado para definir "ação coletiva", apresentado por Tilly (1981) como: "Toda ocasião na qual um conjunto de pessoas confiam e aplicam recursos, incluindo seus próprios esforços, para fins comuns" (Tilly, 1981, p. 17). Esta compreensão traduz as determinações que envolvem a formação de coletivos e a ação política combativa, reativa ou propositiva, bem como os recursos materiais, imateriais e subjetivos. Aliado a

este conceito, defende-se uma visão histórica sobre a ação coletiva e sobre o confronto político, definido por McAdam, Tarrow e Tilly (2009) da seguinte maneira:

> O confronto político tem início quando, de forma coletiva, as pessoas fazem reivindicações a outras pessoas cujos interesses seriam afetados se elas fossem atendidas. As reivindicações vão desde súplicas humildes até ataques brutais, passando por petições, reivindicações através de palavras de ordem e manifestos revolucionários. **O confronto, portanto, depende da mobilização, da criação de meios e de capacidades para a interação coletiva**. (McAdam, Tarrow, & Tilly, 2009, p. 11-12, grifo meu).

Esta é a definição mais atual do conceito, que passou por processos de autocrítica e complementação até chegar a definições que contemplassem a complexidade de se definir as diferentes formas de luta da humanidade. Porém, entre os autores não há qualquer pretensão de sintetizar o confronto político ou a ação coletiva em conceitos imutáveis. Pelo contrário, o conceito de Repertório de Ação reage ao movimento dialético das ciências, aperfeiçoando suas conclusões à medida que novas categorias de análise se apresentam (Alonso, 2012).

Segundo Alonso (2012), o conceito de repertório parte da ideia de que há um número limitado de opções para a ação coletiva, em determinado contexto e em diferentes períodos históricos. Por estar alicerçada na análise de longos períodos históricos, o conceito compreende que as mudanças nos repertórios ocorrem de forma lenta e limitada, sustentada por transformações do modelo de sociedade, "subtraindo ações ineficazes e adicionando aos Repertórios as ações coletivas bem-sucedidas" (Alonso, 2012, p. 23).

Tilly (2008) compreende que "os repertórios não são simplesmente uma propriedade dos atores do movimento; são uma expressão da interação histórica e atual entre eles e seus opositores" (Tilly, 2008, p. 24). Em outras palavras, os Repertórios de Ação Coletiva são aprendidos pelos sujeitos na prática do confronto político e na interação entre os diferentes sujeitos envolvidos no processo político.

Na experiência de construção de uma política de prevenção do suicídio no município de Santa Cruz do Sul, os sujeitos que reivindicam a implementação de uma política pública estão organizados coletivamente através do Comitê Municipal. Além do governo e seus atores sociais, estão envolvidos neste

processo: a mídia local, a Universidade, grupos e coletivos da sociedade civil, trabalhadores do setor público e/ou privado, empresas multinacionais presentes no território, entre outros.

Diante disso, entende-se que para analisar uma ação coletiva em menor escala (regionais, municipais, de bairro, etc.), se faz necessário reconhecer as conexões entre esta ação coletiva e o processo histórico das lutas sociais do território. É a partir deste olhar que será possível identificar os repertórios da ação coletiva e as relações que formam a "textura cambiante dos movimentos sociais" (Tilly, 2010, p. 141). Aliás, compreende-se que é através da ação coletiva do Comitê — considerando o caso singular tratado neste trabalho — que os sujeitos encontram apoio para suas reivindicações. Com isso, pode-se verificar que os repertórios utilizados para a construção de uma política de prevenção do suicídio em Santa Cruz do Sul carregam as relações estabelecidas durante a construção desta pauta nacionalmente.

Neste sentido e segundo Alonso (2009), entende-se que as estruturas de oportunidades políticas possuem dimensões formais e informais, e podem abrir ou criar espaços para expressão de reivindicações dos grupos de interesse. Estas estruturas podem ser vistas tanto na relação do Estado com a sociedade (menor ou maior repressão), nos espaços de participação política (fóruns, conselhos etc.) e pela presença de aliados políticos (Alonso, 2009, pp. 54-55). Ao identificar quais as oportunidades políticas presentes no contexto do confronto, é possível observar as que tendem a favorecer ou prejudicar o uso de certos Repertórios de Ação Coletiva. Em situações favoráveis, onde haja menor repressão do Estado ou que haja maior apoio dos aliados (mídia, atores políticos, movimentos sociais, etc.), as reivindicações ganham força na disputa política. Em sentido oposto, as oportunidades desfavoráveis tendem a prejudicar e até criminalizar os Repertórios de Ação dos grupos desfavorecidos (Tarrow, 2005; Alonso, 2012).

Entretanto, as oportunidades políticas se apresentam segundo determinações conjunturais e podem, ou não, serem percebidas pelos sujeitos e coletivos. Ao analisar a história do Comitê Municipal e coletar informações que antecedem este processo, nota-se que existem períodos de maior abertura à criação de uma política pública, e momentos de retração desta pauta nas agendas de governo. Entre 2006 e 2020, as oportunidades políticas coincidem com os processos de disputa eleitoral no território, demonstrando uma relação entre as disputas governamentais e as estruturas de oportunidades políticas ligadas à pauta de prevenção do suicídio. Em cada conquista ou constru-

ção significativa, percebe-se a intrínseca ligação entre as disputas eleitorais e a abertura das agendas de governo para esta problemática. Em períodos de maior abertura das agendas de governo, como no caso dos anos eleitorais, percebe-se movimentos mais enfáticos e propositivos; enquanto nos outros períodos, os repertórios se voltam para a solidificação e aperfeiçoamento das ações e conquistas. Sobretudo na experiência de Santa Cruz do Sul, a criação de uma política de prevenção do suicídio é trazida, de tempos em tempos, como proposta ao Poder Público.

Apesar disso, considera-se que a ação coletiva dos membros do Comitê Municipal foi capaz de avançar nesta reivindicação, especialmente pela escolha de seus Repertórios e percepção sobre as oportunidades e ameaças políticas a este processo. Pois, por se tratar de uma temática polêmica e que até hoje causa estranhamento em certos setores da sociedade, a prevenção do suicídio inspira, ao mesmo tempo, interesse e desinteresse político, sobretudo no território analisado, que possui uma conexão histórica com a problemática (Stavizki Junior, 2021).

Considerações Finais

Este trabalho se propôs a discutir como as oportunidades e ameaças políticas implicadas numa dinâmica de construção de políticas públicas repercutem nos Repertórios de Ação dos sujeitos que atuam na construção das políticas de prevenção do suicídio no município de Santa Cruz do Sul/RS. Utilizou-se a abordagem materialista e histórica, sustentada pela análise crítica de entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e revisão bibliográfica do tema, que permitiram extrair determinações que remontam à criação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio e suas contribuições para o avanço da temática nas agendas de governo do território.

Apresentou-se breves considerações sobre o conceito de Repertório de Ação Coletiva, ressaltando a relevância da análise sobre os confrontos políticos para identificação de ameaças e oportunidades políticas, bem como dos repertórios disponíveis pelos sujeitos. Neste sentido, destacam-se dois importantes repertórios de ação utilizados no processo de construção de uma política de prevenção do suicídio municipal: a **institucionalidade do CMPS** e a **campanha "Setembro Amarelo"**. A busca pela institucionalidade do Comitê trouxe respaldo às ações preventivas promovidas por seus membros, ao tempo

em que criou uma referência tanto política quanto técnica sobre a temática do suicídio no município. Entretanto, a institucionalidade enfrenta ameaças importantes, como a correlação de forças entre o Poder Público municipal e as empresas transnacionais do tabaco presentes no território (Dianin, 2015; Stavizki Junior, 2021). Já em relação à mobilização da sociedade através da campanha "Setembro Amarelo", entende-se que este repertório é capaz de construir oportunidades políticas para construção da política de prevenção, tanto na escala local quanto estadual.

No entanto, ambos os Repertórios de Ação destacados neste trabalho possuem origens contraditórias — o primeiro por sua relação histórica com os movimentos ligados à construção da Política Nacional de Saúde Mental; e o segundo por sua vinculação com a Associação Brasileira de Psiquiatria (ABP). Ambos reafirmam uma visão reducionista sobre o fenômeno do suicídio, projetando-o como um problema exclusivo das ciências ligadas à saúde mental, o que limita a participação de outros campos científicos na elaboração de estratégias alternativas para a prevenção do suicídio. Cabe aos sujeitos envolvidos neste processo enfrentarem esta contradição e utilizarem estes repertórios criticamente, adaptando sua ação coletiva ao contexto do confronto político.

Referências

AGUM, Ricardo; RISCADO, Priscila; MENEZES, Monique. Políticas Públicas: conceitos e análise em revisão. Revista Agenda Política, Rio de Janeiro, v. 3, ed. 2, p. 12-42, jul/dez 2015.

ALONSO, Angela. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate. Lua Nova, São Paulo, v. 76, p. 49-86, 2009.

ALONSO, Angela. Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. Sociol. Antropol., Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 21-41, jun. 2012.

AZEVEDO, Sérgio de. Modelos e Políticas Públicas. FASE: Observatório IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v. 6, ed. 1, p. 38-44, 2003.

BRASIL. Portaria nº 1.876, de 14 de agosto de 2006. Institui as Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio, a ser implantadas em todas as unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio, Brasília, 14 ago. 2006.

CEVS – Centro Estadual de Vigilância em Saúde. Rio Grande do Sul. Boletim

de Vigilância do Suicídio e Tentativa de Suicídio. Bol. Vig. Suicídio. v. 1. n. 1. set. 2018.
DIANIN, Irene Maria Brzezinski. Suicídio: políticas e ações de enfrentamento a partir da política nacional de saúde pública (2006), no Vale do Rio Pardo. 2015. 244 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). UNISC; Santa Cruz do Sul, 2015.
EASTON, David. A Framework for Political Analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965, 143p.
HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, 328p.
MACHADO, Marcos Fabrício Souza; LEITE, Cristiane Kerches da Silva; BANDO, Daniel Hideki. Políticas Públicas de Prevenção do Suicídio no Brasil: uma revisão sistemática. Revista Gestão & Políticas Públicas, v. 4, n. 2, p. 334-356, 2014.
MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na ciência política. In: Marques, Eduardo., Faria, Carlos A. P. (org.). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. São Paulo: Lua Nova, p.11-48, 2009.
MESQUITA, Lucas Isaac Soares. Mercantilização do direito constitucional à saúde no Brasil: neoliberalismo, contrarreformas e subfinanciamento do Sistema Único de Saúde (SUS) no caso da implementação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). 2019. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2019.
RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. Rio de Janeiro: Rev. Adm. Pública; n. 46, v. 5; p. 1271-1294; set./out. 2012.
REIS, Elisa. Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. Revista Brasileira de Ciências Sociais; v.18, n.51; p. 21-30, 2003.
RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianólis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: [Brasília]: CAPES: UAB, ed.3, 2009. 130p.
SECCHI, Leonardo. Análises de políticas Públicas: diagnósticos de problemas, recomendações de soluções. São Paulo: CENGAGE Learning, 2014.
SILVA, Agnes Carine; BATISTA, Jessica Hellen Santos; SANTOS, Wene Caro-

lina Mota. Desmonte e Sucateamento do SUS: o ataque neoliberal à política de saúde no Brasil. In: Anais VII Seminário da Frente Nacional Contra a Privatização da Saúde. Maceió/Alagoas; 2017.
SILVA, Ênio Moraes da. O Estado democrático de direito. Revista de informação legislativa; v. 42, n. 167, p. 213-229, jul./set. 2005.
SIMON, Herbert Alexander. Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: John Wiley and Sons, 1957.
SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias; ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.
STAVIZKI JUNIOR, Carlos. Repertórios de ação coletiva e políticas públicas: uma análise a partir da construção da política de prevenção ao suicídio no município de Santa Cruz do Sul (RS). 2021. 249 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). UNISC. Santa Cruz do Sul. 2021.
TARROW, Sidney. O Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis, Editora Vozes, 2005.
TATAGIBA, Luciana; ABERS, Rebecca; SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais e políticas públicas: ideias e experiências na construção de modelos alternativos. In: PIRES, Roberto; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de (orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea/Enap; p. 106-138; 2018.
TILLY, Charles. As sociology meets history. Nova York: Academic Press, 1981.
TILLY, Charles. Contentious performances. Cambridge: Cambridge University Press; 2008.
TILLY, Charles. Movimentos sociais como política. Revista Brasileira de Ciência Política, n. 3, p. 133-160, 2010.

A influência do desenho institucional e das dinâmicas participativas na efetividade dos conselhos municipais de saúde da Macrorregião dos Vales-RS

Maria Raquel Pilar Steyer

Este capítulo[1] tem por objetivo analisar como os desenhos institucionais e as dinâmicas de atuação dos integrantes dos Conselhos Municipais de Saúde interferiram no processo de implementação da política de saúde em escala local e regional. Para atingir esse objetivo, realizou-se uma investigação empírica em quatro conselhos municipais de saúde pertencentes às regiões de saúde que integram a Macrorregião dos Vales/RS, envolvendo os municípios de Santa Cruz do Sul, Cachoeira do Sul, Lajeado e Estrela. As macrorregiões de saúde são responsáveis por efetuar o planejamento da gestão sanitária no Estado do Rio Grande do Sul por meio da promoção e integração das ações e dos serviços destinados à população e da elaboração de estratégias que contemplem as necessidades e realidades regionais (DECRETO n°7.508 de 2011).

A participação da sociedade na formulação e implementação das políticas públicas de saúde foi legitimada durante o processo de redemocratização do país através da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a

[1] Este capítulo foi baseado em reflexões resultantes da pesquisa feita para a tese de Doutorado "Dinâmicas Participativas e Processo Deliberativo: uma análise sobre a atuação dos conselhos municipais de saúde da Macrorregião dos Vales (RS)", defendida por Maria Raquel Steyer no PPGDR/UNISC, no ano de 2023. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001

qual garantiu a ampliação da cidadania e da própria democracia nos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal). A Constituição de 88 também elevou os municípios à condição de entes federativos, conferindo-lhes autonomia frente aos demais entes da Federação para formular e implementar políticas públicas. No entanto, Arretche (2020) demonstrou que, mesmo sob esse movimento de descentralização, a União permaneceu centralizando a autoridade para formular políticas públicas em diferentes áreas, enquanto que os entes subnacionais, sobretudo os municípios, foram dotados de autoridade para executar políticas. No entanto, as condições dos municípios brasileiros são muito variadas, tanto em termos das suas capacidades estatais como de seus condicionantes territoriais. Neste sentido, os resultados da implementação das políticas públicas serão muito díspares, podendo inclusive aprofundar desigualdades sociais e territoriais prévias. No caso deste estudo, buscou-se olhar para o desenho institucional adotado pelos conselhos municipais de saúde e as práticas que ocorrem no interior destas instâncias intervêm na sua efetividade nos municípios investigados.

A pesquisa adotou uma abordagem neoinstitucionalista, que foi fundamental para compreender como as instituições (regras formais e informais) condicionam as ações dos atores e influenciam os resultados sociais e políticos alcançados pelas políticas públicas (HALL, TAYLOR, 2003).

Sobre os procedimentos de levantamento de dados, a pesquisa implicou em: i) análises documentais referentes à política de saúde, à estrutura de serviços públicos em saúde na Macrorregião dos Vales e à estruturação e funcionamento dos conselhos de saúde nos municípios (atas, relatórios, planos regionais de saúde, resoluções, portarias e decretos dos municípios, pautas das reuniões dos CMS, regimentos internos, etc.); ii) observação participante nas reuniões dos conselhos; iii) aplicação de questionários a todos os participantes dos conselhos municipais de saúde pesquisados, visando conhecer o perfil destes conselheiros e suas percepções sobre o funcionamento e atuação do conselho na implementação e controle social da política de saúde em nível local; e, iv) realização de entrevistas semiestruturadas com um grupo de representantes dos conselhos dos municípios investigados, considerando como recorte temporal o período de uma década (2010 a 2020), referindo-se a várias gestões. A escolha dos entrevistados respeitou a forma de composição paritária de cada Conselho (50% usuários, 50% divididos entre gestores, prestadores de serviços e trabalhadores em saúde).

É preciso destacar que o presente estudo ocorreu durante a pandemia da

Covid-19, que mudou, de forma extraordinária e rápida, a vida de milhões de pessoas ao redor do mundo, provocando mortes, modificando rotinas e impactando as formas de sociabilidade, além de impor restrições ao funcionamento da economia. A situação pandêmica também repercutiu nas formas de atuação do SUS e nas instâncias responsáveis pelo controle social da política de saúde, provocando alterações nas suas dinâmicas, pautas e estratégias de ação. A crise sanitária trouxe novos desafios à participação social, pois o isolamento atingiu diretamente a dinâmica de funcionamento dos conselhos e a possibilidade de realização de conferências. Para agravar a situação, o Governo Federal à época adotou uma postura negacionista em relação à pandemia, questionando sua gravidade e a necessidade de tomar medidas articuladas com base em evidências científicas, o que resultou na execução de ações desencontradas e contraditórias entre os entes federados. Esses desafios tiveram impacto no percurso da presente pesquisa, seja pelo fato da exigência de isolamento, seja pelas prioridades de alguns municípios em restabelecer a agenda com ações e serviços paralisados por quase dois anos.

Além desta introdução, o capítulo encontra-se dividido em três seções. A primeira apresenta uma revisão bibliográfica sobre os arranjos institucionais participativos, em especial os conselhos municipais de saúde, buscando avaliar como os seus desenhos institucionais e o perfil e as dinâmicas de atuação dos seus distintos atores se processam sobre as políticas públicas. A segunda seção descreve a estrutura da regionalização em saúde enquanto uma diretriz do Sistema Único de Saúde voltada à descentralização e negociação entre os diversos entes federativos. A terceira seção apresenta o desenho institucional adotado nos quatro conselhos municipais de saúde investigados, o perfil dos seus integrantes e a forma como tem ocorrido a sua participação nesses arranjos institucionais, abordando o debate sobre a efetividade da participação social e da participação política na implementação das políticas públicas de saúde. Nesta seção também são discutidos os resultados da investigação empírica que possibilitou compreender algumas questões centrais para a problemática da pesquisa, tais como, as regras formais instituídas pelos conselhos (participantes, funcionamento, etc.), as atribuições e competências dos conselheiros, o processo de tomada de decisões, as relações de poder e os conflitos de interesse.

1. O debate sobre os arranjos institucionais participativos

Dentre os vários arranjos institucionais[2] criados para viabilizar a participação de representantes da sociedade civil e de atores governamentais nas distintas políticas públicas, este trabalho centra-se nos conselhos municipais de saúde que foram estruturados, a partir dos anos de 1990, com o objetivo de fomentar a participação da sociedade civil na formulação, implementação e controle social das políticas públicas de saúde. Apesar de a discussão acadêmica sobre a participação popular estar presente desde a década de 1970, o debate sobre as instituições participativas envolvendo representantes da sociedade civil e do Estado foi intensificado nas décadas de 1990 e 2000, buscando conferir novos desdobramentos sobre a qualidade dos espaços deliberativos como um fator importante para o fortalecimento de uma gestão democrática, integrada e compartilhada (ALMEIDA *et al.*, 2016).

É importante lembrar que, após a criação do SUS, em 1990, a legislação brasileira institucionalizou a prática participativa através da Lei nº 8.142/90 que dispõe "sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros e outras providências" e prevê a criação de instâncias colegiadas de participação, conferências e conselhos de saúde, atribuindo-lhes papéis deliberativos e fiscalizadores (BRASIL, 1990). A partir dessa legislação, os Conselhos Municipais aparecem como fóruns públicos que permitem a interação entre a sociedade civil e o Estado, proporcionando uma maior proximidade entre os cidadãos e o poder público local. Os conselhos de saúde, em todas as instâncias de governo, devem ser construídos de forma paritária entre representantes dos usuários, dos prestadores de serviço, do governo e de profissionais que atuam na área da saúde.

A década de 1990 foi marcada pelo debate acadêmico sobre a sociedade civil a partir de uma abordagem normativa que enfatizava a positividade trazida pelas inovações democráticas das instituições participativas nas diferentes fases do ciclo das políticas públicas. Segundo Almeida *et al.* (2016), nesses estudos as distintas instituições participativas (IPs) eram vistas como experiências que aprofundariam a democracia ao fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade. Nesse sen-

[2] 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 e GOMIDE, 2014)

tido, as IPs "teriam também poder para impactar positivamente os resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados" (ALMEIDA *et al.*, 2016, p.250). Os autores relatam, ainda, que vários estudos realizados em distintas regiões do país demonstraram que as instituições participativas variavam de forma significativa quanto ao seu "grau de institucionalização", "regras de funcionamento' e "tipos de atores" incluídos (p. 250). Apesar dessa heterogeneidade, esses espaços estabeleceram práticas participativas que investiram de responsabilidades representativas atores e instituições não previstos pelo modelo tradicional da democracia representativa (LAVALLE; ISUNZA, 2011).

O fato é que os estudos sobre os arranjos institucionais participativos no Brasil avançaram nas últimas duas décadas, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, principalmente no tocante aos estudos comparativos envolvendo experiências municipais (ALMEIDA *et al.*, 2015). Alguns autores (AVRITZER; RAMOS, 2016; CUNHA; TEODORO, 2015) destacam a relevância do desenho institucional para analisar a efetividade dos arranjos institucionais, a igualdade e a ampliação da participação e da deliberação, pois é ele que estabelece as regras para a sua execução. Os autores assinalam que o desenho institucional estabelece um conjunto de regras que organiza a forma e atuação desses arranjos partindo do fato de que os desenhos não são neutros, sendo que suas escolhas e variações podem influenciar nos resultados da participação política. Isto porque o tipo de desenho é que define quem pode participar, quais assuntos são deliberados, como as discussões são feitas, qual a frequência de encontros entre os participantes, quais os modelos de gestão e como são feitos os processos decisórios (ABERS, KECK 2008).

Nesta direção, Tatagiba (2011) ao fazer uma investigação sobre a participação democrática em espaços institucionalizados tomando como referência os conselhos municipais do Estado de São Paulo, considerou-os como arranjos institucionais inovadores, competentes de interpretação de práticas coletivas e também de uma democratização concreta nos procedimentos de gestão em questões públicas (TATAGIBA, 2011). Mas para que eles consigam alcançar os objetivos para os quais foram criados, Silva, *et al.,* (2014) afirmam que o desenho institucional precisa estar devidamente delineado como um conjunto de normas que trazem questões relativas a seu funcionamento, organização e competências.

Esses autores buscaram avaliar e discutir a efetividade das instâncias criadas para viabilizar a participação social da sociedade civil, em especial

aos conselhos municipais de saúde, objeto deste estudo. A avaliação da efetividade dos conselhos como espaços de representação e de influência na implementação das políticas de saúde requer a explicitação do que está sendo entendido como participação e como são mediadas as inter-relações existentes nesses arranjos.

Almeida *et al.* (2016) relatam que os estudos mais recentes abordam as instituições participativas a partir de três enfoques*: i)* as conexões estabelecidas entre instituições do Estado e da sociedade civil; ii) o abandono da polarização entre participação e representação; e, iii) a seleção de variáveis mais precisas de instrumentos metodológicos eficazes que possam aferir a efetividade das instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas (ALMEIDA *et al.*, 2016).

A intenção neste capítulo foi a de contribuir, sobretudo, com os estudos referentes ao primeiro enfoque mencionado, visando compreender como a composição e a forma de participação dos distintos atores nesses conselhos municipais influenciou nos resultados da política de saúde nos diferentes territórios. Buscou-se, nesse sentido, um deslocamento da perspectiva normativa para uma perspectiva que aponta para a necessidade da realização de investigações empíricas sobre a efetividade dos conselhos, trazendo à tona os seus condicionantes territoriais.

2. A Regionalização em Saúde

A regionalização foi concebida como uma diretriz para a efetivação dos serviços públicos de saúde pelo Brasil baseada na ideia de descentralização e negociação entre os entes federativos responsáveis pela sua provisão e execução, de forma a responder ao problema crônico da fragmentação dos serviços de saúde e da ausência de coordenação entre as instâncias de governo (LIMA *et al.*, 2012).

O ponto principal para a compreensão do funcionamento da regionalização de saúde no Brasil refere-se às leis e normas[3] que regulamentaram esse processo, ou seja, entender o caminho que as normas brasileiras tomaram ao longo do tempo.

A legislação inicial, no entanto, não foi suficientemente clara quanto à especificação de como seria operacionalizada a regionalização, tornando neces-

[3] Lei nº 9.090/90; Lei nº 8.142/90

sário o estabelecimento de outras Leis[4] que regulamentassem os processos de regionalização. Mesmo assim, o problema de coordenação entre os municípios continuou a ocorrer sem haver uma formalidade quanto a sua organização, fazendo com que o processo de regionalização não se consolidasse como uma estratégia de hierarquização da saúde (CONASEMS, 2021).

Procurando sanar esta questão, o Ministério da Saúde instituiu, em 2006, o Pacto pela Saúde[5] que tratava, entre outros temas, das diretrizes para a gestão do SUS, buscando deixar claro que a regionalização era uma diretriz fundamental para a descentralização e negociação entre os entes federativos e apresentar as suas principais ferramentas. Além do Ministério da Saúde, esta configuração contou com a participação das principais organizações que representam os serviços de saúde pública em todo o Brasil, como o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS), na tentativa de uma elaboração participativa (MENICUCCI; COSTA; MACHADO, 2018).

Visando aprofundar o processo de regionalização da saúde no Brasil, foi instaurado o Decreto Federal 7.508 em 2011, durante o governo de Dilma Rousseff, que estabeleceu as regiões de saúde como "recortes territoriais inseridos em espaços geográficos contínuos" (BRASIL, 2011), com identidades socioeconômicas similares para integrarem a organização e o planejamento das ações de saúde. As regiões foram criadas a partir de negociações políticas que têm como protagonistas tanto os gestores públicos de saúde quanto a sociedade civil organizada, em um processo que busca identificar a "existência de identidades culturais, econômicas e sociais, assim como de rede de comunicação, infraestrutura, transporte e saúde" (MENDES, 2011. p. 174).

O processo de regionalização da política de saúde revela-se pela importância que a dimensão territorial vem tomando através da distribuição dos recursos e a racionalização da atenção e ações de serviços disponibilizados para todas as pessoas. Essa regionalização precisa ser objeto de pactuação entre os entes federados, em especial os municípios que compõem as regiões de saúde onde grande parte das necessidades dos cidadãos deve ser atendida (CONASEMS, 2021).

Com base na diretriz da regionalização foram estruturadas as Macrorregiões de Saúde, que correspondem ao espaço regional ampliado, composto por duas ou mais regiões e seus respectivos municípios. As macrorregiões

[4] NOB-SUS 01/93, NOB-SUS 01/96, NOAS-SUS 01/2001, NOAS-SUS 01/2002.

[5] Portaria 399/2006

surgem a partir de uma rede que comporte uma capacidade de resolução nos serviços de média e alta complexidade, com garantia de acesso, economia de escala, regulação e logística adequada aos pontos de atenção necessários à integralidade da atenção (CONASEMS, 2021).

Mendes (2019) fala sobre a formação de uma regionalização colaborativa, que sugere a criação de um espaço privilegiado - macrorregião ou região ampliada de saúde, onde

> [...] os municípios que a compõem, em associação entre si e com apoio da União e da Secretaria Estadual de Saúde, farão a gestão das RAS envolvendo o conjunto de serviços de atenção primária, secundária e terciária, bem como dos respectivos sistemas de apoio e sistemas logísticos (MENDES, 2019, p.271).

Segundo o autor (MENDES, 2019), quando os municípios e estados se associam para produzir uma ação solidária, gera-se um excedente colaborativo. Também reconstituem uma escala adequada para a oferta econômica e de qualidade dos serviços, principalmente em relação aos equipamentos da Atenção Primária em Saúde, a atenção especializada ambulatorial e hospitalar e aos sistemas de apoio logístico, com o objetivo de atender as regiões de forma única de acordo com os princípios do SUS.

No Estado do Rio Grande do Sul, este processo resultou na criação de 30 regiões de saúde[6]. Quando agrupadas, formaram sete macrorregiões para a operacionalização da governança da rede de atenção à saúde, que visam garantir uma organização por ações de proteção, apoio diagnóstico, atendimento ambulatorial e hospitalar, além da implementação do Planejamento Regional Integrado (PRI) (BRASIL, 2018).

De acordo com Mendes (2019, p. 274), a formação das macrorregiões constitui um grande avanço, pois "a regionalização é viva e tem a governança muito clara em sua estrutura, com metas e indicadores e com a participação do Ministério da Saúde". Por consequência, a macrorregião é o único território que permite a governança regional completa das Redes de Atenção à Saúde (RAS).

[6] (CIB – Comissão Intergestores Bipartite nº 555/2012)

3. O desenho institucional dos Conselhos de Saúde da Macrorregião dos Vales e o perfil de seus integrantes

A Macrorregião dos Vales é formada por quatro Regiões de Saúde, através das quais o planejamento da gestão sanitária do Estado busca integrar as ações e serviços para a população.

Entre as regiões de saúde do Estado, com uma ampla área de abrangência, a Macrorregião dos Vales compreende 62 municípios e uma população de 918.437[7] habitantes, abrangendo as seguintes regiões de saúde: Região 27- Vale do Jacuí Centro, com 202.759 habitantes, cujo município sede é Cachoeira do Sul; Região 28-Vale do Rio Pardo, com 354.888 habitantes, cujo município sede é Santa Cruz do Sul; Região 29-Vales e Montanhas, com uma população de 228.550 e que tem o município de Lajeado como referência; e Região 30-Vale da Luz, com 132.240 habitantes, que tem Estrela como o município de referência (IBGE, 2021).

As condições de saúde da população de uma região ou macrorregião são fundamentais para a superação das desigualdades por apresentar algumas características essenciais que impactam na eficácia das políticas públicas, dos serviços e ações do SUS, tais como o impacto e desempenho no mercado de trabalho; a geração de oportunidade profissional nas equipes de saúde da atenção básica, a economia da saúde e o complexo industrial.

Um desafio no estudo dos conselhos é a identificação de critérios precisos de avaliação que apontem para elementos de observação e permitam a coleta e o tratamento de dados. De acordo com Pires (2011), o desenho institucional é um elemento fundamental para a compreensão do grau de abertura à participação, do tipo de participação e, principalmente, dos limites da participação, pois define o perfil, as características e as formas de atuação dos atores. O desenho institucional refere-se a um "conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos" (LÜCHMANN, 2002, p. 143). Esses fatores incorporam os seguintes critérios:

A) Institucionalização: A institucionalização dos conselhos pode ser medida por informações sobre o tempo de existência das instituições, de forma que o tempo maior de existência revela o grau de formalidade desses conselhos. (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Conforme os estudos documentais, os quatros conselhos municipais de

[7] Dados IBGE, estimativa 2021

saúde pesquisados apresentam uma trajetória histórica semelhante, porém, nasceram em períodos diferentes. O município de Cachoeira do Sul foi o pioneiro em criação neste modelo, pois já possuía uma Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde (CIMS) desde 04 de dezembro de 1985, com várias representações do governo e sociedade civil, dando os primeiros passos a um processo democrático de discussão sobre os assuntos de saúde. Foi também o município pioneiro no Rio Grande do Sul com a criação da Lei Municipal nº 2489 de 05/12/91 que institui o Fundo Municipal de Saúde (FMS). Por sua trajetória, considerado um facilitador em palestras sobre o controle social em vários municípios, em 1994 foi considerado o Conselho Municipal de Saúde modelo pelo Ministério da Saúde, obtendo uma cadeira permanente no Conselho Nacional de Saúde.

No ano seguinte, em 1992 o município de Lajeado criou o Conselho Municipal de Saúde, embora no ano anterior já tenha encaminhado uma Lei à Câmara de Vereadores para aprovação. No entanto, a gestão seguinte validou a criação do Conselho Municipal de Saúde e a instituição do Fundo Municipal de Saúde deu-se em 16 de abril de 1997 através da Lei nº 5.885.

No município de Estrela o Conselho de Saúde foi instituído em 1997 e, por último, em 1998 foi criado o Conselho Municipal de Santa Cruz do Sul. Entretanto, todos os Conselhos Municipais pesquisados possuem uma composição paritária, adequados à Resolução nº 333 de 04 de novembro de 2003 do Conselho Nacional de Saúde atuando com autonomia e gerência na definição sobre o orçamento.

Da mesma forma, todos os conselhos possuem uma estrutura organizacional com a presença de um conjunto de estruturas burocráticas, tais como mesa diretora, com quatro membros, entre os quais: Presidente, Vice-presidente, 1º e 2º secretários, à exceção do município de Cachoeira do Sul que conta com oito membros, pois além dos mencionados possui quatro coordenadores. Possuem secretaria executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas indicando o quão organizado estão.

Em todos os Conselhos Municipais de Saúde dos municípios pesquisados, a presidência é ocupada por representantes de usuários, eleitos em reunião plenária, entre os membros dos conselhos. Apenas no município de Santa Cruz do Sul, o secretário de saúde é considerado conselheiro nato na composição e representa a gestão de saúde.

B) A frequência de reuniões para uma organização desta representação, uma vez que elas são parte importante da estrutura que as compõem.

O modo básico de funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde é a realização de reuniões ordinárias com periodicidade mensal em dois e quinzenal em outros dois municípios e, extraordinariamente, quando necessário em todos os municípios. Conforme orientação do Conselho Nacional de Saúde, a periodicidade mínima mensal visa garantir continuidade dos debates sobre os temas referentes ao controle social, às ações, à definição de diretrizes de políticas e à administração da gestão pública da saúde. É nessas reuniões que a participação se efetiva. A realização de reuniões ordinárias, na defesa da necessidade de transparência das ações dos Conselhos Municipais de Saúde obedece a uma rotina de divulgação, de modo a oferecer aos cidadãos a oportunidade de exercerem seus direitos e deveres cívicos, no exercício da participação social.

As reuniões são divulgadas por todos os conselhos investigados por intermédio da ação dos próprios conselheiros e pelas redes sociais, atualmente. Tal aspecto é interpretado como uma prática positiva à medida que demonstra o exercício da representatividade dos conselheiros em relação às suas instituições. São reuniões abertas à população com direito à voz, inclusive as extraordinárias. Essa prática potencializa que os cidadãos tenham um direito garantido.

C) O acesso, inclusão e representatividade: definidos pelos padrões de seletividade dos atores e quando se trata da representação no interior dos conselhos, é possível listar regras referentes ao processo representativo a partir de referências sobre a definição de entidades que têm assento nessas instituições e as formas pelas quais estas definições ocorrem. Esta análise visa incidir na discussão e representação de critérios que assegurem a pluralidade dos segmentos que adquirem representação nessas instituições e a abertura desses espaços à renovação e à diversidade dos atores envolvidos.

A representatividade se refere a espaços de representação nos quais apenas uma parte dos indivíduos tem assento nos quatro municípios pesquisados, um total de 100 conselheiros que representam as diversas entidades, associações, sindicatos, movimentos, pastorais, hospitais, governos entre outros.

D) Os temas tratados nas reuniões: geralmente são levantados pelos conselheiros, são variados e encaminhados para as comissões específicas, que analisam e emitem um parecer que é votado na plenária. Nas comissões, os assuntos mais frequentes entre os municípios são os seguintes: orçamento, aplicação, controle e avaliação de recursos; fiscalização; projetos e planejamentos; contratos e convênios; e políticas e programas de saúde.

Os Conselhos Municipais de Saúde da Macrorregião dos Vales também executam outras ações, entre elas: visitas de fiscalização às unidades de saúde integrantes do SUS, emissão de pareceres sobre projetos de lei, acompanhamento da execução da política municipal de saúde e análise dos pedidos de credenciamento junto ao SUS formulados pelas unidades prestadoras de serviços de saúde, ações de defesa da saúde da população, chamamento e organização das Conferências Municipais de Saúde de quatro em quatro anos.

O estudo buscou também conhecer o perfil sociodemográfico dos conselheiros de saúde, entendendo que suas características e opiniões podem influenciar em sua atuação nos conselhos de saúde pesquisados.

O questionário foi remetido a todos os conselheiros que atuam nos quatro municípios pesquisados. Entre o universo de 100 conselheiros, obteve-se um retorno de 70 questionários respondidos. O questionário continha perguntas referentes às características dos conselheiros (sexo, faixa etária, escolaridade, ocupação profissional, segmento que representa), além de questões sobre a sua participação e o tempo de atuação no conselho, entre outras questões.

Dentre os conselheiros, observou-se que 54,3% são homens e 45,7% mulheres. Dessa forma, é possível perceber e confirmar que os homens são maioria no que diz respeito às discussões e tomadas de decisões relacionadas à política de saúde na Macrorregião dos Vales. A maior parte dos conselheiros encontra-se na faixa etária de mais de 60 anos (32,9%), seguida pela faixa etária de 50 e 59 anos (25,7%).

Esses dados vêm ao encontro dos achados da pesquisa realizada por Lemos *et al*. (2016) sobre o perfil e atuação do conselho municipal de saúde no município de Anápolis/GO, onde também foi identificada a predominância de conselheiros do sexo masculino.

Quanto à faixa etária, os dados revelam que os Conselhos Municipais de Saúde da Macrorregião dos Vales dispõem da experiência de pessoas com idade mais avançada, assim como nos estudos supracitados, o que pode ser considerado um fator positivo, sem excluir o vigor e as ideias inovadoras da população mais jovem, que também é capaz de impulsionar mudanças positivas no cenário estudado (PEREIRA, 2010).

Ao avaliar os dados referentes ao grau de escolaridade dos conselheiros, pode-se verificar que aproximadamente 34,3% possuem ensino superior completo, 24,3% são pós-graduados e 22,9% possuem ensino médio completo, fator que pode facilitar a maior compreensão da dinâmica do Sistema Único de Saúde e do Conselho Municipal de Saúde.

Conforme Lemos *et al.,* (2016), embora o nível de escolaridade dos participantes seja considerado um fator positivo, visto que as pessoas possuem melhor preparo para entender os assuntos tratados, esse fator deve ser ponderado pois pode sugerir outra interpretação, ou seja, isso pode caracterizar a exclusão das camadas menos favorecidas afetando a representatividade no interior dessa instituição (LEMOS *et al*., 2016).

Esses dados também revelam que o grau de escolaridade influencia na participação dos conselheiros, associados a outros aspectos que se complementam quando há recursos cognitivos, entendimento de informações e conhecimentos que vão além das habilidades técnicas e profissionais. A importância da escolaridade para a participação é enfatizada por Pedro Demo (2001) que defende a educação para a formação de cidadãos como um dos canais de participação (DEMO, 2001).

Quanto à ocupação dos sujeitos que responderam à pesquisa, 31,4% são funcionários públicos, 30,0% possuem algum trabalho com carteira assinada e 24,3 % são aposentados. Os demais (14,3%) são microempresários, trabalhadores autônomos, agricultores e desempregados.

Embora os entrevistados não tenham especificado o tipo de trabalho com carteira assinada, observa-se que a predominância de funcionários públicos e de aposentados pode estar relacionada à facilidade para participar das reuniões dos Conselhos. Comumente, os servidores públicos são dispensados para participarem das reuniões sem prejuízos nos seus salários. No caso dos aposentados, observa-se que, por não terem mais a rotina diária de trabalho, dispõem de mais tempo livre para se dedicarem às atividades desenvolvidas pelos conselhos (VAICHULONIS *et al*., 2022).

Dos conselheiros de Saúde que responderam ao questionário, 40,0% se declararam representantes dos usuários, 32,0% dos trabalhadores da saúde, 15,7% dos prestadores de serviços de saúde, 10,0% dos gestores, e 1,4% não souberam dizer (isso porque alguns confundem entre ser usuário e trabalhador em saúde).

Em relação à frequência e ao número de mandatos exercidos, observa-se que há uma distribuição quanto ao tempo exercido pelos conselheiros municipais, sendo que a maioria (32,9%) está no primeiro mandato e 18,5% dizem que não lembram. Estes que não lembram, são conselheiros que estão praticamente desde o início da criação dos conselhos, impossibilitando fazer uma conta precisa. Entre estes, 48,6% estão entre o 2º e o 5º mandato.

É importante destacar que o processo de renovação constitui uma etapa

importante para a participação política nos conselhos e para o exercício do controle social. A diversidade e a renovação dos participantes dos conselhos de saúde são saudáveis no processo democrático, uma vez que podem contribuir para a aquisição de novos olhares e saberes para a consolidação do exercício democrático no campo da saúde.

Sobre o número de conselheiros que afirmam representar instituições ou entidades, 72,9% responderam que representam alguma instituição. Sabe-se que todos os conselheiros representam entidades. Seja gestor, prestador que representa um hospital ou laboratório, profissionais de saúde que representam seus conselhos de classe, uma associação ou sindicato e mesmo os usuários. Por vezes, essas questões não devem ser esclarecidas, principalmente quando se tem um grande número de conselheiros de primeiro mandato.

Quando se questiona aos conselheiros sobre a sua representação institucional no conselho, deseja-se também que esclareçam quais instituições são por eles representadas. Entre as 48 respostas, 68,57% disseram representar associações, conselhos profissionais, instituições hospitalares, sindicatos e serviços de saúde.

Dentre os conselheiros que responderam ao questionário, a maioria era constituída por usuários (70,83), seguido por trabalhadores em saúde (14,60), prestadores de serviços (8,33) e gestores (6,24). Entre as entidades representadas mais frequentes estavam as seguintes: Associações de Moradores de Bairros (14,60%), Associações de Amigos e Familiares do Centro de Apoio Psicossocial (CAPS) e também de Hospitais, ambas com 8,33%.

Em relação ao número de conselheiros que foram capacitados para a sua atuação no conselho, as respostas demonstram que somente 37,1% dos conselheiros passaram por algum processo de capacitação, enquanto que 60% disseram que não receberam formação e 2,9% não se lembram ou não querem informar.

Constata-se que a pesquisa se limitou a perguntar se o conselheiro tinha ou não participado de algum tipo de capacitação, não entrando no mérito do conteúdo da mesma. Pereira (2010), no seu estudo em conselhos da RIDE-DF, encontrou um percentual ainda mais baixo de capacitação entre os conselheiros, sendo que apenas 9,8% haviam sido capacitados para exercer o mandato.

Já na pesquisa de Lemos *et al.,* (2016), cerca de 40% disseram que participaram de palestras, congressos e seminários, e 6% não responderam.

A falta de qualificação ou capacitação para o exercício de conselheiro municipal de saúde pode ser considerada um problema, pois, para uma boa

atuação nesse conselho, é necessário conhecer a estruturação do SUS e o papel que cabe aos conselhos de saúde. O dado evidenciado de que a maioria dos conselheiros é nova (1º mandato) torna a questão ainda mais problemática. Os conselhos de saúde devem ser vistos como espaços onde o poder e o saber devem ser partilhados e articulados entre os seus diferentes atores sociais.

Em relação ao comparecimento e à participação nas reuniões, o resultado foi positivo, pois 78,6% dos conselheiros afirmaram estarem sempre presentes nas reuniões, 20,0% disseram que participam muitas vezes e somente 1,4% afirmaram que nunca participam das reuniões. Esses resultados diferem do estudo de Gerschman (2004), no qual afirmou que os conselheiros assíduos se queixam da baixa participação dos colegas e que sua participação apresenta uma motivação de caráter pessoal relacionada ao seu compromisso com a comunidade, o interesse nas informações e o desejo de ser ouvido pelo conselho.

Sobre a disponibilidade para as atividades do Conselho, 55,7% dos conselheiros afirmaram que sempre têm tempo, 35,7% disseram que muitas vezes possuem disponibilidade, 5,7% manifestaram que raramente e 2,9% disseram que nunca possuem disponibilidade para atuar.

O fato de conselheiros possuírem pouco ou nenhuma disponibilidade geralmente acontece quando não há diálogo entre o participante e a entidade que o encaminha e, por vezes, desconhecem o real motivo de seus nomes terem sido indicados para representarem uma entidade no conselho. Nesses casos, acreditam que o seu papel e sua atuação no conselho servem apenas para legitimar as decisões tomadas a *priori* pela instituição ou mesmo pelo governo.

Em respeito ao apoio ou liberação por parte das entidades ou governo para a participação dos conselheiros nas reuniões, 84,3% responderam que sempre recebem liberação e 11,4% disseram que muitas vezes recebem liberação para participação. Uma parcela mínima de 4,3% ressalta que nunca recebe apoio ou liberação para participar das reuniões. Vaichulonis *et al.,* (2021), em sua pesquisa sobre o Perfil dos conselheiros locais de saúde do município de Joinville, relatam que 4,2% dos pesquisados recebem liberação de horas no trabalho, mas necessitam compensar posteriormente. Faz-se importante mencionar que a Resolução n. 453/2012, do Conselho Nacional de Saúde, que trata das diretrizes para instituição, reformulação, reestruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde, dispõe que a função de membro do Conselho de Saúde não será remunerada, mas considerando a relevância pública

da atuação, garante a dispensa do trabalho sem prejuízo para o conselheiro mediante comprovação das atividades exercidas (BRASIL, 2012).

Quanto à importância da participação no Conselho, os participantes assim consideram: 64% disseram ser muito importante, 31,4% importante, 2,9% indiferente, e 1,4%, irrelevante.

Embora os dados demonstrem que a maioria dos conselheiros da Macrorregião dos Vales considera sua participação nas reuniões como muito importante, muitos encontram-se em sua primeira gestão. Essas informações podem ser um forte indicador de que os conselheiros compreendem sua participação como ocorrendo de forma efetiva, pois a participação de pessoas da comunidade por meio de suas entidades ou associações em fórum de participação democrática é fundamental para despertar o interesse político e possibilitar a formação de cidadãos conscientes da luta em defesa do direito à saúde.

Foi questionado se os conselheiros recebem algum subsídio ou pró-labore de deslocamento para participar das reuniões, sendo que 98,6% responderam que não recebem nenhum tipo de auxílio.

Importante destacar que os conselheiros não são funcionários, nem servidores, nem cargos de confiança do município. O conselheiro, membro do conselho de saúde, seja ele eleito ou designado pelo gestor público, alcança o status de agente público, posto que esta definição abrange todo o indivíduo que exerce, ainda que temporariamente, qualquer função pública. Os conselheiros não recebem salário ou qualquer tipo de gratificação pelos trabalhos desenvolvidos para realizar essa atividade, todos são voluntários em prol do bem dos cidadãos, mas devem cumprir com obrigações, como participar das reuniões ordinárias, defender o bem público, representar os munícipes e pleitear por melhorias em sua região.

Outra questão que foi colocada aos conselheiros indagava se a sua participação influenciava nas tomadas de decisões do conselho. Dentre os respondentes, 50% afirmaram que sempre, 32% responderam que muitas vezes, 14,3% disseram que raramente e 2,8% responderam que nunca. Como defendem Lavalle e Isunza (2011), a participação na tomada de decisões tem o potencial de desenvolver no cidadão o sentimento de corresponsabilidade junto à sociedade, que além de motivar a formação de identidades sociais amplas, também colabora para a legitimação das instituições políticas.

Sobre igualdade de oportunidade de intervenção nas reuniões dos conselhos, 94,3% responderam que sim, todos possuem igualdade de intervenção e 5,7% responderam que não possuem. Mediante negativa das respostas,

perguntou-se quem tem maior poder de influência nas reuniões e obteve-se cinco respostas entre as quais: Quem recebeu capacitação 20,0%, o presidente 20,0%, e o gestor, 60,0%.

Acerca da participação em Conferências de Saúde, 42,9% responderam que sempre participam, 15,7% responderam que participam muitas vezes, 15,7% disseram que raramente participam e 25,7% afirmaram que nunca participaram de conferências de saúde.

Os conselhos de saúde entre as suas várias atribuições legais no que se refere ao planejamento e definição de políticas de saúde destacam-se pela responsabilidade de convocar e organizar as conferências municipais de saúde, de rever e definir diretrizes para os Planos Municipais de Saúde e de examinar os principais problemas de saúde dos municípios. Além de propor a convocação da conferência, eles estruturam a comissão organizadora e submetem o regimento e programa à plenária. Com as respostas obtidas, poderia ser preocupante o alto índice de conselheiros que nunca participou de conferências de saúde. Porém, isso se deve ao grande número de conselheiros em primeiro mandato que ainda não tiveram a oportunidade de participar, visto que a realização das conferências acontecerem de quatro em quatro anos.

Ao serem questionados sobre a existência de comissões nos conselhos, 82,9% responderam que existem comissões.

Os Conselhos Municipais de Saúde possuem, de acordo com as regras regimentais, comissões permanentes com finalidades específicas direcionadas aos temas de interesse para sua melhor organização. Estas comissões realizam estudos, apresentam proposições e produtos como relatórios, capacitações, material educativo e ou de divulgação e outros. As comissões têm como finalidade assessorar, opinar, propor ou dar orientação técnica e subsídios de discussão para deliberações sobre a formulação da estratégia e assuntos relativos às políticas públicas de saúde.

Entre os 54% que responderam participar de alguma comissão nos conselhos, a maior parte integra as comissões de Finanças e Orçamento e Câmara Técnica, seguidas por acompanhamento de ações e projetos e prestação de contas.

Para a quarta etapa da pesquisa, em sequência, foram realizadas entrevistas com 28 participantes dos Conselhos Municipais de Saúde da Macrorregião dos Vales através de um roteiro prévio considerando como recorte temporal, o período de 2010 a 2020 (dez anos) que refere ao estudo e análise documental. A escolha dos entrevistados ocorreu de forma a contemplar gestores,

trabalhadores da saúde, prestadores de serviços de saúde e usuários de forma paritária.

No roteiro das entrevistas realizadas pôde ser observado que para as categorias e subcategorias que conduziram a realização das mesmas foram consideradas as questões norteadoras do estudo da seguinte forma:

I) Atribuições e competências dos conselheiros de saúde com as subcategorias: a) a atuação dos conselheiros e b) como os conselheiros percebem a importância deste conselho ao município.

A fim de analisar em que medida o processo de participação constitui-se como elemento importante para direcionar os trabalhos a partir da prática dos princípios da democracia participativa e deliberativa ao serem questionados, alguns entrevistados referiram, com posicionamentos conscientes, que a participação da sociedade, a autonomia do controle social perante o Estado e o poder Executivo "está previsto na legislação de saúde, os conselhos municipais de saúde são fiscalizadores, deliberativos, inclusive das sanções econômicas e participativas de todas as ações públicas de saúde" (CONSELHEIRO 1). Em suas falas, os entrevistados dimensionam a importância do conselho de saúde como uma forma de democracia participativa. "É um espaço legal e legítimo de controle social do usuário do SUS, um espaço que eles realmente têm que questionar, as coisas precisam chegar ali, tem a questão de ser deliberativo, então ali é o momento que eles têm para estar participando" (CONSELHEIRO 2).

Avaliam como um processo social em construção, com implementação da saúde e como uma conquista de participação dos conselheiros nesse processo. "Creio que os conselheiros sejam uma ponte entre a gestão e a população no geral. São um elo de ligação que estão de certa forma representando os usuários do SUS perante a administração" (CONSELHEIRO 3).

Por constituírem-se em espaços de participação social na administração do sistema público e atuarem na formulação e no controle da execução da política de saúde propondo estratégias de coordenação e gestão do SUS, os Conselhos de Saúde consolidam um dos fatores mais importantes para o sucesso na implantação do SUS. É a capacidade que a sociedade tem de intervir na gestão pública colocando as ações do Estado na direção dos interesses da comunidade permitindo à população o direito de fiscalizar as ações do Estado em relação à elaboração, controle e fiscalização das políticas de saúde, dentro de cada esfera de atuação.

Quanto à importância deste conselho no município para a operaciona-

lização efetiva das atribuições dos conselhos de saúde que são complexas e dinâmicas, os entrevistados dimensionam como uma forma de democracia e participação da sociedade na política pública de saúde, uma vez que percebem o conselho de saúde como importante. "[...] é importante para a gente ver se as coisas estão sendo feitas de maneira correta. Primeira coisa, se o dinheiro do município está sendo usado na saúde, que é aonde a gente aprova ou não aprova as coisas, né" (CONSELHEIRO 23).

Nas falas, os conselheiros consideram a importância do conselho de saúde como: "A meu ver acredito que uma das formas mais eficientes em um regime democrático seria o controle social, portanto ele é fundamental nas políticas de saúde pública em nível de Brasil" (CONSELHEIRO 21).

> Considero o conselho de saúde um conselho de extrema importância porque é deliberativo na execução de todas as ações que são feitas na saúde. [...] e somos nós que decidimos se sim ou não e pedimos mais informações para que o dinheiro público seja bem utilizado. Acho que é de grande importância existir um Conselho de Saúde do município e ele ser ativo (CONSELHEIRO 14).

Neste sentido, para além da constatação da importância da dinâmica participativa para o fortalecimento de uma democracia, os conselhos de saúde constituem-se em espaços democráticos de construção de uma nova ordem, capaz de recuperar o sentido autêntico de liberdade, democracia e igualdade social. Cabendo a eles, como representantes desse espaço, tornar tais atribuições exequíveis onde se delibera sobre os processos de gestão dos recursos públicos.

II) Tomada de decisão pelos conselheiros de saúde. a) O processo de deliberações: aprovações pelo Conselho municipal de saúde, se obedece aos princípios do SUS e, b) Obstáculos enfrentados no processo de deliberação: se existe a influência de alguns atores na tomada de decisão.

A questão mais importante empreendida neste estudo é de que a atuação das instituições participativas e os desenhos institucionais se dão em contextos sociais, políticos e econômicos determinados. Essa questão é relevante porque indica que a atuação dessas instituições impacta as políticas públicas e os contextos nos quais estão inseridas, mas também são influenciadas, condicionadas e têm suas possibilidades e limites de atuação determinados pelos próprios contextos e estruturas institucionais nas quais se inserem. Quando se procura saber sobre o processo de deliberações: aprovações pelo Conselho

municipal de saúde, se este obedece aos princípios do SUS, os entrevistados responderam: "Essa é a função do controle social. Nós temos que fiscalizar, deliberar e participar de todo o projeto que vão fazer para saúde durante o ano. A responsabilidade é grande" (CONSELHEIRO 24).

> Existe uma lei que estabelece os conselhos, uma lei que estabelece o fundo da saúde e também existe um compromisso pré-formulado, por escrito, de todos os envolvidos. Uma série de decretos, leis e procedimentos que obedecem aos objetivos e as diretrizes do SUS, com atendimento universal, com equidade com poderes iguais de decisão para deliberar através do voto. Todos os assuntos que são debatidos são colocados em votação e deliberação (CONSELHEIRO 3).

A deliberação faz parte dos recursos participativos que envolvem, por outra forma, um conjunto de perspectivas relacionadas ao grau de envolvimento dos atores no processo e, principalmente, ao grau de comprometimento deles com as temáticas em discussão e com a possibilidade efetiva de concretização, acompanhamento e monitoramento dessas ações (CUNHA; ALMEIDA, 2011).

Sobre os apontamentos de obstáculos e/ou conflitos enfrentados no processo de deliberação, alguns conselheiros entrevistados não percebem obstáculos ou conflitos. Ou, talvez procurem mascarar mostrando uma forma de harmonização ou mesmo, como diz o Conselheiro 3: "O que caracteriza um obstáculo, acho que é a dificuldade de muitos, a falta de conhecimento do SUS, do conhecimento do que é o SUS, de como realmente funciona e o papel do conselheiro em sua representação" (CONSELHEIRO 3).

> Conflitos eu não vejo. Eu vejo que nós, conselheiros, em muitas pautas não temos o domínio ou a capacidade suficiente para fazer um debate ou contrapor, até para que o gestor veja que o Conselho tem "café no bule", ver que podemos fazer um debate sobre isso (Conselheiro 19).

Em suas falas, para outros conselheiros entrevistados os conflitos e obstáculos existem junto aos próprios conselheiros e referem que a forma com que alguns se comportam e as atitudes que eles tomam interferem na dinâmica participativa:

> [...] Penso que, o maior entrave e a gente discute muito isso, é que a gente precisa de formação para esses conselhos. Algo que me intriga muito é que alguns conselheiros têm orgulho de dizer que estão ali desde a fundação do Conselho, eu não vejo isso como positivo. Eu estou ali há 20 anos e não consegui formar outra liderança para vir no meu lugar. E aí, as tomadas de decisão também são isso, entende? Então, algumas cadeiras de assento se tornam cativas no Conselho (CONSELHEIRO 5).

A participação, no sentido de colaborar com a coletividade na luta pela garantia do direito à saúde, caracteriza uma noção de bem comum e institui uma característica de alguns representantes provenientes de movimentos populares. No entanto, membros de segmentos representativos e da categoria de profissionais buscam expor uma visão mais voltada para a defesa do segmento por eles representado, numa postura mais corporativista. O sentido da luta pelo bem comum encontra muitos obstáculos nas sociedades de mercado onde predomina o individualismo, defesa de interesses privados e competição (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2010).

III) Relações de poder. a) como se dá o debate de negociação entre os conselheiros, se existe transparência e diálogo e, b) Como se dão os conflitos de interesses entre a representação social e questões partidárias (cooptação política).

O processo de redemocratização no Brasil possibilitou o surgimento de um novo cenário para o exercício da cidadania no país quando novos atores sociais e políticos proporcionaram uma redefinição das relações de poder com um campo democrático e popular através das políticas sociais. Por isso, a essência das relações de poder envolve analisar a distribuição, integração e revezamento de poderes em relação à formulação das normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão envolvendo os múltiplos atores locais, entre si e com atores externos ao contexto local.

Evidenciar a transparência dos atos do Conselho de Saúde fomentará a participação de atores no exercício da cidadania, tornando-a mais significativa como destacado no relato a seguir:

> Todos os assuntos que são tratados ali do Conselho, são assuntos pertinentes a toda a questão de saúde do município, então ali existe uma transparência muito forte e tudo que é tratado é tudo correto, não existe nada que esconda. Transparente, dialogada, né" (CONSELHEIRO 20).

Existem dúvidas, por vezes, sobre o processo de transparência por parte de alguns entrevistados como:

> Em alguns momentos, sobretudo agora em questões relacionadas ao Covid e à pandemia, eu percebi que em alguns momentos os conselheiros liam alguma coisa além, mas ficava naquele raso. O que se dava de retorno era dessa forma agora ou é dessa forma apenas e nós não temos acesso a mais coisas (CONSELHEIRO 28).

A consolidação da democracia requer a ampliação de graus de publicidade dos espaços de discussão e negociação, que se dá através da argumentação e da tentativa de diálogo entre grupos com interesses divergentes, para que um número cada vez maior de interesses se faça representar.

Quando questionados sobre a existência de conflitos de interesse, alguns conselheiros sinalizaram que "não, até que não existem conflitos de interesses no conselho" (CONSELHEIRO 17).

> Não tem. Até por falta de entendimento, porque normalmente eu sou uma das que mais questionam ali dentro. A única disputa acirrada foi no ano de 2018 em que o município não queria sediar o Cerest. Teve enfrentamentos e debates fortes mesmo, daqueles conselheiros que tinham entendimento. É único que eu me lembro do enfrentamento com a gestão (CONSELHEIRO 5).

Entretanto, outros entrevistados compreendem os conselhos como espaço de negociação de interesses diversos, seja por recursos ou por interesses particulares. "Tem, sempre tem. Quando eu era presidente o pessoal chegava: fala pro secretário vir e me arrumar isso ou aquilo fora das linhas do jogo correto, fora da porta de entrada. Ainda hoje tem, eu sei que tem" (CONSELHEIRO 19).

Conforme Rocha *et al.,* (2013), a partilha de poder pode ser considerada como um dos principais conflitos existentes no processo de funcionamento dos conselhos, uma vez que por estarem em jogo diferentes concepções e projetos políticos, o poder executivo cria estratégias para evitar discutir algumas questões neste espaço de deliberação evitando assim o envolvimento da sociedade civil na participação das decisões. Dessa forma, é preciso que os conselheiros tenham convicção das suas responsabilidades no cenário social e político para que possam saber dirimir conflitos e realizar controle e fiscaliza-

ção, atendendo às necessidades essenciais da sociedade a fim de colaborarem para o fortalecimento do SUS (ROCHA *et al.,* 2013).

IV) Desmonte das políticas de saúde no contexto da pandemia Covid-19. Uma análise sobre os avanços e retrocessos das políticas públicas de saúde (conquistas nos últimos 30 anos) com a falta de investimentos (EC 95). a) Como essas medidas restritivas de financiamento está impactando os direitos sociais e públicos da população na atual conjuntura; b) o que fazer para reconquistar os valores e direitos sociais no que tange à responsabilidade de atuação dos conselheiros no atual contexto de pandemia de Covid-19.

A produção de políticas públicas demanda uma configuração de arranjos institucionais específicos com uma diversidade de atores a serem coordenados e interesses a serem processados (desde parlamentares de diversos partidos, burocracias dos diferentes poderes, níveis de governo às associações civis etc.). No entanto, as políticas públicas em momento algum estiveram isentas à mudança política, social e econômica. Os arranjos institucionais, mudanças na correlação de forças, emergência de crises e relações de conflito entre atores que percorrem pela arena de produção de políticas públicas possuem impacto direto sobre as condições de estabilidade da ação governamental (MELLO, 2022).

Mello (2022) refere que mais do que buscar entender como ocorrem essas mudanças, os estudos sobre desmonte de políticas públicas buscam absorver características particulares nessas transições que demandam em redução, paralisação e extinção de políticas e seus arranjos de procedimento. De forma que observam as causas que levam governantes a decidirem por critérios de desmonte e quais vantagens políticas imputam ao seu engajamento nesses processos (MELO, 2022).

Os processos de mudanças e desmontes de políticas públicas que ocorreram no período de 2016 a 2022 no País constituíram-se de temática extremamente relevante, pois problematizar esses cenários nos anos recentes implica ponderar o modo como a participação popular ocupa esses territórios. Não apenas dos propósitos não anunciados das políticas públicas, como também das próprias políticas, da sua lógica em curso e de lugar.

Sobre isso, alguns entrevistados consideram que houve avanços em anos anteriores nas políticas públicas de saúde, principalmente em relação à atenção básica, como se pode perceber na seguinte colocação, "pra mim, o melhor avanço de políticas públicas foi a implantação de postos de saúde com agentes comunitárias de saúde" (CONSELHEIRO 26), e preocupam-se com o seu financiamento.

> A gente sabe que um dos principais problemas do nosso país é a atenção básica e não vemos hoje uma evolução. Até houve, num passado recente, programas como os mais médicos que havia uma cooperação na atenção básica e vimos muitas críticas a esse programa que ainda existe, mas com bem menos condições de que anos atrás, não foi renovado, não entraram novos profissionais nem políticas públicas para a saúde, tanto na atenção básica quanto especializada (CONSELHEIRO 4).

Outros entrevistados não conseguem perceber a redução de investimentos na saúde, como se pode depreender na seguinte fala de um conselheiro municipal:

> Eu acho que o nosso tesouro nacional deu uma quebrada assim, por conta dos recursos que foram colocados [por conta da Covid-19]. Então, por falta de recurso, não creio que o Governo Federal possa ser criticado. Porque veio muito recurso, principalmente, para os municípios maiores e foi, eu acho, suficiente para os estados que aplicaram corretamente. Eu acho que foi suficiente para dar conta. Claro né, que acontece uma coisa nova, vem um recurso e o município fica com dúvida de onde que pode gastar (CONSELHEIRO 16).

Mas há, também, entrevistados que se preocupam em como será daqui para frente para manter os serviços com financiamento adequado e suficiente.

> Esse é um cenário que eu interpreto como muito perigoso, porque isso é uma diretriz de muitos governos, falo da atual gestão federal, que é uma visão de precarizar para depois privatizar. Sabemos que o SUS nunca foi "eficiente", [...] mas vemos na atualidade uma situação bastante preocupante porque a gente não vê políticas públicas, atenção básica como prioridade, ações de saúde no sentido de prevenção. Não temos nada, temos o cenário da pandemia, que foi dada uma atenção, mas não vemos um horizonte de políticas públicas (Conselheiro 4).

Dessa forma, em consonância com o objetivo deste estudo em analisar o impacto da Emenda Constitucional 95/2016 nas políticas públicas de saúde e educação, traçando uma perspectiva histórica das políticas orçamentárias públicas, questionou-se os conselheiros entrevistados em: Como essas medidas restritivas de financiamento estão impactando os direitos sociais e públicos da população na atual conjuntura e na tomada de decisão pelos conselheiros de

saúde. “Eu acho que nesse momento ela ainda não está impactando, mas logo ali na frente vai ter um reflexo bastante grande. Eu acho que está cada vez mais estreitando, os hospitais não têm mais recursos” (CONSELHEIRO 9).

> Acho que isso vai atrapalhar bastante em longo prazo, porque agora, por causa da pandemia, teve gestão de recursos, só que daqui pra frente não sei como vai ser. Depois da pandemia é quando começaremos a sentir a falta. Daqui para frente vai ser complicado, porque agora, com insumos para a pandemia, subiu tudo, qualquer material que tu vá comprar é muito mais caro que dois anos atrás quando estavam congelados. Como vão se manter nos próximos anos? (CONSELHEIRO 17).

No momento das entrevistas, não havia indícios de um quadro de sucesso que vislumbrasse sanar a dívida pública do nosso país. O que existia eram apontamentos de um cenário de redução de gastos públicos e seus impactos desastrosos nas áreas sociais. E neste cenário de crise política e econômica, a situação do país foi agravada pela pandemia da Covid-19.

Em relação a este cenário, questionou-se os entrevistados a respeito de como o contexto da pandemia afetou o exercício da participação social e o que está sendo feito para reconquistar os valores e direitos sociais em relação às políticas públicas.

> A pandemia mudou muito o nosso dia a dia e, por ser um município pólo, hoje o município tem o maior hospital da região e mudou as nossas rotinas. E nós tivemos que escolher. Não tínhamos ainda uma equipe para fazer todos os projetos que estavam em andamento e mais o Covid. Muita coisa teve que ser encolhida para focar no Covid. Tanto que muitos projetos pararam na saúde pública porque nem tinham mais atendimento efetivo. Tivemos ainda muitos colegas se afastando sendo necessário até fechar uma unidade porque não tinha mais pessoas para trabalhar (CONSELHEIRO 16).
>
> A pandemia impactou bastante na participação popular, pois tanto no conselho o que a gente vê é que não consegue mais se reunir [...]e agora é só virtual devido ao Covid ” (CONSELHEIRO 7).

As limitações impostas pela pandemia de Covid-19 impactaram nas diversas ações referentes ao controle social e à gestão de saúde, como afirma o conselheiro abaixo:

> Ficou muita coisa represada e agora, voltando aos poucos, tem a demanda atual e a demanda que ficou parada e não está na mesma velocidade. Tudo mais lento e a gente não sabe se vai ter recurso para tudo que queremos fazer, não se sabe como vai ser a partir de agora (CONSELHEIRO 14).

No que tange às atribuições dos conselheiros de saúde, quais são os desafios necessários para a efetivação de um espaço de negociação e de deliberação; quais as soluções possíveis?

Alguns depoimentos assim foram apresentados. "Planejamento e planejamento. Planejamento de trabalho, planejamento de atendimento, planejamento financeiro, isso tudo tem que andar junto, Porque as demandas são infinitas, e os recursos, infelizmente, finitos" (CONSELHEIRO 3).

> Acho que só com a participação popular. A sociedade tem que participar mais desde o processo eleitoral porque tudo isso passa de acordo com nosso sistema eleitoral democrático que tem sido uma amostra negativa, contribuindo para o cenário atual, pois nas últimas eleições nós tivemos o maior índice de abstenção da história da democracia do nosso país. Nós, enquanto cidadãos e usuários do SUS, temos que dar o primeiro passo nesse ano, já que temos eleições, é a sociedade começar a se conscientizar disso, que somente através dessa conscientização e depois as gestões eleitas, a participação e a cobrança, exigindo o conhecimento dessas questões, é que vamos conseguir melhorar, só através da participação mesmo. Acho que é um dos nossos maiores desafios (CONSELHEIRO 4).

Lamentavelmente, o Ministério da Saúde nos últimos anos passou a atuar ostensivamente pelo enfraquecimento do SUS. Se continuar neste nível de gestão ao longo dos anos, as probabilidades de fortalecimento do SUS estarão extremamente comprometidas e isso alguns conselheiros sentem enquanto representantes de uma sociedade como um desânimo e preocupação.

> Pois bem, solução eu não penso. Não vou te dizer uma solução, mas eu penso que se nós tivéssemos conselhos municipais de saúde que tivessem esse entendimento e se a gente começasse a estar atento na elaboração dos planos municipais de saúde, se nós já estivéssemos atentos às questões de orçamentos a partir da base nós fazemos pressão em nível de estado, sempre no processo de pirâmide: município, estado, união. [...] Penso que o

> caminho é esse. Porque é aqui na base que a gente sente (CONSELHEIRO 5).

A implementação e consolidação de uma política de saúde pública forte e gratuita depende da capacidade de articulação de um movimento que possua independência e influência sobre partidos políticos e governo, sendo capaz de garantir um projeto para um Sistema Único de Saúde mediante o enfrentamento das tendências negativas. Depende ainda de estabelecer um SUS relevante e consolidado de direito à saúde no cuidado integral e assegurando o retorno financeiro correspondente ao valor de uso do SUS.

Considerações Finais

Este estudo buscou compreender como os desenhos institucionais e a forma de participação dos conselheiros municipais de saúde interferem na implementação da política de saúde em nível local e regional. Compreende-se que a participação da comunidade nos conselhos de saúde, por meio de suas entidades e associações, tem a potencialidade de provocar mudanças de atitude nesses colegiados. Entende-se também que a maior participação de diferentes segmentos da comunidade pode se constituir em um fator importante nas disputas de poder existentes nesses arranjos participativos, contribuindo para a democratização das discussões e deliberações, para o controle social e, consequentemente, para a garantia de melhorias no campo da saúde. No entanto, esses resultados não acontecem de forma automática, o que exige a compreensão de seus condicionantes nos distintos territórios, de forma que se possa aprimorar constantemente os processos e espaços participativos.

No caso desta pesquisa, observou-se que grande parte dos conselheiros entrevistados possui uma visão positiva em relação ao papel do conselho. Eles acreditam que as decisões tomadas no conselho municipal de saúde têm contribuído para a consolidação do SUS no âmbito local e afirmam ter motivação para atuarem como conselheiros.

No entanto, diferentes questões também foram apontadas pelos entrevistados como entraves a serem superados para o aprimoramento desses espaços de participação, entre as quais destacam-se as seguintes: a dinâmica adotada na preparação e realização das reuniões, a falta de capacitação dos conselheiros, a influência dos partidos políticos nas tomadas de decisões e

a falta de reconhecimento dos conselheiros municipais sobre o seu papel na participação social.

O primeiro ponto de destaque refere-se à baixa capacidade dos conselhos de saúde para divulgar suas agendas, funções, decisões, datas e locais das reuniões. Mesmo que as reuniões sejam abertas à população, não ocorre uma participação alargada e efetiva. Isto interfere na possibilidade de que a população conheça e legitime os conselhos municipais de saúde enquanto canais de demandas populares, acarretando baixo ou nulo envolvimento na eleição ou indicação dos representantes dos usuários para comporem esses espaços. Para que se tenha um desempenho mais efetivo é primordial que a disseminação das informações ocorra de forma adequada e compreensível, de forma que as decisões tomadas atendam aos interesses da sociedade.

O segundo entrave destacado pelos entrevistados diz respeito à falta de ações de capacitação para os conselheiros, evidenciando a necessidade de investir na orientação, conscientização e preparo dos conselheiros para que consigam influenciar, reivindicar e questionar as ações dos serviços de saúde.

O terceiro elemento refere-se aos conflitos de interesses existentes entre os diversos membros dos conselhos nos municípios, sobretudo interesses de caráter individual e político partidário que perpassam os debates, as negociações e a tomada de decisão. Nesse sentido, identifica-se uma dificuldade de participação e de maior autonomia por parte de certos representantes em relação ao poder público local, o que acaba impedindo a independência no processo decisório que é fundamental no processo de gestão participativa. Além disso, o governo municipal necessita ter compromisso com as decisões tomadas nos respectivos conselhos setoriais de gestão.

Apesar dos problemas apontados em relação aos limites dos novos contornos da participação nestas experiências que vêm se consolidando no cenário brasileiro, deve-se ressaltar a importância destes mecanismos de participação que estão permitindo tematizar questões que antes nem sequer eram pensadas. Certamente essas questões precisam ser objeto de discussão entre o poder público e a sociedade civil para que possam contribuir para a consolidação dos conselhos municipais de saúde como espaços efetivos de gestão compartilhada que permitam a participação dos cidadãos e o controle social sobre as políticas públicas, compreendendo que a existência de conselheiros de saúde com autonomia para colaborar e garantir os direitos de saúde é essencial para fazer com que o SUS da Constituição Federal se torne o SUS real.

Referências

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e relações fecundas nos conselhos gestores. Salvador: **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 99-112, Jan./Abr. 2008.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael da. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. Campinas: **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 250-285, Ago. 2016.

ALMEIDA, Carla; CAYRES, Domitila Costa; TATAGIBA, Luciana. Balanço dos estudos sobre os Conselhos de Políticas Públicas na última década. São Paulo: **Lua Nova**, v.94, p. 255-294, 2015.

AVRITZER, Leonardo; RAMOS, Alfredo. Democracia, escala y participación: reflexiones desde las instituciones participativas brasileñas. Espanha: **Revista Internacional de Sociología**, v. 74, n. 3, Jul-Sep. 2016.

ARRETCHE, Marta. Um federalismo centralizado. Blog **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, [publicado em 25 março de 2020].

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº7. 508, de 28 de junho de 2011.** Dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde. Presidência da República, Brasília, DF, 2011.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Lei Nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990**, que dispõe obre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resolução nº 37, de 22 de março de 2018**, que dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado e a organização de macrorregiões de saúde, Brasília, DF, 2018.

_____. MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Portaria nº 453, de 10 de maio de 2012**. Define funcionamento dos conselhos de saúde. Brasília, DF, 2012.

CONASEMS. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. **Manual do (a) gestor (a) Municipal do sus:** diálogos no cotidiano. 2.a edição digital - revisada e ampliada. Brasília: 2021

CORTES, Soraia Maria Vargas. Conselhos e conferências de saúde: papel institucional e mudança nas relações entre Estado e sociedade. *In*: FLEURY, Sônia; LOBATO, Lenaura V. Costa. (Orgs.). **Participação, Democracia e Saúde.** Rio de Janeiro: Cebes, 2009.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Debora C. Rezende. A Análise da Deliberação Democrática: Princípios, Conceitos e Variáveis Relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: Estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; THEODORO, Hildelano Delanusse. **De-**

senho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GERSCHMAN, Sílvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. Rio de Janeiro: **Cadernos de Saúde Pública**, v. 20, n. 6, p. 1670-1681, Dez. 2004.

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.

HALL, Peter A; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. São Paulo: **Lua Nova**, nº 58, 2003.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados populacionais**, Brasília, DF, 2021.

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA, Vera Ernesto A. Trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. São Paulo: **Lua Nova**, n. 84, p. 353-364, 2011.

LIMA, Luciana Dias *et al.* Regionalização e acesso à saúde nos estados brasileiros: condicionantes históricos e político-institucionais. Rio de Janeiro: **Ciência & Saúde Coletiva,** v. 17, n. 11, p.2881-2892, nov. 2012.

LEMOS, Cristiane Lopes Simão *et al*. Perfil e visão dos conselheiros municipais de saúde sobre sua atuação. Brasília: **Revista Eletrônica Gestão & Saúde**, v. 7, n. 3, p. 1126-1139, Set, 2016.

LÜCHMANN, Lígia H. Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa:** a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 225 f. Tese (Programa de Pós-graduação de Filosofia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2002.

MELLO, Janine. **Caminhos do desmonte de políticas no Brasil**: condicionantes e hipóteses. Rio de Janeiros, IPEA, 2022.

MENDES, Eugênio Vilaça. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

_____, Eugênio Vilaça. **Desafios do SUS**. Brasília: CONASS, 2019.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; COSTA, Luciana Assis; MACHADO, José Ângelo. Pacto pela saúde: aproximações e colisões na arena federativa. Rio de Janeiro:Rio de Janeiro: **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, n. 1, p.29-40, 2018.

OLIVEIRA, Lúcia Conde de; PINHEIRO, Roseni. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. Rio de Janeiro: **Ciência & Saúde Coletiva**, v.15, n.5, p. 2455-2464, 2010.

PEREIRA, Márcio Florentino. **O controle social e a participação democrática nos conselhos municipais de saúde da RIDE-DF**. 2010. 316 f. Tese (Programa de Pós-graduação Ciências da Saúde) - Universidade de Brasília. Brasília. 2010.

PIRES, Roberto Rocha Coelho (Org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

ROCHA, Elisama Nascimento *et al.* O papel do conselheiro municipal de saúde na fiscalização do orçamento público. Rio de Janeiro: **Saúde em Debate**, v. 37, n. 96, jan/mar, p. 104-111, 2013.

SILVA, Edson Arlindo *et al*. Conselhos de saúde: funcionamento, participação e compartilhamento da gestão. In: **Congreso Internacional del Clad Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Quito, Ecuador: Anais, 2014.

TATAGIBA, Luciana. A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo. *In*: PIRES, Roberto R. Coelho, (Org) **Efetividade das instituições participativas no Brasil:** estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011.

VAICHULONIS, Iara dos Reis *et al*. Perfil dos conselheiros locais de saúde do município de Joinville. Uberlândia: **Revista Hygeia**, edição especial, p. 12-22, Fev. /2022.

Desenvolvimento e Sustentabilidade na Metade Sul do RS:

uma reflexão "do econômico ao bioma"

Jefferson Marçal da Rocha

Ao receber a chamada para o livro "PPGDR/UNISC: 30 Anos de Protagonismo na Produção de Conhecimento sobre Desenvolvimento Regional no Brasil", indaguei-me se ainda teria algo a publicar sobre o meu mestrado, defendido lá no final dos anos 1990, e que tinha como título "As Raízes da Crise da Metade Sul – Uma análise da exploração pecuária na formação econômica do Rio Grande do Sul", uma pesquisa em que os aspectos econômicos, históricos, sociais e políticos eram à tona; nesta indagação percebi que de alguma forma estive, nestes mais de 25 anos, acompanhado o PPGDR/UNISC: participando dos seminários, dos eventos, de bancas, recomendando ex-alunos e, em 2017, retornando para meu segundo pós doutorado; que ainda tinha como pauta a região da Metade Sul, só que agora incorporando os aspectos do desenvolvimento que envolviam a sustentabilidade socioambiental, tema que na década do meu mestrado ainda era incipiente. Assim, este capítulo traz a síntese que ligam e revisam estas duas experiências no PPGDR da Unisc, o mestrado de 1997-1998 e o Pós-doutorado em 2017, período em que minhas pesquisas incorporam além dos aspectos socioeconômicos, a perspectiva ecológica, que no caso da Metade Sul do RS, é o bioma Pampa.

Dito esse antelóquio, este texto se divide em 8 partes, tendo essa introdução (1) como primeira parte; a segunda (2), a qual trata de um resgate his-

tórico, econômico e ambiental da região; a terceira (3) faz uma análise crítica da política de florestamento implantado nas últimas décadas; já a quarta (4) analisa os aspectos ambientais das consequências ecológicas da plantação de árvores no Bioma Pampa; a quinta (5) propõe uma reflexão sobre uma nova postura de compreender o desenvolvimento para a região, e está baseada nos princípios da agroecologia ; o (6) faz uma análise do potencial e limitantes de uma proposta de cultivos agroecológico na região, especialmente após a implantação e projetos de assentamentos rurais na região (PA); na parte final do texto (7) estão as considerações finais em uma análise crítica do processo de desenvolvimento implantado na região, pôr fim a (8) lista as referências utilizadas no texto.

1. Aspectos do desenvolvimento e sustentabilidade da Metade Sul do Rio Grande do Sul

A Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul (doravante, MS), é formada por mais de 106 municípios e economicamente se caracteriza pelas atividades primárias, mais especificamente a bovinocultura, soja e orizicultura (Rocha, 2011; Albuquerque,2011). Apresenta a maior área fronteiriça do Mercosul ocupando 153.879 km², possuí uma população residente de cerca de 2.6 milhões de habitantes (Censo 2000); compõe cerca de 52% do território do RS e possuí 25% da população do estado (Etges,2010). Em termos ecossistêmicos é peculiar, pois é formada pelo denominado bioma Pampa. O "Pampa" é a única grande área natural restrita a um único estado brasileiro, o Rio Grande do Sul. Este bioma avança para o Uruguai e a Argentina, sendo exclusivo do sul da América do Sul (Cruz; Guadagnin, 2010).

De acordo com o Mapa de Biomas do Brasil o Pampa ocupa pouco mais 2% do território nacional, porém é um dos mais ricos na sua configuração geoecológica, pois inclui outros microecossistemas, além do campo propriamente dito, estes se destacam pela variedade de espécies (flora e fauna). Segundo Cruz e Guadagnin (2010) os microecossistemas mais importantes do Pampa são os banhados, fundamentais para a reprodução da vida e para a regulagem dos ciclos da água e as matas ciliares ou de galeria, que acompanham o curso dos rios e servem de refúgio para uma fauna, ainda pouco estudada.

No seu aspecto econômico e social, foi a partir da década de 1980, tanto no meio acadêmico como político, que começou uma discussão mais concreta

sobre a estagnação econômica da MS. Este fato decorreu como resultado de alguns processos macroeconômicos, como a crise da pecuária e agricultura, a implantação do Mercosul e, especialmente, o impacto da abertura econômica neoliberal, ditado no Brasil pelas circunstâncias internacionais de globalização da economia mundial (Etges, 2010; Rocha, 2011; Rocha, 1999).

Schneider (2001) afirma que é provável que a década de 1980 seja lembrada no futuro, como o período que inaugurou marcantes transformações na estrutura da agricultura e em diversas facetas da vida social do mundo rural, em várias regiões agrárias em diversos países. Na MS foi a década tanto da expansão das lavouras de arroz e soja como do surgimento dos movimentos sociais pelo direito à terra na região, especialmente do Movimento dos Trabalhadores sem-terra (MST). No âmbito econômico, a região mostrava-se estagnada e sem perspectivas promissoras para uma transformação efetiva de distribuição de riquezas.

Em decorrência disso, em meados da década de 1990, foi criada na Assembleia Legislativa do RS (ALRS) uma Comissão Especial para tratar do desenvolvimento da MS. Pela primeira vez foi delimitado um espaço geográfico que dividia o RS em duas metades, a Sul e a Norte, a partir daí reflete-se mais concretamente a diferença econômica entre as duas regiões (Rocha,2011).

Na comparação com dados econômicos e sociais entre as duas regiões, observa-se que a renda *per capita*, no período de 1939-90, cresceu 345,28% na Metade Sul e 559,02% na Norte. Com relação ao volume de produção dos 20 principais produtos do setor agrícola em 1997, a Metade Sul contribui apenas com 15,7%. Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE), o PIB da Metade Sul representava apenas 19,97% em 1996, contra os 80,03% da Metade Norte, e em 2006 o percentual do PIB da Metade Sul representava ainda menos, 10,3%. Já o rendimento médio dos trabalhadores formais na Metade Norte era de R$ 1.158,01, e na Metade Sul, R$ 790,46. Os estabelecimentos industriais da Metade Sul somavam apenas 5,7% do total do Rio Grande do Sul (FEE,2006).

Por estes dados é que estratégias de desenvolvimento para a região, passaram a ser prioritárias nos discursos políticos e em algumas ações governamentais, tanto pela impossibilidade das atividades produtivas convencionais, agropecuárias especialmente, de alavancar um desenvolvimento mais consistente, especialmente no que se refere a oferta de novos empregos, como pela falta de alternativas de novas atividades econômicas para a região.

Nas últimas décadas do século XX, um outro fator passou a ser conside-

rado ao se propor estratégias para a região, a formação do seu bioma, o Pampa, que é peculiar, e que, a partir da segunda metade do século XX, sofreu, talvez, uma das mais fortes transformações no que se refere à manutenção da sua biodiversidade, com a intensificação de monoculturas agrícolas como arroz e soja (Cruz; Guadagnin,2010).

Cruz e Guadagnin (2010) consideram que esta fase da formação econômica da região, a partir da segunda metade do século XX, se deve a estratégias econômicas. Ligada a expansão neoliberal exportadora e pressão da política fundiária, a busca por novas terras agrícolas para o cultivo monocultor de grãos. Nesta fase a estabilidade é rompida em poucos anos, por excesso de lotação dos campos, gerando uma redução da cobertura vegetal do bioma e resultando em áreas degradadas, com perda elevada de biodiversidade. Estes campos degradados têm sua produtividade em carne reduzida e oferecem a oportunidade para que transformações ambientais avancem sobre o Pampa: as atividades agroindustriais ligadas às monoculturas de arroz e soja.

Neste período que, para Cruz e Guadagnin (2010), se configura em um terceiro ciclo na história ambiental da região, período marcado pela perda e fragmentação dos campos naturais do bioma Pampa, sem precedentes. A substituição da produção de animais para uma matriz de agroecossistemas foi de 60% da área original em pouco mais de 50 anos. Com isto nos primeiros anos do século XXI restam somente 40% da área original, sendo que destas somente 22% de campos nativos, 5% são florestas, 13% mosaicos de campos e florestas. A velocidades desta transformação foi em escala de décadas, o que nunca este bioma tinha sofrido em milhares de anos, pois:

> Diferentemente dos ciclos anteriores, que tenderam a novos padrões de estabilidade ajustados a diferentes regimes de perturbações, este novo ciclo envolve a substituição do ecossistema de campo por outro ecossistema: o agroecossistema. É um regime de perturbação tão intenso que descaracteriza completamente o sistema de campo (Cruz; Guadagnin, 2010, p.1 68).

A cultura do milho, por exemplo, cresceu na região, nas últimas décadas, de 1,4 para 11,8 milhões de toneladas entre 1940 e 1996. No mesmo período, a produção da soja aumentou de 1.530 toneladas para 10,7 milhões de toneladas. A produção do trigo passou de 95 mil para 1,4 milhão de toneladas. As produções destas culturas foram implantadas, principalmente, nas áreas de campo nativo do Pampa. Já a produção orizícola se deu nas várzeas, provocan-

do também uma transformação significativa dos ecossistemas dos banhados da região (Carvalho; Ozorio, 2007).

Este avanço da cultura de grãos sobre Bioma Pampa foi uma consequência da expansão da chamada Revolução Verde no país, consolidando na região a integração entre a agroindústria com a produção de grãos, pois as taxas de retorno por unidade de área passaram a ser mais compensadoras que da pecuária tradicional, visto que o mercado se expandia, especialmente com ligações aos mercados internacionais. Em questão de décadas os campos da região pampeana, antes quase exclusivamente utilizados na criação de gado, passaram a ser, geralmente através de arrendamentos, destinados à agricultura empresarial.

Entre as décadas de 1990 e 2010 o efetivo de gado na região, estabilizou-se entre 4 e 5 milhões de animais. Não por acaso, neste mesmo período, a produção de grãos expandiu-se de 300.000 para 500.000 hectares de área colhida (IBGE, 2011).

Segundo Overbeck *et al.* (2009), esta estabilização no número de animais nos campos do bioma, só foi possível porque houve um aumento das pastagens cultivadas e, o que foi catastrófico para a biodiversidade do bioma, a introdução de espécies gramíneas exóticas nos campos nativos, outra grave transformação ocorrida no Bioma. A mais invasora destas espécies que foi introduzida na década de 1950, o denominado *capim-anonni*[1], demonstrou um enorme potencial invasor. Estima-se que pelo menos 3.100 milhões hectares foram invadidos com esta espécie originando uma perda de qualidade forrageira e de biodiversidade sem precedentes.

As últimas décadas do século XX marcam uma nova fase na economia da região, o esgotamento do modelo tradicional de pecuária extensiva e uma progressiva desvalorização das terras de propriedade dos latifundiários, o que tornou um atrativo para empresas de silvicultura. Na década de 2000, em apenas 10 anos, a área de silvicultura aumentou em 30% no Rio Grande do Sul, a maior parte sobre Bioma Pampa. A maior investidora na região foi a empresa Stora Enso, que adquiriu 50.000 hectares para plantio de eucalipto (Suertegaray; Pires da Silva, 2009; Etges, 2010).

[1] O denominado capim-annoni (*Eragrostis plana*) foi introduzido no RS na década de 1950, originário da África do Sul, tinha como objetivo ser utilizado como pastagem. Existe a possibilidade desta espécie ter sido introduzida como contaminante de sementes de outras espécies forrageiras. Esses dois processos, isoladamente ou em conjunto, resultaram na disponibilidade de uma planta com possíveis características forrageiras. Após avaliação agronômica, o *capim-annoni* se mostrou inadequado para utilização em pastejo, pois tinha baixa qualidade nutricional e demonstrou elevada resistência à tração mecânica (Alfaya et al., 2002, In. Goulart et al., 2009).

A expansão da silvicultura produziu uma enorme transformação da paisagem pela introdução de um elemento novo na matriz – a presença de maciços florestais em substituição aos ecossistemas abertos que caracterizam a região há pelo menos 15.000 anos (Cruz; Guadagnin, 2010).

Cruz e Guadagnin (2010) ainda salientam que as transformações, provocadas pela Revolução Verde na região, nas últimas décadas, foram ainda mais graves, pela expansão de muitas outras espécies exóticas invasoras. Dados coletados por Guadagnin *et al.* (2009), no Bioma Pampa do RS da Argentina, e do Uruguai registrou a presença de 356 espécies que estabeleceram populações nos campos nativos, a maioria delas introduzidas de forma intencional (Guadagnin *et al.* 2009).

Boldrini (2009) salienta que 213 espécies da flora de campos nativos estão ameaçadas de extinção. Destas, 146 são exclusivas do bioma Pampa e 28 ocorrem tanto neste como nos campos do bioma Mata Atlântica. Já Bencke (2009) elenca 21 espécies da fauna ameaçada de extinção do RS. Considerando outras espécies que usam ecossistemas associados aos campos do bioma Pampa chega-se a 49 espécies ameaçadas.

Uma outra consequência destas transformações socioeconômicas e ambientais, foram as mudanças culturais com um processo de desterritorialização (Chelotti, 2010) dos gaúchos da região (ex-empregados (peões) das estâncias), acompanhado de uma territorialização de um empresariado rural. Assim a base objetiva sobre a qual se construiu a transformação cultural na região se rompeu com a substituição da estância (criadora de gado) pela granja (empresas rurais de cultivo de grãos) e ainda nos últimos anos pela implantação de florestas de eucaliptos, tema a ser analisado no próximo tópico (3).

2. Florestamento de eucaliptos na Metade Sul do RS: entre a ilusão desenvolvimentista e a ineficácia sustentável

A implantação de políticas de monocultivos de eucaliptos na Metade Sul do Rio Grande do Sul (MS) se constituiu em uma estratégia de política econômica que articulou, durante a década de 2000, agentes públicos e privados, que possuíam a mesma perspectiva ideológica economicista-desenvolvimentista de perceber a geração de empregos e o desenvolvimento. Assim o cultivo de eucaliptos para fins comerciais seguiu os moldes produtivistas de utilização dos recursos naturais, tão em voga nos projetos de crescimento para os países pobres nas décadas pós Segunda Guerra Mundial. Como fica explícito na

ridícula posição brasileira na Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo em 1972:

> Os militares e seus simpatizantes reagiram com arrogância diante das questões levantadas [...] suspeitava-se que os países industrializados haviam inventado mais um obstáculo à elevação do Brasil aos seus quadros, e especulava-se que uma das vantagens competitivas do Brasil consistia precisamente em sua capacidade ainda integral de absorver a poluição industrial. "Que venha a poluição, desde que as fábricas venham com ela", exultava José Sarney, um senador do Nordeste (*na época e ainda senador em 2018!*), que se tornaria presidente uma década depois (Dean,1996, p. 307) (*acréscimos meus*).

Neste sentido este modelo florestal foi proposto tanto para a MS, quanto para o Uruguai e a região Norte da Argentina, sendo que na MS o discurso desenvolvimentista foi fortemente potencializado, dada a histórica diferença de índices de desenvolvimento econômico entre a MS e a região norte do RS (Gautreau,2014). A promessa propagada por estes agentes, era de que a MS, que foi por séculos dominada pela produção extensiva de gado, iria supostamente melhorar seus indicadores de desempenho econômico com a introdução da silvicultura.

Do outro lado, agentes sociais ligados a Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas reagiram a estas estratégias condenando os frágeis critérios que foram considerados no incentivo aos monocultivos silviculturais. Este grupo, apesar de ter demorado alguns meses para perceber o risco ambiental da proposta, passou a denunciar com veemência o risco ambiental que estes grandes cultivos iriam causar na biodiversidade do bioma pampa, que forma toda a região.

O primeiro fato concreto de incentivo à silvicultura como atividade econômica no Rio Grande do Sul foi o Decreto Nº 43.493, de 10 de dezembro de 2004, neste constava a decisão do governo da época em fomentar institucionalmente a produção de florestas (Eucaliptos e Pinos em especial).

Se criou com um decreto institucional, sem muitas discussões, um espaço político de gestão destinado a incentivar uma nova base produtiva na MS do estado, que tinha como objetivo, mais uma vez, combater o fraco desempenho econômico da região. O Comitê Gestor do Arranjo Produtivo de Base Florestal do Rio Grande do Sul (de agora em diante APB Florestal), passou a ser o primeiro espaço político de gestão pública que tinha explicitamente a intenção de incentivar os investimentos na expansão da atividade silvicultura.

Com o APB Florestal, o governo do RS se tornaria parceiro das grandes empresas transnacionais da área de produção de celulose que esperavam implantar megaprojetos de plantio de eucalipto com vistas à produção de celulose para a fabricação de papel. O papel governamental era criar infraestrutura adequada para o escoamento da produção, além de incentivar, através de linhas de financiamento, a pequenas e médias empresas que desejassem investir na plantação de florestas na MS.

As três grandes empresas do setor, que já atuavam no Brasil, participavam deste projeto: Aracruz Celulose, Votorantim Celulose e a gigante multinacional sueco-filandesa Stora Enso.

Com a criação da APB Florestal, se formava uma política de integração de agentes públicos e privados que tinham a explícita intenção de fomentar a cadeia produtiva de base florestal no RS. Ou seja, o governo estadual da época se aliava aos interesses de grandes grupos econômicos, que tinham a intenção de explorar de forma definitiva os recursos ecológicos do Bioma Pampa. Assim:

> Foi instituído no âmbito de um programa de exportação desenvolvido pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI) (programa EXPORTA-RS), e coordenado pela CAIXA-RS, órgão de fomento vinculado a esta secretaria. A operacionalização deste espaço de gestão se deu por meio da integração de diversos atores tanto governamentais quanto de fora do governo (Barcellos, 2010, p. 75)

Este projeto teria recursos financeiros viabilizados através do Programa Financiamento Florestal Gaúcho (PROFLORA/CaixaRS), com o incentivo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). A intenção era incentivar o plantio de florestas destinadas ao abastecimento de matéria-prima para as futuras indústrias de transformação de madeira que seriam construídas na MS. Estava, assim, a partir de articulações políticas de grupos com alto poder econômico e a conivência do governo estadual, constituído um projeto de desenvolvimento que configurava uma nova cadeia produtiva para o RS, coordenada pelo APB Florestal e seguindo a lógica de exploração dos recursos naturais da região.

A configuração dos agentes que formam este Arranjo Produtivo (Quadro 1), ilustra os interesses da lógica desenvolvimentista e concentradora desta política.

ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS	ENTIDADES NÃO-GOVERNAMENTAIS
Gabinete do Governador	Federação dos agricultores do RS (FARSUL)
Secretaria do desenvolvimento e assuntos internacionais	Federação das Indústrias do RS (FIERGS)
Secretaria da agricultura e abastecimento	Federação do Comércio (FECOMÉRCIO)
Secretaria do Meio Ambiente	Federação das Associações Comerciais (FEDERASUL)
Secretaria da Fazenda	Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG)
Secretaria do Planejamento	Federação das Cooperativas agropecuárias (FECOAGRO)
Secretaria da Ciência e Tecnologia	Associação dos Fumicultores do Brasil (AFUBRA)
Caixa RS	Associação Gaúchas de Reflorestadores (AGEFLOR)
Gabinete da Reforma Agrária e Cooperativismo	SEBRAE/RS
Federação dos Municípios (FAMURS)	Sindicato das Indústrias de Madeira (SINDIMADEIRA)
	Sindicato das Indústrias de Papel e Papelão (SINPASUL)
	Associação dos Fabricantes de Móveis RS (MOVERGS)

Quadro 1. Entidades componentes do Arranjo Produtivo de Base Florestal. Fonte: Decrete nº 43.493/ RS

Com isso, a denominada "Coalização Pró-Expansão da Silvicultura", no que para Barcelos (2010) se constitui em um exemplo de conchavos em defesa de um setor econômico, um típico *Advocacy Coalition Framework*, que tinha, pretensamente, o objetivo diminuir as desigualdades regionais, através da implantação de uma estratégia de cunho desenvolvimentista, com o protagonismo dos mesmos atores que levaram a região MS a uma situação economicamente desfavorável para as classes sociais mais pobres da região.

Nessa estratégia, os dois principais fatores que identificam uma coalizão tipicamente de "armação" (*framework* em tradução livre) estiveram presentes: a) uma articulação entre uma gama de agentes sociais e econômicos que compartilhavam a mesma ideologia econômica e política, o desenvolvimentismo, a qual consideravam a única forma possível de desenvolvimento para

a MS; b) a ação em conjunto, para colocar esta perspectiva ideológica em um desenho político que pudesse ser encampado tanto no discurso em quase todos os segmentos, como na ação efetiva com destinação de recursos via órgãos de financiamento.

A ideia de que a silvicultura era uma atividade que alavancaria o desenvolvimento da MS se propagou em diversos espaços, especialmente nos órgãos de imprensa das cidades da região. As grandes empresas ligadas ao setor começaram uma ampla campanha de propaganda que tinha como principal foco divulgar a produção de eucalipto como um grande negócio para todos os segmentos sociais da região. A ação desta coalizão se dava em diversos espaços, onde fosse possível destacar e divulgar uma imagem positiva do plantio de árvores. Sem nenhum contexto ambiental, ou mesmo analisado sobre as reais possibilidades de melhorias econômicas, para as pessoas mais pobres.

Essa estratégia na década de 2000 tinha um grande respaldo social, dado os níveis preocupantes de desemprego que a região passava, os outros fatores, como as questões ambientais, por exemplo, eram considerados de menor importância; em um discurso emotivo na Assembleia Legislativa gaúcha o então deputado Sandro Boka, com base eleitoral na região Sul do RS, proclamava os benefícios da silvicultura, ao defender a produção de eucalipto:

> A Região Metade Sul do estado está cansada de acompanhar o anúncio de investimentos, de perceber o interesse dos empresários em investir e depois ver os problemas ambientais, entraves e demoras, afugentando os empresários. Só na minha cidade [Pelotas] são 20 mil desempregadas, e nada pior do que olhar no semblante de quem está prestes a perder seu emprego" (Deputado Sandro Boka, deputado estadual, em discurso feito na seção plenária da Assembleia Legislativa do RS no dia 13/04/2007 – In: Barcelos, 2010, p. 77, acréscimo meu)

O forte apelo desenvolvimentista em que só empregos importa, somado aos altos índices desemprego na região, se consolida como um fator a ser combatido em detrimento de qualquer outro; é a estagnação econômica e o desemprego os grandes "inimigos" da região na época.

Fica claro nas estratégias que divulgam o APB Florestal, a visão desenvolvimentista de seus membros e é neste patamar que se configura a base de conflito em relação aos problemas ambientais que a atividade prevista irá causar. Para Barcelos (2001, p. 78) seria a "crença profunda" no que diz respeito à noção do que é o desenvolvimento econômico, um objetivo a ser alcançado

por toda a política pública. Assim a partir desta crença incontestável, se estrutura uma *policy belief*, ou a crença diretamente ligada à questão prática, à solução a ser dada ao problema, ou seja, ao que deve ser a dedicação dos esforços públicos (a política pública).

Um outro fator importante a ser destacado é a divulgação por parte das grandes empresas do setor - Votorantim, Aracruz e Stora Enso -, de grandes projetos de investimento na industrialização do setor na MS. Estes alegavam que os investimentos industriais da cadeia produtiva da silvicultura, iria requerer plantações de mais de meio milhão de hectares de eucalipto na região.

Essas notícias, com a divulgação deste número de hectares, desencadearam uma reação das entidades ambientalistas que ainda não haviam se apropriado de forma mais concreta sobre o problema. Era preciso então criar uma imagem política alternativa para a região, diferenciada da lógica desenvolvimentista com que a silvicultura estava sendo tratada até então. Assim, a necessidade de regramento para a atividade silvícola, levou ao jogo de pressões para definir-se e impor limites da expansão das grandes plantações, este instrumento foi o Zoneamento Ambiental da Silvicultura (ZAS).

Em síntese, se pode considerar que a política de incentivo à produção silvícola na MS foi uma estratégia de atores que tinham (e têm!) convicção de que esse é um projeto efetivo de condições de melhoria para a sociedade local, portanto foi uma estratégia articulada entre setores políticos e econômicos com expectativas de que esta era uma estratégia efetiva para mudar a história do desenvolvimento econômico da região. Ou seja, agora as políticas de desenvolvimento estavam ligadas ao uso do Bioma Pampa, agora para o cultivo de árvores estranhas ao bioma.

O processo do Zoneamento Ambiental da Silvicultura no RS (ZAS), reflete de forma explicita o jogo de interesses entre a parcimônia sustentável X política desenvolvimentista. De um lado os interesses econômicos das grandes empresas florestadoras, que pretendiam cultivar eucaliptos e pínus sem muitas restrições na MS; utilizando-se do marketing verde (certificações), para expandir suas estratégias comerciais em mercados em que esta exigência era necessária (daí o financiamento de parte do ZAS pela AGEFLOR) e do outro, grupos ambientalistas e órgãos públicos (FEPAM,SEMA,FZB) que questionavam sobre a necessidade de criação de uma legislação específica para esta nova atividade no RS. O ZAS tinha como objetivo ser um instrumento de gestão que possibilitasse avaliar de forma integrada a vulnerabilidade dos ambientes frente à implantação de cultivos arbóreos, identificando áreas agrícolas propícias, mas respeitando as condicionantes de sustentabilidade dos recursos naturais da região. Da organização da equipe à coleta de dados para análise foram longos meses de discussões, fazendo com que o debate sobre o novo instrumento para os licenciamentos tivesse vários embates, ora aprovados por aqueles que o aceitavam, ora por aqueles que os rejeitavam. Isto vez com que ainda em meados de 2006 a FEPAM continuasse licenciando empreendimentos de cultivos de eucaliptos, por ainda não contar com o instrumento gestor finalizado, neste contexto de divergências o poder judiciário, passou a intervir no processo de autorizações emitidas pela FEPAM, expedindo um termo de ajustamento de conduta (TAC). O TAC corroborava com a elaboração de um ZAS no RS, surgindo como uma forma de agilizar o processo de licenciamento, flexibilizando as normas ambientais mais restritivas. Dos vários pontos de divergências na elaboração do ZAS, um dos mais polêmicos era sobre a definição da unidade de gestão, se seriam utilizados Bacias Hidrográficas (BH) ou Unidade de Paisagem (UP); depois de muitos embates ficou definido a UP, na justificativa que está levaria em consideração a setorização do território do RS em regiões homogêneas, definidas através de critérios que refletem as características fisionômicas e paisagísticas originais. No dia 31 de outubro de 2006 foi divulgado o ZAS. O documento foi rechaçado pelas empresas florestadoras, representadas pela AGEFLOR, sob a alegação que era muito restritivo em relação as áreas de plantio, também alguns ambientalistas, ligados a ONGs preservacionistas, não ficaram satisfeitos com o ZAS, justamente pelo contrário, pois consideram pouco restritivo. O ZAS, ao tornar a região MS mais restritiva do que a região Norte do RS, atingia os interesses econômicos das três grandes empresas que estavam investindo no estado (Aracruz, VPD e Stora Enso). A pressão da AGEFLOR levou ao governo do RS estabelecer, no início de 2007, um novo grupo de trabalho, que limitava as influências dos técnicos dos órgãos ambientais e valorizava a participação política de membros do governo do estado e das empresas interessadas, a intenção era reexaminar pontos divergentes e apresentar uma nova proposta de zoneamento ao Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA). Técnicos da FEPAM e FZB, também se articularam para apresentar uma nova proposta. A pressão das empresas florestadoras contrárias aos TAC, iam deste a ameaça de não mais investir no RS, até a influência nas demissões em órgãos estaduais (neste período houve três trocas na Secretária do Meio Ambiente estadual). Nas audiências públicas realizadas no interior do estado no ano de 2007, o discurso desenvolvimentista foi a tônica, as manifestações dos políticos locais eram em apoio as empresas florestadoras e na acusação de que o ZAS era um preciosismo de ambientalistas radicais. Após inúmeros impasses judiciais e políticos, ficou a constatação de que enquanto as inúmeras ações ajuizadas não forem julgadas, o ZAS não seria utilizado pelos órgãos ambientais como instrumento oficial e legítimo para regular os licenciamentos ambientais para a atividade da silvicultura no RS.

QUADRO 2. O zoneamento ambiental da silvicultura no RS. Fonte: Barcelos, 2001.

3. A questão ambiental e o florestamento da MS

A reação dos movimentos ambientalistas ao APB Florestal começou a ser mais efetiva no ano de 2005. O contexto de reação aos megaprojetos de cultivos de eucaliptos e pínus na MS, foi a relação com preservação da biodiversidade do Bioma Pampa. Para este grupo era preciso, pelo menos, já que talvez não se pudesse evitar a produção de florestas, era impedir o meca cultivo e encontrar mecanismos políticos de controle da expansão da silvicultura no Pampa gaúcho (Barcelos, 2010). Outros grupos de reação a estes megaprojetos também passaram, a participar do jogo de forças entre a estratégia desenvolvimentista, representado pelo APB Florestal e a linha preservacionista/conservacionista representado, entre outros, por Organizações Não Governamentais (ONGs) ambientalistas, esses foram o Ministério Público Estadual, funcionários do governo ligados a FEPAM e FZB, pesquisadores, jornalistas, movimentos sociais como Movimento dos trabalhadores Sem Terra (MST) e a Via Campesina.

A questão inicial foi o uso do termo reflorestamento, imediatamente contestada por estes agentes; a segunda foi rechaçar a conotação positiva que as propostas de cultivos tinham no princípio dos anos 2000, quanto à preservação dos recursos naturais da região. Vale salientar que nos primeiros documentos da política de coalizão da APB Florestal a preservação ambiental do bioma Pampa, amplamente divulgada pela imprensa majoritária, era uma das principais justificativas para o otimismo na plantação de eucaliptos, como ilustrado na passagem abaixo:

> O braço regional do programa vai estruturar arranjos produtivos de base florestal locais e regionais, visando aumentar a geração de emprego e renda, melhorar a qualidade de vida da comunidade, [**conservar o meio ambiente**, **contribuir para a recuperação de áreas de preservação permanente**, **degradadas e de reserva legal]** (Disponível em: www.clickrbs.com.br/pelotas - dez/2005, destaques meus)

Note-se que as três últimas frases do parágrafo, em destaque feito por mim, a preocupação com a preservação dos recursos naturais da região estava, pelo discurso midiático, amplamente contemplada (Perera, 2008).

Uma outra denúncia constante dos grupos ambientalistas, foi a falta de conhecimento que ainda se tinha(tem) sobre os aspectos ecológicos do bioma

Pampa, além do histórico das consequências nefastas que a introdução de espécies exóticas teve no ecossistema deste bioma.

Espécies exóticas são frequentemente melhores competidoras do que as nativas, por conta da ausência de inimigos naturais. Um exemplo emblemático foi a introdução da gramínea africana popularmente conhecida como capim-annoni[2] (*Eragrostis plana*). Quando se instala, aumenta a população a cada ano e, com o tempo, termina eliminando as demais "[...]. Se a invasão não for detectada logo no início, depois ela se espalha, a sua eliminação é muito difícil" (Velez- Martin et al., p. 131; In: Barcellos, 2010, p. 98).

Para este novo grupo que passava a participar da política de reação a implantação da silvicultura na região, não era correto afirmar que a plantação de florestas de eucaliptos e pínus poderia servir para proteção do Bioma Pampa, e muito menos que esta estratégia estava ligada a perspectiva ambiental de produção sustentável. Neste contexto surge o termo "deserto verde"[3], que, mesmo sendo alvo de inúmeros ataques dos representantes da APB Florestal, simbolicamente representava a ameaça efetiva da mudança da paisagem do Pampa gaúcho.

Contudo, esse grupo ligado a movimentos preservacionista, mesmo que contestasse de um modo geral a política do APB Florestal, não se constituiu como um grupo de coalizão, aos moldes dos agentes que participaram do APB Florestal, mas as estratégias, sob as mais variadas formas (imprensa de cidades da região, divulgação de artigos científicos sobre o tema, entrevistas em rádios locais, etc.) estavam basicamente em divulgar estratégias que afetassem a imagem positiva que já havia sido constituída sobre a silvicultura, como a geração de empregos e desenvolvimento para a região, um discurso que propagava, mais uma vez, uma estratégia desenvolvimentista imposta de "fora para dentro".

Os ambientalistas destacavam especialmente os impactos que a produção de monoculturas de eucaliptos traria, tanto em relação a preservação do restante biodiversidade do Bioma Pampa, como pelo uso de agrotóxico que a atividade necessitava, como pela necessidade de água das plantações, que

[2] Capim-annoni (*Eragrotis plana Nees*) é uma planta originária da África do Sul, foi introduzida na década de 1950 pelo agricultor Ernesto Annoni no município de Sarandi, hoje considerada uma praga, encontrada em maior número no estado do RS, mas com registros em SC, PR e MT (Medeiros; Pillar; Reis, 2004.)

[3] A expressão deserto verde é utilizada pelos ambientalistas para designar a monocultura de árvores em grandes extensões de terra para a produção de celulose, devido aos efeitos que esta monocultura causa ao meio ambiente (MAPA DE CONFLITOS AMBIENTAIS) disponível: https://www.conflitoambiental.icict.fiocruz.br/.

afetariam a disponibilidade hídrica da região, pela manutenção da paisagem pampeana, que, apesar das monoculturas de grãos (soja e arroz em especial) nunca foi alterada na magnitude prevista.

Esta análise mais crítica de cientistas e ambientalistas, destacava os possíveis riscos e ameaças que a expansão dos plantios poderia trazer ao Bioma Pampa, e afirmava a necessidade de criação de determinados limites, no sentido de ordenar as atividades silvicultoras. A conclusão consensual do grupo, era de que se necessitavam de regras, diante desta nova estratégia produtiva para a região.

A política de silvicultura do estado do Rio Grande do Sul deveria contar com um instrumento regulatório que apontasse, do ponto de vista da proteção ambiental, os locais onde seriam permitidas as plantações, e aqueles locais onde esta deveria ser restringida ou, se tratando de determinadas áreas, até proibida. Tratava-se, portanto, de analisar, não apenas com expectativas econômicas produtivas, mas se a silvicultura deveria ser uma atividade passível de licenciamento ambiental no bioma Pampa (Barcelos, 2010, p. 87).

Os movimentos que propunham uma maior parcimônia em relação ao uso dos recursos ecológicos do bioma Pampa, considerado como fator de competitividade para empresas florestadoras, salientavam, por exemplo, que havia algo de estranho nessa política, pois "[...] não parece lógico que no Brasil se desmate floresta na Amazônia para lá ampliar as áreas de pecuária, baseada em pastagens plantadas, e se eliminem milhares de hectares de campos nativos no Sul do Brasil para produzir grãos para exportação ou plantar árvores exóticas" (Pillar, 2014,p. 128).

A biodiversidade do bioma Pampa é constituída de uma enorme quantidade de espécies vegetais e animais, que historicamente formaram, em milhares de anos, uma complexa rede de interações envolvendo, sistemicamente, organismos e fatores como solo, relevo, clima e o manejo pastoril. Esta constituição do Pampa, não é um lugar "sem utilidade", "pobre", "sem vida", como muitas vezes propagado por agentes econômicos desenvolvimentistas, pelo contrário, os serviços ecossistêmicos do bioma são imensuráveis e pouco conhecidos. Para Pillar (2014, p. 117):

> Os organismos, incluindo o homem, afetam condições do ambiente, e estas afetam os organismos, determinando assim importantes processos ecológicos. Os serviços ecossistêmicos são os benefícios que as populações humanas obtêm com a manutenção desses processos.

Com isso, deve-se compreender que a manutenção do Pampa, proporciona variados serviços ecossistêmicos, como exemplo a regulação hídrica e o fornecimento de água potável, a produção de forragem para a atividade pecuária, a manutenção de polizadores e de predadores de pragas de culturas agrícolas, além do potencial turístico (turismo rural e de aventura), a manutenção de estoques de carbono no solo, serviços que ajudam a mitigar as mudanças climáticas globais e manter os aspectos paisagísticos da região para as gerações que à habitarão no futuro (Pillar, 2014).

Para Boldrini (2009) pode-se confundir, em análises "rasas", que o bioma Pampa possui formações simples, dominados por um único tipo de gramínea (capim), contudo, em análises mais acuradas, percebe-se que este é um ecossistema tão, ou mais complexo como uma floresta (Mata Atlântica ou Amazônia, por exemplo), com várias formações vegetais, cada uma sustentando uma peculiaridade. O Pampa, desse modo, é constituído por várias espécies de gramíneas e outras plantas das mais variadas variedades, que em integração sistêmica com outras espécies vegetais e a fauna, compõem sua riqueza biológica. A biota do Bioma Pampa é peculiar e inigualável.

Quanto aos aspectos sociais, que era a tônica da APB Floresta, este grupos salientavam que a silvicultura geraria efeitos colaterais ao propagado desenvolvimento econômico como: migrações de trabalhadores, tanto aqueles que vem para região em busca de trabalho (precarizados e temporários), como aqueles ligados a atividades pecuaristas, que não conseguem mais empregos na região; expulsão de pequenos agricultores familiares, que, ou são atraídos para as atividades ligadas à silvicultura e/ou são literalmente "cercados" pela atividade florestadora e acabam migrando para os centros urbanos; impactos nas estradas de rodagem da região, com o aumento do número de caminhões, onde as já precarizadas estradas do interior dos municípios ficam quase que intransitáveis. É válido salientar que o estado das estradas sempre foi colocado como ponto nevrálgico para o (não) desenvolvimento da região, fato que passou a ser relativizado nos discursos que defendiam as plantações de eucaliptais.

As diferentes concepções sobre as formas de desenvolvimento para o bioma Pampa, se refletem nas propostas de grupos sociais distintos, e ficam explicitadas nas duas imagens abaixo (1 e 2), ambas refletem as formas diferenciadas de perceber a produção de eucaliptos na MS.

A figura 1, é o primeiro slide de apresentação "Florestas plantadas: uma riqueza nacional e uma estratégia para o desenvolvimento do RS" da Sociedade brasileira de Silvicultura, que propaga a solução para o futuro da região

na produção de árvores; já a figura 2 é a capa de uma publicação da Via Camponesa, que faz um contraponto sobre o cultivo de eucaliptos na região, ambos de meados de 2006.

Figura 1. O futuro é florestar o Pampa. Fonte: Sociedade Brasileira de Silvicultura (http://slideplayer.com.br/slide/2262733/).

Figura 2. Outro latifúndio como solução. Fonte: Via Campesina (http://www.ebah.com.br/content/eucaliptos).

Deve-se salientar, ainda, que o uso do termo floresta, utilizado pelas empresas florestadoras e a grande mídia do RS, é equivocado, pois do ponto de vista ecológico o cultivo de eucaliptos para fins comerciais, é muito inferior mesmo as plantações de árvores, pois as plantações, assim como as florestas, compõem-se de árvores, mas ambas são radicalmente diferentes. Uma floresta é um sistema complexo, que se autorregenera e que possui solo, água, microclima, energia e ainda, ampla variedade de plantas e animais em mútua relação. Uma plantação comercial, ao contrário, é uma área cultivada, cujas espécies e estrutura foram dramaticamente simplificadas para produzir somente alguns produtos, ou seja, madeira, lenha, resina, óleo ou frutas. Diferente do que ocorre nas florestas, em uma plantação as árvores tendem a pertencer a uma reduzida variedade de espécies e idade e requerem uma constante e ampla intervenção humana (Ruschi, 1976, In Binkowski, 2009, p. 171)

O histórico e análises científicas tem comprovado que a conversão de áreas campestres em lavouras arbóreas tem efetivamente comprometido vá-

rias espécies vegetais e animais, não há razão para não acreditarmos que a política de implantação de monocultivos silviculturais, não irão provocar o mesmo no bioma Pampa, um ecossistema comprovadamente sem vocação para este tipo de estratégia produtiva (Santos, 2015).

4. Sustentabilidade para a MS: uma proposta para além do econômico

Não seria exagero afirmar que as estratégias de desenvolvimento convencionais aplicadas nas regiões agrícolas dos países periféricos foram um fracasso, no que se refere à promoção de um desenvolvimento equânime e sustentável, pois não conseguiram nem diminuir a fome da população mais pobre, nem acabar com as condições precárias dos pequenos agricultores familiares e menos ainda atuar sobre a preservação e conservação do meio ambiente.

O "pacote" tecnológico da denominada Revolução Verde foi, na maioria das vezes, inadequado às condições ecológicas e socioeconômicas específicas existentes em cada região (Abromovay et al., 1995; Rocha, Zanella, Cruz, 2017). Em outras palavras, o problema agrícola-ecológico, que ainda persiste, principalmente nos países mais pobres, são resultantes da concepção totalmente desfocada do paradigma dominante do desenvolvimento capitalista em relação à produção de alimentos (Plog, 2008; Etges, 2010; Rocha,2011).

Para Altieri (2000, p. 290) o objetivo de práticas agrícolas sustentáveis é "A manutenção da produtividade agrícola com o mínimo de impactos ambientais e com retornos financeiro-econômicos adequados, que permitam diminuir a pobreza e atender às necessidades sociais da população". Está ainda longe de ser alcançado entre os pequenos agricultores da maioria dos países pobres.

Nesse aspecto, deve-se entender a agricultura como sistêmica, pois toda a atividade agrícola se articula, concomitantemente, aos agroecossistemas (agronômico), às comunidades locais (social), a reprodução socioeconômica (econômico), além da manutenção dos estoques dos recursos naturais (ecológico).

Para Almeida (1998) há uma polarização entre uma vertente que entende a agricultura sustentável como objetivo-projeto e outra que prega a implantação de um conjunto de práticas preservacionistas, se comparadas ao modelo agrícola convencional (Schneider, 2001; Ploeg, 2008). Essa última representada especialmente pela produção orgânica e/ou agroecológica. Cabe apontar que neste debate o principal limite parece estar no campo científico, uma vez

que as práticas consideradas alternativas ou preservacionistas ainda requerem uma aceitação e/ou viabilização para a maioria dos agricultores.

À essas críticas acrescentam-se ainda aquelas que concernem à subordinação do pequeno agricultor familiar, tanto às indústrias fornecedoras de insumos e implementos, como às agroindústrias, o qual se vê obrigado a fornecer sua produção a preços estipulados por uma lógica mercantil que depende de fatores econômicos e políticos, quase sempre alheios ao seu interesse. Em outras palavras, os agricultores familiares integrados às agroindústrias (fumo, aves, suínos, leite, etc.), em troca de uma "pseudo" garantia de comercialização de sua produção, tornaram-se reféns do processo de modernização da produção agrícola (Abromovay et al., 1995; Wanderley, 2009; Rocha, 2011; Brandenburg, 2003).

Porém, vale destacar que, apesar de sua vinculação com o mercado ser muitas vezes estreita, tal qual uma empresa capitalista, o agricultor familiar não é necessariamente um capitalista, pois ele e sua família vivem dos produtos da terra, enquanto o capitalista clássico pode optar com mais liberdade em que e como investir seu capital (Abromovay, 1991; Veiga, 1995; Ramos, 2016).

Assim, a possibilidade de expansão de práticas agroecológicas, entre os pequenos agricultores familiares, reside na reconhecida inadaptabilidade que esses tiveram em incorporarem estratégias produtivas com técnicas "máquina/química" (insumos e maquinários). Percebe-se que a agroecologia, geralmente, trata de uma estratégia de recuperar os princípios tanto culturais, políticos e econômicos oriundos da própria formação histórica de cada região. Ela reconhece o agricultor familiar dos países mais pobres como um agente de transformação social, pois, além da preservação e ampliação dos agrossistemas, considera o conhecimento e as experiências adquiridas destes agricultores, especialmente em relação às peculiaridades ecológicas de cada lugar que vivem, como imprescindíveis. É um novo patamar na produção de alimentos saudáveis (Altieri, 2000; Gliesman, 2009; Primavesi, 2013).

Por outro lado, uma das críticas mais usuais contra os "agroecologistas" (defensores de práticas agrícolas agroecológicas), é a inviabilidade econômica da produção agroecológica, devido a seus altos custos com o controle de pragas e/ou a perecibilidade das culturas agrícolas, por exemplo. Estas críticas encontram respaldo tanto entre pesquisadores, como, e principalmente, na opinião pública, devido à total desconsideração que ainda se tem com o capital natural de cada lugar (ecossistemas) e/ou com a saúde dos consumidores (Altieri, 2000; Gliesman, 2009). Porém, quando estes desgastes são computados,

as práticas agrícolas que preservam os recursos naturais concorrem econômica e financeiramente com as convencionais. Ao apresentar-se um quadro mais nítido da produtividade agrícola, incluindo-se os custos e benefícios dos recursos com as práticas que conservam ou aumentam a disponibilidade de se usufruir por mais tempo os recursos naturais, as práticas agroecológicas são economicamente melhores que as práticas dominantes (Rocha, 2011; Rocha, et al. 2017).

As principais características da produção agroecológica, que comprovam sua efetiva sustentabilidade: a) menor dependência de insumos externos; b) autonomia e segurança alimentar; b) processos de autogestão e participação comunitária; c) uso de recursos renováveis locais; d) manutenção da capacidade produtiva; e) respeito à diversidade cultural; f) valorização de experiências e conhecimentos locais; g) incremento da diversidade biológica; e, h) acesso a mercados específicos e mais lucrativos que os convencionais (Altieri, 2000; Gliesman, 2005; Rocha, 2008).

Assim, partindo das premissas dos parágrafos anteriores considera-se que uma política que promova uma sustentabilidade efetiva para a Metade Sul do RS, não pode deixar de perceber a agroecologia como potencial para os pequenos agricultores da região.

Considerando que, a sustentabilidade na agricultura pode ser definida de um modo geral como a atividade econômica em que os recursos naturais não podem ser esgotados, em que os aspectos culturais da sociedade local sejam considerados, ou, de outra forma, as práticas agrícolas de base ecológica não podem apenas limitar-se aos aspectos técnicos e econômicos de produção de *comodities*, mas também incorporarem práticas e dimensões ambientais, sociais, culturais, políticas e éticas (Caporal; Costabeber, 2002), assim será só por meio da compreensão profunda dos ecossistemas rurais, que envolvem os sistemas agrícolas de cada região, que se chegará a medidas coerentes com uma agricultura efetivamente sustentável (Veiga,1991).

Portanto, a agroecologia apresenta-se como uma nova e dinâmica ciência, com a potencialidade de fornecer os princípios ecológicos básicos, para o tratamento dos ecossistemas, tanto no que se refere à produtividade agrícola, como à preservação dos recursos naturais (Altieri, 2000). Partindo-se deste contexto, que os resultados desta pesquisa nos levam às seguintes considerações sobre a possibilidade de uma produção agroecológica na MS, expostas no tópico a seguir.

5. Agricultura agroecológica como potencial sustentável no Bioma Pampa

Este tópico está baseado na investigação de campo realizada no período de pós-doutorado no PPGDR/Unisc em 2017, onde o objetivo foi analisar os aspectos que envolveram a política de assentamentos rurais implantadas na região entre as décadas de 1980 e 2010.

Tanto em nível teórico como prático existem diferenças entre os conceitos de agroecologia e agricultura orgânica. Ambos se diferenciam do modelo convencional de agricultura difundido pelos pacotes tecnológicos da Revolução Verde. Na investigação realizada entre os agricultores assentados dos municípios de São Gabriel, Santana do Livramento e Santa Margarida, não se fez esta distinção destes conceitos, pois buscou-se em indícios de como a adoção desses modelos se manifestam entre os assentados; considerou-se que uma prerrogativa, tanto dos movimentos sociais (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) em especial) como das políticas públicas previstas nos projetos de assentamentos (doravante PA), para que nesses espaços seja adotada a produção de alimentos sem uso de agrotóxicos.

A agroecologia integra conceitos da ecologia aplicada e da agronomia voltada à ecologia. Seu objetivo é manejar agroecossistemas gerando impactos mínimos para uma produtividade sustentada. Foi o conceito de ecossistema que deu estrutura para examinar a agricultura com perspectiva ecológica, analisando ciclos e modelos conceituais que indicam a sustentabilidade de um agroecossistema, conceito que foi adaptado para as análises integradas de cultivos agrícolas (Gliessman, 2005; Altieri, 2012).

Conforme Gliessman (2005) a transição para modelos de agricultura sustentáveis por meio da agroecologia, passa necessariamente pela transição agroecológica em 4 passos: 1) aumento da eficiência de práticas de cultivo, reduzindo o uso de insumos externos, 2) substituição de insumos e de práticas convencionais por práticas da agricultura de base ecológica, 3) redesenho do agroecossistema baseado em processos agroecológicos, e, 4) restabelecimento de uma ligação direta entre produtor e consumidor.

A agroecologia, portanto, pode ser analisada como uma das estratégias de resistência da agricultura familiar frente ao modelo hegemônico do agronegócio (Rocha; Brandenburg, 2003) ou, no contexto dos agricultores assentados da Metade Sul (do bioma Pampa), às limitações impostas pelas peculiaridades do bioma que a forma, pelo tamanho dos lotes e pela consciência social

dos agricultores, que ao produzirem alimentos saudáveis também auxiliam na manutenção dos aspectos ecológicos do bioma Pampa.

Os dados do levantamento realizado pela Cooperativa de prestação de serviços técnicos no ano de 2016 (COPTEC, 2016), comprovam que os agricultores assentados têm como princípio evitar o uso de agrotóxicos ou usar o mínimo possível na produção de alimentos. Esse tipo de comportamento reflete o passo inicial da transição agroecológica, onde os insumos externos são reduzidos e mais bem aproveitados no agro ecossistema (Gliessman, 2005). Isso não quer dizer que alguns não tenham plantio de monoculturas ou que não utilizem agrotóxicos como forma de controle da vegetação espontânea ou de insetos e fungos (Zanella,2017), contudo há uma relação política na maioria dos agricultores assentados na região, com a intenção de se adotar práticas produtivas mais sustentáveis em seus lotes.

Contudo, apesar da consciência ambiental dos agricultores, a agroecologia ainda é pouco considerada como estratégia produtiva única pelos agricultores familiares assentados. Os principais motivos identificados, são, a saber: falta de conhecimento técnico sobre os processos de transição agroecológica, pouca assistência técnica específica para a transição e às incertezas de mercado; neste interim, o mercado consumidor mesmo que existente e em expansão em algumas cidades grandes e médias (feiras em especial), de um modo geral não se consolida diante da competitividade dos produtos convencionais (nas grandes cadeias de mercados a concorrência do preço é um limitante)

Mesmo considerando que a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATES) tem como referência a orientação para a agroecologia, entendida como um modo de produção viável no contexto da agricultura familiar dos assentamentos e apesar dos reconhecidos esforços de seus técnicos, esse programa enfrenta limitações para impulsionar mudanças significativas, tanto em relação à sua metodologia de trabalho e orientação teórica, quanto nos processos de escoamento da produção (Piccin et al., 2012).

Nota-se que a intenção da maioria dos agricultores é de avançar na transição agroecológica, porém a limitação de assistência técnica e a necessidade de produção agrícola mais imediata não permite um avanço mais efetivo deste tipo de produção entre os agricultores assentados (Coptec, 2016). Neste contexto, deve-se salientar que a necessidade de reprodução socioeconômica dos agricultores assentados os leva a estratégias produtivas em que os resultados são mais rápidos (uma safra de soja, por exemplo), pois uma transição agroecológica, em muitos casos, e considerando ainda os aspectos peculiares do

Bioma Pampa, poderá levar de 3 a 5 anos, tempo em que não haveria outras formas de renda para as famílias (Santos Vignolo et. al., 2011).

Diante disso, a produção agroecológica mais significativa na região é a de arroz orgânico, seguida pela produção de hortaliças para consumo próprio e venda de excedentes. Ainda é limitado o controle de sementes crioulas e conhecimento dos princípios e aplicações da produção orgânica e/ou do manejo agroecológico. Alguns agricultores assentados demonstram conhecer estas tecnologias e se destacam quanto ao otimismo das possibilidades futuras para os pequenos agricultores assentados na região (Coptec,2016).

A produção de arroz orgânico entre os agricultores assentados pela reforma agrária no Rio Grande do Sul, foi estudada por Santos Vignolo et. al.(2011) baseando-se na experiência da região metropolitana de Porto Alegre, que já possui uma trajetória desde a década de 1990 nesta cultura. Mesmo considerando as dificuldades inerentes à pequena agricultura familiar, somadas às questões de ordem produtiva de uma atividade ainda pouco estudada e compreendida, especialmente em relação a viabilidade econômica, os resultados dos pesquisadores levam a considerar que esta cultura agrícola é uma possibilidade promissora nas práticas produtivas dos pequenos agricultores assentados na MS, como viável, pois os resultados encontrados pelos pesquisadores supracitados no parágrafo, são: considerando-se os itens de custos semelhantes para os dois modelos de produção, subtraindo-se custos com insumos químicos, teremos no arroz ecológico uma receita líquida de 7,19 sacos por hectare ou R$ 285,48 por hectare. Se desconsiderarmos, na elaboração do custo de produção do arroz ecológico, o valor da terra – pois esta é uma concessão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) – e os custos referentes a salários e encargos – pois a força de trabalho é familiar, e o custo com insumos naturais e o controle de predadores é muito baixo –, teremos uma receita líquida de 24,85 sacos por hectare ou R$ 821,74 por hectare, que é a renda considerada pelos agricultores assentados (Santos Vignolo et. al., 2011, 485).

Os agricultores assentados na região também perceberam que houve melhoras nas condições de saúde das famílias e do ambiente, as quais antes eram afetados pelo uso de agrotóxicos; e destacou-se que em poucos anos houve um aumento da biodiversidade, como o surgimento de espécies vegetais e animais que não existiam antes do plantio ecológico (Santos Vignolo et. al., 2011, p. 464).

Mesmo que ainda incipientes, para a maior parte dos agricultores assentados no assentamento Novo Horizonte no município de Santa Margarida do

Sul, por exemplo, já há processos avançados de transição agroecológica (aos moldes da agroecologia) entre alguns agricultores, pois estes possuem uma percepção de que fatores bióticos e abióticos dos lotes passam a ser manejados com posturas produtivas mais agroecológicas, havendo um aumento tanto da produtividade, como elevação da complexidade ecológica e a viabilidade socioeconômica da atividade.

Assim, há que se salientar, que, com a implantação de assentamentos na MS, já há um visível distanciamento dos modelos homogeneizadores difundidos pelos pacotes tecnológicos da agricultura convencional, passo inicial para que se adote, em um futuro próximo, estratégias agroecológicas de produção, caminho mais viável para a sustentabilidade socioambiental e econômica da agricultura na MS.

Considerações finais

O atual estágio de desenvolvimento da MS do RS é fruto de uma lógica produtiva imposta à região a mais de três séculos. A origem militar da ocupação do espaço entre os séculos XVII e XVIII, fez com que a pecuária extensiva fosse incorporada a economia regional e prevalecesse, quase que exclusiva, até meados do século XX; o cultivo de grãos, surgidos na região na metade deste mesmo século, refletia ao mesmo tempo, o esgotamento do modelo pecuário e a necessidade dos produtores de grãos da região norte do estado, por mais áreas para o cultivo de arroz, em um primeiro momento e soja após década de 1990. Já o florestamento arbóreo de eucaliptos e pínus, surgido na região no final do Século XX, se deu pelo interesse de grandes corporações internacionais do setor, em busca de áreas de cultivo em que o preço do hectare de terra e as condições edafoclimáticas, fossem amplamente favoráveis ao aumento da lucratividade.

Nesse texto ao refletir-se sobre este último fator na região, as grandes plantações de cultivos de eucaliptos e pínus, pode-se concluir que todas as estratégias de desenvolvimento para região seguiram uma diretriz de favorecimento pela reprodução do capital; o agravante na política de florestamento, já notoriamente comprovada, é que as mudanças paisagísticas nos recursos naturais da região, além de serem inéditas, pois no Pampa nunca existiram árvores desta magnitude, não há possibilidade dos benefícios econômicos serem revertidos em aumento do número de empregos de qualidade, e mesmo

em benefícios de melhorias de infraestruturas, pelo contrário a atividade de colheita dos eucaliptos tem demonstrado um agravante nas condições das estradas na região. É uma política desenvolvimentista, imediatista que favorece apenas agentes externos à região. Mais uma vez a sociedade local foi ludibriada na falsa expectativa de que estratégias exógenas podem trazer a solução para a falta de expectativas socioeconômicas à MS (o canto da sereia!).

O conhecimento, mesmo que ainda escasso, sobre os impactos ambientais da atividade silvicultora no bioma Pampa, não pode ser desconsiderado, pois já são notórias as pesquisas em biomas semelhantes em que os recursos naturais foram severamente atingidos; mas mesmo que se admitisse este desconhecimento o princípio da precaução, que afirma que na ausência de certezas científicas, a existência de um risco de dano já deveria banir a implementação de qualquer estratégia, a fim de evitar um possível dano.

Quanto aos aspectos socioeconômicos, que era uma das promessas para se relativizar os impactos possíveis da atividade silvicultora, ainda são pouco percebidos na região, os empregos gerados nas lavouras de árvores, além de ínfimos, com atividades penosas, temporárias, são de baixos salários.

Como toda pesquisa, essa suscitou o interesse por outras, que fica como desafio futuro para nossas investigações e, evidentemente, para outros investigadores da problemática socioambiental no RS, entre estes temas destaco alguns como: o embate em torno do Zoneamento Florestal, o nível de emprego ofertado aos trabalhadores na silvicultura, o impacto da monocultura arbórea sobre a fauna e a flora do bioma Pampa, as fragilidades ambientais do Bioma Pampa, o cultivo agroecológico no bioma Pampa, a pecuária familiar como estratégia de "vivência" dos pequenos agricultores, as consequências do Projeto Poupança Florestal, os assentamentos de reforma agrária e a silvicultura, os impactos do florestamento na cultura Quilombola da região, as alternativas compatíveis de sustentabilidade para este à para regiões semelhantes (turismo rural, vitivinicultura, fruticultura, etc.), entre outros.

Por último, encerro com uma citação do professor Luiz Marques, ilustrativa, para a síntese teórica deste texto:

> Não há capitalismo sustentável porque não pode haver sustentabilidade: (1) quando a ordem jurídica garante que as decisões sobre os fluxos estratégicos de investimento emanam de um grupo diminuto de pessoas e atendem a seus interesses; (2) quando a razão de ser desses investimentos é a remuneração/reprodução ampliada do capital [...]. O esforço para "educar" o capitalismo

> para a sustentabilidade é, portanto, [...] a ilusão extraviadora, porque a de mais graves consequências, do pensamento contemporâneo (Marques, 2016, p. 656).

Referências

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do Capitalismo agrário em questão.** Campinas: Hucitec/Editora da Unicamp,1991.

ABRAMOVAY, R. *et al*. Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola no Estado de São Paulo. **Reforma Agrária**, 25(2-3), 142-166, 1995.

ALBUQUERQUE, E. S. A produção da miséria na metade sul gaúcha a partir da apropriação privada dos fundos públicos. **Sociedade e Território**, Natal, v. 23, nº 2, p. 55 - 81, jul./dez. 2011.

ALMEIDA, J.A. Significados sociais, desafios e potencialidades da agroecologia. In.: FERREIRA, A.D.D e BRANDENBURG, A. (Org.) **Para Pensar outra agricultura.** Curitiba: Editora UFPR, 1998, 239-248, 1998.

ALTIERI, M. **Agroecologia- A dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 2 ed.,Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS,2000.

ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S**. Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

BARCELLOS, M. Atores. **Interações e escolhas: a política de silvicultura na**

área ambiental no Rio Grande do Sul – 2004/2009. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010, 179p.

BENCKE, G.A,. Diversidade e conservação da fauna dos Campos do Sul do Brasil. In PILLAR V.D; MÜLLER S.C; CASTILHOS Z.M.S; JACQUES A.V.A. (Eds.). **Campos Sulinos: Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009, p. 101-121.

BOLDRINI, I.I. 2009. A flora dos campos do Rio Grande do Sul. In: PILLAR, V.P.; MÜLLER, S.C.; CASTILHOS, Z.M.S. & JACQUES, A.V.A. (eds.). **Campos Sulinos, conservação e uso sustentável da biodiversidade**. MMA, Brasília/DF. Pp. 63-77.

BRUMER, A. Qual a "vocação" produtiva da agricultura familiar? Globalização, produção familiar e trabalho na agricultura gaúcha. IN:Tedesco, J.C (org.) **Agricultura Familiar realidades e perspectivas**, p.219-249, Passo Fundo-RS: Ediupf,1999.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. Análise multidimensional da sustenta-

bilidade: uma proposta metodológica a partir da agroecologia. **Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável,** v. 03, n. 03, 2002, p. 70-85.

CARVALHO, A.B.P.; OZORIO, C.P. Avaliação sobre os banhados do Rio Grande do Sul. **Revista de Ciências Ambientais**, Canoas, v.1, n.2, 2007. p. 83-95.

DEAN, W. **A Ferro e Fogo**: A história e a devastação da Mata Atlântica Brasileira. São Paulo: Companhia das Letras,1996.

CHELOTTI, M.C. Reterritorialização e Identidade Territorial. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, *v.22*, n.1, 2010. p. 165-180.

COPITEC - Cooperativa de Trabalhos e Serviços Técnicos/Instituto Nacional De Colonização e Reforma Agrária. **Retratos dos assentamentos**. Não publicado. 2016.

CRUZ, R. C.; GUADAGNIN, D. L. . Uma pequena história ambiental do Pampa: proposta de uma abordagem baseada na relação entre perturbação e mudança. In: Benhur Pinós da Costa; Mara Eliana Graeff Dieckel. (Org.). **A sustentabilidade da Região da Campanha-RS**: Práticas e teorias a respeito das relações entre ambiente, sociedade, cultura e políticas públicas. Santa Maria, RS.: UFSM, PPG Geografia e Geociências, Dep. de Geociências, 2010, v. , p. 155-179.

DUTRA, F.A. **As faces do desenvolvimento rural no sul gaúcho:** produção agroecológica familiar e monoculturas empresariais. Agrária, São Paulo, nº 7, pp. 37-60, 2007.

GAUTREAU, P. **Forestación, território y ambiente** 25 años de silvilcutura transnacional em Uruguay, Brasil y Argentina. Montevideo-Uruguay: Ediciones Trince, 2014

ETGES, V.E. Desenvolvimento regional: uma análise da metade sul do Rio Grande do Sul, Brasil. **Novos Cadernos** *NAEA*. v. 13, n. 2, p. 169-186, dez. 2010.

FEE. Fundação de Economia e Estatística do RS. **Atlas socioeconômico do Rio grande do Sul.** http://www.rs.gov.br/conteudo/154684/fee-divulga-numeros-do-pib-gaucha-de-2006 <Acesso 24 de setembro 2016>

GLIESSMAN, S. R. **Agroecologia**: processos ecológicos em agricultura sustentável. Porto Alegre-RS: Editora da UFRGS, 2005.

GUADAGNIN, D. L. et al. Árvores e arbustos exóticos invasores no Pampa: questões ecológicas, culturais e sócio-econômicas de um desafio crescente. In: PILLAR, V.D. et. al. (eds.) **Campos Sulinos - conservação e uso sustentável da biodiversidade**. Brasília: MMA, p 300-316, 2009.

GONÇALVES, V.K. **O conflito ambiental relativo à monocultura de eucalipto no Rio Grande do Sul: análise do processo judicial**. IN: Congresso Latino-Americano de Direitos Humanos e Pluralismo Jurídico, 2008, Florianópolis. Porto Alegre: Editora Dom Quixote, v. 1.

HOMMA, A.K.O (Ed.) **Amazônia meio ambiente e desenvolvimento agrícola**. Brasília: Embrapa, 1998, p.770-787.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000: Características da População e dos Domicílios: Resultados do universo. Disponível em** https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/< Acesso em 26/09/2015.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Pesquisa Pecuária Municipal. Tabela 73 – Efetivo dos rebanhos por tipo de rebanho.** Disponível em http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/. Acesso em 18/07/2012.

MAZOYER, M.; RODART, L. **História das agriculturas no mundo do neolítico à crise contemporânea.** São Paulo: Editora Unesp; Brasília, DF: NEAD,2010.

MARQUES, Luiz. Capitalismo e Colapso Ambiental. 2 ed. Campinas: Editora da Unicamp,2016.

OVERBECK, G.E. et. al. Os Campos Sulinos: um bioma negligenciado. In: PILLAR,V.D. et. al. (eds.) **Campos Sulinos** - conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília: MMA, 2009. p. 26-41.

PERERA, A. A.B. **Projeto Poupança Florestal: marketing ou marketing social?** Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciências

Sociais. Universidade Federal de Pelotas – RS, Pelotas, 2008, 103 f.

PICCIN, M. B.; DALBIANCO, V. P.; TREVISAN, M. Relações de poder e limites dos serviços de ates em assentamentos rurais. **Revista Extensão Rural**. Santa Maria-RS, DEAER – CCR – UFSM, v. 19, n. 1, p. 45-74, jan.-jun. 2012.

PILLAR, V.D. et. al. (eds.) **Campos Sulinos** - conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília: MMA, 2009. p. 101-121

PLOEG, J. D. Van Der. **Camponeses e Impérios Alimentares**: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Tradução de Rita Pereira. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

PRIMAVESI, O. **Manejo ambiental agrícola para agricultura tropical agronômica e sociedade**. São Paulo: editora agronômica Ceres, 2013.

RAMOS, A. Definición de "Agricultura Familiar" Como Categoría Socioeconómica. **Redes** (St. Cruz Sul, Online), v. 21, nº 3, p. 10 - 28, set./dez.. 2016.

ROCHA, N.S ; ZANELLA, F.C. ; ROCHA, J. M. ; Cruz. R. C. Assentamentos rurais na metade sul do Rio Grande do Sul e a sua compatibilidade com o bioma pampa: estudo no assentamento São Joaquim. **Retratos de Assentamentos**, v. 20, p. 164-185, 2017.

ROCHA, J. M. **As Raízes da Crise da Metade Sul:** Estudo da formação econômica do Rio Grande do Sul. Jaguarão-RS: UNIPAMPA, 2011.

ROCHA, J. M.; BRANDENBURG, A. **Limites e Desafios da Agricultura Familiar: A Sustentabilidade em Questão.** In: REDES, v. 8, n. 2, p. 93-104. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

ROCHA, J. M. et al. Uso do geoprocessamento para análise temporal de uso da terra no Assentamento São Joaquim. In: 4º Seminário Brasileiro de Gestão Ambiental na Agropecuária, Bento Gonçalves, 2014. **Anais 4º Seminário Brasileiro de Gestão Ambiental na Agropecuária.** Bento Gonçalves: Embrapa Uva e Vinho, 2014, p. 158-163.

ROCHA, J. M.; ZANELLA, F. C.; CRUZ, R. C. Reforma agrária no Bioma Pampa: aspectos para repensar os métodos de desapropriação e distribuição de terras na Metade Sul do RS. **Cadernos de Agroecologia**, v. 8, n. 2, nov. 2013. Disponível em: <http://www.aba-agroecologia.org.br/revistas/index.php/cad/article/view/15065/9136>. Acesso em: 06 abr. 2017.

SCHNEIDER, S. A pluriatividade como estratégia de reprodução social da agricultura familiar no Sul do Brasil. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro: UFRJ, n. 16, p. 164-184, abril 2001.

SCHNEIDER, S. **Agricultura Familiar e industrialização-Pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999.

SANTOS VIGNOLO, A.M.; PEREIRA, A.A.A.; FAGUNDES.L.F.; SILVA,C.A.; LOVATO,P.E. A produção de arroz orgânico nos assentamentos da reforma agrária na região metropolitana de Porto Alegre,RS. In.: **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 28, n. 2, p. 447-466, maio/ago. 2011.

SUERTEGARAY, D.M.A. & PIRES DA SILVA, L.A. Tchê Pampa: histórias da natureza gaúcha. *In*: PILLAR, V.D. et. al. (eds.) **Campos Sulinos - conservação e uso sustentável da biodiversidade**. Brasília: MMA, 2009. p. 42-59.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edups/Hucitec,1991.

VEIGA, J. E. . Delimitando a agricultura familiar**. Reforma Agrária**, 25(2), 128-141, 1995.

WANDERLEY, M. de N. B. **O mundo rural como um espaço de vida*:* reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2009.

ZANELLA, F.C. **Entre estigmas e distinções: a estruturação das posições sociais de sem-terra e assentados na região estancieira do Rio Grande do Sul.** Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Rurais, Programa de Pós-Graduação em extensão Rural, RS, 2017.

Extração de areia na bacia hidrográfica do baixo Jacuí/RS:

conflitos socioambientais, políticas públicas e desenvolvimento regional

Luciano Franco Machado

O estudo da situação relacionada à mineração foi realizado a partir da visão do desenvolvimento regional, pela compreensão das relações entre grupos de interesses e atores públicos e privados, dentro de uma dinâmica que resulta das tomadas de decisões que considerem as questões socioambientais importantes para a mineração. As arenas de possíveis disputas são constantes e apresentam conflitos, desta forma, são dispostos os atores da pesquisa: I) atores públicos governamentais: Ministério Público – MP; Agência Nacional de Mineração – ANM; Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM; II) atores não governamentais: a mineradora, a empresa SOMAR; III) atores híbridos (abarcam como atores estatais e da sociedade civil): Conselhos de Desenvolvimento Regional – COREDES (aqui o Corede não é representante da sociedade local); Comitês de Bacia Hidrográfica e Municípios limítrofes da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí, como recorte territorial (Charqueadas, Eldorado do Sul, São Jerônimo e Triunfo). Nesse contexto, ressalta-se a compreensão das demandas dos conflitos socioambientais decorrentes da extração de areia branca para dirimir as lides.

Com a finalidade de identificar a "dor" existente no conflito e de buscar os resultados após a efetiva análise, realizou-se a pesquisa com uma abordagem qualitativa. Essa análise foi resultante das entrevistas realizadas com

os atores a partir de pesquisa de campo. Com relação às entrevistas, todas foram realizadas com os atores supracitados (para este estudo identificados como E.1, E.2, E.3, E.4, E.5, E.6, E.7, E.8) através de reuniões agendadas previamente e realizadas através do Google Meet. O período em que ocorreram as entrevistas ficou compreendido entre 09 de março à 29 de julho de 2021. Dessa forma, o debate sobre a temática decorre referente às possíveis perdas dos territórios por parte de pescadores e populações tradicionais (produtores rurais, indígenas e outros), territórios agrícolas, agropecuários, pesqueiros e outros que se encontram ameaçados com a extração de areia, constituindo um cenário de disputas econômicas. Neste sentido, a estrutura formada pelos municípios com áreas de risco específicas, os mapas de risco, os Planos Diretores (quando exigidos por lei), os Planos de Bacia Hidrográfica e os Conselhos de Desenvolvimento Regional não estão sanando totalmente ou parcialmente os impactos negativos da mineração. Para tanto, na Ação Civil Pública nº 2006.71.00.028285-1/RS, propõe-se condicionantes relativas à proposta de retornar a atividade da extração de areia branca no leito do rio Jacuí, disponibilizada em sentença. Desse modo, foi proposto, ao final, uma reformulação das Políticas Públicas voltadas à mineração, resultantes das demandas dos conflitos socioambientais decorrentes da extração de areia branca.

1. Formulação de Políticas Públicas e conflitos de interesses

Hoje, as políticas que seguem o modelo *top-down* não estão conseguindo reduzir o número de desastres e, menos ainda, os danos por eles causados. Na visão de Gonçalves e Santos (2010), a construção de espaços com maior segurança não depende de um tipo específico de comunidade, mas de como cada comunidade enxerga os riscos aos quais está sujeita. Dessa forma, o modelo de política *bottom-up* é mais apropriado, principalmente pelo fator local e regional, visando uma gestão integrada com ênfase na extração de areia branca em leito de rio entre os municípios limítrofes da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí, propondo uma promoção da prevenção perante o desastre ambiental, fundamentada em um conjunto de intenções, decisões e recomendações, com vistas aos aspectos relacionados ao desenvolvimento ambiental. A abordagem *bottom-up* facilita a perspectiva da formulação, da implementação e da avaliação de Políticas Públicas como fases interdependentes. Essa abordagem por parte dos atores sociais – públicos e privados – envolvidos na implementação

dos programas examina os seus objetivos pessoais e institucionais, suas estratégias e sua rede de contatos. A abordagem *bottom-up* também é passível de críticas ao ignorar o motivo pelo qual alguns importantes atores potenciais não pertencem a nenhum grupo ou rede de interesse e ao negligenciar o fato de que fatores legais e socioeconômicos podem estruturar as preferências, os recursos e a participação dos atores, às vezes, sem o seu conhecimento explícito (SABATIER, 1986). São modelos que ajudam a compreender a forma de como as Políticas Públicas são formuladas e implementadas.

O efeito das condicionantes da Ação Civil Pública - ACP de 2013 e das políticas ambientais culminaram em resultados positivos, com o início e o desenvolvimento do ZEE no Estado. Ainda, mesmo que os empreendimentos sejam analisados em forma de "caixinha", e cada empreendimento de forma independente, não existe uma avalição diagnóstica, mesmo após a ACP, deixando margem para melhorias (E.1, E.2, E.3). Nesse sentido, importante mencionar o Zoneamento Ambiental do Jacuí, que é um estudo que está sendo desenvolvido há três anos, e que servirá para contribuir numa melhor análise diagnóstica dos empreendimentos (E.1). Outro aspecto positivo resultante da ACP foi a instalação do GPS, já apontado como um cercamento virtual que ocorre enquanto a draga estiver operando, ativando um sinal de GPS (E.8), também sinalizado como um dos relatos presentes no controle de dragas, resultante do Zoneamento Ambiental (RIO GRANDE DO SUL, 2019), apresentado no gráfico 1 abaixo.

Gráfico 1. Contribuição dos atores da pesquisa e dos entrevistados participantes na construção do ZEE – FEPAM. Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

Como resultado comparativo, tem-se o levantamento de dados primários para o zoneamento ambiental, considerando para a pesquisa apenas os pescadores entrevistados no ano de 2019 (Relatos/problemas sobre a mineração no Rio Jacuí), em que retratam os posicionamentos dos atores públicos entrevistados pela pesquisa, e dos entrevistados pelo ZEE-FEPAM. Essa perspectiva de análise conjunta gerou o gráfico supracitado, trazendo apontamentos significativos ao reconhecimento, evidenciando empiricamente a relação dos entrevistados com a mineração, exceto dois entrevistados, que referem não existir a relação com a mineração. Mesmo após as atualizações normativas, os relatos dos problemas compreendem: O chupão, que foi apresentado em destaque. O nome "chupão" dado ao cano de sucção da draga significa que, no momento da extração, ele suga tudo o que estiver no fundo, e não somente a areia, ou seja, ele leva também o material de pesca, os alevinos, sendo estas as maiores queixas; A ilegalidade, que ainda se configura principalmente pela desconfiança das dragas presentes no rio durante a noite. Nesse caso, não há registros de extração ilegal no Rio Jacuí (E.1); A questão da piracema, sendo que a queixa é de que a extração se dá de forma contínua, não parando durante a piracema; As políticas desastradas, sinalizando a necessidade de políticas mais efetivas e com um olhar "mais de perto" (no sentido de fiscalização), entre outros controles e, principalmente, o acompanhamento das ações dos envolvidos no uso do Rio Jacuí; O controle de dragas, que reflete a desconfiança sobre o GPS, se realmente ele está funcionando enquanto as dragas estão paradas. O funcionamento do controle das dragas ocorre no momento do acionamento do motor, e o monitoramento ocorre em tempo real (E.2).

A ictiofauna, relacionada com o dano promovido pelo chupão e o período da piracema, foi identificada pelos entrevistados. Por outro lado, será demonstrado por meio de estudos realizados pela empresa Somar, que resultou no parecer técnico que seguiu a metodologia e o rigor técnico:

> Foram definidos oito pontos amostrais, sendo sete para coletas e amostragens e um junto à comunidade de pescadores em Charqueadas, para avaliar as capturas e fazer entrevistas. Dos pontos de coleta, cinco ficam em ilhas fluviais (ilha do Fanfa e do Araújo) e dois nas margens continentais, sendo um na margem norte (em São Jerônimo) e outro na margem sul, em Charqueadas. O critério de escolha foi a presença de área alagadiça, com ligação física ou funcional com o rio Jacuí. A metodologia utilizada para o conhecimento da pesca comercial foi baseada em entrevistas diretas em pontos de comércio de pescado e pescadores presen-

> tes no momento da campanha. Secundariamente, está se fazendo um levantamento bibliográfico e nos órgãos oficiais de controle e estatística para dimensionar corretamente a atividade pesqueira na área de influência. A busca de fragmentos da fauna de peixes nas dragas de sucção consiste na observação direta por 30 minutos em barcos (dragas) escolhidos aleatoriamente e, para complementar o resultado, realiza-se entrevistas com os profissionais que operam as dragas. São realizadas três abordagens em cada campanha sazonal, resultando em um esforço amostral de 90 minutos por campanha. Quanto à observação de fragmentos e peixes agonizantes na área de extração, durante o ano de 2020, foram observadas diferentes evidências da ação antrópica nas margens do rio Jacuí: muitos acompanhamentos de pescadores amadores de final de semana, oferendas religiosas, e descaso da população que busca refúgio para descansar nos períodos de folga. Com isso, é comum o registro de partes de peixes ou mesmo indivíduos inteiros descartados nas margens. (SOMAR, 2021, p. 15).

Entretanto, nas áreas de mineração, não se pode registrar nenhum fragmento, ou mesmo peixe agonizante, que possa estar relacionado com a atividade de dragas. No entanto, em nenhum momento apontaram evidencias de sucção de fauna íctica. Aponta-se, por outro lado, que atividades relacionadas à supressão de áreas úmidas e alagadiças para uso agropastoril poderão impactar negativamente a conservação da ictiofauna local.

Nas palavras do ator E.6, essa área é um local muito pesquisado porque nela consta uma grande jazida de areia. Então, nesta área está localizada uma jazida de milhões de dólares, e, por esse motivo, há uma discussão, uma pressão numa tentativa constante de uma autorização de uma lavra num local que, há muito tempo, não se retira e que teria condições de efetuar um grande abastecimento. Evidentemente, está relacionada à própria natureza das crises enfrentadas pelo modo de produção capitalista em sua dinâmica histórica (ETGES; AREND, 2014). A pressão é feita pela necessidade do desenvolvimento e do aumento de areia para a construção civil (E.6). Essa pressão que impulsiona a necessidade de aumento na extração de areia, conforme ressaltado pelo ator E.6, se torna significante porque a cadeia produtiva da construção civil segue crescente no Brasil. Para o desenvolvimento econômico regional, o retorno do crescimento econômico dentro do setor da construção civil ocorre concomitantemente, proporcionando a geração de mais empregos, de mais moradias habitacionais, e melhorias para os municípios em diversas frentes de trabalho, por exemplo: no saneamento básico, nos calçamentos de vias

públicas, etc. Os bens minerais (areia, argila e brita) de emprego direto na construção civil, por sua importância para os setores de habitação, saneamento, transportes e infraestrutura, são considerados como bens minerais de uso social (GÖCKS, 2015). "Atualmente, a produção da areia na construção não temos um substituto, tudo o que você está vendo aqui atrás é feito com areia, quero dizer nessa parede tem areia, eu saio na minha calçada tem areia, onde eu estiver pisando tem areia" (E.6).

Por outro lado, essa importância destacada em relação à jazida de areia, à elevada demanda, e à crescente arrecadação resultado da extração de areia, acaba gerando um interesse não somente dos empreendedores e mineradoras que se preocupam em seguir os passos a passos exigidos pela legislação, mas, também (e principalmente), acaba despertando o interesse daqueles que procuram lucrar de forma ilegal, fomentando o "mercado da extração clandestina de areia", não somente no Rio Jacuí, mas em todo o território brasileiro.

2. Para uma reformulação da Política Pública de mineração após a "crise de areia" em 2013 a partir dos aspectos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul

A aplicação dos aspectos do desenvolvimento regional nas Políticas Públicas para uma reformulação das normativas da mineração estimulando a atividade deve ser imediata, tomando medidas e traçando objetivos para readequar o sistema tributário relativo à mineração no Estado e no Brasil, com o fim de estimular economicamente o retorno aplicável na reparação do dano ambiental. Desta forma, possibilitará a geração de uma conta específica (com destino direto para as Secretarias do Meio Ambiente) para que o destino da verba recebida do retorno da CFEM seja realmente aplicado no local (município), nesse caso, a tutela ambiental e a mitigação do dano ambiental da Bacia do Baixo Jacuí. Assim, também estimulando os municípios a elaborarem projetos referenciando a qualidade ambiental e a qualidade de vida. Para que a destinação da verba ocorra, alguns cuidados devem ser tomados, caso contrário o TCU (Tribunal de Contas da União), dentro das suas atribuições, fiscalizará e notificará o gestor municipal.

É muito frequente o gestor perceber, ao receber os recursos, que o objeto previsto não poderá ser executado nos termos propostos no instrumento de convênio. Também acontece de o objeto proposto não mais ser considerado

prioritário para o município, tendo em vista o tempo decorrido entre a apresentação da proposta e a liberação dos recursos. Em ambos os casos, pode acontecer do gestor utilizar os recursos de maneira diferente daquela prevista no instrumento de convênio, sem fazer qualquer consulta ao órgão concedente. Esse procedimento – a utilização de recursos em desacordo com as cláusulas de convênio – é considerado falha de natureza grave e normalmente conduz ao julgamento pela irregularidade das contas apresentadas e a inclusão do nome do responsável no cadastro de contas irregulares do TCU, para remessa ao Ministério Público Eleitoral (BRASIL, 2013, p. 49).

A providência que o gestor municipal deve tomar nos casos apontados é entrar em contato com o órgão concedente para renegociar os termos do convênio naquilo que não seja exequível. Em hipótese alguma deve o gestor utilizar os recursos para outra finalidade. Para a conta bancária específica, dos recursos liberados pelo repassador, deverão ser mantidos e geridos na conta bancária específica do convênio ou do contrato de repasse, e somente podem ser utilizados para destinação de investimentos na área ambiental. Para o TCU, em nenhuma hipótese os recursos podem ser transferidos para movimentação em outras contas do convenente, ou gerenciados recursos de diversos convênios em uma mesma conta. Esta política proposta através de um novo marco legal para o setor mineral caracteriza-se como sendo uma política do tipo regulatória, que são as mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Para que se possa conceituar Políticas Públicas, mais interessa verificar se o problema é público ou não, qual ator a implementa, se é secundário; contudo, evidente que o grande ator das Políticas Públicas é o Estado. Para considerar um problema como público, ele deve ter importância para a coletividade, e os agentes políticos deverão constatar que a situação negativa atual pode ser melhorada, de acordo com as normas básicas daquela sociedade (SOUZA, 2007).

Com a preocupação específica de reformular uma política de grupos de interesse, pode-se gerar uma política redistributiva, marcada pelo custo concentrado num determinado grupo e o benefício concentrado em outro, sendo o que gera os conflitos entre esses dois grupos (TRONCO, 2018). Outro importante destaque para a contribuição do sucesso no processo de uma política mais ampla de recuperação e monitoramento ambiental, é colocar na prática o Planejamento Ambiental, fundamentado no Novo Código Estadual Lei nº 15.434/2020, em seu artigo 193: “Para fins de planejamento ambiental, o Estado e os municípios efetuarão o registro, o acompanhamento e a localização

dos direitos de pesquisa e lavra mineral em seu território" (RIO GRANDE DO SUL, 2020, http://www.al.rs.gov.br). Esse artigo não sofreu alteração significativa porque, dentro do processo para obtenção de uma política mais ampla ou uma reformulação da política pública para o setor mineral, não se pode "deixar na gaveta" as ferramentas. Desta forma, através da aplicação dessas ferramentas, será possível obter, em partes, subsídios para operacionalizar o planejamento ambiental, como, por exemplo, o Plano Diretor de cada município no ordenamento territorial.

Os resultados da Política Pública devem ser constantemente avaliados, sob pena de não estarem atendendo os objetivos propostos. Importa verificar se o problema público combatido demonstrou melhoria e se as metas propostas para a solução de conflitos e a falta de efetividade nos serviços prestados, como as fiscalizações, foram alcançadas. Isso vai direcionar condutas a serem desenvolvidas na construção do processo de reformulação das Políticas Públicas. Não é uma tarefa fácil, pela dificuldade de obtenção de dados, contudo, esta é uma fase muito importante do ciclo pois, com base nestes resultados, a política pode e deve ser reformulada (GÖCKS, 2015). Porém, outra parte significativa dos estudos sobre o Rio Jacuí consolida-se em dizer que o rio sofre ações dele próprio, pelas suas características, e porque ele tem margens em construção e margens em erosão (E.1, E.2, E.3, E.4, E.7, E.8). Dessa forma, "sofre efeitos e ações das eclusas, das barragens que retêm a água, e produzem uma violência na água, e o efeito das ilhas, uma parte do montante vai sendo aumentada, e a parte da jusante está sendo erosiva" (E.4).

Sobre a gestão dos Comitês, se observa que também há uma verba recebida da União, em que os comitês, por meio da apresentação de Planos, recebem valores para a execução desses planos após suas aprovações, assim, revertendo o uso desse valor em prol da bacia, para a sua revitalização (E.5). São trajetórias alternativas para a mudança. A revitalização da bacia é resultante de acordos negociados entre as partes interessadas e da discussão apresentada sobre o Plano de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e o Programa Estadual de Revitalização de Bacias. Em consonância ao Plano de Gerenciamento de Bacias Hidrográficas e ao Programa Estadual de Revitalização, da Lei nº 15.434, em seu Capítulo XI – Da Mineração, artigo 190, dispõe que:

> Art. 190. Para todo empreendimento mineiro, independentemente da fase em que se encontra, será exigido o Plano de Controle Ambiental, cujas diretrizes serão estabelecidas pelo órgão ambiental competente. § 1º O órgão ambiental poderá exigir do

> interessado a contratação de seguro de responsabilidade civil de riscos ambientais, ou outra forma de garantia, conforme regulamentação. § 2º O Conselho Estadual do Meio Ambiente definirá quais os empreendimentos ou atividades consideradas de significativo impacto ambiental poderão ser objeto de contratação de seguro de responsabilidade civil de riscos ambientais, ou outra forma de garantia, conforme regulamentação. (RIO GRANDE DO SUL, 2020, http://www.al.rs.gov.br).

A importância do Plano de Controle Ambiental se dá porque ele traz a figura da contratação de seguro de responsabilidade civil de riscos ambientais. Esse tipo contratual é garantidor para aquele empreendedor ambientalmente licenciado, estimulando o próprio empreendedor para que ele exerça o efeito bumerangue ao crescente mercado clandestino de extração de areia. São diversos aspectos sociais e ambientais às estratégias e práticas do governo que promovem vantagens ou criam conflitos maiores na atenção ao setor da mineração no Brasil.

Os temas mais relevantes foram compartilhados nas mesas de debates ao longo das entrevistas com os atores, sugeridos a partir do ponto de vista dos conflitos socioambientais e da mineração, com ênfase no desenvolvimento regional. Ao filtrar os assuntos debatidos, se observa os resultados de novas definições para compor as ações que utilizam o Método de Coalizão de Defesa, podendo ocorrer desde pequenas intervenções e atitudes políticas, até em práticas maiores como parte de uma reformulação da Política Pública, como investimentos e definição de novas inclusões políticas, conforme sugere o quadro 1 abaixo.

Economia Política do Desenvolvimento	Meio Ambiente e Desenvolvimento	Desenvolvimento Urbano
Desenvolvimento da Cultura e Turismo	Educação Ambiental	Plano Diretor
Agricultura - Irrigação/setor arrozeiro	Implantação e execução de projetos	Construção Habitacional
Areia e agregados como insumo base da	ambientais por parte da mineradora	Saneamento
indústria da construção civil	Mitigação de impactos ambientais	Programa Pavimenta
Empreendedorismo	Condições de balneabilidade das praias	IDHs
Liberdade de Imprensa e cuidados com a	Proteção das áreas ciliar nas margens	Gerenciamento da zona de
mídia		mineração
Pecuária		
Atividade da pesca		
Revitalização e gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí		

Quadro 1. Dos conteúdos temáticos pertencentes ao desenvolvimento regional identificados na relação direta com a atividade de extração de areia. Fonte: Elaborado pelos autores, 2022.

A reformulação da Política Pública da mineração pode, por si própria, gerar soluções para os conflitos aqui identificados, podendo deixar de passar por uma mediação complementar, ou até uma judicialização do conflito. Para tanto, aqui foi proposto o uso do MCD com direcionamento ao uso de crenças, produzindo uma base para diferentes tomadas de decisões e para solução de conflitos, com interesses financeiros e de desenvolvimento, com grandes ações para o planejamento da reformulação dessa política, e de ações que comecem pelo básico: I. Economia política do desenvolvimento; II. Meio ambiente e desenvolvimento; III. Desenvolvimento urbano.

I. Economia política do desenvolvimento – Em aspectos gerais, diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional, cada vez mais, precisam ser buscadas na esfera política. É necessário superar as contradições e resolver os conflitos através da integração dos interesses locais com os interesses socioambientais regionalizados, o que impossibilita a construção de um projeto próprio e específico; e que, por outro lado, ocorre o inverso na forma de (re) ação ativa, nascida (BECKER; WITTMANN, 2008). Desta forma, o papel do Estado é exercido como ponto principal no processo de desenvolvimento econômico, social e político, fazendo com que o Estado também exerça a função de garantidor da ordem social, dos direitos de propriedade, e como regente dos agentes econômicos e das políticas públicas. Com isso, o governador faculta das prerrogativas de dialogar e promover estratégias com o legislativo, e principalmente com os atores trabalhados nesta pesquisa, para que articulem os melhores caminhos econômicos (no sentido de captação de verbas e de investimentos, etc.) da política do desenvolvimento.

É importante, nesse contexto, a distinção entre a Política Pública utilizada e do comportamento de certos atores. Por exemplo, no segmento do turismo, a sua promoção ocorreu a partir de política pública por meio da presença participativa de pessoas que buscam contribuir com propostas e projetos levados aos seus respectivos Coredes (E.6), momento em que o cidadão exerce o direito de escolher através do voto os projetos apresentados, para que, em um segundo momento, sejam levados para a escolha e análise do governo, e para posterior promoção da execução dos projetos escolhidos, conforme a disponibilidade de verba. Também se observou, no segmento do empreendedorismo, junto à atividade da extração de areia, que os cuidados iniciais partem do PN (Plano de Negócio) e dos resultados e autorizações de pesquisas relativas à atividade de extração. São alguns dos cuidados que devem ser tomados considerando a legislação ambiental e o Código de Mineração

(E.1, E.2, E.3). Após a obtenção das licenças, exigidas durante todas as fases do empreendimento, e o atendimento de todo o arcabouço legal, é que ocorre o início das operações.

A revitalização e o gerenciamento da bacia hidrográfica do baixo Jacuí recebem um destaque não somente pela recuperação da bacia, mas principalmente pelo gerenciamento (E.5). O Comitê de Bacias, por meio da SEMA, dispõe da responsabilidade de gestão da estrutura de governo para promoção das agendas e investimentos relativos à preservação e revitalização das Bacias Hidrográficas no Estado do Rio Grande do Sul.

Outro segmento é o setor arrozeiro, que conta com a criação do Selo Ambiental da Lavoura de Arroz Irrigado do Rio Grande do Sul na safra 2021/2022. O Selo Ambiental tem os seguintes objetivos: Promover a sustentabilidade ambiental do sistema de produção de arroz irrigado; Desencadear o processo de certificação e rastreabilidade; Garantir aos empreendimentos agrícolas o reconhecimento quanto ao uso de práticas ambientais e sociais corretas na lavoura de arroz irrigada; Melhorar a gestão da propriedade rural, reduzir custos agregados ao processo produtivo e contribuir para a agregação de valor ao produto; Incentivar a produção de arroz dentro dos princípios da segurança do alimento. Quanto à utilização do Selo Ambiental, este poderá ser usado nas embalagens dos produtos, nas notas fiscais emitidas e nas correspondências do produtor ou empresa agrícola durante o período de comercialização da produção da safra correspondente à concessão do Selo.

Essas abordagens com origem no governo, com a intenção de promover o consumo sustentável, desenvolvem nos programas oficiais de desenvolvimento sustentável conceitos importantes para o sucesso das ações do Estado na área ambiental, como o respeito às culturas e às condições locais e ao princípio de que as metas de desenvolvimento e de preservação ambiental sejam definidas com a participação política e técnica da sociedade, e não apenas por análises de custo-benefício e de bem-estar social que poderiam ser previstos utilizando fria e burocraticamente a abordagem da Economia Ambiental.

II. Meio ambiente e desenvolvimento – Nesse contexto, se apresenta uma integração dos fatores ecológicos, econômicos e sociais pertinentes ao desenvolvimento regional. A abordagem interdisciplinar das questões do desenvolvimento regional é um espaço de atuação que vai além das profissões do ecólogo, economista e sociólogo. Em reforço ao pensamento de desenvolvimento, há o fundamento de meio ambiente que está previsto no artigo 225, *caput*, da Constituição da República de 1988:

> Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988, http://www.planalto.gov.br).

Dessa forma, em respeito ao preconizado neste dispositivo legal, e segundo a Resolução Conama nº 01/86, que trata sobre o Estudo de Impacto Ambiental, tem-se disciplinado como um conjunto de estudos realizados por equipe multidisciplinar, com dados e atividades técnicas detalhadas: Diagnóstico ambiental; Análise/Avaliação dos impactos ambientais (positivos e negativos); Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e potencializadoras dos impactos positivos; Elaboração dos programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos.

Visando prever os impactos ambientais na fase de planejamento e concepção de uma atividade e/ou empreendimento, esse conjunto de requisitos são significativos e compõem o EAIA/RIMA – O Estudo de Impactos Ambientais. O EIA/RIMA é um documento que contém informações e resultados das análises que são realizadas em uma determinada região. Nele devem constar os pontos positivos e negativos dos meios físico, biótico e socioeconômico das localidades que vão abrigar uma futura atividade de mineração. Ademais, quanto aos aspectos relacionados ao desenvolvimento sustentável, encontra-se a atividade de extração de areia, classificada na Resolução Consema nº 372/2018 como atividade de potencial poluidor:

> Dos Empreendimentos e Atividades Licenciáveis - Art. 1º. Os empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, passíveis de licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, com a definição de seus portes e potencial poluidor, são aqueles constantes do anexo I desta Resolução. E no seu Art. 3º. O empreendimento que abranja mais de uma atividade correlata será objeto de um único licenciamento, no órgão competente pela atividade principal ou atividade-fim, à exceção de: I – atividades correlatas em empreendimentos que não sejam de mesma pessoa física ou jurídica; II – as dragas e a atividade de mineração em corpo hídrico (RIO GRANDE DO SUL, 2018, https://www.sema.rs.gov.br).

A atividade carrega consigo uma preocupação no seu fato gerador: a pro-

dução de areia (processo econômico), que pode afetar as gerações (uso). Dessa forma, as externalidades ambientais resultantes devem promover ações que possam internalizar o custo ambiental. Trabalha-se com a ideia de que, "quem polui tem que pagar, e quem paga pode poluir" (Protocolo de Kyoto). É nessa linha de pensamento que surge o princípio do poluidor-pagador. O princípio do poluidor-pagador visa à internalização dos custos relativos externos de deterioração ambiental. A aplicação deste princípio impõe-se ao "sujeito econômico" (produtor, consumidor, transportador), que, nessa relação, possa causar um problema ambiental. Nessa mesma linha, a autora Derani (2008) refere que, com a aplicação do princípio do poluidor-pagador, procura-se corrigir este custo adicionado à sociedade, impondo-se sua internalização. Por isso, este princípio também é conhecido como princípio da responsabilidade. Os princípios da precaução e da prevenção também serão amplamente utilizados, nesse caso.

No segmento da educação, a educação ambiental como formação de cidadania ou educação ambiental como exercício de cidadania tem a ver, portanto, com uma nova maneira de encarar a relação homem/natureza. O conceito de natureza passou a incluir os seres humanos que são, em essência, seres sociais e históricos, e o conceito de homem passou a incluir a natureza biofísica. Nesse contexto, Ehrlich (1994) enfatizou dois grandes "desafios": o educacional e o estabelecimento de uma sociedade sustentável, para além da educação ambiental – de pertencimento, da conscientização, e das mudanças de hábitos. Na mesma linha, o ator E.5 salienta que, por meio da educação ambiental, "se não cuidar da água agora, nós não teremos futuro".

Na conciliação das ações que sugerem a implantação e execução de projetos ambientais, a mitigação de impactos ambientais e as condições de balneabilidade no rio Jacuí exigem uma série de condutas e estudos por parte dos órgãos públicos e da própria sociedade, para que as ações possam lograr maiores índices de resultados positivos no futuro. Destarte, é preciso fortalecer os canais que permitem o envolvimento da sociedade nas decisões públicas (BURSZTYN, 2001), pois projetos e ações de políticas públicas de grande impacto ambiental causam, em muitos casos, efeitos negativos. Por isso que a sociedade deve se manifestar, acompanhando os estudos propostos e avaliando os danos ambientais (E.3, E.6).

IV. Desenvolvimento urbano – Atualmente, a aceleração na difusão de informações, as práticas sociais e os valores culturais geram um processo que vai além da globalização. Uma globalização relativa a direitos humanos, justiça

social, equidade de gênero, abolição do racismo, e solidariedade. Estudar os processos de globalização e analisar as práticas de diversos tipos de atores sociais em diferentes tipos de processos remetem aos caminhos investigativos:

> Característica saliente desta linha de investigação é a ênfase em tomar como referência um conjunto amplo e diverso de redes e tipos de processos para poder analisar, com mais propriedade, as formas pelas quais, nos atuais tempos de globalização, as representações sociais de idéias sociopoliticamente significativas são socialmente produzidas e comunicadas no contexto complexos de relações transnacionais, nos quais participam redes de atores. (BUJES; COSTA, 2005, p. 170).

Isso significa que as relações entre os municípios de uma rede urbana, ainda que pequenos, podem se estabelecer com municípios de outras redes urbanas e de outros portes. A relação pode ser quase direta entre os municípios médios com os pequenos. O reflexo dos efeitos é repassado no sentido do município médio para o pequeno, e/ou vice e versa, criando, nesse caso, o território da mineração, interligando em rede o município de Charqueadas, com a distância de 91,7 km, São Jerônimo com a distância de 70,4 km, Triunfo com a distância de 78,2 km, Eldorado do Sul com a distância de 16,7 km, e com as suas respectivas distâncias até a metrópole Porto Alegre – grande polo consumidor do produto areia, conforme demonstrado pelo agrupamento na figura 1.

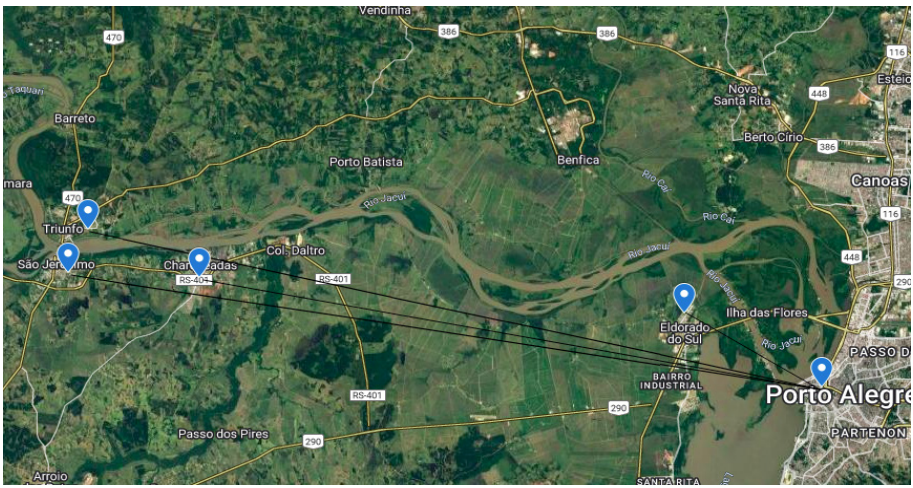


Figura 1. Território da mineração demonstrado em redes ligado à Metrópole Porto Alegre. Fonte: Elaborada pelos autores a partir da ferramenta do Google My Maps, 2022.

Nesse território de disputa, verifica-se a presença de uma rede hierárquica (conectada ao grande polo de consumo e político, a metrópole Porto Alegre), agrupada e pautada em aspectos como centralização política, grupos de interesses, oferecimento de serviços e demandas da construção civil, dentre outros. Porém, ao mesmo tempo, esta rede hierárquica encontra-se inserida em análises mais complexas, com profundas diferenciações no espaço de acordo com cada realidade, que podem alterar a qualidade ambiental da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí. Aspectos que, por meio do território e ambiente, classifica os municípios que podem impactar no comparativo com outros municípios de forma negativa ou positiva, em âmbito estadual. Quanto melhor for o desempenho do município em relação ao desenvolvimento e investimentos, melhor a sua classificação. Nesse caso, para fins de comparativo, foi considerado os aspectos relativos ao IDHm, segundo o levantamento do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, conforme a tabela 1.

Cidades	Presença de bueiros	Calçadas	Pavimentação e meio fio
Charqueadas	24	92	194
São Jerônimo	132	73	283
Triunfo	195	339	197
Eldorado do Sul	31	224	170

Tabela 1. Classificação de desempenho em relação ao território e ambiente nos itens bueiros, calçadas, pavimentação e meio fio. Fonte: Adaptado pelos autores a partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

O município de Charqueadas possui uma densidade demográfica de 163,13 hab/Km² (ano 2010), com uma população estimada de 41.705 pessoas (ano 2021), sendo considerado uma cidade média. O município de São Jerônimo tem uma densidade demográfica de 23,64 hab/Km² (ano 2010), com uma população estimada de 24.569 pessoas (ano 2021), sendo considerado uma cidade pequena. O município de Triunfo apresenta uma densidade demográfica de 31,50 hab/Km² (ano 2010), com uma população estimada de 30.159 pessoas (ano 2021), sendo considerado uma cidade pequena. O município de Eldorado do Sul possui uma densidade demográfica de 67,38 hab/Km² (ano 2010), com uma população estimada de 42.490 pessoas (ano 2021), sendo considerado, também, uma cidade pequena.

No comparativo dos itens presença de bueiros, calçadas, pavimentação e meio fio, do território e do ambiente no estado entre as cidades, Charqueadas apresenta a melhor classificação, o que significa um desenvolvimento que re-

flete principalmente no saneamento e no transporte rodoviário, com investimentos realizados até então.

No comparativo, Triunfo não apresentou bons investimentos, de forma que, na classificação da presença de bueiros e calçadas, a sua classificação ficou abaixo do esperado, ficando à frente somente do município de São Jerônimo no item pavimentação e meio fio, no *ranking* estadual. As próprias redes urbanas podem provocar mudanças mais amplas que irão afetar esse sistema de redes por meio do desenvolvimento do território e ambiente, e, quando o crescimento se dá em ordem desordenada, pode gerar conflitos. É o que pode estar acontecendo atualmente, devido às mudanças de políticas de governo e às alterações repetidas da legislação (sem causar muitos efeitos, ou mudar para permanecer o mesmo efeito).

A partir da análise regional, essa disposição em rede do território da mineração pode se apresentar como um retrocesso devido ao contexto político e à situação econômica do país, relacionados à dois momentos: primeiro, a partir da crise da areia em 2013; e segundo, e mais recente, pela "recessão", com quedas no consumo, investimento e produção. Contexto esse potencializado pelo período de pandemia do Covid-19, surgindo um cenário proposto para um pensar e agir em rede, conforme demonstrado na figura 1, para que os municípios dialoguem as necessidades para modernizar a legislação da mineração (no estado e país), do novo Código Ambiental (no estado e país), e da legislação trabalhista (no país), como um meio de tornar mais "maleáveis" e atrativas as relações: Entre os atores da pesquisa; Entre o município, as mineradoras e o Estado; Empregadores e empregados. Nesse sentido, favorecendo, ao menos teoricamente, as partes envolvidas no processo de desenvolvimento dos municípios, como os aspectos do Plano Diretor, a preocupação do crescimento ordenado na construção habitacional, e as devidas tomadas de decisões relativas ao saneamento do município, aspectos e decisões essas que resultem numa melhor classificação dentro do *ranking* estadual, conforme apresentado na tabela 1. Ainda, pode-se considerar as ações de gerenciamento do território de mineração. A aceleração desse processo de solução de conflitos, o pensar em trabalhar em rede, não irá permitir que ocorra, principalmente, um retrocesso em relação ao meio ambiente e ao desenvolvimento regional.

Portanto, para analisar a lógica de redes da Teoria Ator-Rede, de forma específica, pretende-se discutir como a Teoria Ator-Rede [1] pode ser uma ferra-

[1] A noção de rede tem sido empregada nas ciências sociais com diferentes formas e sentidos. A noção é também utilizada como categoria investigativa para análise de redes e conexões, sendo estas mapeadas

menta teórico-metodológica para investigação dos problemas socioambientais contemporâneos. Assim, em torno de um núcleo conceitual comum – que alude a relações, atores e fluxos – reúnem-se abordagens, significados e enfoques disciplinares diversos que mobilizam a lógica de rede para investigar a organização social contemporânea (DIAS; SILVEIRA, 2021). Nesse contexto, estão inseridos os municípios do território da mineração que se interligam em rede, com o propósito de organizar e executar estratégias que solucionem, ou pelo menos minimizem, os conflitos socioambientais relativos à mineração de areia.

Considerações finais

O desafio foi compreender a importância da análise de solução de conflitos existentes nas relações de poder dos grupos de interesses e os atores entrevistados. Após analisar a política pública e seu funcionamento, em um primeiro instante, partiu-se para a compreensão das questões norteadoras desde o início do estudo, com o intuito de interpretar os conflitos e perceber como se desenvolve o mecanismo para a solução dos conflitos, ou seja, o modelo mais adequado ou o mais próximo do adequado para a solução de conflitos. Posteriormente, houve a construção da reformulação da política pública específica para a mineração de areia no Rio Jacuí, com uma visão a partir do desenvolvimento regional. Em um segundo instante, se observou que o modelo retrospectivo por intermédio do que analisa a política na fase da implementação, contribuiu na compreensão de que a forma mais próxima do adequado para a solução desses conflitos ocorre pelo Método de Coalizão de Defesa – MCD, acompanhado pelo processo de "sistemas de crenças", por entender que deve ser imediata a cura dessa "dor" oriunda dos conflitos. Isto não significa dizer que outras soluções estão desconsideradas, pelo contrário, também seguem as suas aplicações como mecanismo para solução de conflitos, sempre que necessário, tais como a Mediação Complementar, a Teoria Ator-Rede (TAR) e a jurisdicionalização dos conflitos.

Ademais, o reconhecimento do modo em que se apresentam as divisões das estruturas (sejam adotadas por regiões, sejam adotadas por espaço territorial, pelos seus respectivos órgãos), dos Comitês de Bacia, dos COREDES, e da FEPAM, em muito pouco contribuem para uma gestão integrada para uma efetiva governança da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí, conforme ressaltado

e classificadas por quantidade, intensidade e qualidade de elos.

pelos atores E.1, E.2, E.3, E.4, E.5, E.6. Além disso, verificou-se que não existe uma coordenação que possibilite, de forma eficiente, a integração entre as estruturas de governança e das políticas públicas específicas para mineração, mesmo existindo uma compreensão da necessidade de integração por parte dos atores. Nesse diapasão, identificou-se a necessidade de uma proximidade organizada das governanças e de uma reformulação dessas Políticas Públicas.

Para solucionar os problemas ambientais e de interesse dos presentes e futuros conflitos socioambientais (cenários futuros: risco inerente à atividade de extração de areia; risco inerente ao uso da água – saneamento; e por parte da irrigação, o plantio de arroz; a agropecuária e a comunidade da pesca) que possam persistir pertinentes ao Rio Jacuí, as ações devem seguir a proposta fundamentada a partir da preocupação relativa às tomadas de decisões, seguindo o modelo *bottom-up* e o modelo do Método de Coalizão de Defesa pelo "sistema de crenças", sendo o mais próximo do adequado em relação a como se deve estruturar uma Política Pública. Também, se aproximou o desenvolvimento regional à temática debatida, identificando, a partir da visão do desenvolvimento regional, uma relação direta com a atividade de extração de areia, através da: I. Economia política do desenvolvimento – Desenvolvimento da cultura e turismo; Agricultura – irrigação/setor arrozeiro; Areia e agregados como insumo base da indústria da construção civil; Empreendedorismo; Pecuária; Atividade da pesca; Revitalização e gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí; II. Meio ambiente e desenvolvimento – Educação Ambiental; Implantação e execução de projetos ambientais por parte da mineradora; Mitigação de impactos ambientais; Condições de balneabilidade; Proteção das áreas ciliares nas margens; III. Desenvolvimento urbano – Plano Diretor; Construção Habitacional; Saneamento; Programa Pavimenta; Gerenciamento da Zona de Mineração.

Por fim, após essa aproximação com o desenvolvimento regional, sugere-se que se proponha uma construção de um modelo de desenvolvimento em rede, baseado no território, nas características dos atores e, principalmente, na dinâmica da atividade de extração de areia realizada na Bacia Hidrográfica do Baixo Jacuí, que interligue os atores e os municípios, possibilitando uma melhor composição da reformulação para a Política Pública da mineração, juntamente com uma eficiente governança integrada. Para tanto, percebeu-se que os conceitos e métodos aqui abordados estão em constante desenvolvimento. A presente pesquisa não apenas buscou contribuir com a necessidade de acompanhamento e melhoramento na solução de conflitos socioambientais,

mas se inseriu dentro do cenário identificado pelos atores e sugeriu uma reformulação das Políticas Públicas a partir da visão do desenvolvimento regional. Dessa forma, não se cessa a discussão, abrindo-se a oportunidade de estudos para outros trabalhos.

Referências

BECKER, Dinizar F.; WITTMANN, Milton Luiz. **Desenvolvimento regional:** abordagens interdisciplinares. 2. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Presidência da República, [2024]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 nov. 2021.

BUJES, Maria Isabel Edelweiss; COSTA, Marisa Vorraber (Org.). **Caminhos investigativos III:** riscos e possibilidades de pesquisar nas fronteiras. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BURSZTYN, Marcel. **Ciência, ética e sustentabilidade:** desafios ao novo século. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (Orgs.). **Redes, sociedades e territórios**. 3. ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2021. Disponível em: https://www.unisc.br/images/upload/com_editora_livro/ebook-redes_sociedades_territorio-3-edicao.pdf. Acesso em: 30 nov. 2021.

EHRLICH, Paul Ralph. Tamanho da população humana ideal. **População e Meio Ambiente**, v. 15, n. 6, p. 469-475, 1994. Disponível em: https://redibec.org/ojs/index.php/revibec/article/view/230. Acesso em: 02 abr. 2022.

ETGES, Virginia Elisabeta; AREND, Silvio Cezar (Orgs.). **Crises do capitalismo, estado e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2014.

GÖCKS, Nara Raquel Alves. **A mineração de agregados para a construção civil no novo marco regulatório:** tratamento (in) diferenciado. 2015. 126 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito) - UCS, Caxias do Sul, 2015. Disponível em: https://repositorio.ucs.br/xmlui/bitstream/handle/11338/1142/Dissertacao%20Nara%20Raquel%20Alves%20Gocks.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 30 nov. 2021.

GONÇALVES, Teresinha Maria; SANTOS, Robson dos. **Cidade e meio ambiente:** estudos interdisciplinares. Criciúma: Ed. UNESC, 2010.

IRGA – Instituto Riograndense do Arroz. **Selo Ambiental da Lavoura de Ar-**

roz Irrigado do Rio Grande do Sul – Safra 2021/2022. 2021. Disponível em: https://admin.irga.rs.gov.br/upload/arquivos/202111/09102740-edital-selo-2020-2021.pdf. Acesso em: 02 abr. 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – **Classificação de desempenho em relação ao território e ambiente nos itens bueiros, calçadas, pavimentação e meio fio.** Ano 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 05 abr. 2022.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Prêmio Responsabilidade Social**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa, 2019. Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/premios/ResponsabilidadeSocial. Acesso em: 19 maio 2019.

_____ DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO. **SEMA/FEPAM Portaria Conjunta nº 009/2018**. Disponível em: https://sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201805/10145610-2018-portaria-conjunta-sema-fepam-n-009-criterios-transitorios--licenciamento-amb-das-dragas-extracao-areia-leito-submerso-rec-hidricos--fluviais.pdf. Acesso em: 18 Out. 2021.

SABATIER, Paul A. What can we learn from implementation research? *In:* KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (Org.). **Guidance, control and evaluation in the public sector.** Berlin: De Gruyter, 1986. p. 313-325.

SÃO PAULO. Procuradoria Geral. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento (1986).** São Paulo: PGE, 1986. Disponível em: http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/desenvolv.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

SOMAR. Sociedade Mineradora. **Arquivo Técnico – 2020.** Porto Alegre: Somar, 2021. Disponível em: http://somarmineradora.com.br/arquivo-tecnico/. Acesso em: 15 out. 2021.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. *In*. HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M; MARQUES, E. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

TRONCO, Giordano B. **O guia de políticas públicas para estudantes e gestores**. Porto Alegre: Jacarta Produções, 2018.

A Rede Axiomática de Transportes no Amazonas:

Queimadas no Sul do Estado em 2024

Ronaldo Sérgio da Silva

1. A Rede Axiomática de Transportes no Amazonas

A rede dendrítica, devido à sua característica, sugere que muitos municípios são levados a vivenciar necessidades e objetivos alheios ao seu espaço geográfico, provocando uma mudança de comportamento e até mesmo de identidade, proporcional à intensidade dos fluxos que lhe acometem. Sugere que, a predisposição ou disposição pelo novo faz aumentar a intensidade dos fluxos/impulsos.

A importância de observar os impulsos/fluxos, e também a disposição de os receber, permite que se tenha um olhar diferenciado sobre o espaço para que este seja preparado e mantenha-se sustentável, pois os integrantes da rede, em toda a sua extensão, devem estar educados e preparados.

As observações de Castells (2000) sobre o desempenho de uma determinada rede, são fundamentais. Para ele as redes devem ter:

1. conectividade - que é a capacidade estrutural de facilitar a comunicação entre seus componentes; e
2. coerência - faz referência aos interesses compartilhados entre os objetivos da rede e de seus componentes.

A confiabilidade também pode definir a sua capacidade e perpetuar o seu funcionamento, e pode estar diretamente ligada ao número de rotas formadas a partir de um nó. Estas ligações das redes, de forma dendrítica, podem indicar as redes com menor e maior índice de confiabilidade.

No que concerne às ligações, é possível visualizá-las através de duas óticas distintas: a densidade e a centralidade. O conceito de densidade pode ser entendido por meio do cálculo do número efetivo de ligações dentro da rede, e o número máximo possível de ligações entre os nós (BRITTO, 2002).

Peci (1999) *apud* Tureta (2007) diz que no momento em que as relações envolvendo os membros da rede tornam-se mais densas, ou seja, as ligações passam a ser mais intensas e numerosas, o grau de similaridade comportamental ao longo da rede eleva-se e propicia o aumento do grau de compartilhamento de expectativas.

A centralidade da estrutura da rede, considerada por Tureta (2007), pode ser expressa através de dois aspectos. O primeiro diz respeito ao número de ligações convergentes a um determinado ponto, onde a concentração de ligações num ponto em particular indica uma configuração centralizada da estrutura da rede.

O segundo aspecto refere-se ao número de pontos que são, forçosamente, passagem para o intercâmbio entre dois outros pontos da rede delineando maior ou menor grau de centralização uma vez que sejam identificados. O detalhamento dos relacionamentos dessas ligações conduz a dois aspectos-chave: a forma, que está relacionada à formalização do arcabouço contratual e o conteúdo desses relacionamentos (BRITTO, 2002).

Por fim, observa-se também, como meio de caracterizar morfologicamente as redes, a necessidade de identificar a natureza dos fluxos que circulam pelas ligações entre os nós. Estes constituem em fluxos tangíveis (insumos e produtos) transacionados entre os diversos agentes da rede e fluxos intangíveis (informações), que conectam os agentes inseridos na rede (BRITTO, 2002).

De acordo com Migueletto (1998, p.48) *apud* Tureta (2007) a rede é um arranjo organizacional formado por um grupo de atores, que se articulam - ou são articulados por uma autoridade - com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem

ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e, ao impedimento da dominação.

Este parágrafo, e os anteriores, mostra que o que se preconiza para a rede, ou seja, um arranjo organizacional formado por grupo de atores que se articulam, com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada, descaracterizam a possibilidade de uma rede no Estado do Amazonas, principalmente, na região onde existem as queimadas no Estado.

Aliado a isso, as políticas internas no Estado mostram-se abandonadas, e as suas características não se ajustam às nacionais para atender às condições da competição dos mercados regionais e mundial. Internamente não se articulam as políticas públicas e privadas nos mercados regionais, e não geram processos produtivos específicos que possam ligar-se diretamente com o mercado regional e mundial, além de não maximizar a eficiência e eficácia das inversões públicas e privadas.

As ações no Estado do Amazonas não acontecem de forma compartilhadas e nem cooperadas, isso é evidente. O poder é nitidamente fragmentado e o conflito é inexorável, não existe coordenação orientada entre União, Estado e Municípios, para se lidar com as queimadas, como poderemos ver a seguir nas observações do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM.

De acordo com Da Silva (2010, p.18), no caso do Estado do Amazonas o que os estudiosos consideram ser um padrão espacial predominantemente dendrítico, nós consideramos que o termo deveria ser axiomático, salvaguardando as proporções, pois em nossas buscas notamos que o os dendros não carreiam fluxos e muito menos permitem a circulação e a comunicação, que são elementos fundamentais de uma rede.

Da Silva (2010, p.18), disse que, ao se manter o termo dendrítico não se pode relacioná-lo ao termo rede e, consequentemente, podemos dizer que no Amazonas temos o modelo axiomático e o dendrítico. A rede no Amazonas seria a Rede Axiomática tendo nos dendros as ramificações que não permitem constituir uma rede. Tanto é fácil de observar, pois existem comunidades isoladas que se auto sustentam primitivamente sem estabelecer ligações com outras regiões, como as situadas acima de São Gabriel da Cachoeira, na divisa com a Colômbia. Portanto, não há comércio e também não existe uma hierarquia entre estas localidades.

A comunicação, os fluxos dos mais diversos e a circulação, pressupostos essenciais para a identificação de uma rede no sul do Amazonas, que inclusive

poderia ajudar na implementação de políticas públicas e no atendimento às necessidades locais das mais diversas, e até mesmo no combate às queimadas, inviabilizam as ações governamentais que são fragilizadas na região.

Uma mudança na perspectiva de entender que não existe uma rede dendrítica, poderá facilitar para uma melhor compreensão do Estado do Amazonas e da sua organização espacial. O fato é que inúmeros interesses global, supranacional, nacional, regional e local estão agindo sobre o Estado, inclusive nas áreas das queimadas, que ano após ano acontecem nas mesmas regiões, que cada vez mais se ampliam.

2. Queimadas no Sul do Estado do Amazonas

O IPAM (2024), considera que pouca gente sabe que o fogo não é natural no bioma, pois a floresta é um ambiente úmido, embora todos os anos são registradas queimadas e incêndios florestais, infelizmente, por um único motivo, ação humana como fonte de ignição constante.

Para o IPAM (2024), o fogo na Amazônia é resultado de três fatores, o que chamou de "triângulo do fogo":

1. 1. Condições ambientais: no "verão amazônico", entre maio e outubro, quando está mais seco;
2. 2. Material combustível: vegetação seca em abundância, que podem ser folhas e galhos caídos da copa das árvores e até árvores derrubadas;
3. 3. Ignição: a fonte do fogo.

Além disso, o IPAM chama a atenção dizendo que:

> *Com as mudanças climáticas, a floresta amazônica está mais inflamável devido ao 'efeito de borda', margem da floresta encostada em áreas desmatadas ou muito degradadas. Isso significa que, na presença de uma fagulha, o material combustível ali presente (como as folhas secas no chão) é mais suscetível ao fogo, o que pode levar a um incêndio florestal. Mas, mesmo com uma floresta mais inflamável, o incêndio florestal só acontece na Amazônia quando há uma fonte de ignição, que continua sendo o ser humano.* (IPAM, 2024).

Segundo o IPAM (2024), existem três tipos de fogo na Amazônia:

1. 1. Fogo de manejo agropecuário: empregado por produtores rurais grandes, médios e pequenos, inclusive por populações tradicionais, para limpar o terreno de pragas e renovar o solo. Acontece principalmente em áreas de pastagem e é sempre intencional;
2. 2. Fogo de desmatamento recente: queimar a vegetação derrubada é mais barato do que retirá-la com tratores; além disso, as cinzas ajudam a nutrir o solo amazônico para o plantio de pasto, por exemplo. É sempre intencional;
3. 3. Incêndios florestais: é o fogo que pega a floresta viva, espalhando-se rapidamente pelas folhas secas depositadas no solo. Pode ser acidental, quando escapa de uma queimada próxima, ou intencional, quando colocado propositalmente com a intenção de degradar a floresta.

A estação de fogo no Amazonas, de acordo com o IPAM (2024), é em agosto, quando atinge a porção ocidental da Amazônia. O IPAM ressalta que o fogo é a forma mais barata e rápida de limpar um terreno recém-desmatado, e quanto mais alta a taxa de desmatamento, maior será o uso do fogo na região, e vice-versa. Um pico de fogo corresponde a um pico de desmatamento.

A exceção, conforme observações do IPAM (2024), acontece em anos extraordinariamente secos, com interação com o fenômeno El Niño, quando as condições climáticas e a abundância de material combustível induzem a mais escape de fogo.

Neste ano as combinações destes fenômenos estão no seu nível máximo, e aliado a isso, os pequenos produtores usam o fogo para limpar pastagens e roçados, e renovar o solo, assim como fazem os grandes e os médios produtores.

Essa é uma prática secular que precisa ser mudada. A recuperação da vegetação, após várias queimadas consecutivas, acontece, mas não com as espécies pioneiras, surgem, então, as gramíneas. Uma transformação forçada da paisagem pela ação humana. (IPAM, 2024).

Outra observação importante do IPAM (2024), está relacionada às comparações das queimadas na Amazônia com as de outras regiões do Planeta. Esta é uma falsa comparação, quando assim procedem, pois é preciso comparar a Amazônia com a própria Amazônia, e o agregado em vez do retrato diário.

> Cada região do planeta, seja a África, a Bolívia, a Sibéria ou o Cerrado brasileiro tem um regime de fogo próprio, e algumas são dependentes do fogo do ponto de vista ecológico (a Amazônia, por outro lado, é um ecossistema sensível às chamas). Por isso, é preciso observar as particularidades de cada uma, e traçar comparações sobre o mesmo objeto, e não entre regiões tão díspares quanto uma floresta tropical úmida e uma savana. (IPAM, 2024).

Ao observarmos a Figura 01, percebemos que as Unidades de Conservação estão distribuídas em cinco unidades, e de acordo com Duarte (2024), são criadas em áreas estratégicas a fim de proteger a diversidade biológica, visando conter ou barrar o avanço do desmatamento. Essas unidades, no sul do estado do Amazonas, é região de interesse ecológico por sua riqueza biológica e de grande diversidade cultural.

A fonte original disponibilizada por Duarte (2024) é do DNIT 2018 e IBGE 2020, embora não sendo atual, ajuda muito para ver a densidade de ramais entre as principais rodovias do Sul do Estado do Amazonas.

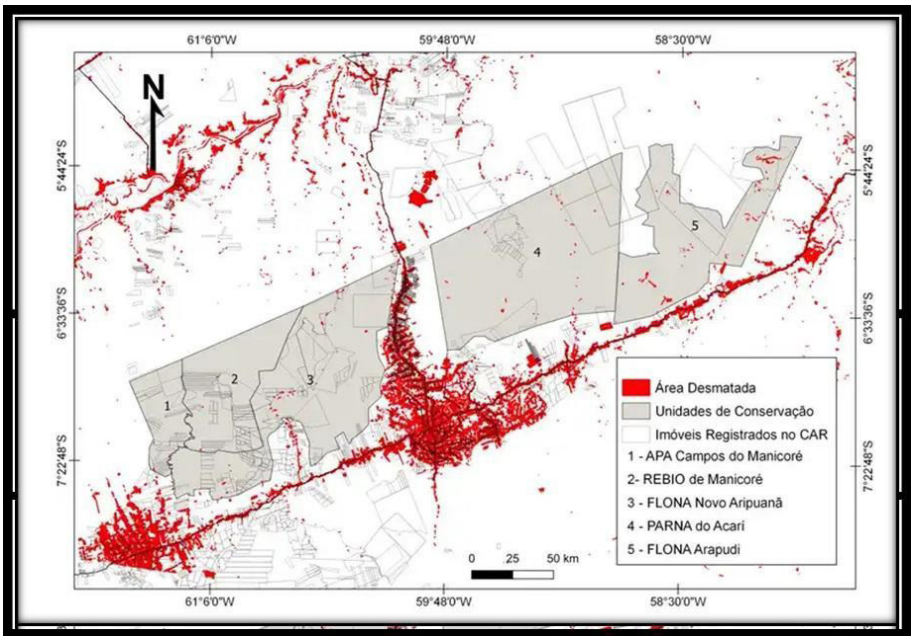


Figura 01. Área desmatada ao longo da BR 230 e do ramal em Apuí. Fonte: Duarte (2024).

No entanto, conforme Duarte (2024), a área que compreende as unidades também se localiza no "Arco do Desmatamento", o que exerce pressão, acarretando perda considerável de floresta natural. Assim, a biodiversidade amazônica e os serviços ambientais que ela exerce estão ameaçados pelo avanço do desmatamento. Esse crescente aumento é ocasionado pela força do capital que leva à perda considerável da cobertura vegetal e, consequentemente, modifica os ecossistemas naturais extremamente ricos em espécies vegetais e animais.

A Figura 02 mostra que existe uma pressão do desmatamento sobre as Unidades de Conservação e Áreas Indígenas, e que este fenômeno é de tendencia quase irreversível, pois existe um crescente aumento da população e, também de diversos agentes "econômicos".

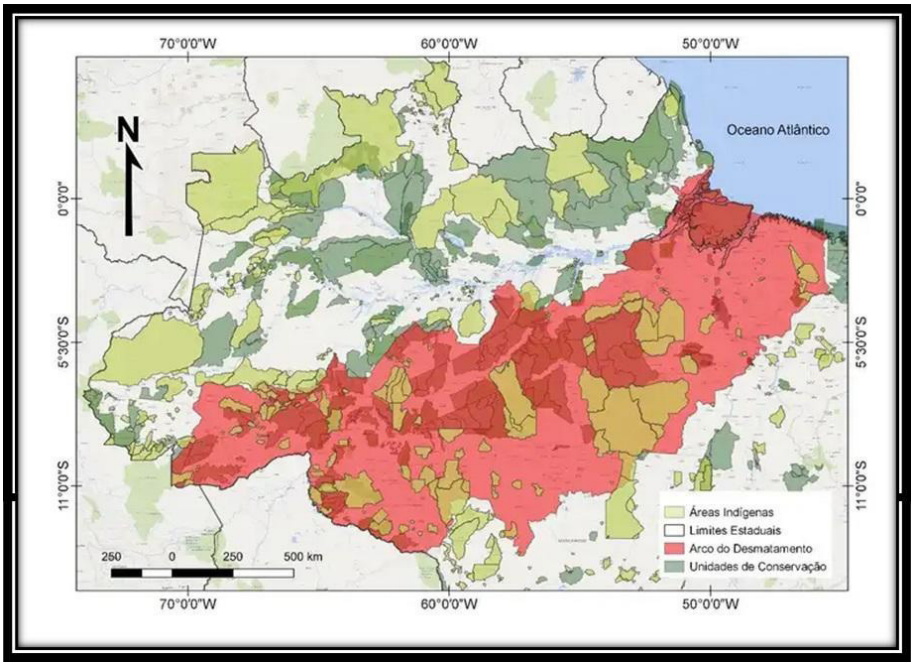


Figura 02. Arco do desmatamento na Amazônia. Fonte: Duarte (2024).

Foi com o objetivo de frear o avanço do desmatamento e, em consequência, evitar esses danos, foram criadas essas grandes áreas de proteção (Unidades de Conservação/UCs) pelo governo Federal, as quais vêm exercendo papel importante na contenção

> do desmatamento, conservando a biodiversidade e, consequentemente, assegurando os serviços ambientais prestados pela natureza, além de proteger os povos tradicionais. De forma a compreender a realidade do local, este capítulo tem por objetivo avaliar a pressão exercida pela ação antrópica nas Unidades de Conservação recém-criadas no sul do Amazonas. A área compreende cinco UCs implantadas no estado do Amazonas, sendo elas: Reserva Biológica Manicoré; Parque Nacional do Acari; Área de Proteção Ambiental Campos de Manicoré; Floresta Nacional Aripuanã e a Floresta Nacional Urupadi, com uma área de 2.695.986 hectares, localizado na mesorregião do Sul e Central do Amazonas. As UCs estão localizadas entre quatro municípios: Manicoré, Novo Aripuanã, Apuí, Borba e Maués. A principal via de acesso é a BR 230 (rodovia Transamazônica) que interliga, ao estado de Rondônia, no sentido sudoeste (SO) e no sentido nordeste (NE), o estado do Pará (DUARTE, 2024).

Para Duarte (2024), a Constituição Federal de 1988, ao definir o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, exige do Poder Público, bem como da sociedade, o compromisso de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Duarte (2024) afirma que existem ineficiências dos mecanismos responsáveis pela fiscalização dessas áreas que o Poder Público disponibiliza, existe uma omissão por parte da população em geral em acompanhar a situação dessas áreas (Brito, 2008). E o somatório dessas falhas tem proporcionado prejuízos irreparáveis em áreas que deveriam ser preservadas.

De acordo com Fearnside (2010) *apud* Duarte (2024), a retirada de madeira normalmente – e a consequente destruição da floresta – é o primeiro recurso que o grileiro possui, pois, a exploração de madeira fornece recursos para financiar o desmatamento para a implantação de pastagem e degradação de áreas. Mas não se pode desconsiderar que a extração sustentável de madeira tende a ser uma fonte de renda de longo prazo, e que muitas vezes não é feita obedecendo aos padrões necessários.

A Figura 03 mostra que na região de Apuí, onde passa a BR 230 e a saída que liga a Novo Aripuanã, pelas rodovias AM 360 e AM 174, houve uma intensidade maior das queimadas, na ocasião da pesquisa sobre incêndios graves, no dia 23 de setembro de 2024.

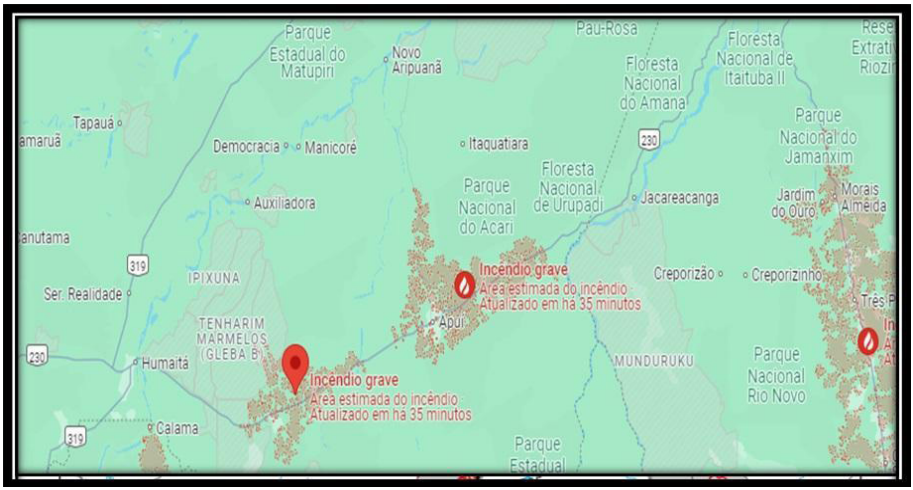


Figura 03. Incêndio grave em Manicoré, Apuí e região. Fonte: Google Maps (2024).

Vemos, nitidamente, a proximidade do Parque Nacional do Acari e Floresta Nacional de Urupadi. A imagem mostra uma grande extensão de queimadas, no dia 23 de setembro entre 15 horas e 16 horas.

O RealTime1 (2024) fornece informações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), onde revela que o município de Apuí, que fica a 1.095 quilômetros de Manaus, vem concentrando a maior parte dos incêndios florestais no interior do Amazonas. Somente no dia 2 deste mês de setembro foram registrados 112 pontos de queimadas, o equivalente a 51,9% de todos os focos de calor.

3. Monitoramento das queimadas no Estado do Amazonas

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço (NASA), dos EUA, e outras instituições, conforme o IPAM (2024), monitoram diariamente o fogo e são traçados perfis do fogo em todo o Brasil. Um fator que deve ser considerado é que existem algumas medições de área queimada, ou cicatriz de fogo, feitas por cientistas do Brasil e de outros países, com diferentes metodologias. Elas são bastante diferentes entre si, cada qual com suas limitações, e costumam, portanto, subestimar a área.

Um conjunto de sensores ópticos presentes em nove satélites fornece

mais de 200 imagens por dia processadas pelo INPE, foi o que informou o IPAM (2024), e de acordo com ele, essas imagens registram pixels (elementos de resolução) com "temperatura radiométrica acima de limiares predefinidos.

Para IPAM (2024), esses são classificados como focos de calor e o INPE utiliza como referência o *Moderate Resolution Imaging Spectroradiometer* (MODIS)[1], que se encontra a bordo do satélite Acqua da NASA, que monitora a água da Terra e ajuda para a previsão do tempo e das mudanças climáticas. O MODIS é um sensor do satélite Terra que envia imagens de com alta periodicidade e com destaque para a vegetação. A sua passagem é logo após o meio dia.

O IPAM disse que o sistema do INPE não "vê" o fogo em algumas situações, como frentes de fogo com menos de 30 m; fogo apenas no chão de uma floresta densa; e queimadas de pequena duração.

O IPAM (2024), revela que o Foco de calor é uma medida do satélite, que "vê" um ponto de alta temperatura no solo e identifica como fogo, mas sem determinar qual é o tipo. Esse ponto identificado pode ser uma queimada de pastagem, fogo de desmatamento recente ou incêndio florestal. Então, foco de calor e queimada não são a mesma coisa.

4. Recorde histórico de incêndios graves no Estado do Amazonas

A Gazeta do Povo (2024), revelou que dos 19.478 focos de calor identificados no Amazonas neste ano, 73% foram localizados em áreas federais (37%), destinadas a assentamentos da reforma agrária (28%), terras indígenas (5%) e unidades de conservação federal (3%). Todas essas áreas, em tese, são de responsabilidade do governo federal, que tem o dever de protegê-las das queimadas, que chegaram a níveis alarmantes em 2024.

De acordo com a Gazeta do Povo, os dados foram informados na última quinta-feira (19) pelo secretário de Meio Ambiente do estado do Amazonas, Eduardo Taveira, numa audiência com o ministro que conduz no Supremo Tribunal Federal (STF) uma ação para tentar resolver o problema. "Hoje, 73% dos focos de queimadas são em áreas do Incra [Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária] e glebas federais não destinadas", disse Taveira na reunião.

[1] O instrumento MODIS está operando nas naves espaciais Terra e Aqua. Ele tem uma faixa de visualização de 2.330 km e visualiza toda a superfície da Terra a cada um ou dois dias. Seus detectores medem 36 bandas espectrais entre 0,405 e 14,385 µm, e ele adquire dados em três resoluções espaciais — 250 m, 500 m e 1.000 m. Fonte: NASA. MODIS – Dados. Disponível em: https://modis-gsfc-nasa-gov.translate.goog/data/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc. Acesso em: setembro de 2024.

Na audiência, conforme publicação da Gazeta do Povo, Taveira relatou que o estado acaba tendo de arcar praticamente sozinho com o combate a queimadas e desmatamento em áreas federais. “Não temos recursos fundo a fundo para operação. Praticamente 100% dos recursos para operação das secretarias de meio ambiente e sistemas estaduais são próprios, mesmo em áreas federais, e não há um ressarcimento disso. Não temos um sistema único de meio ambiente, como é o SUS. Isso seria para ontem do ponto de vista de estruturação”, disse Eduardo Taveira (GAZETA DO POVO, 2024).

Eduardo Taveira, na divulgação da Gazeta do Povo (2024), alertou, desde abril deste ano, em reuniu com o governo federal e vários municípios do estado, sobre a iminência da atual crise de queimadas no estado. Suas palavras foram: “Se as informações climáticas que nós temos de persistência da seca até dezembro, e alguns dados indicando até fevereiro, [se confirmarem,] provavelmente essa crise climática será sem precedentes”.

Na questão específica das queimadas, Eduardo Taveira ainda apresentou uma queixa sobre a dificuldade de obter recursos do Fundo Amazônia, abastecido com dinheiro de doações de outros países, como a Noruega e Alemanha. Segundo Taveira, o fundo tem R$ 5 bilhões, mas o Ministério do Meio Ambiente e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsáveis pela liberação e gestão dos recursos, demoram a aprovar os projetos. (GAZETA DO POVO, 2024).

A Gazeta do Povo revelou que Eduardo Taveira citou um projeto de R$ 45 milhões apresentado pelo Amazonas, em novembro de 2023, para que o Corpo de Bombeiros do estado montasse bases de atuação nos municípios onde ocorrem 90% dos desmatamentos e queimadas. “Esse projeto ainda está em análise” (GAZETA DO POVO, 2024).

A Gazeta do Povo (2024), revelou que Eduardo Taveira ainda alertou, na audiência, sobre alguns problemas envolvendo as queimadas:

1. o “grande problema” envolvendo as queimadas se relaciona com a dificuldade de regularização fundiária, uma vez que várias áreas federais são ocupadas por criminosos. Vários tocam fogo nas áreas para receberem multas dos órgãos ambientais e usam as notificações, em seus nomes, para se apropriarem da terra;
2. vários posseiros originais dessas terras ficam sujeitos à atuação de quadrilhas que cometem crimes ambientais para tomarem essas áreas e, com elas, extraírem madeira ilegal;

3. "Os próprios assentados originais ficam à mercê do poder econômico dessas quadrilhas para entregarem e saírem de suas terras. Há um complexo generalizado de atuação que coincide com esse aumento significativo do uso do fogo, da queimada e do desmatamento dessas áreas".

A Procuradora-chefe do Clima e do Meio Ambiente na Advocacia-Geral da União, Mariana Cirne, presente na audiência, reconheceu o problema da regularização fundiária e cogitou a possibilidade de propor mudanças nas regras para impedir que áreas incendiadas de forma intencional recebam o registro de propriedade. Marina Cirne disse que esse é um ponto que está no nosso radar e terá uma resposta (GAZETA DO POVO, 2024).

A vulnerabilidade do estado do Amazonas, por não haver uma rede robusta de comunicação, de transportes, de serviços deixa a região do sul do estado fora da inserção competitiva no mercado nacional e internacional, pois as suas diferenças internas, produtivas, econômicas e políticas precisão ser reforçadas e protegidas em todas as esferas.

É preciso, antes de mais nada, dar atenção à população local e ao espaço onde acontece as queimadas e considerar que, inclusive, é justamente na área de influência das rodovias BR 319 e BR 230, no sul do Amazonas, que se concentram os maiores índices de desmatamento do estado.

Carvalho *et al* (2023, p.13), mostrou que dentre as categorias fundiárias, Imóveis Privados teve o total de 869 km de ramais mapeados nos municípios Canutama, Humaitá, Manicoré e Tapauá o que concentrou a maior extensão de ramais foi Humaitá (426 km), Canutama (244 km) e Tapauá (69 km).

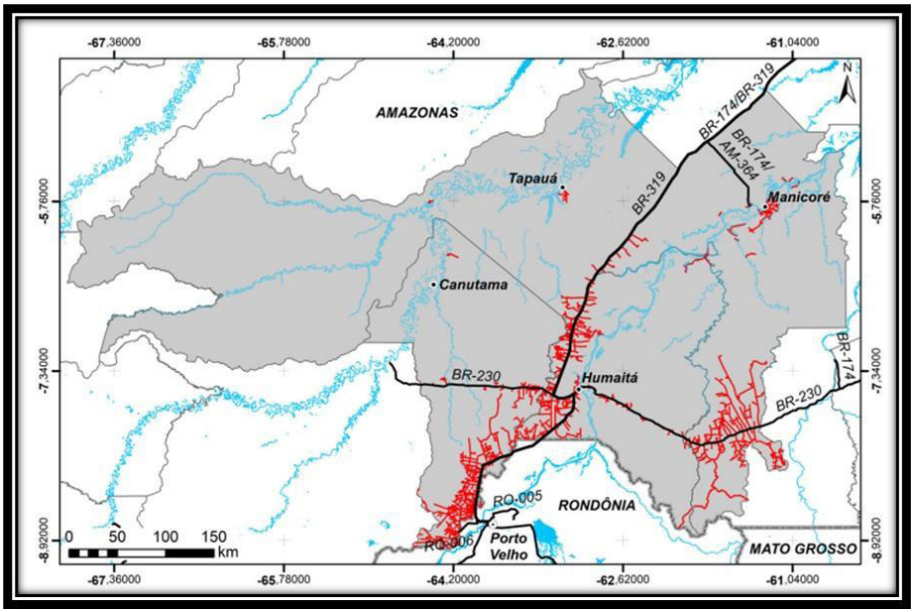


Figura 04. Ramais próximos aos municípios de Canutama, Humaitá, Manicoré e Tapauá. Fonte: Carvalho *et al* (2023, p.10).

De acordo com Carvalho et al (2023, p.13), Um estudo realizado na Transamazônica (Yanai et al., 2022) mostrou que as distâncias médias dos Imóveis Rurais para a BR230 variaram de 6 (± 6 km[2]) a 22 (± 14 km), e foi averiguado que 51% dos imóveis pequenos (< 100 ha[3]) estavam localizados a uma distância ≤ 5 km da BR-230, seguidos por 46% dos imóveis semi-pequenos (100 – 400 ha), 17% dos imóveis rurais médios (> 400 – 1.500 ha) e 5% dos imóveis rurais grandes (> 1.500 ha), exemplificando como essa categoria fundiária está espacialmente distribuída no entorno de rodovias.

Portanto, conforme Carvalho *et al* (2023, p.13),

> é previsível que uma grande rede de ramais se encontre associada a Imóveis Privados, uma vez que o acesso a eles normalmente se dá por estradas secundárias ligadas à rodovia. Em Manicoré foram mapeados cerca de 130 km de ramais em Imóveis Privados, entretanto, assim como em 2021, a maior extensão acumulada de ramais nesse município ocorreu nas Terras Indígenas. Naquele ano havia 341 km de ramais nas Terras Indígenas de Manicoré, em 2022 esse valor saltou para aproximadamente 418 km. A ca-

[2] Km = Quilômetros

[3] ha = hectares

> tegoria Terras Indígenas agrupou o total de 545 km de ramais nos quatro municípios avaliados, o que significa que 77% estão concentrados somente em Manicoré, 13% em Canutama (70 km), 10% em Humaitá (54 km) e 1% em Tapauá (4 km).

Tapauá foi o município que apresentou as menores extensões de ramais e a menor área total desmatada em todas as classes de Florestas Públicas Não Destinadas (FPND) em relação aos demais municípios, reforçando que as florestas sob influência da rodovia BR-319 situadas distantes da nova fronteira do desmatamento estão mais conservadas, enfatizando a necessidade de ações para conter o acelerado desmatamento na região, o qual tem sido facilitado pela abertura de ramais (CARVALHO *et al*, 2023).

Manicoré é quem teve a maior rede de ramais (82 km) em glebas estaduais, e abrangeu 85% dos ramais mapeados nessa classe. A extensão acumulada de estradas não oficiais é maior nas glebas da União (437 km) e nos vazios cartográficos (332 km), que concentraram cada uma 28% do total de ramais mapeados nas suas respectivas classes (CARVALHO *et al*, 2023).

Para Carvalho *et al*, 2023), Manicoré, dentre os quatro municípios, é o que possui maior desmatamento acumulado (237.733 ha) e tem as maiores áreas desmatadas em todas as classes de FPND. Sendo que 31% estão em glebas federais, 31% em vazios cartográficos e aproximadamente 2% estão em glebas estaduais. Em contraste com Canutama, Manicoré agrupa mais ramais e um maior desmatamento nas FPND no entorno da BR-230 do que da BR-319

> O motivo principal dessa condição está relacionado à dinâmica de ocupação do município, sobretudo na década de 1970, quando a criação da rodovia Transamazônica foi acompanhada de fortes incentivos do governo para ocupação do seu entorno, que em Manicoré aconteceu de forma irregular, apoiada na grilagem de terras públicas e sustentada na conversão de florestas em pastos, o que originou a região conhecida como distrito de Santo Antônio do Matupi, famoso pelas altas taxas de desmatamento anuais e por inúmeros ilícitos ambientais, inclusive de atividades de exploração madeireira, no qual está entre as localidades com alta ilegalidade (Farias, 2019). O desmatamento e a degradação florestal em Manicoré continuam em expansão. É possível observar uma série de ramais que se propagam a partir da rodovia BR-230 em direção às terras ao norte (Fonseca et al., 2010), que estão em melhor estado de conservação. Muitos desses ramais atravessam regiões de FPND para conseguir adentrar as Áreas Protegidas adjacentes à rodovia, como a Área de Proteção Ambiental (APA)

> dos Campos de Manicoré, o Parque Nacional (Parna) dos Campos Amazônicos e as TIs Tenharim Marmelos, Tenharim Marmelos (Gleba B) e Sepoti (CARVALHO *et al*, 2023, p.20).

O Estado do Amazonas, principalmente o sul do estado, está longe de ser atendido em excelência por políticas públicas e ações de diversos atores para que reduzam ou mesmo acabem com as mazelas que imperam na região, e também para organizarem a expansão dos ramais e a redução das queimadas.

Conclusão

Esperamos que ações nas três esferas de poder, os órgãos governamentais de atuação no Estado do Amazonas, as empresas privadas, organizações civis e os estudiosos auxiliem-se mutuamente na identificação de áreas prioritárias para ações de comando e controle, uma vez que as regiões de maior densidade de ramais ao longo das BR 230 e BR 319, que normalmente são locais com altas taxas de desmatamento e maior susceptibilidade à ocorrência de queimadas e outras atividades ilegais, sejam monitoradas, priorizadas, e incrementadas com redes que realmente possibilitem ações efetivas para a proteção da região.

O Sul do Estado do Amazonas, considerando o processo contemporâneo de organização do espaço territorial, exige estratégias conjuntas dos diversos atores que agem sobre o território, para que os nós estratégicos de ajuda mútua constituam uma malha de proteção para todos que utilizam do território, não separando os momentos, sejam quais forem, de tudo que envolve o sul do estado do Amazonas.

As queimadas, tenham sido monitoradas em tempo real, as atitudes necessárias para a prevenção não aconteceram em tempo hábil, tanto por culpa dos governos, principalmente federal, que tinha informações suficientes para prevenir, quanto dos agentes de fiscalização que não atuaram por incapacidade, ou por insuficiência de pessoas competentes para atuarem.

O que se observou foi que, embora existindo rodovias, o tempo de deslocamento e as distâncias dos possíveis pontos de ajuda ou apoio, não possibilitaram a efetividade que se exigia para a questão das queimadas.

Então, a efetividade que se principiava com a possibilidade de uma possível rede dendrítica no Amazonas, acabou por reforçar que o que pode realmente existir é uma rede axiomática, devido às suas características.

Referências

BRITTO, J. **Cooperação interindustrial e redes de empresas**. In: KUPFER, D. e HASENCLEVER, L. (Org.). Economia industrial: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002. Cap. 15, p. 345-388.

CARVALHO, T. C.; MARINHO, T. P.; MEIRELLES, F. A. **OBSERVATÓRIO BR319**. Abertura e expansão de ramais em quatro municípios sob influência da rodovia BR-319. NOTA TÉCNICA nº 04 | Parte 02, julho 2023.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DA SILVA, Ronaldo Sérgio. **Rede Dendrítica ou Axiomática da Amazônia: O caso do estado do Amazonas.** Participação na VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM). Buenos Aires, de agosto 2010.

DUARTE, L. M. **Unidades de Conservação: terras ocupadas no sul do amazonas.** Disponível em: https://issuu.com/edufro/docs/planejamento_e_gestao_do_territorio_na_amazonia-2/s/11088943. Acesso em: setembro de 2024.

GAZETA DO POVO. **73% das queimadas no Amazonas estão em áreas de responsabilidade federal.** Disponível em: https://www.gazetadopovo.com.br/republica/73-das-queimadas-no-amazonas-estao-em-areas-de-responsabilidade-federal/. Acesso em: setembro de 2024.

GOOGLE MAPS. **Incêndio grave**. Disponível em:

https://www.google.com/maps/@-7.8167704,-61.9149839,9.04z/data=!4m2!21m1!1s%2Fg%2F11wc9404h1!5m1!1e8?entry=ttu&g_ep=EgoyMDI0MDkxOC4xIKXMDSoASAFQAw%3D%3D. acesso em: 23 de setembro de 2024, às 16:00 horas.

IPAM -Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - **Tudo o que você queria saber sobre fogo na Amazônia, mas não sabia para quem perguntar**. Disponível em: https://ipam.org.br/cartilhas-ipam/tudo-o-que-voce-queria-saber-sobre-fogo-na-amazonia-mas-nao-sabia-para-quem-perguntar/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQjwo8S3BhDeARIsAFRmkOM7oZX-HHqpffohRaxs26smULtkcm5pXD7ke1urNCb-14ENE-HeDWIaAglzEALw_wcB#:~:text=perguntar%20%2D%20IPAM%20Amaz%C3%B4nia-,Tudo%20o%20que%20voc%C3%AA%20queria%20saber%20sobre%20fogo%20na%20Amaz%C3%B4nia,n%C3%A3o%20sabia%20para%20quem%20perguntar&text=Todo%20ano%2C%20a%20Amaz%C3%B4nia%20registra,n%C3%A3o%20%C3%A9%20natural%20no%20bioma. Acesso em: setembro de 2024.

REALTIME1. **Crime ambiental**. Apuí registra mais da metade dos focos de incêndios florestais no sul do Amazonas. Disponível em: https://realtime1.com.br/apui-registra-mais-da-metade-dos-focos-de-incendios-florestais-no-sul-do-amazonas/. Acesso em: setembro de 2024.

TURETA, C.; REIS, A.; ÁVILA, S. **Da Teoria Sistêmica ao conceito de redes interorganizacionais: um estudo exploratório da teoria das organizações.** Universidade Federal de Lavras. Disponível em: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/organizacoes/organiacoes_04.pdf. Acesso em: 28 ago. 2007.

Planejamento e mobilidade urbana na Ride Grande Teresina:

dilemas para o desenvolvimento regional

Juscelino Gomes Lima

Resultante da Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001 e, regulamentada pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002, a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico da Grande Teresina emerge da necessidade de "articulação entres os entes públicos municipais visando ao fortalecimento de suas capacidades de pleitear recursos junto ao governo federal. A atuação política planejada de forma conjunta é uma ferramenta importante para o alcance de direitos junto a instâncias mais amplas de poder" (BRASIL, 2013, p. 34).

Rege o funcionamento do grupo, o denominado Plano de Ação, criado no ano de 2015, cujo conteúdo é constituído por oito linhas estratégicas de pretensa atuação governamental. Dentro de cada uma destas, existem previstas de duas a seis ações que traduzem o desejo, não só em fomentar melhoramentos e evolução de indicadores sociais e de qualidade de vida, como também, colocar em prática, a constituição de integração e desenvolvimento regional do grupo dos munícipes participantes.

Nesse contexto, é premente antecipar que o grupo em tela é composto de 15 territórios municipais, entre os quais, cabe destaque, Timon, no Maranhão. Deste total, a exceção do município maranhense e a capital piauiense - Tere-

sina - três cidades de tamanhos populacionais intermediários vem ganhando destaque - Altos, José de Freitas e União. As transformações socioespaciais que têm chegado a estes lugares, desde 2010, tem alterado não apenas os quadros espaciais das suas malhas urbanas, como também, a qualidade de vida, quando pensamos nas dimensões do planejamento e mobilidade urbana.

É destes fatos iniciais que esta pesquisa investigou quais ações de planejamento e mobilidade urbana tem sido cumpridas, desde as orientações emanadas no Plano de Ação 2015, nas cidades de Altos, José de Freitas e União, integrantes da Região Integrada da Grande Teresina (RIDE TERESINA) e sua relação com a Lei 12.587/2012, que trata do Plano Nacional de Mobilidade, enquanto indutoras de qualidade de vida.

Como resultado, temos em amostragem, três cidades desamparadas de ações políticas de seu próprio grupo, acumulando dilemas de gestão urbana, implicadores de retrocessos para qualidade de vida e fragilidades para o alcance do desenvolvimento no recorte regional. Tais condições vem preocupando o futuro das mesmas, já que, no momento presente, as múltiplas e acumuladas transformações em seus tecidos urbanos têm revelado o não respeito e descumprimento dos ditames do aludido Plano de Ação, importante mecanismo orientador de funcionamento da RIDE.

Com vistas ao diálogo objetivado, o texto está dividido em três seções: na primeira parte, é apresentado um breve histórico de constituição das RIDEs. No segundo momento, é feito debate com amostragens dos marcos regulatórios para mobilidade e planejamento urbano em nosso país. Já na terceira parte do texto, é reservada apresentação dos dados centrais da pesquisa. Por fim, respectivamente, temos as considerações finais, seguida da listagem de referências bibliográficas.

1. Regiões Integradas de Desenvolvimento: breve apresentação

A propósito do sentido de criação das Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE's no território brasileiro, a referência adotada é de estratégia, quando consideramos a capacidade de articulação de ações da União em um mesmo complexo social e geoeconômico, entre diferentes municípios.

O Estado nacional, orientado pelo Artigo 43, de nossa constituinte, delega por meio de lei complementar, a definição das condições de integração,

destacando as ações que devem ser trabalhadas para que ocorram condições para integração e desenvolvimento, no contexto regional.

Depois de criadas, no que se refere à coordenação das ações para o desenvolvimento, os trabalhos ficam para os Conselhos Administrativos e suas Secretarias Executivas, subordinadas às orientações do Ministério da Integração Nacional – MI.

Em um contexto macro de compreensão administrativa, as RIDE's, não se configuram enquanto regiões metropolitanas – RM's. Ainda que possuam semelhanças, quando se toma como referência o formato como se agrupam, as Regiões de Integração e Desenvolvimento se particularizam pelo fato de conterem municípios que se situam em mais de uma unidade federativa.

Dada suas particularidades, no que pese não só importância, mas também, das diferenciações entre os municípios constituintes do quadro regional, no Brasil, oficialmente existem apenas três unidades: RIDE do Distrito Federal; RIDE do Polo Petrolina-Juazeiro e RIDE Teresina, ambas criadas por lei, em momentos diferentes.

De forma conceitual, o Ministério da Integração (BRASIL, 2013), posiciona as RIDE's como mais uma forma de construção de redes de cooperação, destacadamente, ao envolver municípios de mais de uma unidade da federação.

Ao consagrar as mesmas, na perspectiva de redes, aquele Ministério governamental destaca a importância de reconhecê-las, em seus contextos espaciais, como "um conjunto de localizações geográficas interconectadas entre si por um certo número de ligações" (CORRÊA, 2010, p. 102).

Dessa forma, a abordagem das redes, no contexto das interconexões intermunicipais, à luz das operações/atividades de produções e consumos diariamente constituídas no seio da sociedade capitalista, se faz mediada pelos diferentes fluxos financeiros, movimentos produtivos, deslocamentos humanos que são sinalizadores – ainda que utópicos – de uma integração no território e de desenvolvimento na região onde se processam.

Dentro deste quadro, importa mencionar que tais redes "operam em diferentes níveis (político, tecnológico, comercial, etc.), estabelecem múltiplas conexões (um nó pode se conectar a vários outros nós) com frequências (rotineira ou casual) e intensidades diferenciadas (montante de trocas, fluxos etc.)" (CROCCO *et al*., 2008, p. 11).

Considerando a escala regional como referência, com vistas à compreensão de uma integração, Lima (2010) contribui de forma proeminente, ao fazer uma apurada percepção que o "foco de interesse para a integração regional

está voltado para os fluxos interregionais de produtos e serviços, capital, emprego e população" (LIMA, 2010, p. 11).

É por e a partir deste formato que é esperado que as RIDE's, entre outros compromissos, possam e façam ter "capacidade de garantir as articulações do poder público e a interlocução com atores sociais (movimentos populares, organizações não-governamentais e setores privados), no trato das questões locais relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico" (LEITE *et al*, 2015, p. 8).

A discussão sobre desenvolvimento, no recorte da região, ganha importância, uma vez que, o cumprimento do significado daquele termo, remete à necessidade de (re) pensar a qualidade de vida das populações municipais componentes da RIDE, a partir da evolução dos diferentes indicadores, sobretudo, os que versam sobre o fator de mobilidade e planejamento urbano.

2. Planejamento e Mobilidade Urbana no Contexto de Marcos Regulatórios: Elementos para o Debate

Indiscutivelmente, o tema mobilidade urbana constitui-se pedra fundamental para que para que se enxergue desenvolvimento urbano e qualidade de vida, sobretudo, em tempos de hoje, marcadamente pela forte circulação, não apenas de pessoas, mas destacadamente, mercadorias, serviços e investimentos desterritorizalizados, típicos do capitalismo globalizado.

Temos aí, alguns dos elementos iniciais para compreendermos a importância das cidades, sobretudo, quando verificamos que seus estados atuais de organização territorial são extratos de condições pretéritas, cujas leituras podem ser feitas à luz das suas formas, funções, estruturas, categorias analíticas que "surgem na perspectiva miltoniana de articular, com o máximo de acurácia possível, as relações que o geógrafo pode extrair do espaço geográfico" (GARBIN; SANTIL, 2020, p. 142).

Longe de querer provocar um debate expansivo sobre tais categorias e tão pouco generalizar que estudar cidades, em suas diferentes questões, é tarefa única dos geógrafos, devemos reconhecer que citá-las aqui, é dever do debate, pois, vem reafirmar que o espaço urbano é uma realidade objetiva, cuja existência se impõe e, como tal, é impossível compreender tais espacialidades fora de seus quadros de sociedades, condição ímpar da existência espacial geográfica, não só pela sua alteridade, mas também pela sua inteligibilidade (SANTOS, 2014).

Com isso, a pauta mobilidade ganha dimensão maior, dada os expressivos quadros urbanos constituídos heterogeneamente em todo o mundo, especialmente, nos territórios dos países emergentes ocorridos fortemente em fins dos anos de 1990 em diante, de modo que, ficou nítido que o sentido de movimentos pelos espaços urbanos não se desassociam da apropriação dos espaços feito pelos homens com vistas o atendimento de suas necessidades (BOARETO, 2003).

No Brasil, a constituinte federal, de 1988 vem cedendo espaço para uma série de modificações na política urbana nacional, seja no contexto do ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, revelado pela promulgação do Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001 - seja ainda, pela aprovação da Lei de Mobilidade (12.587/2012).

Pelo Estatuto da cidade, ficam registradas indicações regulatórias sobre a política urbana, não apenas acerca do uso do solo, considerando as dinâmicas e sujeitos envolvidos, como também, políticas de mobilidade. Com isso, é reafirmado o princípio do direito a cidades sustentáveis, em que pese, além dos fatores transporte e infraestruturas urbanas, também de gestão democrática pela execução de políticas públicas, como também, do próprio planejamento das cidades.

Neste contexto, a emergência do Estatuto das Cidades, frente aos cenários urbano que vem se desenhando em nosso país foi prementemente importante, pois, trouxe consigo um conjunto de instrumentos que passaram a nortear o desenho geográfico espacial das urbes, a exemplo do "estabelecimento de áreas de interesse social, a outorga onerosa, o direito de preempção, o adicional construtivo, as operações urbanas consorciadas, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) [...]" (CARVALHO, 2016, p. 346).

Falando especificamente de mobilidade, é consoante lembrar mais uma vez que, a nossa Constituinte de 1988, expressa claramente o estabelecimento sobre os entes municipais, a responsabilidade da gestão, não apenas do transporte coletivo, como também do sistema viário, além claro, da circulação.

Paralelo a estes últimos, cabe à União, o poder-dever de organizar as diretivas da política de desenvolvimento urbano (ver Artigo 182 da CF) e para os transportes urbanos (inciso XX do Artigo 21). É na intenção de dar conta das novas realidades espaciais que nasceu a Lei n° 12.587/2012 - Lei da Mobilidade Urbana - cuja essência preceitua estes artigos, direcionando rumos gerais para os sistemas de mobilidade (Brasil, 2012).

Inovação foi a palavra de ordem com a referida lei. Com ela, está traçado

um conjunto de princípios e diretrizes que traz à tona temas importantes e até então, não privilegiados: acessibilidade, em suas variadas formas; perspectivas de desenvolvimento sustentável; igualdade para o acesso ao transporte público coletivo; avaliação da política em tela, com efetiva participação social;

Também constam na lista: as condições de segurança nos deslocamentos; igualdade por e a partir dos usos dos espaços públicos para circulação, em vias e logradouros; priorização dos transportes não motorizados sobre os motorizados, bem como, dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; a efetiva união da política de mobilidade com a de controle e uso do solo, entre tantas outras.

Apesar das atualizações e inovações, ainda se registra empiricamente muitas lacunas que estão longe de efetivar quadros de melhorias, com vistas a qualidade de vida. Tal condição, resulta da realidade persistente na grande maioria das cidades brasileiras, com fortes dinâmicas de uso e transformação da terra urbana, onde não existe sequer a presença dos Planos Diretores e ou mesmo a atualização dos mesmos.

Com isso, a falta daquele documento, cuja essência de conteúdo, é responsável pelo direcionamento de novos ordenamentos do poder público, repercute social e espacialmente, visto que, como consequências, onera não apenas tempo de circulação, como também de acesso e direito à cidade, além da imposição da força e peso dos sujeitos motorizados sobre pedestres e ciclistas.

Os recortes urbanos tomados nessa pesquisa, no bojo destas consequências, assim vêm se configurando. O fato de estarem inscritos dentro de um quadro organizacional de uma RIDE deveria em tese respeitar os liames da Lei nº 12.587/2012, sobretudo, pelo fato deste ordenamento jurídico ter embasado uma das oito linhas estratégicas contidas no Plano de Ação.

Tal documento foi inaugurado no ano de 2015. Apesar de inscreverem orientações, ações e esforços políticos para sua efetividade, tem no literal abandono de sua existência, a revelação da falta de compromissos coletivos, condições em amostragem no subtópico seguinte.

3. RIDE Grande Teresina: Dilemas Socioespaciais e Desarticulações Institucionais

A Região Integrada de Desenvolvimento Econômico da Grande Teresina - RIDE TERESINA foi criada pela Lei Complementar nº 112, de 19 de se-

tembro de 2001 e regulamentada pelo Decreto nº 4.367, de 9 de setembro de 2002. Sua constituição resulta da necessidade de "articulação entres os entes públicos municipais visando ao fortalecimento de suas capacidades de pleitear recursos junto ao governo federal. A atuação política planejada de forma conjunta é uma ferramenta importante para o alcance de direitos junto a instâncias mais amplas de poder" (BRASIL, 2013, p. 34).

Para efetivação deste objetivo, foi elaborado o chamado Plano de Ação, ainda no ano de 2015. Este documento é constituído de oito linhas estratégicas de atuação[1]. Dentro de cada uma destas, existem previstos, de duas a seis ações[2], que traduzem o desejo não só em fomentar melhoramentos e evolução de indicadores sociais e de qualidade de vida, como também, colocar em prática, a constituição de integração e desenvolvimento regional do grupo de munícipes participantes.

Compõe a RIDE Teresina[3], 15 territórios municipais, entre os quais, cabe destaque, Timon, no estado do Maranhão. Tal grupo, é extremamente diverso: seja pelos números populacionais, seja por suas economias e ou ainda pela importância regional, desde seus diferentes potenciais a serem explorados, entre os quais, o mais notório, é o da mão de obra, servente à redes de lojas, comércios e serviços concentrados na capital do Piauí.

Dentro do grupo da RIDE Teresina, em termos populacionais, conforme dados do último censo do IBGE (2022), residem 1.250.488 pessoas. Do total do grupo, o recorte empírico desta pesquisa, composto pelos três municípios de tamanhos populacionais intermediários, cujas localizações são apresentadas na figura 1 a seguir.

Nestes três territórios municipais residem conforme o mesmo censo 136.131 pessoas, ou seja, a representação da fatia de 11% populacional, cujas espacialidades mostra-se cada vez mais crescentes e transformadas, revelando a importância das mesmas.

[1] São eles: Melhoramento do saneamento básico; Investimentos em infraestrutura; Estímulo e apoio aos Arranjos Produtivos Locais – APL's; Melhoramento da educação e qualificação de professores; Criação de rede de saúde; Conservação de ecossistemas e recursos hídricos; Implantação de atividades turísticas e assistência social e Fortalecimento da gestão municipal da RIDE.

[2] Para fins desta pesquisa foram recortadas da linha estratégica de ação 2, as ações com intenção de melhoramento para mobilidade, além da verificação das ações previstas pelas ações 8 e 10 (respectivamente relacionados aos serviços de transporte intermunicipal e trem metropolitano). Além desta, foi recortado para análises a linha n° 8 que trata do fortalecimento da gestão da RIDE, particularmente, a investigação da ação 29 (sobre Plano Diretor).

[3] Composição desde a origem: Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Freitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Pau D'Arco do Piauí, Teresina, Timon/MA, União. Somente no ano de 2009, Nazária do Piauí, passa a compor o grupo, visto que foi emancipada municipalmente.

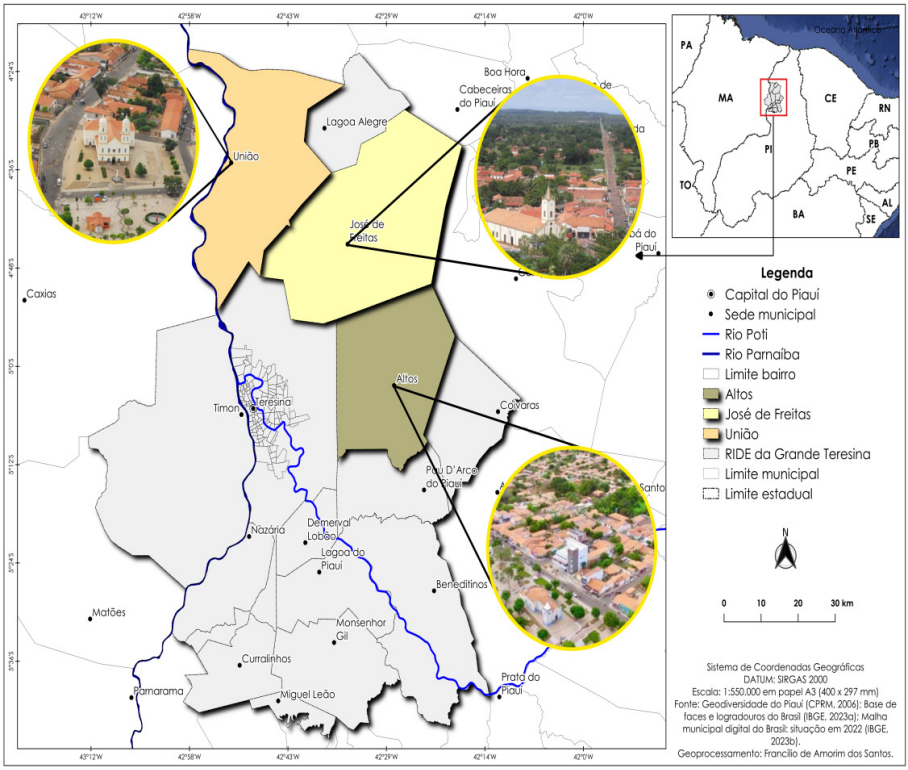


Figura 1. Componentes da pesquisa no bojo da RIDE Grande Teresina. Fonte: o autor (2024).

Em termos de existência, o grupo da RIDE Teresina completou 20 anos, no ano de 2021. Em mais de duas décadas, o que tem se assistido é o pouco avanço no que diz respeito a evolução para consumação de uma efetiva integração e desenvolvimento, em que pese, a construção de acordos, desde as diferentes demandas municipais, entre os seus correligionários, que são garantidos pela previsão das linhas e respectivas ações, a partir do já aludido Plano de Ação.

É daí, em primeiro ponto de análise pretendido nesta pesquisa, que falamos dos Planos Diretores Municipais. Estes instrumentos da política urbana são emanados da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), cuja essência é apontado no Art. 40 daquela lei, configurado como o "instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana" e a "parte integrante do processo de planejamento municipal" (§1º, Art. 40), englobando o território do município como um todo.

Apesar da obrigatoriedade para municípios com mais de vinte mil habi-

tantes, tal instrumento, depois de aprovado, deve ser atualizado pelos gestores municipais a cada dez anos. No entanto, no contexto da RIDE, particularmente, entre as urbes tomadas nesta pesquisa, é assistido o oposto: uma forte defasagem de desatualização daquele documento.

Para se ter ideia do que estamos apontando, as cidades pesquisadas, todas possuem seus Planos Diretores atrasados em mais de uma década e meia, até o fechamento da publicação desta pesquisa, pois, a vigoração inicial das mesmas para Altos e José de Freitas datam do ano de 2007.

Já União, é referente ao ano de 2006. Quando consultados, a partir das práticas de entrevistas, os gestores no poder responderam que existem expectativas de atualização, mas apenas a partir do ano de 2025, pois, no ano anterior, em que foi finalizada esta pesquisa, o foco governamental esteve para as disputas eleitorais municipais.

Tal atraso, em termos de atualização do aludido plano, eminentemente de ordem política, é amplamente responsável pela (des)qualidade de vida que vem se desenhando em tais cidades, visto que, a velocidade de crescimento e transformações as quais tem passado tais lugares, a exceção de Teresina e Timon (por serem os maiores adensamentos urbanos), no contexto espacial da RIDE, são bastante expressivas, conforme podemos observar as diferenças a partir dos dois últimos censos do IBGE (2022).

Cidades	População		Densidade Demográfica (Hab/KM²)	
	2010	2022	2010	2022
Altos	38.822	47.453	40,54	49,57
José de Freitas	37.085	42.559	24,11	27,67
União	42.654	46.119	36,35	39,39

Tabela 1. Comparativo das populações nas cidades pesquisadas. Fonte (IBGE, 2022).

Pelos números que apontam as dez maiores cidades do Piauí, segundo dados do último censo do IBGE (2022), respectivamente, Altos e José de Freitas estão posicionadas no 7° e 8° lugares, enquanto União, em 10° lugar. Como já dito, configuram-se como os três recortes espaciais urbanos intermediários, em dimensões populacionais, no contexto da RIDE Grande Teresina.

No entanto, entre estes três municípios, o destaque (e mais preocupante)

é Altos, pois, tem se configurado "não apenas como uma cidade dormitório, também, um importante empório para chegada de novas empresas e atividades ligadas aos ramos de comércios e serviços diversos" (LIMA; SÁ; SILVA, 2022, p. 140).

O grande indutor para estes quadros de transformações nas três cidades, sobretudo, no seio intraurbano, foi o espraiamento do programa federal de acesso à moradia popular, "Minha Casa, Minha Vida". Tal programa, nos diferentes recortes territoriais do país "representou uma política social de grande sucesso, que proporcionou a criação de empregos e de investimentos no setor da construção civil (CARVALHO, STEPHAN, 2016, p. 12)".

Como resultado, não só em Altos, mas também, em José de Freitas e União, a dimensão de transformações, ao tempo que tem revelado sua importância para investimentos, que por extensão, é garantia de crescimento espacial, econômico e populacional, tem criado lapsos crescentes de desordenamento, no que tange mobilidade e assim, qualidade de vida, a saber:

1. Pouca ou ausentes faixas de pedestres, bem como, de equipamentos semafóricos, ou ainda de placas verticais de regulamentação e coordenação de mobilidade na gestão do trânsito;
2. Carência e ou limitação de espaços, placas, sinalizações/orientações de acessibilidade voltadas para pessoas com mobilidade reduzidas;
3. Trânsito caótico e desorganizado, revelando que as espacialidades urbanas, no que tange mobilidade/circulação, áreas e horários de cargas e descargas, estacionamentos, as regras são ditadas e cumpridas pelos transeuntes, motorizados ou não diariamente, criando variados episódios de congestionamento e ampliado gasto, na relação percurso espaço x tempo, típico das grandes cidades;
4. Inexistência de ciclofaixas, ciclorotas e ciclovias capazes de permitir mobilidade e segurança para transeuntes não motorizados;
5. Contradiz a natureza de funcionamento da RIDE, a inexistência de quaisquer diálogos aproximativos entre os gestores municipais visando trocas de experiências, parcerias de gestão e ou busca de soluções para problemas em comum, no que diz respeito ao gerenciamento da mobilidade e planejamento urbano.

Um forte interlocutor que pesa para o acúmulo de problemas que se mostram crescentes, é o da falta de órgão institucional que vincule poder de orga-

nização/ordenamento de mobilidade, por meio da municipalização do trânsito, oportunidade que a única cidade à frente deste projeto é a União.

Importa destacar que nesta cidade, o órgão em tela está em fase de constituição. Além desta situação, conta ainda para ampliação dos problemas em destaque, a falta de atualização do instrumento de regulação urbano já mencionado.

Em outro momento do empírico, buscamos saber dos moradores, por meio de questionamentos, suas perspectivas sobre a qualidade de vida, a partir do fator mobilidade e transporte público. Os resultados obtidos se coadunam com os dados anteriores apresentados, conforme observado nos gráficos a seguir.

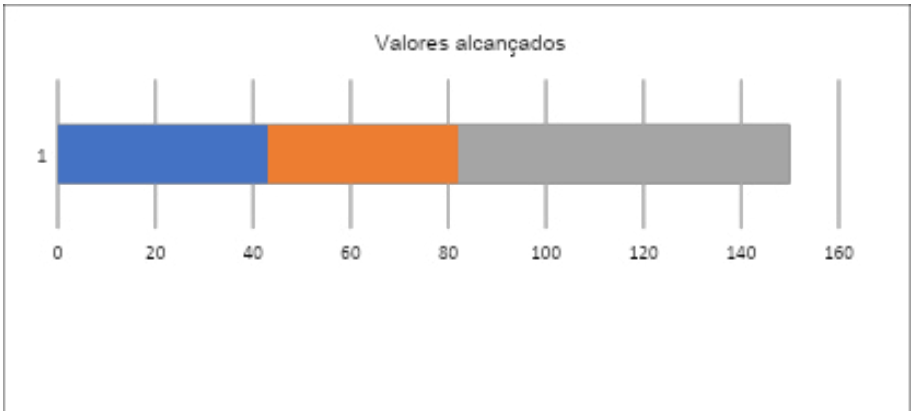


Gráfico 1. Pontos negativos do sistema de transporte em Altos, José de Freitas e União/PI. Fonte: O autor (2024).

Como já visto anteriormente, um dos pilares fundamentais para existência do grupo da RIDE, é a capacidade de construção de diálogos e parcerias para resolução de problemas em comum. Assim, de forma coletiva, por meio de propostas e projetos, pudesse haver a canalização de recursos com vistas equalização de problemas que dificultam o sentido de integração e desenvolvimento, no contexto regional.

Neste sentido, dentre os pontos negativos alegados em sua maioria pelas populações nas três cidades, é justamente a falta de intervenção dos gestores, por meio de programas/ações/políticas, a partir de incentivos financeiros capazes de franquiarem parte do valor da passagem paga pelos usuários nos transportes públicos.

Motiva mudanças nessa situação, a lembrança de que Altos, José de Frei-

tas e União, nos quadros territoriais da RIDE Teresina, são importantes conglomerados ofertantes de mãos de obra, cujos deslocamentos diários movimentam as engrenagens econômicas da capital do Piauí, a partir da ocupação de diferentes postos/cargos, em variados setores de serviços e comércios.

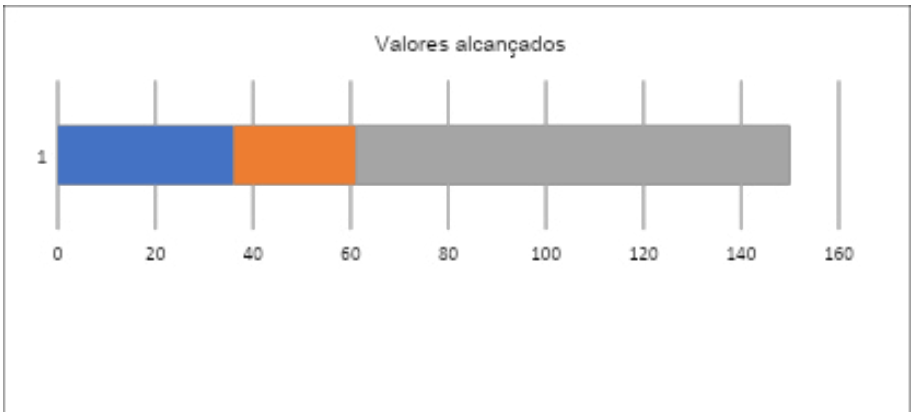


Gráfico 2. De Zero a Dez - nota para mobilidade em Altos, José de Freitas e União/PI. Fonte: O autor (2024).

Sobre o fator mobilidade nas três cidades, fica claro pelos registros a indignação da maioria dos entrevistados. Como já relatado, o fato de não existir uma fiscalização e tão pouco, normatizações institucionais que orientem os deveres dos transeuntes, sobretudo, os motorizados, a mobilidade está cada vez mais comprometida.

Com isso, há fortemente uma disputa por ocupações nos logradouros públicos, praças e canteiros centrais. Nisso, são os próprios usuários das cidades, os criadores de regras, não só de circulação, mas também onde e como estacionar, cujas consequências são reveladas por constância de acidentes, bem como, do avolumado trânsito e assim, a expansão do não direito à cidade.

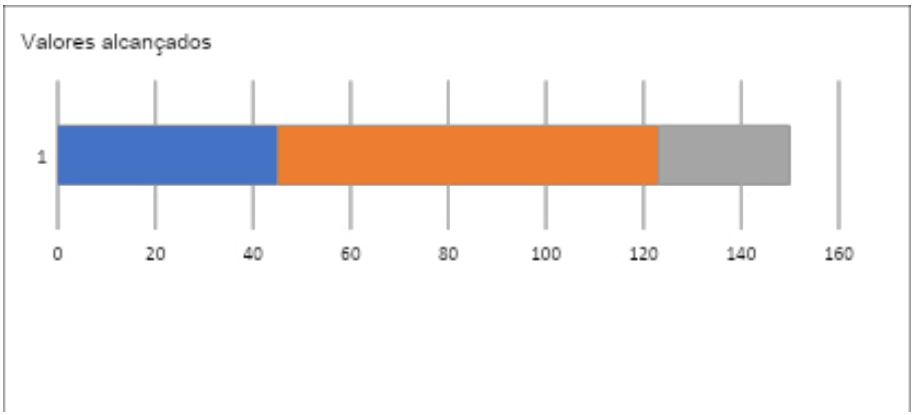


Gráfico 3. Fatores que atrapalham/dificultam o trânsito e mobilidade em Altos, José de Freitas e União/PI. Fonte: O autor (2024).

Corroborando com as revelações do gráfico anterior, temos que, neste ponto de amostragem como a ausência de um órgão regulador e fiscalizador de trânsito em tais cidades, dá liberdade para que os problemas em tela se ampliem. Se soma aí, a necessidade de atualização do Plano Diretor Municipal, enquanto estratégica ferramenta de condução do crescimento e transformações do urbano, cuja culminância é a qualidade de vida das populações e assim, um ambiente urbano ordenado.

Falando das ações que são as bases das linhas estratégicas de atuação, do referido Plano de Ação 2015, explicitamos que os mesmos têm apenas existência documental. Com isso, na linha estratégica 2, estão previstas desde o ano de 2015, as ações com intenção de melhoramento para mobilidade.

Tal pretensão, como já dito, ficou apenas no papel. Segundo informações obtidas in loco, o máximo que tem chegado a tais cidades, é capeamento asfáltico, acompanhados de poucas placas verticais de sinalização, em vias e logradouros públicos, por candidatos desejosos do assento de gestor municipal, a cada quatro anos.

Com isso, a maquiagem e construção de uma estética de progresso urbano, se faz revelado pela sensação de conforto de mobilidade, a partir do asfalto, onde sua presença deixa escapar em várias ruas, a necessidade primeira da solução de esgotamento sanitário que corre a céu aberto, fato que constrange o senso de qualidade de vida e pretenso desenvolvimento.

Das três cidades, ao menos, a que mais tem avançado nessa tentativa de “harmonização espacial” é Altos. Nesta, as ruas mais centrais e bastante movimentadas, mostram-se alinhadas com o propósito de um bom fluxo no

trânsito, a partir das diferentes simbologias, em placas do trânsito instaladas, contudo, sem ao menos possuir fiscalização à obediência para o cumprimento das mesmas.

Já nas ações 8 e 10, do referido Plano de Ação, que respectivamente dizem respeito aos serviços de transporte intermunicipal e trem metropolitano, conforme já visto, na óptica das populações residentes entrevistadas, há uma insatisfação com os valores cobrados pelos serviços de translado intermunicipal.

Com isso, as operações de transporte público ficam literalmente nas mãos das empresas que fornecem seus serviços. Deste modo, há uma precificação de valores das passagens para os usuários de forma igual entre todas as empresas.

Porém, tal prática, se dá sem a presença e intervenção dos poderes do executivo municipal, capaz de criar uma política articulatória, não apenas de valores, mas também, de exigência mínima de qualidade sobre os serviços ofertados pelas empresas.

Com isso, se faz necessário lembrar que o suporte das linhas estratégicas, são as denominadas "ações" que estamos apresentando. Desta forma, há mais de vinte anos, as mesmas não vêm sendo cumpridas e ou pelo menos tencionadas a partir da construção de "políticas de boa vizinhança", entre os ocupantes do executivo municipal, cujas representações municipais compõe um grupo que carrega o sobrenome de integrado/desenvolvido.

Por fim, cabe destaque a linha n° 8 que trata do fortalecimento da gestão da RIDE, particularmente, a investigação da ação 29 (sobre Plano Diretor). Como já esclarecido, tal documento é orientador do presente e futuro das cidades.

No entanto, no contexto da RIDE Grande Teresina, nas unidades urbanas recortadas nesta pesquisa, a importância daquele documento é negligenciada, revelando o descaso não apenas com o que determina a lei que carrega e dá os determinantes do aludido plano, como também, estrangula o suporte de gestão urbana.

A partir destas amostragens, fica explícito que, apesar da positividade em que pese a longevidade que vem alcançando a existência do grupo RIDE Teresina, a percepção que predomina é a da "existência do grupo em papel, em lei, mas seu funcionamento na prática não, notadamente, no que se refere ao conjunto administrativo [...]" (Lima; Araujo, 2024, p. 284).

Com isso, as ações contidas nas linhas estratégicas recortadas para esta

investigação, nunca foram pautadas. Sequer, há também encontros para diálogos, trocas de experiências por parte dos gestores municipais em toda a existência de vida da RIDE até o fechamento desta pesquisa, oportunidade que fortalece o sentido para confecção dos diferentes dilemas para o aclamado desenvolvimento regional.

Amplia os dilemas em tela, a partir do tema gerador desta pesquisa, o não alinhamento aos ditames da Lei Federal n° 12.587/2012 (Plano Nacional de Mobilidade) documento que "representa um significativo marco jurídico para o planejamento urbano sustentável das cidades brasileiras [...], trata da mobilidade inserida num sistema de planejamento urbano sustentável e participativo [...]". (Sudário; Hernadez, 2014, p. 6).

Ao que se vê, a compreensão da qualidade de vida urbana, além de transitar pela lógica do planejamento urbano, também tem eixo orientado pelos usos que se dão sobre o solo urbano, nas suas diferentes perspectivas e atores.

Nesse contexto, a Política Nacional de Mobilidade Urbana vem exigindo sua concretude, não só teórica, mas sobretudo, prática para os municípios com população acima de 20 mil habitantes.

No fim das contas, a intenção é planejar o crescimento das cidades de forma ordenada. Assim, entre tantas determinações, cabe destaque para a prioridade do modo de transporte não motorizado e os serviços de transporte público coletivo.

Esta realidade pensada para execução em nível nacional está longe não apenas de chegar, mas sobretudo, de ser acatada pelo grêmio representativo dos municípios da RIDE Grande Teresina, não pela falta de exemplos já executados em outras realidades regionais externas ao Piauí, mas sobretudo, pela falta do espírito político do fazer e acontecer, fato que margeia negativamente o sentido de existência do grupo em mais de duas décadas.

Considerações Finais

A falta de interlocução e também de proatividade governamental são marcas maiores da existência e regência para o funcionamento da RIDE Grande Teresina. Com isso, é reafirmado que a permanência do grupo é somente rito de cumprimento de lei, mas não de efetivação dos objetivos pelos quais emanam o sentido de sua existência há mais de 20 anos.

Com isso, o que foi projetado em contadas páginas documentais, a partir

do Plano de Ação 2015, coração do grupo, distribuído em oito linhas estratégicas de intervenção e dentro destas, várias ações projetadas, não passam de um conjunto de falácias discursivas em que se faz perder méritos institucionais, visto que, são quinze unidades municipais encharcadas de problemas de gestão urbana e social e vazias de soluções coletivas.

A constituição e manutenção de uma qualidade de vida, a partir dos elementos mobilidade e gestão urbana, quando esperados por e a partir dos gestores públicos, em verdade, ano após ano, estão alheias ao revezamento de ocupação de cadeiras, seja no legislativo, como também, no executivo entre cada unidade municipal.

Com isso, populações de Altos, José de Freitas e União, assistem anualmente, desde o ano de 2010, de forma intensa, destacadamente, a primeira cidade, não apenas acumuladas transformações socioespaciais, mas também, o próprio estrangulamento do sentido de direito à cidade.

Este importante conceito emanado de Henri Lefebvre (1968), cuja essência teórica, apesar de polissêmica, traz uma diversidade de orientações, em que pese, o contemplamento "desde o direito de ir e vir, o direito a exercer poder sobre o processo de urbanização, até o direito à obra e à apropriação, estando presente tanto nas pautas reformistas, como nas revolucionárias". (Brandt, 2018, p.02).

É necessário a revisão de propósitos da existência do grupo. É urgente a reformulação do Plano de Ação 2015, enquanto principal agenda de compromissos coletivos. Mais ainda: é necessário que na ausência dos cumprimentos de responsabilidades que edificam uma RIDE, se construa pontes de interações e diálogos de forma direta entre os gestores das federações municipais com vistas a troca de experiências, parcerias e construção de soluções de problemas em comum.

Referências

BRANDT, D. B. O Direito à Cidade em Henri Lefebvre e David Harvey: da utopia urbana experimental à gestão democrática das cidades. In: **XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, 2018, Vitória: UFES, 2018. p. 1-1.

BOARETO, R. A mobilidade urbana sustentável. **Revista dos Transportes Públicos**, São Paulo, tri. 3, ano 25, p. 45-56, 2003.

BRASIL. Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Dis-

ponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. Companhia de Desenvolvimento dos Vales do Parnaíba e São Francisco – CODEVASF. Plano de Ação Integrado e Sustentável para a RIDE Grande Teresina. **Produto II:** Diagnóstico Situacional Participativo. Ministério da Integração, CODEVASF, Governo do Estado do Piauí. – Teresina: Empresa Expansão Gestão em Educação e Eventos, 2013. 266 f.

CARVALHO, A. W. B.; STEPHAN, I. I. C. Eficácia social do Programa Minha Casa Minha Vida: discussão conceitual e reflexões a partir de um caso empírico. **Cadernos Metrópole**., v. 18, n. 35, p. 285-307, 2016.

CARVALHO, C. H. R. de. Mobilidade urbana: avanços, desafios e perspectivas. In: **O estatuto da Cidade e a Habitat III** : um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana / organizador: Marco Aurélio Costa. – Brasília : Ipea, 2016. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/160920_estatuto_cidade.pdf

CORRÊA, R. L. **Trajetórias geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CROCCO, M; RUIZ, R. M. CAVALCANTE, Anderson. **Redes e polarização urbana e financeira: uma exploração inicial para o Brasil**. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2008. 25 p. (Textos para discussão). Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/5000572_Redes_e_polarizacao_urbana_e_financeira_uma_exploracao_inical_para_o_Brasil. acesso em 10 jan. 2024.

GARBIN, E. P. ; SANTIL, F. L. P. . Forma, função, estrutura e processo: as categorias miltonianas sob a perspectiva da Lógica Formal. **GEOINGÁ** , v. 12, p. 131-154, 2020.

LEITE, M. L. dos S.; CHACON, S. S.; SOUZA, F. L. M.; SILVA, F. R. M. da. As Regiões Integradas de Desenvolvimento no Brasil e o Desenvolvimento Sustentável: um estudo sobre a RIDE Petrolina-Juazeiro. In: **7º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade**, 2015, Brasília-DF. Anais do 7º Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade, 2015. Disponível em: http://anppas.org.br/novosite/index.php?p=viienanppas. Acesso em 11 jan. 2024.

LIMA, J. F. de. Integração e desenvolvimento regional: Elementos teóricos. **Ideação**, v. 12, n° 1, 2010. p. 09-20.

LIMA, J. G.; SÁ, G. Santos de; SILVA, M. D. da.. A cidade loteada: dinâmicas imobiliárias, reestruturação da cidade e consequências socioespaciais em Altos/PI (2010-2020). In: **VI Simpósio Nacional Sobre Pequenas Cidades,** 2022. Anais Eletrônico [...]. Campo Grande: UESM, 2022. p. 123-141. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1IuEBnJ1Fc_xfOl6B2rh0itMNWxVJohRY/view. Acesso em 11 jan. 2024.

LIMA, J. G. ARAUJO, R. L. de. Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina: Integração e desenvolvimento para quem? **Informe GEPEC**, Toledo, v. 28, n.1, p. 267-287, jan./jun. 2024.

SANTOS, M. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Edusp, 2014.

SUDÁRIO, N. C. dos S.; HERNANDEZ, I. R. S. O. Planos de mobilidade urbana, seus principios e desafios: relatos da experiência de elaboração do PLANOB no municipio de São Sebastião do Paraíso/MG. **Cadernos da Fucamp**, Monte Carmelo - MG, p. 01 - 17, 10 jul. 2014.

Entre o mar e a terra:

um estudo sobre o crescimento urbano nas praias de Xangri-lá e Capão da Canoa/RS

Mariana Barbosa de Souza

Este artigo busca entender como o crescimento urbano em cidades pequenas, como Xangri-Lá e Capão da Canoa, afeta a preservação ambiental. As praias do litoral gaúcho são um dos principais destinos turísticos do sul do Brasil. A beleza inigualável do litoral, com o horizonte sem fim e o encontro das águas, inspira e atrai turistas de diferentes partes do mundo. No entanto, a expansão urbana nas praias de Xangri-Lá e Capão da Canoa tem gerado preocupações quanto à preservação ambiental e qualidade de vida das comunidades locais. Neste artigo, apresentamos uma análise do aumento da malha urbana em Xangri-Lá e Capão da Canoa, nos períodos de 2005 e 2023, refletindo sobre a incidência de condomínios horizontais fechados.

O objetivo deste artigo é analisar o impacto da expansão de condomínios fechados sobre o meio ambiente e a estrutura urbana dessas cidades litorâneas. Para isso, foram utilizadas técnicas de análise bibliográfica e documental, além de foto-análise a partir do Google Earth. A análise bibliográfica permitiu uma revisão de estudos e pesquisas sobre o tema, enquanto a análise documental foi realizada com base em dados oficiais sobre a expansão urbana nas cidades em questão. Já a foto-análise permitiu uma visualização mais precisa da evolução da malha urbana e a identificação dos principais impactos causados pela urbanização.

Com base nesses dados, refletimos também sobre a relação entre a expansão urbana e a preservação ambiental nas praias de Xangri-Lá e Capão da Canoa, buscando identificar desafios e oportunidades para o desenvolvimento urbano sustentável dessas cidades. Ademais, esse estudo pode ser visto como uma continuidade de uma pesquisa prévia realizada em Capão da Canoa e Xangri-Lá, com início no ano de 2011. Esse histórico de pesquisas na região pode contribuir para o aprimoramento deste estudo atual, permitindo que sejam considerados avanços e desafios enfrentados anteriormente.

A dissertação e a tese previamente desenvolvidos forneceram uma base sólida para o conhecimento sobre o tema, apresentando dados e informações importantes sobre a urbanização desses municípios. O presente estudo pode se beneficiar desse acúmulo de conhecimento, permitindo aprofundar questões específicas, avançar na compreensão dos impactos dos condomínios horizontais fechados na urbanização local e comparar os resultados com as pesquisas anteriores. Além disso, como a pesquisa foi conduzida em um mesmo locus ao longo de vários anos, isso permitiu aprimorar a metodologia de pesquisa, desenvolver novos instrumentos de coleta de dados e ampliar a base de informações disponíveis. Isso aumentou a confiabilidade e validade dos resultados obtidos.

Outrossim, além desta introdução e das considerações finais, o presente artigo encontra-se dividido em outras duas partes que buscam apresentar a região de estudo, além de discutir os dados analisados.

1. O Horizonte sem fim: cenário que inspira e o encontro das águas

A paisagem do litoral gaúcho é notável e inspiradora, destacando-se por suas praias de areias brancas, extensas e contínuas, e o horizonte que parece infinito onde as águas do Oceano Atlântico encontram a Lagoa dos Quadros. Essa região se consolidou como um dos principais destinos turísticos do Rio Grande do Sul, atraindo um número crescente de visitantes de diversas partes do mundo. Segundo dados da Secretaria de Turismo do estado, em 2019, aproximadamente 3 milhões de turistas exploraram o litoral gaúcho, gerando uma movimentação econômica superior a R$ 2 bilhões. Contudo, o crescimento urbano descontrolado em municípios como Xangri-Lá e Capão da Canoa tem despertado preocupações significativas em relação à preservação ambiental e à qualidade de vida das comunidades locais.

A expansão da construção de grandes edifícios e condomínios horizontais fechados tem causado um impacto substancial na paisagem natural, ameaçando a beleza cênica tão valorizada por turistas e moradores. Além de alterar visualmente a linha costeira, o aumento de construções resulta em efeitos colaterais que vão desde a sobrecarga da infraestrutura urbana, como o sistema de saneamento básico, até a degradação dos ecossistemas locais. Manguezais, restingas e outras áreas de vegetação nativa, essenciais para a biodiversidade e a proteção da costa, têm sido substituídos por estruturas de concreto, comprometendo a resiliência ambiental da região frente às mudanças climáticas e à elevação do nível do mar.

Em Xangri-Lá, o Plano Diretor Municipal aponta que, entre 2005 e 2015, a área construída cresceu impressionantes 135%, passando de 1,4 milhão para 3,3 milhões de metros quadrados. Esse crescimento reflete a busca de investidores por espaços de veraneio e habitação que atendam às demandas de uma população crescente, ávida por lazer e conforto. No entanto, a rápida expansão também trouxe desafios como o aumento da poluição sonora e atmosférica, além da intensificação do tráfego, que afeta diretamente a qualidade de vida dos moradores.

Em Capão da Canoa, o aumento da área construída foi ainda mais acentuado, com um crescimento de 156% entre 2005 e 2015, totalizando 7,4 milhões de metros quadrados. A cidade se tornou um polo não apenas turístico, mas também residencial, atraindo uma população que busca residências fixas ou de veraneio próximas à capital, Porto Alegre. Com isso, a pressão sobre os serviços públicos, como saúde, segurança e transporte, também aumentou, exigindo novas estratégias de gestão urbana.

Localizado no Litoral Norte gaúcho, Xangri-Lá situa-se a cerca de 122 km da capital Porto Alegre. O município, com uma área de 77,5 km², é banhado pelo Oceano Atlântico e famoso por suas praias encantadoras, como as de Xangri-Lá e Atlântida. Além das atrações naturais, a cidade é conhecida por abrigar eventos sazonais que movimentam a economia local, como festivais de música e campeonatos de esportes aquáticos. Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) indicam que, em 2021, a população de Xangri-Lá era de 14.135 habitantes, resultando em uma densidade demográfica de 182,2 habitantes por quilômetro quadrado. A expansão populacional sazonal, que ocorre durante os meses de alta temporada, impõe desafios extras ao planejamento urbano e à oferta de serviços.

Capão da Canoa, por sua vez, é um dos municípios mais populosos e

dinâmicos do Litoral Norte gaúcho. Em 2021, sua população alcançava 50.814 habitantes, de acordo com o IBGE. Situado a cerca de 134 km de Porto Alegre, Capão da Canoa abrange uma área de 141 km² e é igualmente banhado pelo Oceano Atlântico. A cidade é reconhecida por ter uma das maiores extensões de faixa de areia do litoral, o que a torna um destino turístico de destaque na região, atraindo visitantes em busca de lazer, descanso e contato com a natureza. Capão da Canoa também tem investido em infraestrutura voltada para o turismo, incluindo orlas revitalizadas, quiosques e calçadões que incentivam a prática de atividades ao ar livre. Contudo, essa modernização precisa ser equilibrada com ações de sustentabilidade que garantam a proteção do meio ambiente.

A urbanização acelerada e os desafios relacionados à infraestrutura e sustentabilidade ambiental em ambas as cidades destacam a necessidade de um planejamento urbano mais cuidadoso e de políticas públicas que conciliem o desenvolvimento econômico com a preservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida das populações locais. Projetos de conscientização ambiental, a implementação de soluções baseadas na natureza e a regulamentação mais rigorosa sobre o uso do solo podem ser ferramentas importantes para evitar que o crescimento urbano se sobreponha à sustentabilidade e ao bem-estar coletivo.

Ambos os municípios têm enfrentado um crescimento populacional acelerado nos últimos anos, o que tem levado a um aumento na demanda por infraestrutura e serviços públicos. No entanto, esse crescimento tem sido acompanhado por uma expansão desordenada da malha urbana, com a ocupação de áreas de preservação ambiental e a falta de planejamento adequado para o desenvolvimento urbano. A análise dos dados oficiais pode nos ajudar a compreender melhor essa situação.

Em relação ao crescimento populacional, de acordo com dados do IBGE, a população de Xangri-Lá cresceu de 8.934 habitantes em 2000 para 14.468 em 2020, o que representa um aumento de cerca de 62%. Já em Capão da Canoa, a população cresceu de 17.940 em 2000 para 30.796 em 2020, um aumento de cerca de 71%. De acordo com o IBGE, a população do Rio Grande do Sul cresceu de 10.695.532 habitantes em 2000 para 11.466.631 em 2020, um aumento de cerca de 7%. Já em relação à taxa de crescimento populacional, enquanto o estado apresentou uma taxa média de 0,5% ao ano, Xangri-Lá teve uma taxa média de crescimento de 3,1% ao ano e Capão da Canoa apresentou uma taxa média de 3,5% ao ano, o que indica um crescimento populacional

muito mais acelerado nos dois municípios litorâneos em comparação com o restante do estado.

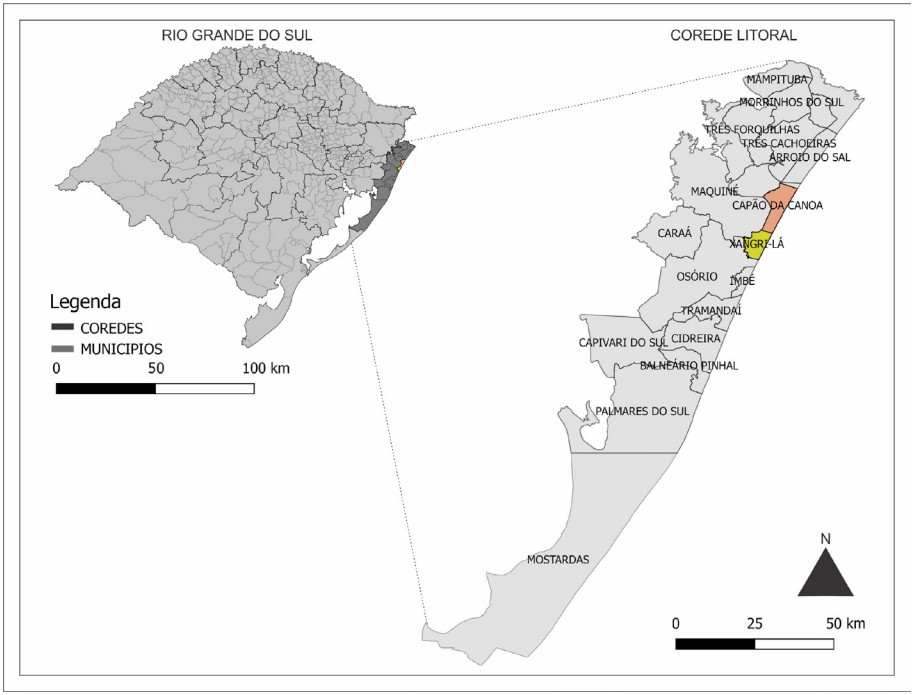


Figura 1. Mapa de localização dos municípios de Capão da Canoa e de Xangri-Lá/RS. Fonte: Elaborado por Nicolas Billig De Giacometti (2019). Adaptado de NERU-FEE (2009).

Segundo dados do IBGE, em 2015, a taxa de urbanização do Rio Grande do Sul era de 85,7%. Em comparação, Xangri-Lá apresentou uma taxa de urbanização de 97,4% no mesmo ano, enquanto Capão da Canoa apresentou uma taxa de 96,4%. Ou seja, em ambos os municípios litorâneos, a taxa de urbanização é significativamente maior do que a média do estado, o que pode indicar um processo de ocupação desordenado e acelerado. Notamos que o crescimento urbano nesses municípios ocorreu de forma desordenada e sem planejamento, levando a uma ocupação irregular e a problemas ambientais, como a impermeabilização do solo e a degradação de áreas de restinga. Quanto à taxa de ocupação do solo urbano e rural, segundo dados do IBGE, em 2020, Xangri-Lá possuía uma área total de 35,4 km², dos quais 18,6 km² eram de área urbana e 16,8 km² eram de área rural. Em Capão da Canoa, a área total era de 48,3 km², dos quais 20,3 km² eram de área urbana e 28 km² eram de área rural.

Outra questão importante em Xangri-Lá e Capão da Canoa é que ambos são municípios muito procurados por turistas durante o verão, o que resulta em um significativo aumento populacional durante a temporada de veraneio. De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Xangri-Lá, a população residente no município é de cerca de 15.000 habitantes, enquanto que durante o verão, o número de visitantes chega a ultrapassar 100.000 pessoas. O mesmo ocorre em Capão da Canoa, cuja população residente é de cerca de 55.000 habitantes, mas que recebe mais de 1 milhão de visitantes durante a alta temporada. Essa grande variação populacional sazonal acaba por impactar diretamente a infraestrutura dos municípios, especialmente no que se refere à oferta de serviços básicos, como água, energia e saneamento, além de gerar pressão sobre o uso do solo e sobre o meio ambiente local.

Em termos econômicos, os municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa têm como base principal a atividade turística, uma vez que a região é muito procurada por turistas durante a alta temporada de verão. O setor de serviços é o mais expressivo na economia local, concentrando a maior parte dos estabelecimentos comerciais e turísticos, tais como hotéis, restaurantes, bares e lojas de souvenirs. Segundo dados da FEE (Fundação de Economia e Estatística) do Rio Grande do Sul, em 2019, o Produto Interno Bruto (PIB) de Xangri-Lá foi de aproximadamente R$ 193,7 milhões, enquanto que o de Capão da Canoa foi de R$ 377,6 milhões. É importante ressaltar que o setor de serviços responde por cerca de 80% do PIB de ambos os municípios.

A construção civil é uma das principais atividades econômicas dos municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa, impulsionada principalmente pelo crescimento imobiliário da região. Com o aumento da procura por imóveis na praia, houve um aumento significativo na construção de condomínios horizontais fechados e casas de veraneio, o que gerou empregos diretos e indiretos na construção civil e fomentou a economia local. De acordo com dados do IBGE, em 2018, o setor da construção civil representou cerca de 11% do PIB de Xangri-Lá e cerca de 14% do PIB de Capão da Canoa. Esses números indicam a importância desse setor para a economia local e sua forte influência no desenvolvimento urbano da região.

Desde a implantação dos primeiros condomínios nos municípios estudados, todos eles foram destinados a uma camada da sociedade com alto poder aquisitivo, ou seja, que dispõe de renda elevada e condições financeiras para adquirir lotes e construir residências de alto padrão. É importante salientar que os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul possuem dinâmi-

cas econômicas distintas do restante do estado. Foi realizado um estudo em conjunto pelo SESCON-RS e pela FACE/PUC-RS e publicado em janeiro de 2015, que indica que os municípios do Litoral Norte do Rio Grande do Sul enfrentarão desafios sociais distintos em comparação com outros municípios do estado. (Zuanazzi, Moraes e Stella, 2014).

De acordo com a pesquisa realizada, constatou-se que Xangri-Lá destaca-se como o município que apresenta maior arrecadação de receitas entre os municípios da região estudada, além de utilizar esses recursos de maneira eficaz, destinando-os para o bem-estar da população. Ademais, é importante destacar que Xangri-Lá possui a maior relação de gasto público por habitante do Estado, o que indica um alto investimento na qualidade de vida da população. Além disso, o município é o que apresenta menor dependência dos repasses de recursos do Estado e da União, demonstrando uma maior autonomia administrativa e fiscal, independente de outras esferas de poder. (Zuanazzi, Moraes e Stella, 2014).

É notável o fato de que a expansão do setor imobiliário em Xangri-Lá nos últimos anos tem tido um impacto significativo na receita líquida municipal. De acordo com o estudo mencionado, a receita líquida per capita aumentou de R$ 2.887,00 em 2010 para R$ 4.779,00 em 2013. Além disso, o **Quadro 1** apresenta uma grande diferença nas Receitas Correntes Municipais entre os anos de 2010 e 2017, incluindo dados de Capão da Canoa, que também se destaca no aumento da arrecadação de Receitas Correntes e Tributárias. Esses resultados demonstram o impacto positivo que o desenvolvimento imobiliário pode ter na economia local, contribuindo para o crescimento da arrecadação de receitas e promovendo o desenvolvimento econômico do município.

Município	**Receitas Correntes**		**Receitas Tributárias**	
Capão da Canoa	2010	2017	2010	2017
	27.834.581,36	199.409.666,36	33.376.481,12*	89.382.900,21
Xangri-Lá	42.860.436,40	106.753.764,04	20.013.441,40	53.405.393,96

Quadro 1. Arrecadação de Receitas Correntes e Receitas Tributárias de Capão da Canoa e de Xangri-Lá (2010, 2011 e 2017). Fonte: Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, 2018.

* Os dados a respeito das Receitas Tributárias arrecadadas pelo município de Capão da Canoa são referentes ao ano de 2011. No site do Tribunal de Contas do RS, apenas os dados relativos ao ano de 2011 estão disponíveis.

A partir da análise do quadro 1, podemos constatar que a arrecadação tributária de Xangri-Lá e Capão da Canoa mais do que dobrou em menos de

uma década, devido a uma dinâmica imobiliária peculiar que ocorre nesses municípios. Embora haja condomínios horizontais em outros municípios da região, é nesses dois municípios que eles se proliferam de forma mais evidente, especialmente em Xangri-Lá. Além disso, vale destacar que a dependência dos municípios em relação a repasses governamentais não compromete mais da metade de sua arrecadação. Em Capão da Canoa, por exemplo, os repasses de transferências intragovernamentais representaram 43,45% em 2017. Já em Xangri-Lá, a dependência é ainda menor, uma vez que as transferências corresponderam a apenas 30,84% de sua receita no mesmo ano (MEUMUNICÍPIO.ORG.BR, 2018).

Em relação à infraestrutura, é possível destacar algumas características dos municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa. Ambos possuem um bom sistema de iluminação pública, pavimentação asfáltica, além de serviços de água e esgoto. No entanto, como mencionado anteriormente, a ocupação urbana desordenada acabou gerando problemas na infraestrutura de ambos os municípios, com congestionamentos e falta de planejamento urbano adequado. A falta de planejamento também se reflete na falta de opções de transporte público eficiente e na ausência de ciclovias e calçadas adequadas para pedestres.

Além disso, a infraestrutura turística é um ponto forte na região, com hotéis, pousadas, restaurantes e bares, além de comércio variado para atender aos turistas. A orla marítima também conta com espaços para prática de atividades físicas, como caminhadas e corridas, bem como espaços de lazer e convivência para as famílias. No entanto, ainda há espaço para melhorias na infraestrutura turística da região.

O transporte público nos municípios analisados é caracterizado pela insuficiência de linhas e horários, o que pode dificultar o deslocamento dos moradores e turistas. Embora existam algumas linhas de ônibus, a frequência e a abrangência das rotas são insuficientes para atender às necessidades da população, especialmente durante a alta temporada de verão. As condições dos ônibus e das paradas de ônibus também podem ser um problema, com veículos desgastados e pontos de ônibus mal conservados e sem cobertura para proteger passageiros/as das intempéries do clima.

Vale ressaltar que a dependência do transporte individual, como carros e motocicletas, é bastante comum na região, o que pode contribuir para o aumento do tráfego e dos congestionamentos nas principais vias, principalmente durante a temporada de verão. Essa situação pode ser ainda mais preocupante em virtude da falta de planejamento urbano, que acaba gerando uma

concentração de veículos em determinadas áreas, dificultando a mobilidade e o acesso a determinados locais.

Em suma, os municípios de Xangri-Lá e Capão da Canoa apresentam características marcantes em termos de urbanização e desenvolvimento econômico. Ambos apresentaram crescimento populacional considerável nas últimas décadas e se destacam na construção civil, movimentando a economia da região. No entanto, esse crescimento desordenado, aliado à sazonalidade e ao turismo, geram problemas como o aumento da pressão sobre o solo e o meio ambiente, além de sobrecarregar a infraestrutura local, especialmente no verão. Apesar das áreas de preservação, as questões ambientais também precisam ser melhor gerenciadas. No próximo tópico, abordaremos as questões relacionadas ao crescimento urbano nos municípios analisados.

2. As Ondas que nos movem: crescimento urbano em Xangri-Lá e Capão da Canoa

Desde a época colonial, o litoral norte gaúcho já era utilizado como ponto estratégico para a navegação e para a pesca. A presença de rios, como o Tramandaí, e de lagoas, como a dos Barros, também atraía a presença de pescadores e navegantes. Porém, foi somente no final do século XIX que a região começou a ser ocupada de forma mais significativa. Capão da Canoa, por exemplo, teve seu primeiro loteamento registrado em 1901, e Xangri-Lá teve sua origem como um local de veraneio para famílias de Porto Alegre nas décadas de 1940 e 1950. A partir daí as duas cidades começaram a se desenvolver rapidamente, com a construção de novos loteamentos e a vinda de moradores permanentes. (GIACOMELLI, 2022).

O processo de urbanização de Capão da Canoa e Xangri-Lá é caracterizado por uma história de ocupação do território que remonta ao início da colonização do Rio Grande do Sul. A região do Litoral Norte do estado passou por diversas transformações ao longo do tempo, desde a exploração econômica de recursos naturais até o desenvolvimento do turismo como principal atividade econômica. Nos últimos cinquenta anos, a região vivenciou processos de emancipação que foram determinantes para a ocupação e o desenvolvimento dos municípios, como foi o caso de Capão da Canoa, em 1982, quando se tornou um município independente de Osório, e de Xangri-Lá, que se emancipou de Capão da Canoa em 1992.

De acordo com Strohacker (2007), a região do Litoral Norte do Rio Grande do Sul foi alvo de diversos empreendimentos e estudos realizados pela Secretaria de Obras Públicas do Estado nas décadas de 1950 e 1960. Com o passar do tempo, diferentes equipamentos foram sendo implementados, tais como redes de água, telecomunicações, energia elétrica, saúde e educação (incluindo a criação do Instituto Estadual Riachuelo), bem como melhorias na segurança, com a criação de delegacias de polícia e guarnições de corpo de bombeiros.

Segundo Strohacker (2007), nas décadas de 1970 a 1990 foram implementados diversos programas na região litorânea que tinham como objetivo o ordenamento territorial, a melhoria do potencial hídrico e a proteção ambiental. Dentre as ações realizadas, destacamos aquelas voltadas ao meio ambiente, que visavam diagnosticar a destinação dos resíduos sólidos urbanos do Litoral Norte e Médio, por meio de um Convênio entre a Companhia de Pesquisa em Recursos Minerais (CPRM), FEPAM e Metroplan. Essas ações apontam para uma nova orientação de desenvolvimento regional, que ultrapassa os limites municipais e dá ênfase ao ordenamento do território a partir da qualificação e preservação dos recursos naturais.

A ocupação desordenada de certas áreas da região litorânea do norte gaúcho ocorreu devido à descentralização política-administrativa, à falta de fiscalização e à omissão das autoridades responsáveis por proteger os bens coletivos de uso comum. Um exemplo disso foi a lei de regularização dos condomínios horizontais fechados, criada apenas em Xangri-Lá em 2004, quatorze anos após a construção do primeiro condomínio. Alguns desses condomínios estão localizados em áreas costeiras ou de lagoas, mas durante muito tempo não havia regulamentação, tanto em nível federal quanto local.

Durante a gestão do Governador Pedro Simon, em 1990, foi inaugurada a ERS-389, conhecida como *Estrada do Mar*, com o objetivo de desafogar o trânsito na BR-101. A construção da Estrada do Mar também teve um impacto positivo no turismo da região, já que a estrada se estende de Osório a Torres. A Estrada do Mar foi um fator determinante para o desenvolvimento urbano de Capão da Canoa e Xangri-Lá. Com a sua inauguração em 1990, a região passou a ter uma ligação mais rápida e eficiente com outras partes do estado, o que contribuiu para um aumento significativo do fluxo de pessoas e bens.

Isso resultou em um aumento da demanda por infraestrutura e serviços na região, especialmente em Capão da Canoa e Xangri-Lá. Com o aumento da procura por moradia e serviços, houve um impulso para o crescimento urbano

nesses municípios, com a construção de novas residências, condomínios horizontais fechados, comércios, hotéis, restaurantes e outras estruturas.

A Estrada do Mar também se tornou uma importante via turística, trazendo um grande número de visitantes para a região, o que contribuiu para o desenvolvimento econômico e para o aumento da oferta de serviços turísticos. Assim, podemos afirmar que a Estrada do Mar teve um impacto significativo no desenvolvimento urbano, econômico e turístico de Capão da Canoa e Xangri-Lá, e continua sendo uma importante via de acesso para a região.

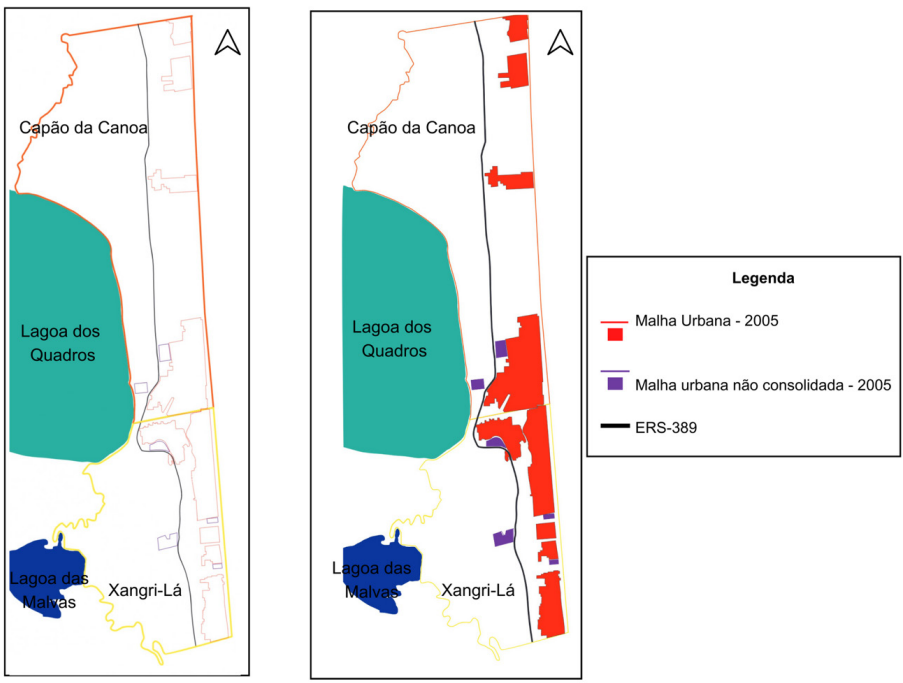


Figura 2. Malha urbana de Xangri-Lá e Capão da Canoa (2005). Fonte: Adaptado pela autora a partir de Google Earth, 2023.

A ampliação da malha urbana nos municípios estudados ocorreu de forma mais intensa em direção ao interior, em virtude das limitações naturais impostas pelo Oceano Atlântico. Essa característica geográfica impulsionou a ocupação da faixa litorânea já no passado, mas com o passar do tempo e o aumento da população, a expansão para o interior tornou-se necessária. Isso também ocorreu devido à escassez de terrenos disponíveis próximos à costa, que se tornaram cada vez mais valorizados e disputados por empreendimen-

tos imobiliários (no caso de Capão da Canoa é muito presente o fenômeno da verticalização da beira-mar).

A crescente expansão urbana para o interior dos municípios estudados tem gerado impactos significativos no meio ambiente e na qualidade de vida da população local. É necessário que sejam implementadas políticas públicas que visem o ordenamento territorial e o planejamento urbano, a fim de minimizar os impactos negativos da ocupação desordenada do solo. A **Figura 3** representa a malha urbana dos municípios analisados em 2023. Nesta figura é possível perceber o aumento da malha na direção oeste, bem como a sua aproximação de outros mananciais e de outras áreas de preservação ambiental permanente (Lagoa dos Quadros).

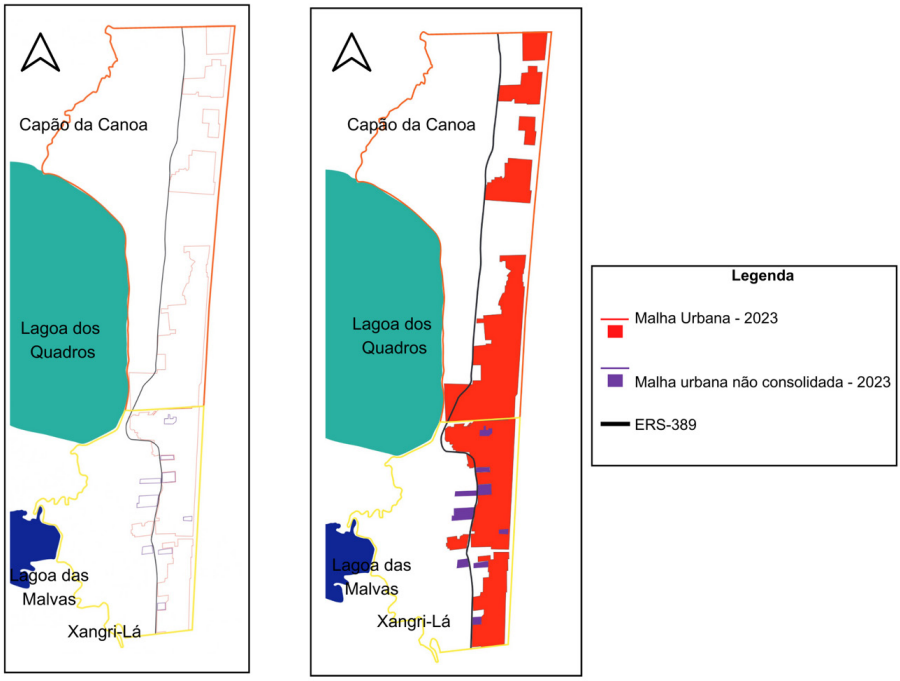


Figura 3. Malha urbana de Xangri-Lá e Capão da Canoa (2005).Fonte: Adaptado pela autora a partir de Google Earth, 2023.

Na Figura 4, evidencia-se a marcante diferença na paisagem da beira-mar entre Capão da Canoa e Xangri-Lá. Em Capão da Canoa, prédios altos dominam a linha costeira, ilustrando um claro processo de verticalização urbana que transforma significativamente a vista do litoral. Por outro lado, em Xangri-Lá, predominam construções de até dois pavimentos, resultando em

uma paisagem mais baixa e menos densamente ocupada. Essa discrepância se destaca ainda mais na área de conurbação, onde os dois municípios se encontram e os contrastes de suas abordagens de desenvolvimento urbano se tornam evidentes.

A diferença na paisagem urbana entre Capão da Canoa e Xangri-Lá reflete as distintas políticas de planejamento adotadas por cada município. Em Capão da Canoa, a ênfase no crescimento vertical busca atender a uma demanda crescente por habitação e turismo, promovendo a densificação da área costeira. Essa estratégia, embora impulsione a economia e maximize o uso do solo, pode acarretar desafios como a sobrecarga da infraestrutura, o aumento do tráfego e impactos ambientais significativos. Já em Xangri-Lá, a manutenção de uma paisagem predominantemente composta por casas de até dois pavimentos contribui para um ambiente urbano mais integrado ao cenário natural, favorecendo uma experiência visual mais harmoniosa e uma menor pressão sobre os recursos locais.

É importante destacar que essas diferenças na ocupação do solo influenciam diretamente a qualidade de vida dos moradores e a atratividade turística de cada região. Em Capão da Canoa, a presença de edifícios altos altera a circulação dos ventos e a incidência solar, fatores que podem impactar o conforto térmico e a dinâmica ambiental. Em contrapartida, a paisagem de Xangri-Lá, com construções mais baixas, tende a oferecer um clima urbano mais ameno e uma interação mais suave com a natureza. A área de conurbação entre esses municípios, onde as fronteiras físicas se mesclam e as características urbanas se misturam, exemplifica as complexidades do planejamento territorial na região. Como destacado por Soares (2019), as conurbações têm uma tendência de expansão, englobando áreas periféricas e gerando desafios na distinção entre zonas urbanas e rurais. Esse fenômeno também é observado em outras cidades menores do litoral gaúcho, nas quais o crescimento urbano e a busca por novos espaços de habitação e lazer criam uma paisagem multifacetada e em constante transformação. Portanto, o estudo dessas diferenças não só contribui para o entendimento das estratégias de urbanização de Capão da Canoa e Xangri-Lá, mas também aponta para a importância de políticas de desenvolvimento equilibradas que considerem os impactos ambientais, sociais e econômicos a longo prazo. Essas abordagens são fundamentais para garantir a sustentabilidade e o bem-estar das comunidades locais, preservando as características naturais que tornam essa região do litoral gaúcho única e atraente.

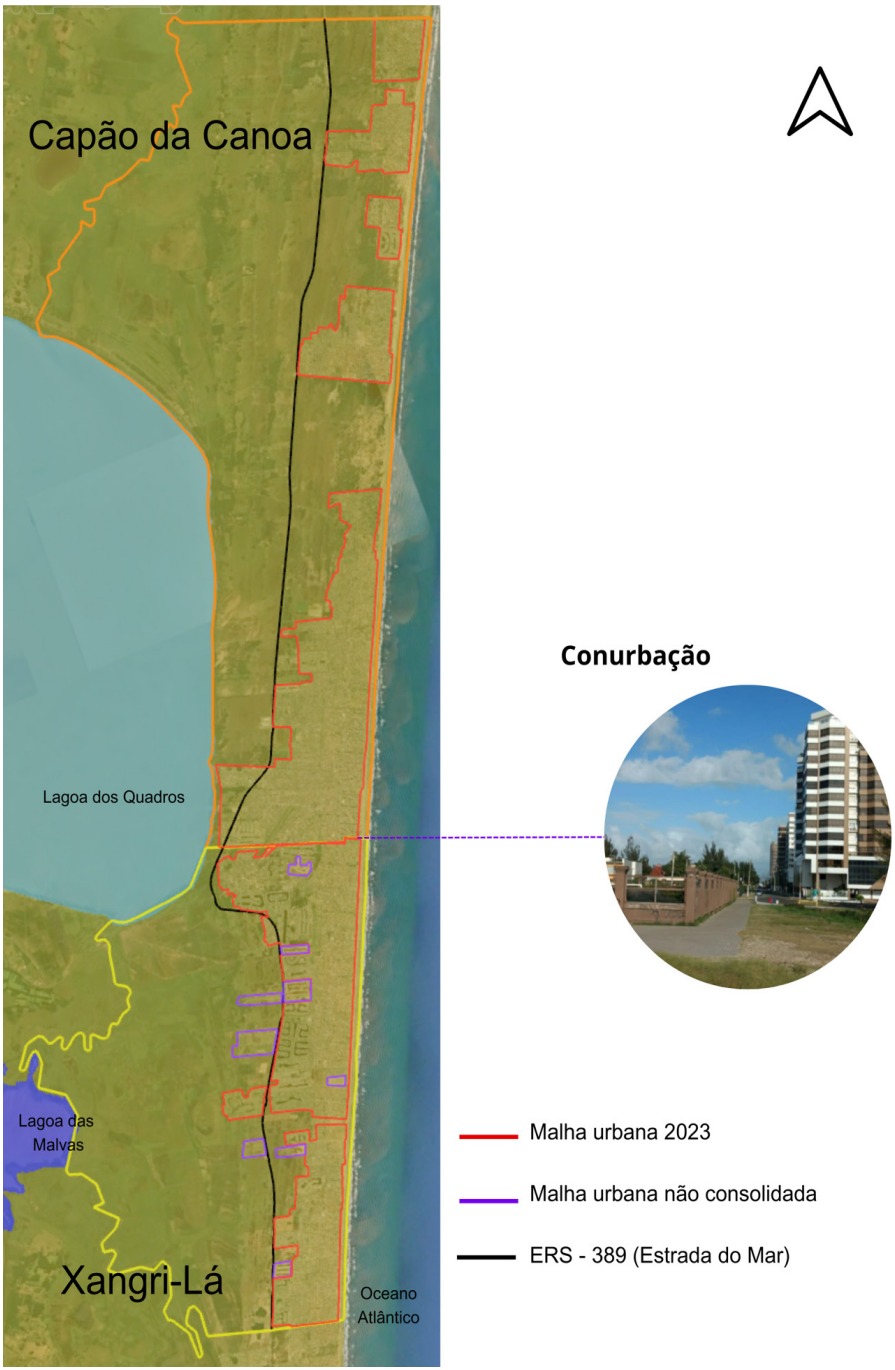


Figura 4. Conurbação Xagri-Lá/Capão da Canoa-RS. Fonte: Elaborado pela autora, adaptado de Google Earth, 2023.

Ademais, nos últimos anos, estudiosos e profissionais dedicados ao espaço urbano têm discutido os impactos dos condomínios horizontais fechados nas cidades contemporâneas, desde o impacto no sistema viário até o aumento da segregação social. No entanto, o discurso do mercado imobiliário em torno da segurança urbana e qualidade espacial dessas áreas habitacionais tem se tornado cada vez mais influente. Com frequência, os anúncios de venda de casas em condomínios horizontais fechados em diferentes cidades do país destacam a "tranquilidade" e "segurança" do local, bem como a presença de equipamentos de lazer e portaria com monitoramento. Esses empreendimentos deixaram de ser exclusivos para as classes média e alta e passaram a ser destinados a diferentes estratos sociais, com projetos variados, desde pequenos loteamentos até grandes empreendimentos com infraestrutura completa. Embora sejam construídos em diferentes escalas e para diferentes usuários, esses empreendimentos compartilham a característica de isolar seus habitantes em pequenos nichos dentro da cidade. Entre outros fatores, os condomínios horizontais fechados contribuem para a produção de uma forma urbana orientada para o consumo, que nega a esfera da vida pública e a diversidade inerente à sociedade humana e influencia negativamente o uso dos espaços públicos e coletivos.

Observamos que grande parte dos condomínios horizontais fechados está situada em áreas próximas às vias estruturais, coletoras e conectoras. Em Xangri-Lá e Capão da Canoa, a disponibilidade de glebas adequadas para a construção de condomínios fechados estava concentrada próxima à Estrada do Mar, que já indicava o caminho de expansão da malha urbana na região. Essa localização estratégica permitiu a inserção desses empreendimentos imobiliários ao longo da rodovia, aproveitando sua facilidade de acesso e visibilidade.

Os condomínios horizontais fechados têm impactos significativos nas vias locais, afetando tanto o fluxo de veículos quanto o de pedestres, que muitas vezes precisam percorrer distâncias maiores em seus deslocamentos cotidianos. Isso gera um alto impacto na mobilidade urbana, aumentando a distância necessária para chegar ao destino. No entanto, em Xangri-Lá e Capão da Canoa, o maior impacto ocorre com os condomínios horizontais fechados implantados fora da malha urbana consolidada, em áreas de expansão localizadas na região oeste dos municípios. Apesar de ainda não interromperem um sistema viário existente, esses condomínios são grandes obstáculos para a continuidade da malha urbana, devido às suas grandes dimensões.

É relevante mencionar que tais condomínios foram aprovados pelos administradores técnicos dos municípios e é do conhecimento geral do poder público os seus desenhos e impactos na configuração urbana. E, neste caso, a dicotomia centro-periferia se dissipa, uma vez que esses condomínios se localizam em áreas periféricas de Xangri-Lá e Capão da Canoa, ao menos em termos geográficos.

Figura 5. Localização dos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e em Xangri-Lá. Fonte: Adaptado pela autora a partir de Google Dados Cartográficos, 2022.

Salientamos que os condomínios horizontais fechados não são capazes de instituir uma autêntica vida urbana, visto que reproduzem suas formas, mas desconsideram os princípios de uma vida urbana democrática. O estrangulamento do espaço público é, ainda, decorrência da não urbanização e da não vitalidade das ruas (Jacobs, 2011; Gehl, 2013) e das interações sociais, o que impede o cumprimento da função social desses espaços, uma vez que a predominância de espaços privados nas cidades incentiva o confinamento social, o isolamento e a falta de interesse pelas vias públicas.

Segundo Levy (2010), priorizar o espaço privado em detrimento da preservação do espaço público empobrece a vida urbana e não favorece a prática da urbanidade própria do viver na cidade. A construção de condomínios horizontais fechados, juntamente com o aumento do uso de automóveis, a oferta de transporte público de baixa qualidade, a redução da diversidade de usos, a inadaptabilidade dos edifícios e a segregação de pessoas e ideias, são alguns indícios da construção de ambientes e estruturas que favorecem alguns modos

de vida em detrimento de outros. As cidades, enquanto produtos, resultam de práticas, ações ou estratégias coordenadas (ou não) de diversos agentes que modificam continuamente o ambiente natural e o construído, que podem ser vistos como um sistema de barreiras, distâncias e espaços abertos.

Em Xangri-Lá e Capão da Canoa é incentivado o uso de veículos automotores, apesar de serem municípios considerados de pequeno porte[1], devido à baixa qualidade e irregularidade da oferta de transporte público, entre outros fatores. O desenvolvimento urbano fragmentado, que é impulsionado pela especulação imobiliária, agrava o contexto mencionado, sendo intensificado pela falta de aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade. Todos esses fatores contribuem para a falta de vitalidade das vias urbanas.

Segundo Aguiar (2010), os imensos muros dos condomínios horizontais fechados, que interrompem a malha viária existente, se juntam a outros elementos urbanos que contribuem para a criação de espaços públicos cada vez mais inóspitos, como as grandes fachadas de edifícios, de centros comerciais gigantescos e das áreas de tráfego intenso urbano. Para o autor, essa parece ser cada vez mais, em diferentes culturas, a definição de urbanidade da classe média, em que os condomínios horizontais fechados seguem a abordagem das novas urbanizações, que se baseiam primordialmente no conceito de segregação espacial, em que a cidade passa a ser dominada pelo automóvel e o espaço público se torna hostil ao corpo e ao pedestre.

Considerações finais: a praia que nos convida

Ao refletir sobre o papel da praia na nossa vida urbana, é possível perceber como esse espaço pode ser um convite para a criação de uma cidade mais humana e democrática. A praia nos mostra que é possível valorizar o espaço público, fomentar a convivência entre diferentes grupos sociais e promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. Quando refletimos sobre o papel da praia na vida urbana, compreendemos que ela pode ser um lugar de grande valor para a promoção da convivência entre diferentes grupos sociais. Além disso, a praia pode ser um espaço público crucial para o desenvolvimen-

[1] Silveira *et al* (2023) declaram, com base em Endlich (2017) que não existe um consenso teórico e metodológico para definir as cidades pequenas. No contexto brasileiro, a quantidade e diversidade dessas cidades dificultam a definição e a relação com o meio rural. Embora vários aspectos devam ser considerados, a maioria dos estudos sobre cidades pequenas têm utilizado o porte demográfico como ponto de partida para classificação.

to de uma cidade mais humana, sustentável e inclusiva, na medida em que nos convida a repensar a forma como utilizamos e nos relacionamos com o meio ambiente urbano. Por meio da valorização e do uso adequado desse espaço, é possível fomentar uma cultura de participação cidadã e promover mudanças positivas nas dinâmicas sociais e urbanas das cidades litorâneas.

No entanto, é crucial reconhecer que as praias não estão isentas das dinâmicas de exclusão e mercantilização que afetam outros espaços públicos. A especulação imobiliária, a privatização da orla e a ausência de investimentos em infraestrutura e segurança podem representar uma ameaça à praia como um espaço de convívio democrático e inclusivo para todas as pessoas. Devido a essas dinâmicas de exclusão e mercantilização, muitas vezes as praias se tornam inacessíveis para determinados grupos sociais, seja por barreiras físicas ou socioeconômicas. Por exemplo, a falta de acessibilidade para pessoas com deficiência, a impossibilidade de acesso aos equipamentos de lazer para famílias de baixa renda e a presença de ambulantes irregulares que ocupam o espaço público e geram conflitos. Portanto, é fundamental que as políticas públicas considerem essas questões e trabalhem para garantir a acessibilidade, a segurança e a inclusão social na praia, de forma a promover um espaço de convivência democrático e justo para todas as pessoas.

Nesse sentido, torna-se imprescindível que tanto o poder público quanto a sociedade civil estejam atentos aos desafios que permeiam as praias e demais espaços públicos, com o intuito de garantir que tais lugares sejam acessíveis, inclusivos e democráticos a todas as pessoas. Consequentemente, a praia pode ser entendida como um convite à construção de uma cidade mais justa e democrática, sendo necessário, para tanto, aceitar esse convite e empenhar esforços para transformá-lo em uma realidade efetiva.

Ao longo do texto, foram apresentados diversos aspectos que influenciam a configuração urbana dessas cidades, sendo possível notar a presença de fatores como o crescimento fragmentado, a especulação imobiliária, a falta de implementação do Estatuto da Cidade e a promoção do uso do automóvel em detrimento do transporte público. Além disso, foram discutidos de forma minuciosa os impactos desses fatores na vida urbana, como a redução da vitalidade das ruas e a segregação espacial, com a construção de condomínios fechados e a negação do espaço público, o que gera consequências negativas para toda a sociedade. Diante dessas constatações, é preciso reconhecer a importância de se buscar alternativas viáveis e sustentáveis para garantir um futuro urbano mais inclusivo, justo e equilibrado para todos.

Este estudo preenche uma lacuna científica sobre a relação entre urbanização de pequenas cidades, uso do solo e turismo na região litorânea do Rio Grande do Sul. Embora existam estudos sobre o turismo em cidades litorâneas, poucos se concentram na análise da relação entre o uso do solo, urbanização e turismo e como isso pode afetar a qualidade de vida da população local e dos visitantes. Com base nos resultados e na lacuna identificada, é possível esperar que estudos futuros se dediquem a aprofundar a análise sobre a relação entre a ocupação urbana e o desenvolvimento sustentável em áreas litorâneas, buscando identificar melhores práticas para a gestão do território e o uso dos recursos naturais. Além disso, é importante investigar como a participação dos diferentes atores envolvidos pode contribuir para a construção de cidades mais justas e equitativas, que promovam a qualidade de vida da população e a proteção do meio ambiente. Outra perspectiva interessante é avaliar os impactos das mudanças climáticas nas áreas costeiras e como as cidades litorâneas podem se adaptar e se preparar para enfrentar esses desafios.

Assim, podemos concluir que a configuração urbana das cidades litorâneas tem um impacto direto no uso do espaço público e na vida urbana como um todo. É fundamental que sejam adotadas políticas públicas que visem à valorização e ao uso adequado desses espaços, para que as cidades sejam mais inclusivas, democráticas e sustentáveis.

Referências

AGUIAR, D. Urbanidade e estrutura espacial. **Cadernos do PROARQ** –Programa de Pós-graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro, n. 15, p. 57-67, dez, 2010.

CAPÃO DA CANOA. **Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal**. Disponível em: <http://www.capaodacanoa.rs.gov.br/index.php?modulo=ver_pagina&pagina=39>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ENDLICH, A. M. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. In: BOVO, Marcos C. COSTA, Fábio R. Estudos Urbanos. Campo Mourão: Editora Unespar, 2017, p. 33-53.

FEE. **Fundação de Economia e Estatística**. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/capa/index.php>. Acesso em: 10 mar. 2024.

GEHL, J. **Cidades para pessoas**. Tradução Anita Di Marco. 2. Ed. Perspectiva: São Paulo, 2013.

GIACOMELLI, D. **Xangri-Lá**: do paraíso entre o céu e o mar à capital dos condomínios horizontais fechados. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento, Tramandaí, 2022.

GOOGLE MAPS. **Dados cartográficos condomínios horizontais fechados em Capão da Canoa e Xangri-lá, 2022**. Disponível em: https://www.google.com/maps/d/edit?mid=1i6AQWtQeNgKFfO2VAKUcw4mzuvv5ghHG&ll=--29.734887887290085%2C-50.012774549999996&z=11. Acesso em: 10 mar. 2024.

IBGE. Censo demográfico de 2000. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2000. Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 10 mar. 2024.

IBGE. Censo demográfico de 2010. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br. Acesso em: 10 mar. 2024.

IBGE. Malha municipal digital do Brasil: situação em 2021. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/malhas-territoriais/15774-malhas.html?=&t=acesso-ao-produto. Acesso em: 10 mar. 2024.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LEVY, D. R. Os condomínios residenciais fechados e a reconceitualização do exercício da cidadania nos espaços públicos. **Revista Eletrônica Ponto e Vírgula**, no7. São Paulo, 2010.

MEU Município. Disponível em: < https://meumunicipio.org.br/>. Acesso em: 12 dez. 2022.

NERU (NÚCLEO DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS); FEE (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA). **Mapas**. Disponível em: http://mapas.fee.tche.br/microrregioes-geograficas-ibge-rio-grande-do-sul-2009.html. Acesso em: 10 mar. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Tribunal de Contas**. *Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul*. [2018]. Disponível em: <http://www1.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

SILVEIRA, R. L. L.; *et al*. A região intermediária de Santa Cruz do Sul e Lajeado-RS e suas cidades pequenas. In: SILVA, P. F. J. *et al*. (Org.). **Cidades pequenas no contexto brasileiro perspectivas de estudo**. 1ed. Porto Alegre: Totalbooks, 2023. p. 15-33.

SOARES, M. P. A dificuldade em definir cidade: atualidade da discussão à luz de contributos recentes. **Cadernos Metrópole**, v. 21, p. 647–668, 3 jun. 2019.

STROHACKER, T. M. **Urbanização no Litoral Norte do Estado do Rio Gran-**

de do Sul: Contribuição para a Gestão Urbana Ambiental do Município de Capão da Canoa. 2007. Tese (Doutorado em Geociências) – Programa de Pós-Graduação em Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

XANGRI-LÁ. Lei Nº 1.111, de 06 de junho de 2008. **Institui o Plano Diretor de desenvolvimento Municipal e o sistema de Planejamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.xangrila.rs.gov.br/novosite/index.php?option=-com_phocadownload&view=category&id=40&Itemid=78>. Acesso em: 10 mar. 2024.

ZUANAZZI, Pedro Tonon; MORAES, Gustavo Inácio de; STELLA, Milton Andre. **Evolução das Receitas e Despesas dos Municípios do Corede Litoral**. 2014. Disponível em: <http://www.sesconrs.com.br/wp-content/uploads/2016/08/Relat%C3%B3rio-8-Gest%C3%A3o-P%C3%BAblica-Eficaz-Corede-Litoral-Norte-nov-2014.pdf.>. Acesso em: 22 fev. 2024.

(Trans)Mobilidades:

abordagens multidimensionais para a acessibilidade e inclusão social

Adriano da Silva Falcão

Os processos disruptivos que vivenciamos nos últimos anos, em termos de restrições sanitárias[1], aprofundaram e instigaram o repensar de cidades (Harvey, 2020), assim como o relacionamento de seus espaços e suas formas de mobilidade. Observo que a discussão sobre cidades para pessoas, voltadas para as necessidades dos indivíduos, seus processos de interação social, as formas como se movem e acessam o território já estava colocada (Gehl, 2013; Gehl; Svarre, 2018). Entretanto, vejo que se tornaram ainda mais urgentes e, agora, sob as perspectivas de justiça social, de equidade de direitos e de inclusão (Levy; Dávila, 2017; Hildebrand, 2021). Para garantir essas necessidades emergentes, é imprescindível que se construam novas narrativas[2] para a vida em cidades, principalmente, para as profundas desigualdades territoriais e sociais existentes na América Latina (AL)[3]. Nesse sentido, entendo que essas

[1] Referência à pandemia de covid-19, principalmente, nos anos de 2020 e 2021 e as restrições sanitárias de circulação nas cidades e de convivência em grupos.

[2] (Informação verbal) Palestra de abertura do XV Seminário Internacional de Investigação Urbana y Regional com título "Nuevas narrativas de la vida y del habitar em America Latina" proferida pelo Prof. Arturo Escobar na Universidad de Los Andes em 16 de novembro de 2022.

[3] (Informação verbal) Palestra final do XV Seminário Internacional de Investigação Urbana y Regional com título "La nueva informalidade urbana em América Latina" proferida pelo Prof. Pedro Abramo na Universidad de Los Andes em 18 de novembro de 2022.

novas perspectivas do pós-desenvolvimento[3] têm uma forte vinculação com o reconectar da cidade (Manzini, 2022) por meio do reconhecimento da lógica dos seus territórios excluídos[4], muito próximo à temática da mobilidade, da acessibilidade e das questões do urbano.

Historicamente, a mobilidade urbana no Brasil tem passado por muitas crises e desafios em relação à conformação de sua política, pois está muito vinculada às lógicas do transporte e não obrigatoriamente das necessidades de deslocamento de pessoas no território (Vasconcellos, 2018; Rodrigues, 2016; Scifoni, 2016; Fagnani, 2016). Nesse sentido, no Brasil contemporâneo, o transporte vinculado à mobilidade, como chave para o desenvolvimento de cidades, por vieses equivocados, tem sido o grande responsável por essas compreensões e soluções adotadas. Ou seja, resulta desse entendimento de mobilidade como transporte (Fagnani, 2016; Barbosa, 2016; Piccinini; Machado, 2018; IPEA, 2021).

O modelo centro-periferia que se estabelece em muitas cidades brasileiras e latino-americanas (Maricato, 2015; Rolnik, 2015; Scifoni, 2016) vai se associar ao pensamento rodoviarista da política de mobilidade implementada no país, e esses modelos serão repetidos e reverberados (Rodrigues, 2016; Vasconcellos, 2018). Nesse sentido, retomo Escobar[3] e Abramo[4] para avaliar então que, antes de uma política pública de mobilidade urbana, seria necessário se repensar a cidade a partir de outras lógicas, outras matrizes civilizatórias, de reconhecimento das informalidades e diferenças, em que territórios populares e periféricos sejam o foco de maiores investimentos públicos. Ou seja, as desigualdades arraigadas ao tecido urbano, quando compensadas pela maior conexão e acessibilidade, poderiam auxiliar na superação da ideia de que as grandes obras de infraestrutura vinculadas a interesses elitistas iriam solucionar os problemas de mobilidade nas cidades (Leitão; Ferreira, 2016).

A argumentação se pauta pela exploração da complexidade da mobilidade e suas perspectivas analíticas iniciais (Handy, 1994; Hanson, 2004) que apoiaram distintas abordagens (Salazar; Smart, 2011; Balbim, 2016; Vasconcellos, 2018) e viradas culturais (Sheller; Urry, 2006; Elliott; Urry, 2010; Büscher; Sheller; Tyfield, 2016; Adey, 2017; Salazar, 2018), resultando nas suas percepções mais contemporâneas (Lucas *et al.*, 2019; Martens; Bastiaanssen; Lucas, 2019; Guimarães; Lucas, 2019; Salazar, 2020; Hildebrand, 2021). Busco a discussão da mobilidade porque a vejo alinhada ao senso de justiça social e ao direito à cidade. Percebo que a mobilidade urbana é um atributo fundamental do planejamento (Pereira, 2014) que propicia e legitima o direito à cidade

lefebvriana (Lefebvre, 2001), o qual, além de ser um direito em si, proporciona acesso a outros direitos (Pereira, 2014), assumindo um caráter estratégico e transformador que necessita ser revisitado, reconstruído e reivindicado (Leitão; Ferreira, 2016).

Nesse sentido, avalio que os pontos de argumentação se constroem na necessidade de se renovar os conceitos de mobilidade, conforme exposto, destacando-a como instrumento fundamental para o combate à pobreza e à desigualdade nos territórios latino-americanos (Balbim, 2016; Barbosa, 2016; Levy; Dávila, 2017). A justificativa também se apoia nas evidências de teorizações e sua aplicabilidade nas experiências latino-americanas mais recentes (Vergel-Tovar, 2019, 2022; Rodríguez; Gakenheimer; Vergel-Tovar, 2018; Bocarejo *et al.*, 2022), balizadas pela ideia do urbanismo colombiano. Essa vinculação temática parte do pressuposto de que a mobilidade urbana se apresenta como um elemento estruturador de políticas públicas nas experiências de urbanismo nesses distintos territórios e aparece como princípio fundamental para a constituição do direito à cidade (Isvimed, 2014; Leite *et al.*, 2019; Leite, 2023; Bueno, 2023; Maclean, 2015; Levy; Dávila, 2017).

Sob a tutela do urbanismo colombiano, percebo que a mobilidade, ampla e irrestrita, é a categoria sugerida como elementar para o entendimento dessas cidades mais justas e inclusivas (Isvimed, 2014; Leite *et al.*, 2019; Leite, 2023; Bueno, 2023; Maclean, 2015; Levy; Dávila, 2017). Nessa perspectiva, a mobilidade, seja ela entendida como urbana ou sistêmica (Balbim, 2016), aparece como um importante elemento gerador e estruturador para a dinamização dos territórios, ou seja, a acessibilidade e a conectividade dos moradores urbanos são conceitos prementes.

Avalio que, apesar das críticas a esse modelo de *marketing* construído pelo discurso no auxílio dessas iniciativas (Sánchez Mazo, 2017; Giraldo-Romero, 2018; Pizzio; Almanza; Rodrigues, 2020; Montero, 2017, 2018, 2020), os planejamentos vão reprogramar as cidades dessas experiências para a diluição das conexões negativas com impactos sentidos no pertencimento da população e na redução da violência urbana (Maclean, 2015; Ocampo, 2019; Leite *et al.*, 2019). Ainda assim, mesmo com avanços de igualdade e reduções de tempo que auxiliam na construção de maior legitimidade, os problemas sociais das cidades latino-americanas são persistentes (Leite *et al.*, 2019; Londoño, 2021), pois ainda recaem sobre as municipalidades as responsabilidades para vencer as desigualdades dos territórios (Maclean, 2015; Leite *et al.*, 2019).

Proponho, então, a revisão desses conceitos e experiências sob a ordem de um pensamento que vai além, que se reorienta sob outras perspectivas e lógicas civilizacionais. Para tanto, busco na associação de ideias do prefixo trans somado à mobilidade o caminho para essa revisão multidisciplinar tangencialmente verificado por suas experimentações mais pragmáticas.

1. Pensando a (Trans)Mobilidade e suas Abordagens

A ideia aqui desenvolvida é a de trazer o prefixo *trans* como provocação para se repensar a mobilidade urbana e sua vinculação com a cidade, suas abordagens multidisciplinares e seus direitos. Busco orientar a discussão como um convite para se ir "além de", pensar "para além de" ou ainda orientar a perspectiva para "o outro lado", "o lado oposto" (Priberam Inf., 2023)[4] de como se reconhece, se pensa e se planeja a mobilidade na contemporaneidade. Além disso, como forma de realocá-la sob uma perspectiva mais multidimensional e sistêmica (Balbim, 2016). Vejo como significativo, também, salientar que a percepção aqui perseguida intenta desassociar o termo *mobilidade* dos seus termos binários e pares, *trân*sito e *trans*porte, muito direcionada a uma perspectiva clássica e estrutural do conceito (Vasconcellos, 2018). Também, solidarizo-me com as suas definições associadas e muito presentes de *trans* como "termo guarda-chuva" para se referir às comunidades frequentemente excluídas de um pensamento identitário heteronormativo, etarista, racial e de gênero, como forma de manifesto (Preciado, 2014). Vejo como algo significativo essa associação, pois as construções discriminatórias da sociedade também vão intensificar as desigualdades, particularmente nas mobilidades, violando fortemente os direitos humanos que auxiliam para a criação de círculos de discriminação sistêmica.

Sob essa lógica alegórica, associo *trans* e *mobilidade,* formando o neologismo *(trans)mobilidade*, como demonstração de resistência para lembrar a existência de diferentes grupos e realidades em nossos espaços urbanos e chamar à reação (Antra, 2024) contra o pensamento hegemônico de como a constituição da mobilidade tem sido considerada nos planejamentos urbanos. Para tanto, apresento um percorrido investigativo no campo da mobilidade e suas multiplicidades de conceitos, abrangendo desde perspectivas analíticas de movimento, circulação e transporte (Vasconcellos, 2018) até aquelas de

[4] Significado etimológico do prefixo trans (Priberam Inf., 2023).

acessibilidade e justiça social (Handy, 1994; Hanson, 2004). Busco aprofundar a investigação, também, pelos seus termos binários, dicotômicos e contrários, porém interdependentes, como a possibilidade de produção de (in)acessibilidades, (in)equidades e (i)mobilidades (Elliott; Urry, 2010; Adey, 2017).

Vejo este artigo como um relembrar da "virada das mobilidades", termo utilizado por vários autores referenciais em mobilidade (Sheller; Urry, 2006; Elliott; Urry, 2010; Büscher; Sheller; Tyfield, 2016; Adey, 2017) no sentido de indicar uma intenção de demonstrar uma visão do paradigma visto pelas ciências sociais. Esses autores reelaboram os conceitos a ela atribuídos, trazendo novas características, propriedades e implicações por meio de novas teorias de mobilidade e métodos de pesquisa. Teorizam sobre uma nova era da mobilidade, discutindo o argumento das mudanças de como as pessoas vivem hoje e de como são afetadas e refletem as mudanças dos processos globais de mobilidade, ou seja, a pesquisa relacionada a diferentes campos epistemológicos e novas abordagens interdisciplinares, trazendo a noção de que a exploração de mobilidade pode e deve investigar o mundo social por meio de sistemas adaptativos complexos.

2. Polissemias da Mobilidade Urbana

Em razão desse panorama polissêmico da mobilidade, acredito ser importante iniciar essa construção centrada na investigação teórica dos estudos de mobilidade e sua multidimensionalidade de percepções, salientando as primeiras visões de mobilidade e as investigações antes da virada das mobilidades, ou seja, uma retomada e redirecionamento do seu entendimento enquanto paradigma. O marco conceitual de abordagem tem como referência as muitas perspectivas desse vocábulo vinculado à ideia enquanto urbana, física, geográfica, social ou cultural.

A abordagem tradicional, utilitária e clássica na resolução da mobilidade focada somente na performance do sistema de transporte, como a ampliação da capacidade viária e as demandas de tráfego, já era percebida por Handy (1994) e Sheller e Urry (2006). Referencio também keseru, Wuytens e Macharis (2018), que corroboram e questionam as mesmas percepções da necessária superação de limites de uma abordagem utilitária relacionada às mobilidades, assim como Vecchio e Pucci (2019), ressaltando que as avaliações dos sistemas de transporte ainda ignoram o impacto da mobilidade no acesso às

oportunidades e falham em evidenciar problemas de desvantagens e exclusão social. No entanto, o estudo comparativo de Pinto e Villamizar-Duarte (2018) vai identificar novas compreensões de mobilidade, partindo dessa ideia utilitária, ampliando o conceito e reduzindo a sua visão unicamente como sistema de transporte de oferta e demanda, eficiência e circulação. Reconhecidamente, iniciava-se então a percepção da mobilidade como direito. Entretanto, posso inferir que, por meio da investigação de Guimarães e Lucas (2019), o planejamento de transporte no Brasil permanece muito insensível às questões sociais na avaliação da mobilidade, pois ainda favorecem grupos de maior renda e *status* nas suas concepções políticas. Apesar dos esforços em investigações, as pesquisas que abordam a justiça social e a equidade nos transportes públicos ainda são raras (Guimarães; Lucas, 2019). Falta uma compreensão clara da relação entre o transporte coletivo e as desigualdades estruturais, incluindo acessibilidade, centralidade de serviços e oportunidades (Guimarães; Lucas, 2019).

A mobilidade, como termo polissêmico (Hildebrand, 2021), está fortemente embasada no novo paradigma da mobilidade, sugerindo um rol de questões, teorias e metodologias. É esse entendimento de polissemia que me impulsiona a relacionar a mobilidade e o prefixo trans, ou seja, vincular mobilidade com as acepções supracitadas, o pensar além e de outra forma, incluindo os excluídos. Como reforço justificativo, encontro também em Sheller e Urry (2006) que o novo paradigma da mobilidade vai observar padrões de concentração que criam zonas de conectividade, centralidade e empoderamento, porém também o seu inverso, zonas de desconexão, exclusão social e inaudibilidade. Isso se dá como resultado das mudanças massivas da sociedade – globalização, tecnologias móveis, consumismo exacerbado e mudanças climáticas – implicando um crescimento intensivo do movimento de pessoas, coisas, capital, informação e ideias. Ou seja, vão afetar fortemente seu modo de vida, suas experiências e seu entendimento de mundo, constituindo, consequentemente, as novas identidades, performadas e organizadas através do tempo e do espaço (Elliott; Urry, 2010). Dito isso, essa visão vai ampliar as vinculações temáticas de mobilidade com diversas conceituações e trazer à existência novas percepções de justiça social, acessibilidade, equidade, suas derivações e contraposições (Sheller; Urry, 2006), salientando a ideia de mobilidade como recurso de inclusão, mas também como operadora de uma ideologia de dominação (Hildebrand, 2021).

2.1. Acessibilidade e Inclusão Social na Mobilidade Urbana

No acesso à literatura, encontro textos significativos nas visões de Handy (1994) e Hanson (2004) sobre seus estudos de mobilidade, associando e o diferenciando do conceito-chave de acessibilidade. Apesar das críticas que fazem aos planejadores urbanos e suas iniciativas em mobilidade e transporte, as abordagens focam-se na exploração da acessibilidade como potencial de interação social, cultural e econômica. Ambas trazem os princípios de mobilidade somente como a habilidade de mover-se, assim como acessibilidade vinculada ao acesso a diferentes oportunidades, determinados pelo padrão de uso da terra e a natureza do sistema de transporte (Handy, 1994; Hanson, 2004).

Nessa aproximação sobre mobilidade, poderia destacar que ela se refere às possibilidades apresentadas pela estrutura espacial da rede de transportes e, também, relacionada à qualidade apresentada por esses serviços, sejam eles veiculares, peatonais, públicos ou privados (Handy, 1994). Complementarmente, vai depender muito fortemente das capacidades físicas e monetárias das diferentes pessoas, nas suas potencialidades e na própria habilidade para esta ação de movimento (Hanson, 2004). Em termos comparativos, poderia inferir que o conceito de acessibilidade estaria mais vinculado ao número de oportunidades, ou seja, relacionado ao potencial de interação das pessoas, com viés tanto econômico como social, facilitado ou impedido pela conformação do território aliado às possibilidades econômicas e os diversos constrangimentos sociais que também poderiam limitá-la (Handy, 1994; Hanson, 2004).

Os conceitos de mobilidade e acessibilidade muitas vezes são utilizados indistintamente, porém cabe salientar que há uma compreensão maior da necessidade de diferenciação desse entendimento, pois "mobilidade é somente o significado, atividades são o fim e a acessibilidade é a chave" (Handy, 1994, p. 6). Outra característica que as diferencia está relacionada às suas formas de medição e verificação, pois, enquanto é mais bem compreendida a quantificação de mobilidades, por meio de padrões de viagem, usos modais, distâncias e conexões, a acessibilidade tem uma relação mais vinculada à análise qualitativa, pois se relaciona mais com a percepção da qualidade de vida das pessoas (Handy, 1994; Hanson, 2004).

Para a atualidade dessa perspectiva, busco em Salazar (2018) a investigação antropológica de mobilidade, inferindo que não há um único modelo ou grande teoria que possa explicar a complexidade do conceito de mobilidade. Da mesma forma, Balbim (2016) e a sua Mobilidade Sistêmica não diferencia clara-

mente mobilidade e acessibilidade, entretanto vincula a sua abordagem de mobilidade à ideia de determinações individuais de vontades e motivações, permitidas pelos deslocamentos, que influenciam os movimentos de pessoas, ideias, coisas e valores. Corroborando esses princípios, busco em Ascher (2012) o que diz sobre mobilidade, enfatizando que esta, por meio de sua acessibilidade, seria inerente ao próprio direito à cidade, ou seja, um elemento fundamental.

Outro suporte conceitual que auxilia nessa construção é a visão de Barbosa (2016) quando trata da mobilidade e a construção democrática da cidade. Acredito ser importante sua inserção porque enxerga a mobilidade de uma forma mais estratégica na reprodução do urbano, ou seja, muito conectada ao sentido de localização e de distribuição geográfica dos espaços e das ações humanas. A mobilidade é aqui vista como uma prática socioespacial que garante a presença em diferentes lugares, percebida por meio das oportunidades de trabalho, acesso aos bens culturais, educação e lazer (Barbosa, 2016).

Da mesma forma, Salazar (2018) vai produzir o seu discurso com base em pelo menos três aspectos importantes da mobilidade: a capacidade de mover-se, a facilidade e a liberdade arraigadas a essa ação e a tendência de mudar de lugar. Acredito que contribuíram muito para essa discussão as considerações que faz sobre a complexidade da mobilidade e sua impossibilidade de tipificação, ou seja, vai depender muito do que torna as pessoas móveis, suas relações, lugares de vida e destinos. Categoricamente, associa a mobilidade a uma máquina de produção de diferenças e desigualdades construída por meio de políticas de localização e movimento (Salazar, 2018).

Dentro da mesma perspectiva, referencio Hildebrand (2021) e sua discussão da lógica capitalista de produção da cidade, balizando a oferta desigual dos sistemas de transporte. Importante salientar que justifica essa lógica de reprodução e organização do espaço da cidade, deixando inferir que, ao mesmo tempo em que a mobilidade tenta se afastar da estratégia neoliberal, com base em políticas de transporte mais justas e inclusivas, se aproxima desta pela necessidade de atração de investimentos nos espaços urbanos. Na polissemia do termo mobilidade, justifica que esta trata-se de um recurso de inclusão, mas opera quase sempre com base na ideologia da dominação. Nessa ideia de construção social e econômica da mobilidade, creio ser importante evidenciar, também, a perspectiva de Vasconcellos (2018) e sua construção dos metabolismos da mobilidade. A partir da visão da construção política da mobilidade brasileira, observa os seus custos sociais, abordando as causas e consequências dos impactos dessas decisões, ou seja, deixa transparecer que

a mobilidade tem um viés de construção muito vinculado aos seus fatores sociais e econômicos característicos de um sistema de lógica neoliberal.

2.2. Mobilidade como Justiça Social

Embora a discussão de mobilidade possa estar muito vinculada à acessibilidade, acredito ser significativo, então, também evidenciar os vínculos entre mobilidade e sua associação com a justiça social. Apesar de os estudos que envolvem desigualdade, transporte e justiça distributiva terem iniciado nos anos 60 do século passado (Pereira *et al*., 2016 *apud* Hildebrand, 2021), ainda são pouco desenvolvidos no sul global (Guimarães; Lucas, 2019).

Referencio, em primeira abordagem de justiça social, Lucas *et al.* (2019), pois a associam à compreensão de justiça distributiva diferenciando-a de justiça legal, ou seja, à justa distribuição em termos de benefícios e malefícios da mobilidade e, consequentemente, da acessibilidade. Todavia, distinguem as possibilidades de associações entre desejo, ou também escolha, e a necessidade de se mover. Isto é, uma distribuição justa socialmente, mesmo sendo difícil de se avaliar, será percebida pela medição de se estas escolhas são frutos de vontades ou de faltas de possibilidades, ou se são induzidas pelas circunstâncias de localização, habilidade, custos, gênero etc. Da mesma forma, Hildebrand (2021) propõe a ideia de justiça social de forma bidimensional, pela via da acessibilidade, com esforço multidimensional de planejamento, ou seja, associando às políticas para afirmação dos transportes, mas como um direito social e importante ferramenta para a superação de desigualdades. Para o autor, justiça social é uma chave para a análise da acessibilidade, mas não o suficiente para ampliar as liberdades de escolha e promover equidade. Da mesma forma que Lucas *et al.* (2019) associam à sua abordagem à justiça distributiva e, marcadamente, a diferenciam de igualdade (Hildebrand, 2021), concluem que nem sempre ter condições igualitárias de acesso está relacionado a uma distribuição justa deste, diferindo em grande parte nas condições econômicas, sociais e locacionais dos indivíduos.

Para corroborar essas apreensões, reforço esse posicionamento com a percepção de Nyamai e Schramm (2022), que também vinculam o conhecimento de justiça social e espacial à redistribuição de recursos como garantia de justiça – justiça distributiva. Porém evolui para essa compreensão, trazendo as dimensões espacial – funções no espaço, dimensão modal – variedade,

e a dimensão individual – característica do usuário e habilidade para acessar. Nessa percepção, é possível divisar um pensamento integrado para a compreensão de acessibilidade por meio da mobilidade, podendo inferir que a justiça espacial estaria associada a esse conjunto de dimensões como sendo um arranjo espacial para reduzir as desvantagens e, por fim, a distância física como um produto e precondição da justiça espacial (Nyamai; Schramm, 2022). Poderia associar as dimensões de diferença de gênero, econômicas, de idade, raciais e, principalmente, de localização como as responsáveis pela ampliação das desvantagens e que, no caso, seriam potencialmente vinculadas à justiça (Martens; Bastiaanssen; Lucas, 2019).

Complementando o panorama de associações entre mobilidade e justiça, penso ser, também, imprescindível a investigação da equidade e seus desdobramentos. Para tanto, referencio autores (Guimarães; Lucas, 2019; Lucas *et al*., 2019; Martens; Bastiaanssen; Lucas, 2019) que justificam que, apesar de elementar no conhecimento e estudos sob a perspectiva da mobilidade, a equidade e a justiça social nem sempre vêm associadas. Isto é, poderia dizer que, com base nesse panorama, nem sempre se considera que os planejamentos de mobilidade possam, também, vir vinculados à produção de iniquidades sociais, ou seja, à produção de injustiças. É importante ressaltar essa visão dicotômica dos conceitos, pois produzem binários interessantes nas vinculações entre equidade/iniquidades e, mais claro ainda, justiça/injustiça. Na percepção de Guimarães e Lucas (2019), os planejadores de mobilidade podem, inclusive, reconhecer esses desafios, porém ainda não são capazes de identificar ou, até mesmo, compreender os processos derivados dessas produções, pois os estudos no campo da justiça social, equidade e mobilidade ainda são raros ou evasivos, principalmente no sul global.

No apoio a essas considerações, Lucas *et al.* (2019) vão enfatizar a justiça social muito vinculada ao conceito de equidade, âmbito em que a locação justa dos recursos de transporte, colocada sob diversas perspectivas de análise, faz compreender como ocorre e quais as suas consequências sociais. Já com base na perspectiva de Martens, Bastiaanssen e Lucas (2019), posso observar que os conceitos de justiça social são amplamente aceitos, porém o seu vínculo ou reconhecimento como equidade ainda parece ser mais difícil de ser percebido. Aqui nessa abordagem, equidade é vista como uma distribuição moralmente correta de benefícios e recursos para os membros da sociedade, sendo possível chegar à conclusão de que seria uma dimensão chave para o seu alcance (Guimarães; Lucas, 2019).

2.3. A Produção da Dicotomia entre Mobilidade e (I)Mobilidades

Definir teoricamente uma terminologia e suas associações é imprescindível neste estudo de mobilidades, entretanto é importante ressaltar que sua verificação empírica também deve ter lugar para tornar mais palpável a sua compreensão. Por meio das investigações mais pragmáticas de Lucas *et al.* (2019) e Martens, Bastiaanssen e Lucas (2019), foi-me possível perceber tanto as questões significativas para a compreensão de equidades por meio de suas formas de medição, indicadores e estruturas de análise como os seus efeitos adversos, não esperados ou até mesmo o surgimento de conceitos e elementos de análise dicotômicos e contrários ao conceito.

Busco reorientar a investigação, procurando observar o conceito de equidade pelo seu oposto, as iniquidades ou disparidades. Esse intento é perseguido em razão da necessidade de vinculação temática entre os conceitos aderidos à mobilidade e a sua antítese, à consequente produção de (in)iquidades, verificadas por meio das (in)acessibilidades e suas resultantes (i)mobilidades. Nesse sentido, encontro suporte em Lucas *et al.* (2019) para referir que a verificação de disparidades e iniquidades se dá pela compreensão dos estudos de padrões e diferenças nos comportamentos das pessoas em múltiplas dimensões. Essas verificações entrariam no campo da pesquisa social analisando diferenças ou disparidades dos grupos relacionados ao número e distâncias de viagens diárias, uso de modais distintos, taxas de mortalidade ou acidentes, subsídios recebidos, valores dos deslocamentos e até mesmo da poluição.

Essas abordagens experienciais também estão sendo amplamente discutidas de forma mais pragmática em contextos latino-americanos por meio de estudos que envolvem os problemas de localização, o uso da terra, os acessos às áreas urbanas e as desigualdades encontradas nos diferentes sistemas modais construídos (Vasconcellos, 2018; Guzman; Bocarejo, 2017; Martínez; Maldonado; Schönsteiner, 2022; Bocarejo *et al.* 2022). De acordo com essas abordagens, encontro que as diferenças de mobilidade nos distintos grupos socioeconômicos podem influir fortemente para a iniquidade e a inacessibilidade. Isto é, as barreiras ou restrições da mobilidade (Nuñez *et al.*, 2022) estão diretamente relacionadas à estrutura espacial urbana existente. Posso inferir que se referem, frequentemente, à distribuição dos residentes das cidades e os percursos que fazem em relação à triangulação casa-trabalho-lazer, definem os tipos de acessibilidade e mobilidade a que estão expostos, demonstram suas diferenças em equidade e exaltam de maneira significativa suas iniquidades,

ou seja, suas possibilidades de alcançar melhores oportunidades (Guzman; Bocarejo, 2017; Guzman; Oviedo, 2018; Vergel-Tovar, 2022).

Encontro, também, em Lucas *et al*. (2019), os elementos que corroboram essa visão de que não há uma forma mais correta de medir equidade relacionada a transporte, entretanto seria importante ao menos considerar quatro (4) pontos- chave: a locação justa, a criação de oportunidades, a redução dos efeitos adversos e os processos participativos. Com base nessa investigação, densamente exemplificada com indicadores e métricas, posso verificar que é possível avaliar a equidade nos transportes por meio de seus benefícios, malefícios e resultados de intervenções e experiências em mobilidade. Tanto em Lucas *et al*. (2019) como em Martens, Bastiaanssen e Lucas (2019), ficam claras as intenções de avaliação de mobilidades e acessibilidades, porém deixam evidente que as dimensões vêm associadas com as produções de iniquidades, inacessibilidades e imobilidades, pois avaliam a poluição produzida pelo sistema, a segurança no tráfego e a influência na saúde, a quantidade de recursos disponíveis e as oportunidades geradas, influenciando no conhecimento dos resultados alcançados e, por fim, no bem-estar resultante.

Dentro dessa abordagem epistemológica, o termo mobilidade começa a ganhar uma nova dimensão, também pela compreensão do seu oposto, a imobilidade. Busco essa percepção analítica na construção das viradas da mobilidade, ou seja, a discussão do paradigma da mobilidade problematizado por meio da observação de zonas de conectividade, centralidade e empoderamento, assim como zonas de desconexão, exclusão social e significativa inaudibilidade (Sheller; Urry, 2006). Ou seja, a garantia das vidas móveis seria sustentada por incontáveis vidas imóveis a serviço de uma mobilidade talvez muito restrita, para poucos (Elliott; Urry, 2010), definindo a ampliação de mobilidades de alguns e reforçando, consequentemente, as imobilidades de outros. Para caracterizar essas diferenças, procuro em Salazar (2018) os elementos de sua associação entre antropologia e a produção de (i)mobilidades, pois as limitações da mobilidade estariam muito vinculadas aos recursos disponíveis, mas também dependeriam da classe social, do gênero, da idade, da etnia, deixando clara a sua percepção de mobilidade e liberdade e, no seu oposto, as imobilidades.

Essas dimensões permitem dizer que a mobilidade se vincula a uma máquina de produção de diferenças e desigualdades pois consideram momentos significativos de velocidade, direitos, riscos, envolvendo pessoas móveis e imóveis, que irão se associar para a construção de políticas de localização e

de movimento (Salazar, 2018). Outro fator que enriquece a aproximação ao conceito de imobilidade vem de Adey (2017), pois introduz uma consideração imprescindível quanto ao entendimento negativo da imobilidade. Encontro nessa visão de Adey (2017) que a mobilidade, sim, muda a forma como entendemos a sociedade, a cultura, a política e a comunidade, nosso senso do mundo, ou seja, que os elementos, como a permanência e a imobilidade, deveriam ser sempre superados.

Para dar suporte a essa construção, encontro os conceitos de Salazar (2020) e Salazar e Smart (2011) sobre suas investigações a respeito das vantagens e desvantagens da pesquisa em mobilidade, trazendo uma discussão importante da associação positiva da mobilidade e a sua consequente liberdade. Por outro lado, Adey (2017) embasa sua investigação na liberdade não vinculada à mobilidade somente, mas também percebida por meio da liberdade de escolha, ou não, pelo movimento, visto como possibilidade de construção sociocultural experienciada e imaginada, arraigada à construção de um imaginário e à construção de mundos subjetivos e realidades de Bauman (2009), Balbim (2016) e Adey (2017).

Acredito ser relevante essa discussão, pois vai incidir diretamente no desenvolvimento de mobilidade e na crença de que o mundo todo está em movimento, e todos temos as mesmas percepções, as mesmas ideias e entendimentos do mundo à nossa volta. Essa perspectiva influencia a investigação em mobilidade, pois esse conceito pode significar coisas diferentes para grupos ou pessoas distintas, ou seja, a ideia de mobilidade como sempre geradora de mudança e progresso torna mais nebuloso o entendimento de que a mobilidade tanto pode criar ou reforçar as diferenças como misturá-las ou apagá-las, em visão particular, o conceito dicotômico de mobilidade e imobilidade.

3. Experiências Latino-Americanas em Políticas Públicas de Mobilidade

Para iniciar esse percorrido pelas experiências latino-americanas, apoio-me nas conclusões de Harvey (2014), que já percebia que estávamos vivendo em cidades extremamente divididas e fragmentadas, configuradas por ações, vivências cotidianas e lutas territoriais entendidas como a formação de territorialidades (Haesbaert, 2007). Essas fragmentações e territorialidades vão ser fortemente definidas pelos padrões de mobilidade e acessibilidade, ou

seja, todos esses elementos vão ser geograficamente definidos ou, como refere Harvey (2014), dependendo particularmente do lado da pista em que se vive. Outros elementos que se associam a essas determinações vão estar muito aderidos às possibilidades de consumo a que se tem acesso e, logicamente, às mobilidades possibilitadas por esses sistemas, sejam eles virtuais, simbólicos, sociais, culturais ou econômicos (Balbim, 2016).

Para tanto, nas lutas para modificação dessas realidades, surgem iniciativas combativas, representadas pelos movimentos sociais urbanos, aliados ou não às instituições do Estado. Sob a perspectiva do urbanismo social[5] (Leite *et al.*, 2019; Leite, 2023) ou colaborativo[6] (Balboa, 2017), acredito que muitas podem ser as peças de articulação. Os princípios do urbanismo socialmente construído[7] reforçam a ideia de focalizar no cidadão e sua coletividade os sujeitos das transformações possibilitadas por ações sistemáticas e estratégicas, por meio de Projetos Urbanos Integrais (PUIs) e suas estratégias (EDU, 2015), as chaves para o maior impacto na qualidade de vida (Leite *et al.*, 2019; Leite, 2023).

Conclusivamente, posso aferir que os desafios percebidos nesse panorama de iniciativas culturais, ambientais e urbanas, que lutam pela redução das desigualdades, é, acima de tudo, uma necessária agenda urbana e uma possibilidade de transformação das cidades, principalmente, no Sul Global (Leite *et al.*, 2019). Como forma de verificação mais pragmática dos conceitos revisados anteriormente, acredito ser importante buscar nas experiências latino-americanas um suporte que propicie uma aproximação entre desenvolvimento conceitual e a verificação da realidade. Vejo como importante colocar em perspectiva as abordagens de acessibilidade, justiça e equidade sob um enfoque de investigações práticas, evidenciando o que se pensa enquanto ideia e o que se verifica, efetivamente, nos territórios.

[5] Alcunha recebida pelo conjunto de políticas desenvolvidas na cidade de Medellín (CO) desde os finais do século XX e início de XXI(Maclean, 2015; Leite et al., 2019; Leite, 2023).

[6] Denominação das políticas desenvolvidas na União Europeia que tem como características básicas a participação cidadã em todas as etapas dos processos de planificação(Balboa, 2017).

[7] Considero para esse artigo o conceito de Urbanismo Social com base na abordagem de políticas relacionadas diretamente às experiências que ocorrem na cidade de Medellín (CO), entretanto, por vezes utilizo urbanismo socialmente construído para me referir às práticas desenvolvidas indistintamente nas demais experiências latino-americanas (Maclean, 2015; Leite *et al*., 2019; Leite, 2023).

3.1 A Mobilidade como Construção de Natureza Estrutural na América Latina

Para compreender a interligação entre os diferentes aspectos da mobilidade e a implementação de políticas públicas, acredito que seja importante perceber a natureza estrutural dessa evolução. Como aproximação inicial da problemática da evolução da Mobilidade Urbana na América Latina, busco apoio em Vasconcellos (2010) e na sua avaliação quanto às dimensões de análise, tendo como base a equidade, eficiência e qualidade sob a perspectiva do desenvolvimento urbano relacionado ao uso e ocupação do solo. Nesse percurso desenvolvido, encontro que o entendimento de mobilidade é uma construção de natureza estrutural, podendo ser identificada por diversos fatores de influência, ou seja, os seus metabolismos de construção negativa, considerando espaço, tempo e energia (Vasconcellos, 2018).

Por meio de um comparativo de dados que trazem uma radiografia da construção do metabolismo da mobilidade, sou levado a crer que o nível de renda da população está muito associado às causas de acidentes no trânsito, aumento dos níveis de poluição, ampliação dos gastos energéticos, ocupação do espaço público e a modificação dos tempos de viagem. Nessas construções, identifico que o entendimento de mobilidade é parcial, e as atenções prioritárias ainda são destinadas ao uso do modal particular em detrimento do coletivo, sendo esse último em níveis mínimos de eficiência e qualidade. Essa estrutura impacta diretamente na qualidade urbana, criando, em consequência, um sistema discriminatório de mobilidade no qual, quanto maior a renda da população, maiores são as consequências e dificuldades geradas na vida dos mais fragilizados socialmente, por meio da insegurança no trânsito, maiores gastos de tempo de viagem, maior exposição à poluição, menor uso do espaço público (Vasconcellos, 2018).

Essa construção estrutural é reforçada pela forma urbana e, apesar dos avanços e investimentos em transporte público coletivo, ainda é possível verificar que as raízes históricas dessa conformação centro-periferia vão impactar fortemente na divisão social do território e nas condições de deslocamento dos diferentes grupos sociais (Rodrigues, 2016). Da mesma forma, tendo como lugar de fala as experiências colombianas, Guzman, Oviedo e Rivera (2017) vão avaliar esses aspectos da forma urbana e densidade por meio dos diferentes efeitos na população, levando-me a entender que esses elementos podem induzir a iniquidades por meio de barreiras ou restrições, dependendo

da classe social a que as pessoas pertencem e, mais especificamente, da sua distribuição no tecido urbano.

Somente esses aspectos já seriam suficientes na determinação da construção estrutural das imobilidades de Sheller e Urry (2006), mas vejo também que os elementos avaliados por Martinez, Maldonado e Schönsteiner (2022), em termos de direitos humanos, sustentabilidade ambiental e diferenças de gênero complexificam a forma de abordagem da mobilidade. Nessa investigação, por meio da matriz da desigualdade na América Latina, acrescentam o quanto a construção de políticas públicas têm falhado em suas considerações padronizadas e de concepção generalista, desassociando, muitas vezes, as desigualdades e suas consequências que afetam as pessoas de distintas maneiras. Verifico que Vasconcellos (2018) também se soma a essa avaliação de mobilidades discriminatórias, descrevendo os principais fatores que interferem em sua percepção, como o nível de renda, o gênero, a idade, a ocupação do solo, o nível educacional e as incapacidades físicas.

Nesse sentido, acrescento que os efeitos sociais desses aspectos são bastante conhecidos teoricamente, entretanto uma comprovação mais pragmática somente é possível com avaliações sistemáticas dos efeitos da mobilidade nos territórios por meio de ferramentas de análise mais práticas da iniquidade, da inacessibilidade e da justiça social. Para tanto, apresento o aporte de autores que têm verificado diversos aspectos da mobilidade, aliando o conhecimento dos sistemas de transporte e seus efeitos nas populações na América Latina.

3.2 A Visão de Desenvolvimento e Transporte

A história dos transportes massivos por intermédio dos sistemas BRTs[8], obviamente, não se inicia com as experiências colombianas, entretanto, vejo-as como as mais contundentes em investimentos e também em termos de investigações e atenções mundiais por seus resultados e discussões. A construção técnica do sistema e sua evolução remonta aos princípios do século XX nos EUA. Desde então, o sistema vem sendo continuamente repensado e especializado, culminando com uma profusão de experiências na América Latina (Vergel-Tovar, 2022; Vergel-Tovar; Landis, 2022). Apesar das demonstrações evidentes de eficiência e custo-benefício do sistema em cidades populosas

[8] BRT – sigla em inglês para Bus Rapid Transit e em tradução livre para Sistema de ônibus de trânsito rápido.

da Ásia e América Latina, posso depreender que há ainda alguma resistência cultural para a sua adoção como modal importante. Os fatores apontados se relacionam às suas baixas taxas de crescimento populacional, alto preço da terra urbana, seu potencial de deslocamento efetivo, bem como porque é visto como um transporte estigmatizado e vinculado aos extratos mais baixos da população dos países em desenvolvimento. Mesmo assim, tem-se criado uma rede importante de conhecimento e performance com base nessas práticas que a evidenciam como uma alternativa viável (Vergel-Tovar; Landis, 2022).

Especificamente o sistema Transmilenio[9], BRT de Bogotá, e seus derivados é fruto de muitas percepções de sistemas precedentes, principalmente do Brasil (Jimeno Acevedo Asociados Ltda, 2006; Londoño, 2021; Vergel-Tovar; Landis, 2022), e de esforços multisetoriais que marcadamente o vincularam a uma experiência exitosa e de construção de maior equidade e legitimidade para a sociedade bogotana e colombiana (Londoño, 2021). Reforço esse posicionamento, pois as inovações acumuladas pelas experiências colombianas colocam o sistema, pela primeira vez, equiparado em competitividade aos grandes sistemas de transporte de massa, como o metrô, além de ser visto como uma alternativa menos custosa (Vergel-Tovar; Landis, 2022).

Outro conceito que abordo é o de *Transit Oriented Development*[10] (*TOD*) e de como essa perspectiva pode influenciar e afetar a liberdade de escolha por meio da proposição do desenvolvimento urbano orientado pelo sistema de transporte, sendo identificado como uma nova abordagem de planejamento (Dittmar; Poticha, 2004). Encontro investigações que buscam conhecer o desenvolvimento urbano orientado ao transporte massivo de ônibus rápidos, seus benefícios e efeitos adversos (Rodríguez; Gakenheimer; Vergel-Tovar, 2018; Vergel-Tovar, 2019; Bocarejo *et al.*, 2022; Vergel-Tovar; Landis, 2022). Nessas avaliações, vejo que, apesar de todas as possibilidades positivas inferidas ao *TOD* ligados às ampliações da acessibilidade, aos investimentos no desenvolvimento urbano por meio do uso do solo e oportunidades para o setor privado, ainda resultam muitos efeitos indesejados caracterizados pela expansão urbana desordenada (Rodríguez; Gakenheimer; Vergel-Tovar, 2018) e pelas desigualdades de acesso aos modais existentes (Bocarejo *et al.*, 2022).

Se a matriz geracional dos problemas de mobilidade e suas dificuldades

[9] Nomenclatura do sistema de BRT de Bogotá, em referência a passagem do século. O sistema inicia a operação em dezembro de 2000 com suas primeiras linhas troncais (Jimeno Acevedo Asociados Ltda, 2006; Londoño, 2021).

[10] TOD – sigla em inglês para Transport Oriented Development – em tradução livre Desenvolvimento orientado ao transporte.

de efetivação nos territórios já apontavam para muitos desafios para as cidades do sul global, percebo que a centralidade de utilização e ampliação dos veículos motorizados particulares vão resultar em dificuldades ainda maiores aos sistemas de mobilidade efetivados (Vasconcellos, 2018; Martínez; Maldonado; Schönsteiner, 2022). Nesse sentido, encontro nesses autores e ainda em Teunissen *et al.* (2015) a justificativa para considerar que, mesmo os sistemas BRTs ainda constituem uma forma de utilização de transporte mais elitista, devido ao custo e a incapacidade de acesso ao sistema pelos mais pobres, abastecidos por uma rede marginal ainda precária. Esses fatores vão contribuir para a reprodução das desigualdades, particularmente para as populações mais pobres e em vulnerabilidade social (Vergel-Tovar, 2019; Bocarejo *et al.*, 2022).

Extraio das entrelinhas dessas pesquisas que, apesar dos resultados positivos dessas iniciativas de transporte, em países centrais, quando comparados com os alcançados na América Latina, dependem, em grande parte, da resolução dos problemas sociais enfrentados por essas realidades que estariam vinculados às políticas públicas de suporte como garantia de maior equidade para acesso aos sistemas. Seria como dizer que os benefícios de ampliação da mobilidade não se constroem isoladamente sem que se identifiquem particularmente iniquidades, desigualdades e diferenças de acessibilidade nos territórios, permitindo que as políticas públicas auxiliares e responsáveis pela redução dessas diferenças sociais contribuam muito para o sucesso dessas iniciativas em mobilidade.

3.3. A Diversidade Modal dessas Experiências e o Acesso às Periferias Urbanas

Fazendo o contraponto com os transportes de massa, busco nas demais experiências em modais o que se tem percebido em ganhos de acessibilidade e equidade. Para tanto, encontro apoio, exemplificado por importantes práticas modais, com apelo mais sustentável, nos sistemas de ciclovias e *ciclorutas*[11] e os sistemas de teleféricos, principalmente no que se refere às possibilidades de acesso às populações de áreas mais afastadas e segregadas.

Buscados e almejados como sistemas alternativos e de grande preocupa-

[11] *Cicloruta* entendido como um neologismo e denominação dos fechamentos de vias especificamente na cidade de Bogotá, DC (Londoño, 2021). Ciclovia entendida como uma via expressa para o uso modal com separação física ou barreira, traduzido sem maior segurança de utilização, e ciclofaixa entendida como espaço compartilhado com os demais modais sem essa delimitação física.

ção das cidades do sul global como auxiliar nos problemas de mobilidade, o sistema modal cicloviário, por meio da implementação de ciclovias e ciclofaixas, é visto como uma *best pratice* (Montero, 2017) e colocado em pauta sob diversos aspectos nas análises de Teunissen *et al.* (2015), Montero (2017) e Oviedo e Sabogal-Cardona (2022). Posso inferir, com base em suas investigações, que esse sistema, visto como crucial para a ampliação dos modais sustentáveis, ainda tem enfrentado dificuldades para a sua consideração efetiva e auxiliar na resolução dos problemas de mobilidade nas cidades latino-americanas.

A ideia da ciclovia, apesar de não ser uma novidade de planejamento (Londoño, 2021), é reconhecida mundialmente como uma boa prática (Montero, 2017). O uso modal é propagado como um indutor de cidadania democrática e indicador de igualdade e respeito ao cidadão, mas que necessita de infraestrutura adequada para a construção da cultura cicloviária (Londoño, 2021). Nesse sentido, busco em Teunissen *et al.* (2015) e Montero (2017) a construção histórica da vinculação da ciclovia e a cidade de Bogotá, percebendo que, apesar do discurso construído de uma excelente prática modal, a ciclovia ainda é vista como um grande espaço de lazer com amplo acesso aos mais privilegiados e pouco vinculado à resolução modal de um sistema integrado de mobilidade.

Claramente, a ciclovia é um modal competitivo em muitas situações e alternativa para grandes cidades, com implicações potenciais na eficiência, acessibilidade e mobilidade sustentável, entretanto, quando analisado por meio dos seus efeitos em diferentes grupos sociais, os resultados podem se mostrar distintos (Oviedo; Sabogal-Cardona, 2022). Apesar dos efeitos positivos e dos discursos construídos (Londoño, 2021), permito-me observar que se reconhece a limitação do modal no combate às desigualdades, inclusive de acesso às linhas em vizinhanças de baixa renda (Teunissen *et al.*, 2015; Oviedo; Sabogal-Cardona, 2022), entretanto as cidades ainda têm lutado para impor a prática como modal sustentável e efetivamente utilizado pela população.

Dito isso, justifico que as razões se encontram na forma invertida com que se tem pensado esses sistemas, pois os que mais necessitam do modal e poderiam obter vantagens na sua utilização, têm pouco acesso às rotas planejadas. Em sua grande maioria, as ciclovias ainda têm sido mais utilizadas como rotas de lazer e esporte das classes mais favorecidas nas cidades, em que a qualidade dos caminhos e quantidade da oferta é mais ampliada (Teunissen *et al.*, 2015). Por outro lado, posso observar que, por essas razões, não deixa de ser

uma excelente alternativa, mesmo considerando sistemas compartilhados[12]. Essas iniciativas deveriam vir aliadas à percepção de acesso dos grupos menos favorecidos nos tecidos urbanos e seus locais de trabalho, moradia e lazer para serem consideradas inclusivas e acessíveis (Oviedo; Sabogal-Cardona, 2022).

As franjas dos tecidos urbanos têm sido objeto de estudos frequentes que relacionam a mobilidade com as facilidades e impedimentos do acesso aos meios de transporte de massa, porém as dinâmicas que interconectam esses fatores com os de privação social e de resistência da pobreza e da exclusão social ainda permanecem pouco desenvolvidos (Hernandez; Titheridge, 2016). Algumas propostas têm surgido para sanar essas deficiências no que se refere ao acesso às áreas caracterizadas pelo crescimento populacional informal de alta densidade e caracteristicamente de difícil acesso, por suas particularidades topográficas. De forma pioneira, a experiência de Medellín (CO)[13] vai implementar os sistemas de transporte por teleféricos espalhados em extensas redes de cabos, com vistas às possibilidades desse modal. Após as primeiras experiências, vai influenciar outras tantas cidades da América Latina a seguirem seus ensinamentos na instalação desses equipamentos de transporte urbano (Vergel-Tovar, 2022).

Apesar de ser um sistema com implementação recente em Bogotá, em 2018, o Transmicable[14] – TMC (Villar-Uribe, 2021; Garnica Quiroga, 2021) busca essas referências em outras experiências desenvolvidas na América Latina que adotam um modo de deslocamento que possibilita o acesso às comunidades das periferias urbanas com grande dificuldade em razão da localização em regiões densas, altas e de informalidade crescente (Vergel-Tovar, 2022). Como forma emblemática de tentativa de resolução dessas imensas dificuldades, esses sistemas têm sido analisados por alguns autores, o que me permite fazer observações sobre sua implementação e descobertas recentes. Como primeira aproximação, posso inferir nas investigações que o modal tem um impacto significativo na redução dos tempos de acesso, visibilidade e inclusão nas comunidades analisadas, ou seja, tem auxiliado na construção dos aspectos simbólicos e sociais da mobilidade (Villar-Uribe, 2021; Garnica

[12] Sistema de bicicletas compartilhadas e de aluguel presente em muitas cidades brasileiras e latinas (Oviedo; Sabogal-Cardona, 2022).

[13] Sistema de teleférico (*Cable car* – na bibliografia internacional) como modal de transporte de massa vai ser primeiramente implementado na cidade de Medellin (CO) em 2004, seguidos por diversas experiências na América Latina (Villar-Uribe, 2021; Vergel-Tovar, 2022).

[14] Nomenclatura do sistema de transporte por teleférico na cidade de Bogotá, DC inaugurada no ano de 2018 (Villar-Uribe, 2021; Garnica Quiroga, 2021; Vergel-Tovar, 2022).

Quiroga, 2021). Da mesma forma, quanto ao sistema de teleféricos nas periferias urbanas, especificamente de Medellin, os estudos têm mostrado que os investimentos em infraestrutura nessas localidades têm sido vistos como um importante fator para a redução da violência urbana (Vergel-Tovar, 2022).

Ao mesmo tempo que faço essas observações, investigações significativas do modal (Vergel-Tovar, 2022) demonstram que os estudos têm se voltado mais para as percepções da redução da violência e no tempo de percurso dos usuários. Permito-me inferir, com base nos mesmos estudos, que as populações menos favorecidas ainda encontram muitas dificuldades de vínculo aos postos de trabalho e atividades centrais nas cidades analisadas (Villar-Uribe, 2021; Garnica Quiroga, 2021). Embora as análises apontem para a mudança de panorama, mesmo buscando em outras experiências os elementos positivos para sua implementação, ainda se percebem muitos efeitos indesejados ou resultado de acomodações desses mesmos sistemas implementados. Observo, com base em Vergel-Tovar (2022), que as pesquisas nessa área ainda são muito recentes, o que poderia sugerir que os resultados ainda não atingem grande parte das populações analisadas.

Em visitas e entrevistas informais com alguns moradores de Ciudad Bolivar (Bogotá/CO), em 2022/2023[15], posso inferir que, por meio de opiniões pontuais, constata-se que os moradores têm distintas percepções sobre a implementação do sistema de cabos. Nas suas visões, acreditam que as intervenções têm modificado significativamente as percepções dos níveis de violência no entorno das estações, enquanto veem como positivas as diversificações dos usos do solo urbano, pois entendem que trazem maiores oportunidades para a população residente. No entanto, o aumento do custo da terra, assim como processos de gentrificação nessas localidades são adaptações do sistema oriundas dessas intervenções. Mesmo que os moradores não consigam divisar essas diferenças, em visitas às localidades, é perceptível esse tipo de mudança.

[15] Visitas técnicas e de reconhecimento da área realizadas pelo autor no período de Estágio Sanduíche no Exterior ao Transmicable linha Portal Tunal, Ciudad Bolivar, Bairro de Bogotá, DC em 09 e 29 de outubro e em 29 de janeiro de 2023. Também foram realizadas visitas técnicas de reconhecimento aos sistemas de *Cable Cars* de Medellín (CO) – em suas diversas linhas – de 05 a 09 de dezembro de 2023, conforme relatório final de estágio sanduíche do autor.

4. Relacionando a (Trans)Mobilidade, suas Abordagens e Experiências em Políticas

Neste artigo, proponho o repensar da mobilidade urbana como uma provocação por meio do agrupamento do prefixo "trans" somado ao vocábulo mobilidade, para se ir além das abordagens tradicionais focadas apenas em trânsito e transporte (Vasconcellos, 2018), fazendo referência a uma perspectiva multidimensional e sistêmica (Balbim, 2016). O prefixo "trans" é utilizado como um convite para se expandir o pensamento sobre mobilidade, que, ao mesmo tempo, que vai além da sua construção estrutural, serve para a inclusão de comunidades frequentemente excluídas. É também uma forma de manifesto contra as discriminações sociais que intensificam desigualdades (Preciado, 2014). Essa ideia de (trans)mobilidade, então, serve como uma espécie de resistência ao pensamento hegemônico nos planejamentos urbanos, destacando a necessidade de maior justiça social, acessibilidade e equidade (Handy, 1994; Hanson, 2004), ou seja, trata-se de uma maneira de aceitação de como as cidades são em todas as suas complexidades, sem dicotomias estigmatizantes (Isvimed, 2014)[16]. O termo é, além disso, investigado por meio de suas dicotomias de (in)acessibilidades, (in)equidades e (i)mobilidades (Elliott; Urry, 2010; Adey, 2017). A proposta retoma a "virada das mobilidades" (Sheller; Urry, 2006), que trouxe novas teorias e métodos para entender como os processos globais de mobilidade afetam a vida das pessoas, sugerindo que a mobilidade deve ser estudada para além de sua percepção estrutural, tradicional e clássica.

A forma como pensamos a mobilidade urbana é derivada das transformações sociais dos territórios, sua permanência e sua cultura e da maneira como pensamos nossa vida hoje. Nesse sentido, a sua investigação teórica deve considerar a transição de uma abordagem tradicional, focada na eficiência dos sistemas de transporte, para uma visão mais integrada, aliando aspectos sociais, culturais e geográficos. Se o marco referencial apresentado revela que, além de um direito em si, a mobilidade é uma questão de justiça social e equidade, posso inferir que essas dimensões ainda são negligenciadas no contexto brasileiro. Reafirmando, a mobilidade na contemporaneidade se apresenta como um tema polissêmico, influenciando identidades e modos de vida, requerendo uma abordagem que reconheça tanto seu poten-

[16] Referência à Carta de de Medellín, que em seu texto evidencia a aceitação da cidade com todas as suas complexidades e dicotomias entre campo/cidade, centro/periferia, urbano/rural (Isvimed, 2014).

cial inclusivo como seu papel na perpetuação de desigualdades estruturais presentes no território.

Nessas vinculações entre cidade, mobilidade e direito à cidade (Lefebvre, 2001), limitar a mobilidade seria o mesmo que reduzir a percepção do indivíduo, obrigá-lo à contenção, forçá-lo a viver a cidade de deveres e não de direitos. Entende-se que, mais que de direito, a mobilidade ampla e irrestrita, seria uma obrigação, pois sua impossibilidade ou baixa mobilidade seria decorrente de variados fatores que fixariam as pessoas aos lugares, limitando consideravelmente suas possibilidades, reforçando sobremaneira suas precariedades (Balbim, 2016).

Dessa maneira, a mobilidade é vista como prática socioespacial que garante a presença em distintos lugares. Para Balbim (2016), movimentar-se é um elemento definidor do indivíduo e das sociedades na atualidade, ou seja, é um dos fundamentos do urbanismo moderno e contemporâneo. É no momento em que define a sua visão de mobilidade que mais aproxima a sua correlação com o direito à cidade, pois, para o autor, a mobilidade essencial trata-se da vontade inerente ao ser humano de deslocar-se, de possibilitar novas visões de mundo, de explorar novos cenários, expandir suas próprias fronteiras (Balbim, 2016; Salazar, 2020). Balbim (2016) faz referência ao nomadismo essencial da espécie humana, que a fez progredir, a mola propulsora do desenvolvimento. Nesse sentido, o seu oposto, o imobilismo, está ligado à própria insalubridade, pois a essência está vinculada às determinações individuais, às vontades, às motivações, às esperanças, às limitações e imposições, aos constrangimentos. A pouca mobilidade, reforçando, em vez de libertar, prende (Balbim, 2016; Hildebrand, 2021; Salazar, 2018, 2020).

Em relação aos posicionamentos entre mobilidade e acessibilidade, é possível compreender que os autores não demonstram contrariedades ou oposição de ideias. Há uma aproximação maior de Hanson (2004) e Handy (1994) aos aspectos mais pragmáticos do conceito, como a mobilidade de pessoas, de veículos, de transportes de carga e públicos, mesmo que vejam sob essa ótica aspectos qualitativos e associados a um ganho simbólico de acessibilidade. Como contraponto, apresento a visão de mobilidade muito mais vinculada à construção social dos espaços das cidades. Essa por sua vez, não deixa de relacionar a perspectiva dos aspectos práticos de construção de mobilidade, porém evidencia mais os seus aspectos sociológicos (Ascher, 2012; Balbim, 2016; Barbosa, 2016; Hildebrand, 2021; Salazar, 2018, 2020). Resumidamente, a mobilidade, como recurso de inclusão, transcende a mera acessibilidade

e se entrelaça profundamente com os princípios de justiça social, ou seja, desempenha um papel crucial na promoção da inclusão social.

Como visto, ainda convergem os discursos de que, assim como abordaram Sheller e Urry (2006), Elliot e Urry (2010) e, finalmente, Adey (2017), os conceitos de mobilidade e seus processos de produção são os mesmos que resultam em imobilidades, exclusão e desconexão. Para tanto, Salazar e Smart (2011) e Salazar (2020) reforçam essa ideia de que mobilidade e imobilidade estão aderidas às construções de possibilidade de escolha, de liberdade, de constrangimentos, de barreiras de acessibilidade (Salazar, 2018, 2020; Núñez *et al*., 2022). Por todo o exposto, chego à conclusão de que, para uma visão ampla e sistêmica da mobilidade, é necessário ter-se em conta, também, os seus sentidos opostos, as imobilidades, os acessos possibilitados e as barreiras impostas, as construções permitidas pelo imaginário e as perspectivas conformadas por nossa visão de mundo. Todos esses elementos são participantes do mesmo conjunto de análise, contrários, mas ao mesmo tempo binários, pois coexistem e interagem.

Como fechamento da ideia, posso inferir que as experiências latino-americanas em políticas públicas de mobilidade urbana refletem um cenário de desafios e oportunidades (Balbim, 2016). Percebo que a fragmentação urbana e as territorialidades são intrinsecamente ligadas aos padrões de mobilidade e acessibilidade, sendo estes elementos centrais na busca por justiça e equidade nas cidades. As iniciativas descritas por Leite *et al*. (2019) e Leite (2023) sob a perspectiva do urbanismo social demonstram a importância de movimentos sociais urbanos e do urbanismo colaborativo na transformação dos espaços urbanos. Embora Vasconcellos (2018) destaque a natureza estrutural da mobilidade urbana e suas intersecções com renda, poluição e desigualdade social, em uma perspectiva mais regional e nacional, Martínez, Maldonado e Schönsteiner (2022) enfatizam a necessidade de políticas públicas que contemplem as especificidades locais para a redução das desigualdades.

As práticas de transporte massivo, como os sistemas BRT e teleféricos, e os modais sustentáveis, como ciclovias, mostram-se essenciais para a acessibilidade e inclusão social, porém ainda enfrentam desafios significativos na sua implementação efetiva e equitativa (Vergel-Tovar, 2022; Teunissen *et al*., 2015; Oviedo; Sabogal-Cardona, 2022). Portanto, a busca por uma mobilidade urbana mais justa e eficiente na América Latina deve continuar a integrar práticas inovadoras com uma análise crítica das realidades locais e a participação

ativa da comunidade, garantindo que as políticas públicas sejam adaptadas às complexas dinâmicas sociais e territoriais.

Considerações Finais

Como primeiro ponto de retomada, reforço a exploração dos conceitos de mobilidade sob diversas óticas, discutida como um direito central à cidade, abarcando conceitos de movimento, circulação, transporte, acessibilidade e justiça social. Neste artigo, também proponho um percorrido pelas dicotomias e interdependências entre (in)acessibilidades, (in)iquidades e suas (i)mobilidades consequentes ressaltando da importância da igualdade e da equidade na compreensão da mobilidade. Como visto, a virada das mobilidades (Sheller; Urry, 2006) vai envolver uma mudança paradigmática que vem ao encontro dessas percepções, demonstrando uma transição da visão funcionalista para uma abordagem que reintroduz a mobilidade como um direito social e urbano.

Essa abordagem evidencia a insensibilidade social sentida no planejamento de transportes no Brasil (Guimarães; Lucas, 2019), que perpetua o favorecimento dos grupos de maior renda. Demonstra, também, a importância de se melhor perceber a mobilidade como multidimensional, incorporando aspectos sociais, culturais, políticos e históricos (Salazar, 2018), salientando-a como prática socioespacial fundamental para a inclusão social (Hildebrand, 2021). Nesse sentido, posso concluir que é uma peça chave para o desenvolvimento urbano contemporâneo (Ascher, 2012; Balbim, 2016) e para a construção de capacidades funcionais (Sen, 2000). Vejo que, sendo assim, deve ser avaliada conjuntamente com demais políticas de uso do solo e outras esferas sociais, salientando sua complexidade e a necessidade de abordagens sistêmicas e integradas. Dessa forma, enquanto conceito polissêmico, destaco a importância de se superar as visões tradicionais e utilitárias da mobilidade, para que se adotem práticas que melhor promovam a equidade e a inclusão social, que se fundamentem em dados e práticas que traduzam a realidade das necessidades urbanas (Vecchio; Pucci, 2019).

Para tanto, alguns exemplos de experiências latino-americanas são utilizados para ilustrar a combinação de eficiência e equidade social, destacando a ideia de urbanismo socialmente construído, que envolve a participação ativa de cidadãos, sendo considerado ponto de inflexão crucial para a legitimação e o sucesso dessas experiências. Lucas *et al.* (2019) e Martínez, Maldonado e

Schönsteiner (2022) são convidados para contribuir para o entendimento da medição de equidade e avaliação de percepções de justiça, especialmente, em grupos mais vulneráveis. Nessas análises, encontro a abordagem de políticas públicas que explicitam as desigualdades e a promoção de mobilidades mais justas e equitativas. Já Guzman e Oviedo (2018) evidenciam a imprescindibilidade do aporte subsidiário governamental e sugerem uma distribuição mais equitativa de recursos para esses ganhos.

Na revisão das experiências latino-americanas, vejo como possível ilustrar os desafios e sucessos da implementação de políticas públicas e o potencial das diferentes práticas modais analisadas, embora ainda enfrentem grandes desafios nessas efetividades. Montero (2017), Teunissen *et al.* (2015) e Oviedo e Sabogal-Cardona (2022) são importantes referências para demonstrar esses contextos. As experiências colombianas, especificamente as que se utilizam da participação cidadã e que abordam as fragilidades sociais, podem contribuir significativamente para a compreensão de políticas de mobilidade inclusivas e bem-sucedidas.

Vejo como imprescindível destacar dessas experiências os vínculos sociais e políticos que requerem a colaboração de diversos atores e suas interações complexas para se perceber as diferentes vinculações da vida urbana. Nesse sentido, saliento que as políticas de mobilidade devem ser adaptáveis e sensíveis às realidades locais, promovendo sempre a eficiência e a equidade no acesso aos transportes, abarcando os benefícios proporcionados por essas práticas. Apesar de afastados dessas experiências, Sheller e Urry (2006) e Elliot e Urry (2010) foram autores fundamentais para compreender as ferramentas analíticas e teóricas auxiliares na compreensão dessas produções de cidades e de melhorias em mobilidade.

Referências

ADEY, P. **Mobility**. 2. ed. New York: Routledge, 2017.

ANTRA – ASSOCICAÇÃO NACIONAL DE TRAVESTIS E TRANSEXUAIS, 2024. Disponivel em: https://antrabrasil.org/sobre/. Acesso em: 5 jun. 2024.

ASCHER, F. **Novos princípios do urbanismo seguido de novos compromissos urbanos**: um léxico. 3. ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2012.

BALBIM, R. Mobilidade: uma abordagem sistêmica. *In*: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. **Cidade e movimento**: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília, DF: IPEA ITDP, 2016. p. 23-42.

BALBOA, C. M. Urbanismo colaborativo. **Cuadernos de Investigación Urbanística**, Madrid, n. 115, nov./dic. 2017. Disponível em: https://polired.upm.es/index.php/ciur/article/view/3680/3764. Acesso em:

BARBOSA, J. L. O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. *In*: BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LINKE, C. C. **Cidade e movimento**: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano. Brasília, DF: IPEA ITDP, 2016. p. 45-56.

BAUMAN, Z. **Vida líquida**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

BOCAREJO, J. P. *et al*. Location matters: land use, urban development patterns, anda transport inequality. *In*: SCHOOL, L.; FOOK, A.; BARAHONA, J. D. **Transport for inclusive development**: defining a path for Latin America and the Caribbean. [*S.l.*]: Inter-American Development Bank, 2022. p. 160-221.

BUENO, L. Urbanismo social: conceitos. *In*: LEITE, C. **Guia de urbanismo social**. São Paulo: Laboratório Arq Futuro de Cidades do INSPER, 2023. p. 33-64.

BÜSCHER, M.; SHELLER, M.; TYFIELD, D. Mobility intersctions: social research, social futures. **Mobilities**, v. 11, n. 31, Oct. 2016. p. 485-497. Disponível em: https://eprints.lancs.ac.uk/id/eprint/80427/1/SI_Mobs_Intersections_Introduction.pdf. Acesso em:

DITTMAR, H.; POTICHA, S. Defining Transit-Oriented Development: The New Regional Building Block. In: DITTMAR, H.; OHLAND, G. **New Transit Town:** The best pratices in Transit-Oriented Development. Washington D.C.: Economics, v. Island Press, 2004. p. 20-40.

EDU. **Medellín modelo de transformación urbana Proyecto Urbano Integral - PUI - en la zona nororiental Cosolidación Habitacional en la Quebrada Juan Bobo**. Medellín: Empresa de Desarrollo Urbano, 2015.

ELLIOTT, A.; URRY, J. **Mobile lives**. Londres: Routeledge; Nova York: Taylor & Francis Group, 2010.

FAGNANI, E. Mobilidade urbana e subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. *In*: ALMEIDA, E. **Mobilidade Urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 41-72.

GARNICA QUIROGA, V. The impact and the perception of the passengers about the service of the transmicable in Bogotá, DC, as a last and first mile way. **Territorios**, p. 1-14, 2021.

GEHL, J. **Cidade para pessoas**. São Paulo: Perspectiva, 2013.

GEHL, J.; SVARRE, B. **A vida na cidade**: como estudar. São Paulo: Perspectiva, 2018.

GIRALDO-ROMERO, M. **A mobilidade de políticas urbanas e as práticas de transferência de conhecimento**: o caso de Medellin, Colômbia. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Rio de Janeiro, 2018.

GUIMARÃES, T.; LUCAS, K. O papel da equidade no planejamento de transporte coletivo urbano no Brasil. **Transportes**, 31 dez. 2019. 76-92. Disponível em: https://www.revistatransportes.org.br/anpet/article/view/1709/782. Acesso em: 27 jun. 2024.

GUZMAN, L.; BOCAREJO J. Urban form and spatial urban equity in Bogota, Colombia. **Transportation Research Procedia**, n. 25, p. 4491-4506, 2017.

GUZMAN, L.; OVIEDO, D. Acessibility, affordability and equity: Assessing 'pro-poor' public transport subsidies in Bogotá. **Transport Policy**, v. 68, p. 37-51, 2018. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X17304109?via%3Dihub. Acesso em: 16 abr. 2024.

GUZMAN, L.; OVIEDO, D.; RIVERA, C. Assessing equity in transport accessibility to work and study: The Bogotá region. **Journal of Transport Geography**, p. 236-246, 2017. Disponível em: https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10090520/1/Assessing%20transport%20accessibility%20equity_Final.pdf. Acesso em: 17 jun. 2024.

HAESBAERT, R. Território e multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**: Revista do Programa de Pós Graduação da UFF, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 19-46, 2007. Disponívem em: https://www.dtur.uerj.br/wordpress/wp-content/uploads/Territorio_e_multiterritorialidade_um_debate.pdf. Acesso em: 12 jul. 2024.

HANDY, S. Highway blues: nothing a little acessibility can't cure. **ACCESS Magazine**, Berkeley, p. 3-7, Set. 1994. Disponível em: https://escholarship.org/uc/item/66k8b8bz. Acesso em:

HANSON, S. Chapter 1 The Context of urban travel: concepts and recent trends. *In*: HANSON, S.; GIULIANO, G. **The Geografy of Urban Transportation**. 3. ed. New York/London: The Guilford Press, 2004. p. 3-19.

HARVEY, D. **Anticapitalismo em tempos de pandemia**: marxismo e ação coletiva. Tradução de Artur Renzo; Cauê Seigner Ameni e Murillo Van Der Laan. São Paulo: Boitempo, 2020. (Recurso eletrônico).

HARVEY, D. **Cidades Rebeldes**: do direito à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERNANDEZ, D. O.; TITHERIDGE, H. Mobilities of the periphery_ Informality, access and social exclusion in the urban fringe in Colombia. **Journal of Transport Geography**, p. 152-164, 2016. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0966692315002380. Acesso em: 19 jun. 2024.

HILDEBRAND, M. Mobilidade urbana à luz da justiça social: convite a uma perspectiva alternativa. **Revista INVI**, n. 102, p. 20-53, jul. 2021. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582021000200020. Acesso em: 10 jun. 2024.

IPEA - Programa de Infrasestrutura de Transporte e da Mobilidade Urba-

na (Pró-Transporte). **Catálogo de Políticas Públicas**, 2021. Disponivel em: <https://catalogo.ipea.gov.br/politica/236/programa-de-infraestrutura-de-transporte-e-da-mobilidade-urbana-protransporte>. Acesso em: 10 outubro 2023.

ISVIMED. **Carta de Medellin - sobre o porvir humana das urbes do mundo**. Alcadia de Medellin/Sétimo Fórum Urbano Mundial ONU- Habitat. Medellin. 2014. Disponível em: https://cnm.org.br/cms/images/stories/Links/15042014_CartaMedellinPortugues.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

JIMENO ACEVEDO ASOCIADOS LTDA. **Sí TransMilenio**. Bogotá, DC: Editorial Nomos S. A., 2006.

KESERU, I.; WUYTENS, N.; MACHARIS, C. Cirizen observaory for mobility: a conceptual framework. **Transport Reviews**, n. 5, p. 485-510, Nov. 2018.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, K. O.; FERREIRA, J. S. W. O direito à cidade: para além de uma visão instrumental e pela dimensão espaço temporal da disputa pela mobilidade. *In*: ALMEIDA, E. **Mobilidade Urbana no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 33-43.

LEITE, C. *et al*. **Social urbanism in America Latina**: cases and instruments of planning, land policy and financing the city trasnformation with social inclusion. Cham: Springer Nature, 2019.

LEITE, C. **Guia do urbanismo Social**. São Paulo: BEÎ Editorial: Núcleo de Urbanismo Social do Laboratório Arq. Futuro de Cidades do Insper Diagonal, 2023. Disponível em: https://arquivos.insper.edu.br/2023/Urbanismosocial/Guia%20de%20Urbanismo%20Social_2023.pdf. Acesso em: 19 jul. 2024.

LEVY, C.; DÁVILA, J. D. Planning for mobility and socio-environmental justice: the case of Medellin, Colombia. *In*: ALLEN, A.; GRIFFIN, L.; JOHNSON, C. **Environmental Justive and Urban Resilience in the Global South**. New York: Palgrave Macmillan, 2017. Cap. 3, p. 37-55.

LONDOÑO, E. P. **Ciudad, Igualdad, Felicidad**. Bogotá, DC: Villegas Editores, 2021.

LUCAS, K. *et al*. Introduction. *In*: LUCAS, M.; DI CIOMMO, F.; DUPONT-KIEFFER, A. **Measuring Transport Equity**. Amsterdam: Elsevier, 2019. p. 380.

MACLEAN, K. **Social urbanism and the politics of violence - the Medellin Miracle**. London, UK: Palgrave Macmillan, 2015.

MANZINI, E. **Liveable Proximity - ideas for the city that cares**. Milano: EGEA, 2022.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARTENS, K.; BASTIAANSSEN, J.; LUCAS, K. Measuring transport equity: key components, framings and metrics. *In*: LUCAS, K. *et al*. **Measuring Transport Equity**. Amsterdam: Elsevier, 2019. Cap. 2, p. 328.

MARTÍNEZ, R.; MALDONADO, C.; SCHÖNSTEINER, J. Inclusión y movilidad urbana con un enfoque de derechos humanos e igualdad de género: marco de análisis e identificación de instrumentos de política para el desarrollo de sistemas sostenibles de movilidad urbana en América Latina. **Ciudades Inclusivas, Sostenibles e Inteleigentes (CISI)**, Santiago, Nações Unidas, n. 74, 2022.

MONTERO, S. San Francisco through Bogotá's eyes: leveraging urban policy change through the circulation of media objects. **International Journal of Urban and Regional Research**, p. 751-768, set. 2018.

MONTERO, S. Leveraging Bogotá: sustainable development, global philanthropy and rise of urban solucionism. **Urban Studies Journal limited 2018**, v. 57, n. 11, p. 2264-2281, 2020. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0042098018798555. Acesso em: 17 jul. 2024.

MONTERO, S. Worlding Bogotá's Ciclovía. **Sage Journals**, p. 11-1321, mar. 2017. Disponível em: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0094582X16668310. Acesso em: 15 jun. 2024.

NUÑEZ, F. *et al*. Socially sustainable mobility: Strategic analysis to identify accessibility barriers. **Sustainable Cities and Society**, v. 76, 2022. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210670721006934?-via%3Dihub. Acesso em: 13 jul. 2024.

NYAMAI, D. N.; SCHRAMM, S. Acessibility, mobility, and Spacial justice in Nairobi, Kenya. **Journal of Urban Affairs**, v. 45, n. 3, p. 367-389, jul. 2022.

OCAMPO, L. M. E. **Transformación Urbana de Medellin**. [*S. l.*: *s. n.*] 2019.

OVIEDO, D.; SABOGAL-CARDONA, O. Arguments for cycling as a mechanism for sustainable modal shifts in Bogotá. **Journal of Transport Geography**, v. 99, fev. 2022. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096669232200014X?via%3Dihub. Acesso em: 25 abr. 2024.

PEREIRA, E. M. Cidade, urbanismo e mobilidade urbana. **Geosul**, Florianópolis, v. 29, n. especial, p. 73-92, jul./dez. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/geosul/article/view/2177-5230.2015v30n60p73/29062. Acesso em: 24 jun. 2024.

PICCININI, L. S.; MACHADO, L. Desafios para a efetividade da Implementação dos Planos de Mobilidade Urbana: uma revisão sistemática. **URBE revista brasileira de gestão urbana**, v. 10, n. 1, p. 72-94, jan./abr. 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/G3p9WZVdz4yqYzL5CQzHjgs/?lang=pt. Acesso em: 15 jul. 2024.

PINTO, A. M. A.; VILLAMIZAR-DUARTE, N. Ciudad(anía) en movimiento: construcción social de instrumentos de Política de Mvovilidad en Bogotá y Belo Horizonte, 1995-2015. **Universsitas Humanística**, Bogotá, DC, p. 19-57, enero/jun. 2018. Dispónível em: https://www.redalyc.org/journal/791/79157276002/79157276002.pdf. Acesso em: 14 jun. 2024.

PIZZIO, A.; ALMANZA, A. S.; RODRIGUES, W. **Desarrollo regional en pers-**

pectivas comparadas: los casos de Brasil y México. Brasília, DF: Verbena, 2020.

PRECIADO, P. B. **Manifesto contrassexual**: práticas subversivas de identidade sexual. São Paulo: Zahar, 2014.

PRIBERAM INF. Trans. **Priberam Dicionário**, 2023. Disponível em: https://dicionario.priberam.org/trans#google_vignette. Acesso em: 5 jun. 2024.

RODRIGUES, J. M. Mobilidade urbana no Brasil: crise e desafios para as políticas públicas. **R.TCEMG**, Belo Horizonte, v. 34, n. 3, p. 80-93, jul./set. 2016. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/05/Mobilidade-urbana_Juciano-Rodrigues.pdf. Acesso em: 14 jul. 2024.

RODRÍGUEZ, D. A.; GAKENHEIMER, R.; VERGEL-TOVAR, E. Desarrollo urbano orientado hacia buses rápidos. In: ESTUPIÑAN, N. *et al*. **Transporte y Desarollo en América Latina**. [*S .l.*]: Banco de Desarrollo de América Latina, v. 1, 2018. Cap. 5, p. 124.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALAZAR, N. On imagination and imaginaries, mobility and immobility: seeing the forest for the trees. **Culture and Psycology**, v. 26, n. 4, p. 768-777, dez. 2020. Disponível em: https://rebalancemobility.eu/wp-content/uploads/2021/02/on-imagining.pdf. Acesso em: 18 jun. 2024.

SALAZAR, N. Theorizing mobility through concepts and figures. **Tempo Social Revista da Sociologia**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 153-168, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ts/a/yCdPDB85kWgKP5PYvy3RmBP/?format=pdf&lang=en. Acesso em: 11 jun. 2024.

SALAZAR, N.; SMART, A. Anthropological takes on (im)Mobility. **Identities**, v. 18, n. 6, p. 1-9, abr. 2011.

SÁNCHEZ MAZO, L. M. Medellín**:** uma cidade construída a "várias mãos"? Particicpação e política urbana na transformação da cidade popular contemporânea. 360p. ed. São Paulo: **Tese (doutorado - Área de Concentração:Habitat)** - FAUUSP, v. Orien.: Maria de Lourdes Zuquim, 2017.

SCIFONI, S. Urbanização brasileira e mobilidade urbana. *In*: ALMEIDA, E. Mobilidade Urbana no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. p. 23-32.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SHELLER, M.; URRY, J. The new mobilities paradigm. **Environment an Planning A**, v. 38, p. 207-226, Feb. 2006. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/122109/mod_resource/content/1/The%20new%20mobilities%20paradigm%20Sheller%20-%20Urry.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

TEUNISSEN, T. *et al*. Mapping equality in access: the case of Bogotá's sustai-

nable transportation initiatives. **International Journal of Sustainable Transportation**, v. 9, n. 7, p. 457-467, 2015.

TRANSCENDEMOS. Início. **Transcendemos**, 2024. Disponível em: https://transcendemos.com.br/. Acesso em: 5 jun. 2024.

VASCONCELLOS, E. A. Urban transport policies in Brazil: the creation of a discriminatory mobility system. **Urban transport policies in Brazil**: The creation of a discriminatory mobility system, v. 67, p. 85-91, Feb., 2018.

VECCHIO, G.; PUCCI, P. Enabling mobilities: reinterpreting concepts and tools. *In*: VECCHIO, G.; PUCCI, P. **Enabling Mobilities**. [*S. l.*: *s. n.*], 2019. Cap. 1, p. 1-9.

VERGEL-TOVAR, E. Sustainable transit and land use in Latin America and the Caribbean: a review of recent developments and research findings. **Advances in Transport policy and Planning**, p. 29-73, 2022.

VERGEL-TOVAR, E. ¿Es la densidad suficiente? Análisis de la relación entre la densidad poblacional y la demanda de pasajeros en los sistemas de transporte público masivo tipo BRT (Bus Rapid Transit) en Curitiba, Quito y Bogotá. **Medio Ambiente y Urbanización**, 2019. Disponível em: https://www.ingentaconnect.com/content/0326-7857. Acesso em: 16 jul. 2024.

VERGEL-TOVAR, E.; LANDIS, J. D. Bus rapid transit: the affordable transit megaproject alternative. *In*: LANDIS, J. D. **Megaprojects for megacities - a compartive casebook**. p. 236-274. Pennsilvania: Edward Elgar Publisher, 2022.

VILLAR-URIBE, J. R. Public transport modernization in the urban periphery: Is the end of informal transport? Case study: Overhead cable system "TransMiCable" in Ciudad Bolívar district, Bogotá - Colombia. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, n. 13, jan. 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/urbe/a/g5mj8GTMmfRnvnGgpNWpQRM/?lang=es#. Acesso em: 25 abr. 2024.

Análise Crítica dos Planos Diretores de Santa Cruz do Sul – RS/Brasil em 2007 e 2019, sob a perspectiva do Estatuto da Cidade, dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Nova Agenda Urbana 2030

Paulo Jorge Riss da Silva

Neste artigo proceder-se-á à revisão empírica dos principais conteúdos e à análise crítica dos princípios e contextos nos quais os Planos Diretores de Santa Cruz do Sul foram elaborados e operacionalizados em suas versões mais recentes: a atual, de 2019, e a pretérita, de 2007.

Não se pretende analisar pormenorizadamente cada um dos artigos dessas legislações, e sim o "espírito da lei" e o caráter ideológico que embasam os planos, os aspectos conceituais e normativos que norteiam sua elaboração e sua aplicação sob a perspectiva adotada pelo Estatuto da Cidade, de 2001 (EC)[1], a Nova Agenda Urbana (NAU) e o conteúdo programático dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)[2], conforme metodologia da Organização das Nações Unidas (ONU).

Entende-se que os Planos Diretores aqui analisados, de maneira particular, e os planos diretores da maioria das cidades brasileiras, de modo geral,

[1] Denominação oficial da Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição Brasileira.

[2] A Nova Agenda Urbana (NAU) foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), Equador, 2016. Ela representa uma mudança de paradigma, baseada na ciência das cidades, definindo padrões e princípios para o planejamento, a construção, o desenvolvimento, a gestão e a melhoria das áreas urbanas. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) são uma determinação de 17 metas globais, estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, depois encurtados para Agenda 2030. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 29/09/2024.

são concebidos e produzidos de acordo com a abordagem e a metodologia adotadas pelo Estatuto.

Entretanto, as terminologias e os conceitos adotados são operacionalizados pelo poder público de maneira protocolar, burocratizada, cumprindo os ditames do EC (Brasil, 2001) sem aprofundar os conteúdos e particularidades locais do território e da sociedade e sem promover a efetiva participação popular, de forma inclusiva e democrática, eixo estruturador elementar e um dos objetivos principais deste ordenamento.

1. O Estatuto da Cidade e os Planos Diretores de Santa Cruz do Sul em dois momentos: 2007 e 2019

O Estatuto da Cidade (EC) introduziu uma série de instrumentos legais para que os órgãos gestores das cidades pudessem realizar seu "desenvolvimento urbano" [*sic passim*], tendo no Plano Diretor (PD) o instrumento articulador na implementação de estratégias democráticas e participativas como alternativa às dinâmicas e práticas de especulação imobiliária e, na ferramenta da regularização fundiária (REURB), uma de suas principais políticas públicas. Destacando como princípios o "planejamento participativo e a função social da propriedade", o EC é dividido em cinco capítulos:

> I - *Diretrizes Gerais* (artigos 1º a 3º);
> II - *Dos Instrumentos da Política Urbana* (artigos 4º a 38);
> III - *Do Plano Diretor* (artigos 39 a 42);
> IV - *Da Gestão Democrática da Cidade* (artigos 43 a 45); e
> V - *Disposições Gerais* (artigos 46 a 58) Estatuto da Cidade, Lei Complementar n° 10.257 de 10/07/2001, Brasil).

O Estatuto define também nova regulamentação para uso do solo urbano e implementa, dentre outras inovações, a cobrança de IPTU progressivo para terrenos ociosos e a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, de maneira a aumentar a oferta de lotes, a proteção e recuperação do ambiente urbano. Para os idealizadores e apoiadores desse dispositivo, o EC poderá trazer benefícios ambientais aos centros urbanos ao estimular a instalação da população de baixa renda em áreas dotadas de infraestrutura, evitando a ocupação de áreas fragilizadas ambientalmente, como encostas de morros e zonas inundáveis.

Sob essa perspectiva, a lei incentivaria as prefeituras a adotarem princípios de sustentabilidade como diretrizes para o planejamento urbano, ao mesmo tempo em que prevê normas, como a obrigatoriedade de estudos de impacto urbanístico para grandes obras, a construção de *shopping centers*, conjuntos comerciais e habitacionais etc. Também lista, dentre os instrumentos necessários ao planejamento municipal, a gestão orçamentária participativa.

A municipalidade de Santa Cruz do Sul completou as etapas de revisão do mais recente Plano Diretor em 2019 (PD/2019), que teve como resultado a Lei Complementar n° 741 de 12 de Abril de 2019 (LC741/2019) — o PD anterior data de 2007 —, sendo este o instrumento técnico, legislativo, jurídico e político elaborado para operacionalizar as estratégias de ordenamento e gestão territorial do perímetro urbano da sede do município e das sedes distritais (sem menção ou regulamentação relativa às áreas rurais, portanto, a não ser por exclusão - rural é tudo que não é urbano).

O PD, segundo o EC (Brasil, 2001), é "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana", sendo supostamente o instrumento elementar para realizar a articulação entre os aspectos físico-territoriais do espaço e os objetivos sociais, econômicos e ambientais propostos para a cidade por sua população. O PD é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes[3], municípios conurbados, integrantes de área de especial interesse turístico, áreas em que haja atividades com significativo impacto ambiental ou cidades que queiram utilizar de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel.

No caso de Santa Cruz do Sul, além do requisito populacional e da previsão de aplicação dos procedimentos de utilização compulsória de imóveis, a cidade se enquadra na questão do interesse turístico, urbano e rural, sendo que a maior parte dos impactos ambientais são gerados justamente pelos processos de conversão territorial para a produção de loteamentos e condomínios e pelas dinâmicas de urbanização decorrentes dos processos de expansão urbana.

O Estatuto estabelece, em relação ao Plano Diretor, a obrigatoriedade de delimitar as áreas urbanas onde se facultará aplicar: a) o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios dos imóveis; b) o direito de preempção; c) o direito de outorga onerosa do direito de construir; d) o direito de alterar one-

[3] Santa Cruz do Sul, de acordo com IBGE, 2022, tem 133.230 habitantes distribuídos em uma área de 733,898km² , densidade demográfica de 181,54hab/km² e IDHM alto de 0,773 (IBGE, 2010). Este índice apresenta tendência acelerada de melhora ao longo da série histórica, tendo em vista que, em 1991, ele era de 0,550, no limiar entre as faixas "baixo" e "muito baixo". Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: 29/09/2024.

rosamente o uso do solo; e) as operações urbanas consorciadas; e f) o direito de transferir o direito de construir.

Historicamente, Villaça (2005) pontua que a ideia de Plano Diretor existe no país ao menos desde 1930, angariando mais popularidade a partir dos anos 1970, no auge do ideário modernista e das concepções funcionalistas de cidade. O autor destaca que a ideia de Plano Diretor se alastrou com grande intensidade e rapidez "passando a ser adotada [...], prestigiada pela elite da sociedade brasileira, [...] por arquitetos e engenheiros, políticos, cursos universitários, empresários do setor imobiliário e pela imprensa".

Na contemporaneidade, a interpretação de Rolnik (2003) sinaliza que, através do EC, o Plano Diretor de cada cidade "faz a operação de traduzi-lo para a realidade específica [daquele] território. [...] Ele não é um espaço de negociação de potenciais construtivos para a valorização imobiliária diferenciada de uns e de outros". Conceitualmente, ela preconiza que esse instrumento deva ter por objetivo regular as práticas de especulação imobiliária e segregação socioespacial na medida em que delega ao agente público municipal o poder de intervir em processos de urbanização predatórios ou em compensações urbanas inócuas para a comunidade.

Entretanto, diferentemente da orientação conceitual proposta pelo EC, verifica-se que a ação de agentes especializados em manipular o arcabouço técnico-administrativo do PD, associadas à participação incisiva das mídias hegemônicas em direcionar (ou ocultar) aspectos do debate e da opinião pública acerca das dinâmicas de urbanização acaba por estabelecer uma relação que, por vezes, tensiona os limites legais previstos e, em casos extremos, acaba por corroborar ou questionar a legalidade dos atos político-administrativos envolvidos nos processos de gestão e ordenamento territorial.

Entende-se que o conceito de Plano Diretor é dotado de características ideológicas desde sua formulação, intensificados pela atuação de grupos privados e públicos específicos em associação com a mídia hegemônica, podendo ser considerado instrumento de dominação social da maioria leiga por agentes especializados nas dinâmicas de urbanização. As características normativas da legislação são utilizadas de maneira a buscar a "legitimação" por meio de convencimento, persuasão ou dissuasão, utilizando os canais midiáticos, direcionando a "opinião pública" e, alienando no processo, significativa parcela da população, que não tem conhecimento aprofundado sobre a questão urbana e as estratégias de especulação imobiliária.

Dentre os agentes que debatem e utilizam o PD, a validade dos conceitos

que balizam os objetivos da lei não são objeto de interesse, apenas o instrumental metodológico que permite a drenagem de renda fundiária. Utiliza-se o auxílio da mídia na propagação de seu caráter ideológico, que pretende ser tacitamente aceito pela população. O interesse desses agentes se resume a manipular as particularidades legais que interferem no direito e nas possibilidades de construir ao determinar onde, como e quanto é possível erigir ou converter território em mercadoria. A maneira enviesada como as mídias hegemônicas abordam o tema, de acordo com as estratégias de manutenção do *status quo*, emulam uma suposta racionalidade/tecnicidade ao abordar temas caros à questão urbana. De acordo com Villaça (2005, p. 10),

> [...] nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o Plano Diretor é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem, é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso Plano Diretor. É impressionante como um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país.

O conceito fundamental do EC reside na utilização do PD de maneira adaptada a cada município, vinculado às realidades particulares das regiões em que estão inseridas para a implementação de uma estratégia geral de cidade, inclusiva e democrática. Prevê a participação popular nos debates e tomadas de decisão relativos aos processos de urbanização em oposição à concentração de informação e poder nas mãos de agentes específicos, a qual resulta nas dinâmicas de fragmentação socioespacial (FSE) do meio urbano e em políticas públicas construídas e direcionadas por agentes especializados. Conforme Rolnik (2003, p. 226) pontifica,

> [...] o Plano Diretor da Cidade deve ser entendido como um plano de desenvolvimento econômico territorial. [...] Este plano tem uma dimensão socioambiental, considerando que não é possível separar dimensão ambiental da dimensão social. [...] o Plano Diretor tem que ser participativo, porque não é por acaso que historicamente nosso planejamento, nossa legislação de ocupação do solo, nosso zoneamento, nossos instrumentos de controle e nossos projetos urbanísticos tiveram um recorte concentrador.

Esse "recorte concentrador" é comprovado pelas atuais práticas de de-

bate e elaboração do PD, seus debates em círculos específicos e suas revisões em Santa Cruz do Sul. Conforme outros autores, ele também se verifica em outras cidades do país, sejam elas metrópoles, cidades médias ou a rede de pequenas cidades, que denotam a pouca mobilização e efetividade da participação popular, por um lado, e a imensa desigualdade de acesso à informação e o poder político e econômico dos grupos que interferem nesse arcabouço técnico-legislativo, por outro.

Depreende-se, portanto, que as atuais práticas de controle, gestão e reprodução do ambiente urbano encontram-se diametralmente opostas ao espírito que anima a implementação do EC desde o seu princípio.

Nesse sentido, torna-se necessário resgatar os temas conceituais que embasaram a elaboração do Estatuto, não apenas em seus aspectos paradigmáticos, normativos e legislativos, mas também, e principalmente, em relação aos princípios básicos que permeiam a elaboração dos planos diretores.

Em relação aos planos diretores de SCS em análise, 2007 e 2019, constata-se que existem conteúdos e princípios incongruentes (quando não francamente contraditórios) entre as duas abordagens, e tal disparidade se reflete principalmente na estruturação do discurso relacionado aos objetivos do EC em geral e do Plano Diretor em particular.

Quanto ao PD/2019, a primeira constatação relevante é quantitativa: ele conta com 205 artigos distribuídos em 4 capítulos principais ao longo de 73 páginas, enquanto seu quase homólogo de 2007 apresentava 138 artigos distribuídos em 43 páginas. Na versão atualizada, percebe-se a introdução de novos artigos e alterações que acabam por duplicar o tamanho do texto.

O segundo aspecto a ser observado é qualitativo: o plano anterior trazia em seu título a definição "Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul", enquanto a versão atualizada descarta as terminologias "desenvolvimento social e urbano", passando a definir-se somente como "Plano Diretor", esquivando-se da problemática conceituação, tal qual Alexandre, o Grande, diante do nó górdio.

A proposta de se pretender um instrumento de "desenvolvimento social" encontra-se expressa no Capítulo I do PDDSU de 2007, em seus artigos 1° e 2° e nos dois incisos que complementam o primeiro artigo, onde se lê:

> CAPÍTULO I - DOS OBJETIVOS
> Art. 1º Fica instituído, por esta Lei, o **PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO** do Município de Santa Cruz do Sul, com a finalidade de:

> I - regular e ordenar a **ocupação do solo, a expansão urbana** e a **preservação ambiental** da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais, Zona Urbana de Interesse Especial e **Zona Rural**; e
> II - estabelecer diretrizes para a regulamentação **de atividades e do desenvolvimento social**, através do Código de Posturas, Código Tributário, Código de Obras, Lei de Loteamento, Lei de Preservação Ambiental, **Lei de Desenvolvimento Industrial**, Lei de Uso do Solo e outros.
> Art. 2º O objetivo básico do PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO é **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Santa Cruz do Sul, 2007, grifo meu).

Entretanto, as proposições do PDDSU no sentido de "estabelecer diretrizes de desenvolvimento social e urbano" encerram-se nesse capítulo. Já em seu Capítulo II e ao longo de todo o restante do texto, o PDDSU dispõe sobre o zoneamento do território, organizado basicamente em macrozonas de ocupação que, por sua vez, são subdivididas em zoneamentos específicos, que regulamentam, através de Índices Construtivos (IC), Taxas de Ocupação (TO) e recuos das edificações, os usos do solo permitidos, tolerados ou proibidos a cada porção do tecido urbano.

Isso significa que, mesmo nominalmente expresso em seu título e objetivos, o conceito de "desenvolvimento social e urbano" é utilizado de maneira protocolar na elaboração e na redação final do texto, haja vista que este não define o que de fato seria o "desenvolvimento" proposto, para quem, onde, quando e de que maneira ocorreria este desenvolvimento nos instrumentos previstos na legislação.

Contraditoriamente também, o inciso II pretende "estabelecer diretrizes para a regulamentação de atividades e do desenvolvimento social", ou seja, propõe diretrizes para "regulamentar o desenvolvimento social" sem definir o tipo de desenvolvimento social referido, ainda que proponha a sua regulamentação. De maneira igualmente paradoxal, o mesmo inciso indica que um dos reguladores deste desenvolvimento social se encontra na "Lei de Desenvolvimento Industrial", dentre outras ali elencadas.

Tais disposições e a maneira como se encontram colocadas permitem entrever contradições inerentes, que se refletem nas dinâmicas de FSE na medida em que, por exemplo, ao se determinar a localização de uma Zona Espe-

cial de Interesse Social (ZEIS), imediatamente se determina que tal local está reservado para a moradia popular.

Entretanto, o PD não determina novas áreas para o estabelecimento dessas moradias, nem aponta estratégias específicas para o problema da falta de habitação[4]. Ao contrário, o PD preconiza efetivamente o reconhecimento da posse de lotes e construções irregulares existentes, através dos procedimentos de regularização fundiária para consagrar a titularidade (e a utilização da terra enquanto mercadoria), excluindo outros tipos de ocupação, inclusive com aumento de índice construtivo nestas áreas sob o pretexto de reconhecer que a prática edilícia local ignora a legislação existente.

Isso torna tais lugares novos alvos de investidas especulatórias, ao mesmo tempo em que regulariza e normaliza situações precárias em condições de sub-habitação, fragilidade ambiental e segregação socioespacial.

Na face oposta desta realidade, o incentivo ao estabelecimento de espaços com baixas densidades, lotes relativamente maiores destinados à habitação unifamiliar e lugares apontados – sempre por agentes do mercado – para a instalação de condomínios fechados ou loteamentos de acesso controlado dá a outra dimensão da cooptação das instâncias legislativas nos processos de FSE, da mesma maneira que, ao reservar espaços para atividades fabris, tais como distritos e zonas industriais, fixando mínimos significativos de superfície de lotes, coloca todas as pequenas indústrias em condição de irregularidade ou sujeitas às "desconformidades de uso", conforme o PD.

Outro ponto que merece ser destacado é a imbricação legislativa que o PDDSU promove ao determinar a interação entre o PD e o Código de Posturas, o Código Tributário, o Código de Obras, a Lei de Loteamento, a Lei de Preservação Ambiental, a Lei de Desenvolvimento Industrial, a Lei de Uso do Solo e outros. Ora, dentre esses "outros", de maneira difusa, remete-se a uma série de legislações indeterminadas na época, incrementadas ao longo dos anos, tais como planos de mobilidade urbana, de saneamento público, de regularização fundiária, de aluguel social, dentre "outros", de maneira que a interpretação da legislação, sua regulamentação e aplicabilidade acabam por depender muito mais de interesses político-econômicos de ocasião do que a demandas efetivas e organizadas democraticamente de fato.

Contudo, a nova Lei Complementar é, de maneira geral, mais criteriosa

[4] Santa Cruz do Sul (IBGE, 2022) conta com 7.488 domicílios desocupados, sendo 4,787 casas, 2.397 apartamentos e 163 estruturas inacabadas. Destes, 28,91% de uso ocasional e 71,09% totalmente vagos. Disponível em: https://www.gaz.com.br/1708-dos-domicilios-na-regiao-estao-desocupados-segundo-ibge/. Acesso em: 29/09/2024.

e específica que o plano anterior, acrescentando artigos, regulamentações e tornando o novo PD mais extenso, complicado em sua interpretação e aplicação e, em certos aspectos, trazendo novas questões e pontos de conflito e contradições (Quadros 01 e 02).

Tais incrementos não surtiram outro efeito no ordenamento territorial além de aumentar o volume de informações a que tanto servidores públicos quanto profissionais da iniciativa privada devem atentar nos processos de análise e aprovação, incrementando a burocracia, pessoal e secretarias envolvidas, aumentando os custos advindos dos processos, dificultando a compreensão dos instrumentos normativos e diminuindo a velocidade de trâmite da documentação, sem que isso resulte em algum benefício prático na gestão e no ordenamento territorial do município.

ZONA	USOS PERMITIDOS	USOS PROIBIDOS	RECUOS
Zona Industrial (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	• Indústrias I, II, III e IV • Comércio varejista, atacadista e de abastecimento • Serviços (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	• Residências (com exceção do artigo 26, § 1º) • Templos (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	5,00m - administração 10,00m-ind/pavilhão - 0,00 m guarita SISTEMA VIÁRIO (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)
Distrito Industrial	• Indústrias I, II, III e IV	• Residências • Templos	4,00m frontal 2,00m e 4,00m - esquina SISTEMA VIÁRIO
Zona Comercial Preferencial	• Comércio varejista, atacadista e de abastecimento • Prestação de serviços • Instituições culturais e recreativas • Escritórios • Bancos • Rádios e televisão • Hotéis • Garagens comerciais • Oficinas mecânicas e atividades afins • Residencial	• Indústrias de porte II, III e IV	SISTEMA VIÁRIO
Zona Industrial Preferencial	• Indústrias I, II, III e IV • Comércio • Prestação Serviços		5,00m - administração 10,00m -ind/pavilhão 0,00 m guarita SISTEMA VIÁRIO
Zona de Processamento de Resíduos	• Institucionais, voltadas ao processamento de resíduos	• Residências • Comércio • Indústrias • Serviços • Templos	SISTEMA VIÁRIO
Zona Residencial Preferencial (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	• Residências • Instituições culturais e recreativas • Escritórios (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	• Oficinas mecânicas, de chapeamento e pintura, postos de lavagem de veículos, prestação de serviços e indústrias I, quando não atenderem o disposto no artigo 52, § 3º, do Plano Diretor • Indústrias II, III e IV (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)	4,00m frontal 2,00m e 4,00m. esquina SISTEMA VIÁRIO (Redação dada pela Lei Complementar nº 392, de 19 de agosto de 2008)

Quadro 01. Os usos permitidos, usos proibidos e os recuos, segundo o zoneamento – PD 2007. Fonte: Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul, 2007.

	PERMITIDO	TOLERADO	POSSÍVEL
Zona Rural **ZRU**	H1; I; PP		CS; RP; EM; TR; IE1
Macrozona de Expansão **ME**	H1; CS1; S1; EM; PP	I1; I2; I3	IE
Macrozona de Expansão	H; CS; E; RP1; RP2; S1;	RP3; I3; I4	I2; IE
ME – Sedes dos Distritos	I1; PP		
Zona Comercial 1 **ZC1**	H; CS; S; E; RP; T2	I1; I2	IE
Zona Comercial 2 **ZC2**	H; CS; S; E; RP; T2; I1	-	I2; IE
Zona Comercial 3 **ZC3**	H; CS; S1; E; RP1; RP2; T2; I1	RP3	I2; IE
Zona Residencial 1 e 1A **ZR1 e ZR1A**	H; CS1; S1; E1; RP1	CS2; CS3; RP2; I1	E2; IE
Zona Residencial 2 **ZR2**	H; CS1; S; E; RP1; I1; EM1	I3; CS3; TR1; TR2; I4	CS2; RP2; I2; EM2; EM3; IE
Zona Residencial 3 **ZR3**	H; CS1; S1; E; RP1; I1	RP3; CS3; I3; TR1;TR2	CS2; S2; RP2; I2; IE; CS3* * Exceto para as atividades de chapeamento e pintura e clínica veterinária com alojamento de animais
Zona Residencial 4 **ZR4**	H; CS1; S1; E; RP1; I1; EM1	RP3;CS3; I3	CS2; S2; RP2; I2; TR1; TR2; IE; CS3* * Exceto para as atividades de chapeamento e pintura e clínica veterinária com alojamento de animais
Zona Industrial 1 **ZI1**	CS; T; I1; I2; I3; TR1; TR2; PP1; EM1	H1; RP	TR3; IE
Zona Industrial 2 **ZI2**	CS; T; I; L; TR; PP1; EM1	H1	IE
Zona de Ocupação Controlada - Alagamento **ZOC1**	PP2	-	IE1
Zona de Ocupação Controlada – Cinturão Verde **ZOC2**	H1	RP	IE; CS1*; CS2*; E1* * Atividades de educação ambiental, terapêuticas, ecoturísticas, pousadas e assemelhados.
Zona de Ocupação Controlada – Possível Expansão Cinturão Verde **ZOC3**	H1	-	IE
Zona de Ocupação Controlada – Corredores Ambientais **ZOC4**	-	H1	IE1
Zona de Interesse Turístico **ZIT**	-	-	CS1; CS2; E1; RP; IE1

Quadro 02. Os usos permitidos, usos proibidos e os recuos, segundo o zoneamento – PD 2019. Fonte: Câmara Municipal de Santa Cruz do Sul, 2019.

Cumpre ressaltar que o novo PD acaba por incorporar novos conceitos, contemplados de maneira mais abrangente em seus objetivos e aparentemente direcionando a legislação e as práticas de reprodução urbana no sentido de ir ao encontro dos preceitos de sustentabilidade em voga. No PD/2019, temos, ao invés do sintético capítulo de objetivos do plano anterior, um primeiro capítulo que trata da "Conceituação, Princípios e Objetivos" da LC 741/2019, dispostos em 03 artigos e 09 incisos respectivos ao enunciado. No artigo 1°, a conceituação do PD é assim descrita:

> Art 1º. O Plano Diretor é um **instrumento técnico e político**, sendo a base do processo de **planejamento para a ocupação dos espaços urbanos e rurais**, em suas mais variadas atividades, de maneira que **sejam cumpridas suas funções sociais**, com vistas ao **desenvolvimento sustentável do Município**, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo meu)

O reconhecimento de que se trata de um "instrumento técnico e político" enquadra sua utilização de maneira multidimensional, enquanto a intenção de que os espaços urbanos e rurais cumpram suas "funções sociais" coaduna com o preconizado pelo EC, ainda que não se detalhe ou regulamente de que maneira esses objetivos devam ser atingidos.

Da mesma maneira, ainda que mencionado expressamente no artigo, a regulamentação relativa à Zona Rural[5] é genérica, exígua e ambígua, relegando, novamente, a importância desse *continuum* espacial à sombra dos processos de expansão do meio urbano e dinâmicas de FSE. Outro importante acréscimo é que estas diretrizes têm como objetivo final o "desenvolvimento sustentável do município", que se trata de um movimento de ressignificar o texto diante dos novos paradigmas de sustentabilidade (enquanto no PD anterior, a "inovação" era a introdução do tema "social"). O tema da "sustentabilidade" é abordado com mais detalhe no Art. 4°, que traz em sua redação:

> Art 2.º. São princípios do Plano Diretor Municipal:
> I. o **desenvolvimento equilibrado e sustentável** do Município, nos âmbitos do **espaço físico, social, cultural, econômico** e **principalmente ambiental**;
> II. a **compatibilização dos interesses dos diferentes segmentos sociais**, priorizando o interesse coletivo sobre o individual;

[5] O tópico é referido no Capítulo III – DA ZONA RURAL, dos artigos 23 a 29 em 5 incisos e 3 parágrafos.

> III. a **preservação do patrimônio** histórico e cultural, como reconhecimento da **identidade local;**
> IV. a **preservação do meio ambiente natural**, considerando as características e **vocações locais**;
> V. a **participação da população no planejamento** da cidade;
> **VI. a compatibilização dos usos e atividades** estabelecidas nos **respectivos zoneamentos**; e
> VII. a organização da **distribuição dos serviços públicos** de maneira a atender ao cidadão **e promover a inclusão social** (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo meu).

É importante destacar que o inciso I destaca o "desenvolvimento equilibrado e sustentável" do município (ainda que não se refira o modelo de "sustentabilidade" que será adotado) em distintas escalas e dimensões complementares, o que demonstra, ao menos, o reconhecimento da importância destas questões.

Tais escalas e dimensões, conforme o PD (Santa Cruz do Sul, 2019) são: "o espaço físico, social, cultural e econômico e principalmente ambiental", o que denota cuidado em destacar diferentes aspectos presentes nas discussões sobre desenvolvimento, ainda que a ênfase no aspecto "principalmente ambiental" traia a falta de uma compreensão mais aprofundada sobre a efetiva relação entre estas dimensões, tendo em vista que o termo "ambiental" pode abrigar todas os outros aspectos ali descritos.

Os demais incisos trazem inovações, ao mencionar a necessidade de "compatibilização dos diferentes segmentos sociais priorizando o interesse coletivo sobre o individual, a preservação do patrimônio histórico e cultural enquanto manifestação identitária local e a preservação do meio ambiente natural" (Santa Cruz do Sul, 2019). O fato de patrimônio histórico e cultural estar dissociado do conceito de "meio ambiente natural" dá uma ideia da necessidade de aprofundamento dos conceitos, bem como a noção de "vocação local" contida no inciso.

Ainda que manifeste a intenção de proporcionar a "participação da população no planejamento da cidade" e "a organização da distribuição dos serviços públicos de maneira a atender ao cidadão e promover a inclusão social" (Santa Cruz do Sul, 2019), as maneiras pelas quais esta participação se dará não são detalhadas, impondo novamente a necessidade de futuras regulamentações supervenientes.

São princípios que dão mais guarida em lei e denotam a preocupação com a espacialização democrática dos serviços públicos, embora, como des-

tacado até aqui, o arrolamento de novos conceitos sem o aprofundamento das razões e consequências de sua utilização e a respectiva regulamentação acabem, no mais das vezes, em permanecer restritos ao papel. O artigo 3° detalha os objetivos do PD:

> Art 3º. São objetivos do Plano Diretor Municipal:
> I. **regular e ordenar a ocupação do solo, a expansão urbana e a preservação ambiental** da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais e Zona Rural, **ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural**, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a Constituição Federal;
> II. **estabelecer diretrizes para a regulamentação de atividades e do desenvolvimento social**, através do Código de Posturas, Código de Obras, Lei do Loteamento, Lei de Preservação Ambiental e Lei de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, dentre outras normas (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo meu).

São objetivos abrangentes, articulados e dão conta da percepção por parte do agente público da multidimensionalidade e multiescalaridade dos processos e dinâmicas da urbanização. Infelizmente, essa nova compreensão espacial encerra nesse ponto e não avança em termos práticos e legislativos enquanto instrumento de gestão.

Em relação às questões relativas à "sustentabilidade", cumpre destacar que existem ambiguidades desde a origem, no Estatuto da Cidade, que acabam, de certa maneira, reproduzidas na elaboração dos planos diretores municipais.

Ainda que o EC possa ser considerado um marco legislativo democrático no sentido de ensejar o acesso ao direito à cidade e à justiça espacial, o fato é que tal instrumento deriva de uma compreensão de sustentabilidade tributária da economia neoclássica, no sentido de que usos com potenciais incrementos à entropia nos sistemas podem ser "corrigidos" através de taxas fiduciárias ou compensações de natureza análoga ao dano produzido.

Daí a introdução de novos conceitos e diretrizes programáticas, tais como os "Estudos de Impacto de Vizinhança" (EIV), "Desapropriação com Pagamento em Títulos", "Transferência do Direito de Construir", dentre outros, terem sido formulados e adotados como condição para aprovação do Plano Diretor enquanto marco legal. A corrente neoclássica simplifica a abordagem do meio ambiente sob o aspecto do tratamento na forma de externalidade e, por

isso, teoricamente podendo ser corrigido por taxas corretivas. Nesse sentido, a deterioração ambiental é tida como uma falha no mercado, logo corrigível pelo próprio mercado, através de mecanismos de preço e do desenvolvimento tecnológico. Basicamente, trata-se de instrumentos compensatórios de impactos ambientais originados de empreendimentos típicos do meio urbano, como *shopping centers*, condomínios de apartamentos, loteamentos e condomínios de lotes, dentre tantos outros produtos do mercado imobiliário.

Estes instrumentos regulatórios têm como característica a utilização do princípio "poluidor-pagador" nos moldes elaborados por PIGOU (1920), que se encontram contemplados nos planos diretores. No PD de 2019, eles estão assim descritos:

> **CAPÍTULO XV**
> Art.4° DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Poderão ser empregados pelo Município, mediante regulamentação em lei específica, os seguintes instrumentos de desenvolvimento urbano:
> I. parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
> II. IPTU progressivo no tempo;
> III. desapropriação com pagamento em moeda corrente nacional;
> IV. direito de superfície;
> V. direito de preempção;
> VI. outorga onerosa do direito de construir;
> VII. operações urbanas consorciadas;
> VIII. transferência do direito de construir; e
> IX. estudo do impacto de vizinhança (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo meu).

Na prática, alguns desses elementos reproduzem instrumentos com caráter mais punitivo ou "corretivo" do que efetivamente enquanto ferramentas que proporcionem abordagens transformadoras em relação a preservação e manutenção dos espaços urbanos e naturais, social e culturalmente valorizados.

Destacam-se três contradições estruturais entre os planos diretores em relação aos ODS e a NAU-2030 e a maneira como o meio urbano é compreendido sob o viés da sustentabilidade: a) a característica *pigouveana* das compensações urbanas e ambientais presentes nos PD; b) a discrepância no conceito e na utilização de índices e indicadores como instrumentos de monitoramento em relação aos paradigmas constantes dos ODS e os contidos nos PD; c) as abordagens distintas para estabelecer o protagonismo popular diante do "planejamento" urbano.

Os planos diretores de SCS, a partir de 2007, são tributários da implementação do EC e cumprem com os pré-requisitos dispostos no que tange ao modo de elaboração do plano e à participação popular.

No entanto, o EC é atendido de maneira protocolar, sem o aprofundamento qualificado da compreensão das dinâmicas urbanas ou a introdução de inovações que não sejam a adoção de novas terminologias que, de qualquer maneira, se apresentam relativamente descontextualizadas e, portanto, ineficazes em função dessa falta de compreensão dos temas de fundo que os planos abordam e não detalham.

A abordagem dos dois PD é semelhante tanto na forma quanto na implementação destes instrumentos, pois em ambos os planos o emprego deles é facultado "mediante regulamentação em lei específica", sendo que, tanto em um caso quanto no outro, tais regulamentações nunca tenham sido elaboradas. Ainda que questionáveis, essas mínimas compensações ou contrapartidas por parte dos empreendedores permaneçam largamente subutilizadas pelo município.

É razoável inferir que isso derive de vontade (ou ausência de) política dos gestores da ocasião, ou que a produção de tal regulamentação demande tempo e utilização de corpo técnico especializado que, de qualquer maneira, geralmente está alocado no atendimento de outras frentes de demandas, necessidades imprevistas ou projetos político-partidários de manutenção do poder.

2. Os Instrumentos de "Zoneamento" e "Índice Construtivo" nos Planos Diretores

De maneira efetiva, depreende-se que a questão fulcral a que os Planos Diretores são dedicados é a regulação dos potenciais construtivos de cada local da cidade e da possibilidade de extração de renda nos processos de expansão urbana e conversão territorial. Para tanto, os planos utilizam dois instrumentos distintos e complementares: o instrumento do "Zoneamento" e o estabelecimento de "Índices Construtivos/Aproveitamento" (IC/IA).

A estratégia de subdividir o território urbano em "zoneamentos" distintos que, em princípio, compartilham características semelhantes de contiguidade espacial e composição socioeconômicas e demográficas é tão indissociada do conceito de plano diretor em si que tal estratégia de abordagem, como

resposta adequada ao ordenamento territorial e aos conflitos daí resultantes, sequer é questionada quanto à efetividade, à adequabilidade ou mesmo à necessidade de utilização como ferramenta de planejamento urbano. Conforme se observa no índice do PD/2019, as propostas de novos zoneamentos ocupam 04 capítulos – do II ao VI – ao longo de cerca de 30 páginas e quase 70 artigos, sendo que o tema também está implícito em outros capítulos, tais como os destinados à regulamentação relativa ao Patrimônio Histórico, Usos e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo etc.

O conceito de zoneamento no Brasil é herdeiro dos planos sanitaristas do início do século XX e, a partir dos anos 1930, marca o início da elaboração de planos conjunturais para as cidades em um momento de incipiente industrialização, caracterizado, no âmbito urbano, pelo início da verticalização dos núcleo urbanos e a expansão territorial das cidades mais populosas. Sob viés fordista, amparado no urbanismo enquanto disciplina acadêmica, e na consolidação do projeto modernista urbano em face ao incremento populacional induzido pelo novo papel das cidades e da rede urbana, o segundo momento a ser destacado na apropriação e na difusão dos protocolos de zoneamento se dá a partir de 1964.

Neste período se introduz a estrutura do sistema financeiro de habitação, quando o conceito de zoneamento passa a ser utilizado em diversos municípios brasileiros com o objetivo de habilitar empresas ou o Estado a contrair empréstimos públicos para a produção da moradia. Trata-se de um instrumento universalizado nos planos diretores municipais, sendo, de maneira geral, a superestrutura que organiza os demais elementos legislativos. A partir da década de 1970, o zoneamento se torna ubíquo como referência na elaboração dos PD, de maneira que ele atende principal e tão somente às articulações, necessidades e demandas de agentes especializados nas estratégias de reprodução do espaço urbano. A esse respeito, Villaça (2005, p.17) comenta:

> Desde que a ideia de Plano Diretor surgiu no Brasil há sete décadas, não se tem notícia de uma cidade brasileira [...] que tenha sido minimamente pautada [...], por um Plano Diretor com um nível de abrangência, ambições e objetivos que ultrapassassem significativamente os do zoneamento. [...] Das Referências Bibliográficas [...] do Prof. Luiz Carlos Costa [...] constam 118 títulos, mas nenhum se refere a qualquer obra que proceda a uma análise crítica da aplicação de um Plano Diretor em qualquer cidade do Brasil. [...] Isso seria fundamental – na verdade indispensável – para dar credibilidade aos Planos Diretores.

Compreende-se que o zoneamento tem relevância central nos planos diretores – e tal característica é compartilhada pelos planos de SCS e pela suposta *intelligentsia* dos agentes especializados locais nas abordagens sobre as dinâmicas de transformação do espaço urbano. Villaça (2005, p.46) complementa:

> [...] o zoneamento não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, [...] de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – a ação do Estado sobre o espaço urbano, - versão essa que facilita a dominação social por parte dessa classe. [...] A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse [...] da minoria mais rica contra processos que o degradem.

Nesse aspecto, observa-se que o Estado se transmuta em avatar da classe dominante nos processos e dinâmicas de urbanização e, em última análise, desta sobre o espaço urbano e, por extensão, na vida privada dos indivíduos – um panóptico *foucaultiano* urbano –, em que resta evidente que a cooptação dessa esfera por poucos agentes tem como resultado a concentração de poder e capital às custas dos efeitos deletérios socializados verificados nos padrões de fragmentação socioespacial.

De fato, a legislação é rígida, detalhada e, muitas vezes, contraditória na regulação de espaços formais privilegiados dos espaços urbanos, públicos e privados, sendo que, nos empreendimentos privados, em alguns casos sobrevêm concomitantemente regramentos específicos, como nos condomínios fechados ou de apartamentos, até mesmo nos loteamentos convencionais, com restrições inconstitucionais de uso e ocupação gravados em matrícula.

Por outro lado, nos territórios à margem destas leis, no vasto contingente populacional que habita, vive e trabalha nas franjas da legalidade urbana e nas variadas maneiras de informalidades, as situações em bairros mais afastados do centro não se encontram contempladas ou compreendidas na lei, ou esta não corresponde às particularidades das localidades destas hinterlândias urbanas, periurbanas e rurais.

A partir dos anos 1980, outros dois momentos importantes relativos ao instrumento do zoneamento ocorrem, quando da redemocratização do país, que proporciona o surgimento de novos instrumentos e fontes de financiamento, principalmente para a produção da moradia e da casa própria, na forma da definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social. Em relação às ZEIS, Rolnik (2012, p. 91) pontua:

> [...] a introdução de Zonas Especiais de Interesse Social nos zoneamentos das cidades, as políticas de regularização e urbanização de favelas, a promulgação de legislações específicas contendo instrumentos de regularização e de reconhecimento dos direitos de posse se generalizaram no país, principalmente a partir de sua incorporação no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2220 que o acompanhou.

Esse percurso culmina, atualmente, na consolidação da (re)produção do espaço urbano marcado pela financeirização do mercado imobiliário e no acirramento da velocidade das dinâmicas de urbanização, com características rentistas, encontrando na maior liquidez do mercado imobiliário oportunidades necessárias e rentáveis para a reprodução do capital ao manipular o instituto do zoneamento através do Plano Diretor.

Não é difícil de compreender a operacionalização e a onipresente aplicação deste instrumento nas cidades brasileiras, já que se trata de uma ferramenta relativamente simples e efetiva de promover a setorização do território urbano com vistas à regulamentação de uso e ocupação do solo em um contexto que permite a quantificação e a previsibilidade de investimentos nos processos de conversão territorial. Tais dinâmicas possibilitam retorno financeiro das operações de extração da renda fundiária, ancoradas nos processos de expansão urbana. No tocante especificamente à produção da construção para moradia, Silva (2014, p. 40) destaca este aspecto:

> O pressuposto era produzir habitação em escala, como mercadoria, buscando fomentar um mercado em busca de novos modelos, através da criação de produtos para classe média, tendo como meta a maior possibilidade de lucro por empreendimento. É a partir daí, que se configura a capacidade de decisão de execução de um empreendimento em função do cálculo de sua viabilidade econômica.

Ora, a utilização da habitação, do financiamento da casa própria e, do lote urbano enquanto mercadoria de valor agregado é necessário para a realização do lucro e precisa do envolvimento de diversos agentes e redes especializadas, desde o financiamento junto ao sistema bancário e financiadores até a rede de agentes e produtores dos lotes urbanizados e a construção em si. Tais processos têm como resultado uma sobrevalorização da propriedade da terra, reproduzindo padrões de fragmentação socioespacial que denotam privilégios

a certos agentes, acirrando a acumulação do capital fundiário nas redes de relações entre agentes públicos e privados. Já as camadas mais vulneráveis da população estão sujeitas legalmente a dificuldades maiores, quase *kafkianas*, conforme comenta Rolnik (2012, p.92):

> [...] o sistema oficial de financiamento do desenvolvimento urbano jamais reconheceu os instrumentos que não a propriedade plena escriturada em cartório como passíveis de garantir a plena segurança da posse, apesar do ordenamento jurídico afirmar o contrário [...] embora os instrumentos de regularização tenham sido objeto de várias normas, decretos e leis, as ações concretas de regularização são verdadeiras corridas de obstáculos, com processos estendendo-se muitas vezes por décadas.

O crescimento significativo dos núcleos urbanos através da reprodução em escala da moradia e dos novos produtos imobiliários é passível de ser ordenada através da adoção das ferramentas de zoneamento ao direcionar os fluxos de capital em locais específicos. Constata-se que o zoneamento é uma legislação que estabelece uma gradação quali-quantitativa sobre os diferentes espaços, variando a cada localidade, e, muitas vezes, desvinculadas das dinâmicas e processos locais, ao mesmo tempo em que é objeto constante das pressões dos agentes especializados em transformá-lo ao sabor dos movimentos do capital especulativo. Conforme exposto por Silva (2014, p. 07)

> [O] zoneamento continua sendo um dos instrumentos mais difundidos e utilizados no tocante ao controle do uso e ocupação do solo entre os municípios brasileiros mesmo diante das inovações pós-Estatuto da Cidade [...] Sua concepção de regulação da forma urbana, construída por meio de um processo cumulativo por mais de um século, utiliza uma matriz de parâmetros urbanísticos com base em critérios de incomodidade de usos e controle da replicabilidade do solo.

Nesse sentido, o conteúdo ideológico do instrumento do zoneamento se torna evidente, pois o seu léxico é dominado por supostos "especialistas" que revestem o conteúdo técnico-social do instrumento como legislação capaz de "ordenar os processos de desenvolvimento urbano" ou "planejar os processos de expansão e crescimento urbanos". Villaça (2005, p. 47,), ao comentar sobre o Rio de Janeiro, pontifica que

> [...] o zoneamento de então não tinha propriamente as finalidades que visassem o "bem comum". Tinha isso sim, clara intenção de proteger as áreas de interesse da minoria dominante – o centro e seus bairros residenciais - da presença de vizinhos que pudessem representar incômodo, constrangimento e desvalorização imobiliária.

Ainda que a instituição do zoneamento seja um dos principais determinantes da localização no território dos usos e ocupação do espaço, ele abriga também outro condicionante vital para o paradigma de planejamento urbano proposto pelo Plano Diretor. Enquanto o zoneamento regula onde e o que se pode construir na cidade, a utilização do referencial do "Índice Construtivo" (IC) é responsável por indicar a quantidade ou a intensidade da ocupação dos imóveis localizados nas distintas zonas.

Este índice passou a ser o catalisador dos debates, conflitos, acordos e contradições acerca do PD e da aplicação dos potenciais construtivos. Villaça (2005, p. 47) pontua que "[A] partir de 1956 foi introduzida uma novidade que provocou enorme aumento do interesse do setor imobiliário no Zoneamento [que passou a] regular não apenas o uso do solo [...], mas também a 'intensidade' com que o solo poderia ser utilizado."

A criação e a disseminação do IC como elemento determinante nas projeções de retorno financeiro dos investimentos imobiliários denotam a sinergia desterritorializada do espaço como mercadoria e se torna elemento essencial no debate entre os agentes especializados sobre a "intensidade de utilização do solo urbano", sendo medida por um índice numérico, que não guarda quaisquer relações com o território, definido geralmente de maneira negociada ou consensual entre agentes públicos e privados.

Outra implicação dessa sinergia desterritorializada é, na medida em que a mercadoria lote/construção se encontra hipervalorizada, orientando até mesmo os discursos sobre o "desenvolvimento da cidade", essa interação passar a envolver interesses específicos que mesclam objetivos e ações públicas e privadas em um contexto que acaba por influenciar não somente o ordenamento das leis, mas também as políticas urbanas locais em particular e parte do jogo de poder das políticas partidárias no geral.

A disseminação da utilização dos PD no território nacional e a centralidade da utilização do IC são fator homogeneizante na interface entre as empresas privadas e o Estado na gestão territorial. Silva (2014, p. 23,) destaca:

> Em geral, as leis de uso e ocupação do solo – regidas basicamente pela definição de índices urbanísticos e categorias de uso –, são o que de fato é aplicado pelas administrações municipais, regulando quase exclusivamente a atuação do setor privado de construção de média e alta renda.

A maneira simplista como o IC é conceituado e aplicado em todo o território nacional, através dos planos diretores, fica evidenciada quando comparado com a acepção geral que os termos "índices" e "indicadores" denotam em seu aspecto atual. Grosso modo, na atual conjuntura, índices e indicadores são assim descritos por Magalhães Júnior (2007) e Januzzi, (2009):

> Indicadores são modelos simplificados da realidade com a capacidade de facilitar a compreensão dos fenômenos, eventos ou percepções, de modo a aumentar a capacidade de comunicação de dados brutos e de adaptar as informações à linguagem e aos interesses dos diferentes atores sociais. Para os gestores, são ferramentas essenciais ao processo de tomadas de decisões e para a sociedade são instrumentos importantes para o controle social. Não são elementos explicativos ou descritivos, mas informações pontuais no tempo e no espaço, cuja integração e evolução permitem o acompanhamento dinâmico da realidade.
>
> Uma das maneiras de agregar um conjunto de indicadores e facilitar sua comunicabilidade em virtude do grande número de dados e informações disponíveis é a construção de outras formas de obter medidas-síntese, como os indicadores compostos ou os índices. Os índices são elaborados mediante a agregação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma dimensão, ou a diferentes dimensões, da realidade.

Figura 01. 'Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável'. Fonte: Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – FNP/ONU 2015

A sistematização, a compreensão, a comunicabilidade e o intercâmbio no trato e na composição de informações dotam um sistema de índices e indicadores com características mais sofisticadas de apreensão das distintas dinâmicas de urbanização, permitindo a implementação não apenas de um monitoramento mais abrangente e dinâmico dos processos de expansão urbana. Também possibilitam a emergência de um novo paradigma de planejamento urbano orientado às características especificas de cada local (Figura 01).

A adoção do instrumento do zoneamento como ferramenta de organização do tecido urbano possibilitou também a homogeneização, em nível municipal, da interface de regulação do fluxo de capital entre as empresas privadas através da utilização desterritorializada do IC como elemento que solapa, sobrepõe e, ao mesmo tempo, dota de um aparente caráter "técnico-científico" as práticas e dinâmicas de urbanização.

Para que os objetivos dos planos diretores se coadunem com os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade em seus aspectos conceituais mais

inclusivos, democráticos e sustentáveis, é necessário, portanto, um contramovimento em relação às forças de mercado e ingerências do Estado, que se dedicam exclusivamente a manipular estes dois instrumentos – o Índice Construtivo e o Zoneamento.

3. As Instâncias da "Participação Popular" nos Planos diretores

Outro aspecto estrutural do *status quo* de assimilação do EC como modelo normativo da regulamentação do ordenamento territorial nas cidades, do ponto de vista institucional, é a adoção de um modelo que acabou por consagrar um outro tipo de homogeneização da *práxis*, que desconsidera os conteúdos técnico-geográficos locais: a instituição das "Audiências Públicas" e as estratégias de comunicação e engajamento (ou não) dos cidadãos em relação às políticas públicas de urbanização.

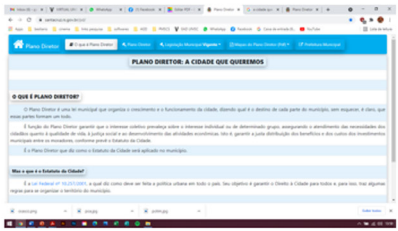
No âmbito da gerência estatal sob a tutela dos municípios, o corpo técnico e os trâmites processuais dificilmente se encontram em condições de aprofundar os debates e qualificar a obtenção de dados e estratégias de inclusão popular nos processos decisórios acerca do planejamento urbano.

O exemplo da adoção indiscriminada do slogan "A cidade que queremos" (Figura 02) é um exemplo de como tal estratégia de planejamento foi adotada pelo universo dos municípios brasileiros como forma de se adequar à legislação federal, mas sem aprofundar o conteúdo local que tal abordagem implica.

A participação popular, inclusiva e democrática é um dos objetivos essenciais da aplicação do EC tanto na elaboração dos planos diretores quanto na sua aplicação e no seu monitoramento. O grande desafio para que as comunidades participem de maneira organizada e propositiva é justamente lograr êxito, não somente em mobilizar a população, mas também fazer com que os cidadãos tenham condições de compreender e apreender os conteúdos programáticos dos planos.

No entanto, o que ocorre é que mesmo o corpo técnico da municipalidade, na maioria das vezes, não está preparado (ou não tem interesse) em realizar essa mobilização e organização. São regra audiências públicas esvaziadas ou, como ocorre geralmente, frequentadas somente por agentes especializados em manipular esse instrumental e atuar de maneira pontual em aspectos do PD que possam lhes favorecer com as alterações na legislação. Mas este não é, de maneira alguma, o objetivo pretendido pelo EC, como Rolnik (2003, p. 233) exemplifica:

> Isto é uma prova concreta de que o Plano tem quer ser participativo, desde o chamado diagnóstico, desde o processo de leitura [...] A leitura da cidade que enxerga os conflitos, os potenciais, as oportunidades, as vulnerabilidades, tem que ser participativa desde o começo, porque a leitura comunitária, evidentemente, enxerga coisas diferentes da leitura técnica, e estas duas coisas são muito importantes de se encontrar [...] O Plano não é uma peça técnica e retórica. Se ele tem relação com a dinâmica real, ele tem que partir da luta da dinâmica real, para, hoje, a partir dele, estabelecer uma estratégia de cidade.



a) Interface digital pública do PD 2019 Santa Cruz do Sul

b) Material de divulgação Potim, SP

c) Material de divulgação Osasco, SP

d) Material de divulgação Porto Alegre, RS

Figura 02. Mosaico 'A Cidade que Queremos'. Fonte: Elaborado pelo Autor: Mosaico peças de divulgação dos Planos Diretores em distintas cidades

No caso de Santa Cruz do Sul, o texto do Plano Diretor aborda o tema das Audiências Públicas de maneira detalhada, ao menos no enunciado da lei, em consonância com o EC:

> **DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**. De acordo com os **princípios fundamentais** da Constituição Federal e **diretrizes do Estatuto da Cidade**, o Plano Diretor **assegura a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, na perspectiva da formulação, implementação, gestão participativa, fiscalização e controle social**, mediante os seguintes instrumentos:
> I. Conselho Municipal de Planejamento Urbano – COMPUR;

> II. debates, audiências e consultas públicas;
> III. conferências;
> IV. projetos e programas específicos; e
> V. iniciativa popular de projetos de lei (Santa Cruz do Sul, 2019, grifo meu).

Observa-se, no entanto, que, dos 5 incisos propostos na lei, somente o I e II foram efetivamente implementados, sendo que o COMPUR foi seriamente desfigurado ao final do ano de 2023. E as audiências públicas, conforme já mencionado, foram realizadas, mas de maneira protocolar e sem participação representativa da população.

A adoção indiscriminada do *slogan* proposto pelo EC, sem que os conteúdos programáticos e a adaptação às realidades locais sejam levados em consideração nas dinâmicas de participação popular nos processos de tomada de decisão do planejamento urbano acabam por homogeneizar as estratégias de (re)produção dos processos de elaboração dos planos ao mesmo tempo em que dilui as particularidades e a importância destes processos. Ou seja, mesmo contempladas em lei, estas práticas acabam por não levar em consideração as características locais e falham ao incluir a população nas instâncias decisórias ao usar peças de publicidade e estratégias de *marketing* político que não se realizam de fato.

Outro fator importante a ser considerado é em relação às relações políticas apresentadas, não somente na interação entre os gestores públicos e privados, mas também na elaboração, montagem e composição dos Conselhos Municipais e demais instâncias de participação técnica e popular. Ainda que o EC traga a figura dos conselhos municipais como inovadores na leitura da realidade e na construção coletiva dos planos, também nestes espaços "estão presentes e vigorosos o clientelismo e uma espécie de neocorporativismo, renovando com a entrada de novos atores, as velhas gramáticas que estruturam as relações políticas no país" (Rolnik, 2012, p. 94).

Dessa maneira, rotineiramente, tais disposições acabam por fortalecer as relações historicamente existentes, esvaziando o caráter inclusivo e beneficiando somente os mesmos agentes de sempre, ainda que com o objetivo de fomentar a participação democrática, ao recorrer às tradicionais práticas políticas.

O corpo técnico do município, em consonância com o disposto no Estatuto das Cidades implementou o dispositivo das Audiências Públicas ao longo do processo de revisão do Plano Diretor, inclusive implementando platafor-

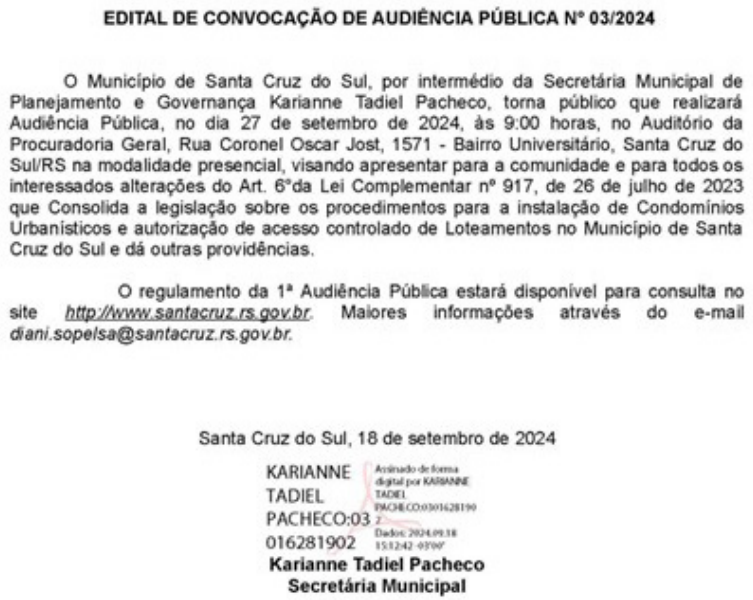
mas digitais de acesso ao conteúdo programático e contemplando a possibilidade de inserção de sugestões no corpo da lei.

Um resumo dos resultados dessa iniciativa pode ser verificado em uma reportagem do principal jornal local às vésperas do início de apreciação do projeto de lei pela instância legislativa. Textualmente a reportagem informa que:

> Os resultados da pesquisa para subsidiar a elaboração do novo Plano Diretor de Santa Cruz do Sul foram divulgados nesta terça-feira, 20, pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Os números foram vinculados no Portal da Prefeitura de Santa Cruz do Sul**, onde também é possível **encontrar atas das audiências públicas e seminários, assim como o diagnóstico preliminar, a legislação pertinente e a primeira parte da redação do projeto de lei** a ser encaminhado à apreciação da Câmara de Vereadores. Ao total, **484 pessoas participaram da pesquisa, que foi realizada pela internet e através de mais de 200 urnas espalhadas por Santa Cruz**. No **período de 2 a 19 de agosto**, moradores responderam questionamentos sobre os mais variados temas de interesse direto da população, como ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade urbana **e também** (sic) **sobre os mecanismos de participação do cidadão no processo de elaboração do novo plano**. (Redação Portal GAZ, 20/12/2016, Santa Cruz do Sul. Disponível em: https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/. Acesso em: 29/09/2024, grifo meu)

A Figura 03 traz um exemplo recente de Edital de Convocação de Audiência Pública (N° 03/2024)[6]. Observe-se que o edital de trata de um ponto bastante específico da legislação, relativo à implementação de condomínios de lotes de acesso controlado e "procedimentos para instalação de condomínios urbanísticos". O edital não foi publicado na imprensa local, sendo o único meio de divulgação utilizado a postagem na página da SEPLAG, dentro do Portal da Prefeitura de SCS.

[6] O Edital em sua íntegra (05 páginas) pode ser acessado em https://www.santacruz.rs.gov.br/secretarias/planejamento-e-governanca.



EDITAL DE CONVOCAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA N° 03/2024

O Município de Santa Cruz do Sul, por intermédio da Secretária Municipal de Planejamento e Governança Karianne Tadiel Pacheco, torna público que realizará Audiência Pública, no dia 27 de setembro de 2024, às 9:00 horas, no Auditório da Procuradoria Geral, Rua Coronel Oscar Jost, 1571 - Bairro Universitário, Santa Cruz do Sul/RS na modalidade presencial, visando apresentar para a comunidade e para todos os interessados alterações do Art. 6°da Lei Complementar nº 917, de 26 de julho de 2023 que Consolida a legislação sobre os procedimentos para a instalação de Condomínios Urbanísticos e autorização de acesso controlado de Loteamentos no Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências.

O regulamento da 1ª Audiência Pública estará disponível para consulta no site *http://www.santacruz.rs.gov.br*. Maiores informações através do e-mail *diani.sopelsa@santacruz.rs.gov.br.*

Santa Cruz do Sul, 18 de setembro de 2024

KARIANNE TADIEL PACHECO:03016281902

Assinado de forma digital por KARIANNE TADIEL PACHECO:03016281902 Dados: 2024.09.18 15:13:42 -03'00'

Karianne Tadiel Pacheco
Secretária Municipal

Figura 03. Exemplo de Edital de Convocação de Audiência Pública. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Governança (SEPLAG) – 2024

Para além da falta de divulgação adequada, ressalte-se novamente o caráter pontual e específico da discussão a ser encetada - no que cabe a pergunta: seria essa questão originada de uma demanda da própria municipalidade ou de algum grupo de agentes específicos da iniciativa privada? No segundo caso, a falta de divulgação mais abrangente poderia ser explicada pelo fato de que tal alteração interesse somente a um grupo de indivíduos diretamente envolvidos nestes tipos de empreendimento.

Por outro lado, o caráter críptico do "Regulamento da Audiência Pública" dá noção de outra dimensão da dificuldade e especificidade da participação popular, uma vez que os termos em que se daria essa contribuição devem se ater a exigências, por exemplo: "Quando as contribuições envolvem sugestões de inclusão ou alteração, deverão ser fundamentadas e justificadas, acompanhadas de texto contendo propostas alternativas e substitutivas".[7]

Obviamente um conjunto de regramentos tão específicos e especializados contribui também para desencorajar e dificultar o exercício pleno da

[7] Conforme disposto no Anexo I do Edital de Convocação de Audiência Pública (N° 03/2024)" (REGULAMENTO DA AUDIÊNCIA PÚBLICA N° 03/2024)

participação popular democrática. Nesse sentido, Villaça (2005, p. 52) é categórico:

> Os debates e audiências públicas sobre o Plano Diretor e sobre os Planos Regionais representaram, sem dúvida, um aprimoramento democrático no debate público de leis importantes (ou supostamente importantes) no país. Nesse sentido, houve avanço. Entretanto esse avanço foi restrito a uma parcela tão pequena da população e a uma parcela tão restrita da cidade, que a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria.

Afinal, considerando-se um universo de 130 mil habitantes no município, a participação de menos de 500 pessoas nos meios disponibilizados de consulta pode ser praticamente desconsiderada em termos representativos, o que denota, além da relativa incapacidade do agente público em coordenar um expediente complexo como esse, também a estratégia desse mesmo agente em adotar de maneira apenas protocolar esse tipo de instrumento.

O propósito disso é cumprir a obrigação legal, legitimar alterações no PD que, de qualquer maneira, carecem de representatividade e demonstram inequivocamente o descolamento da agenda dos gestores de ocasião em relação não somente ao espírito da lei proposto pelo Estatuto das Cidades e diretrizes constantes na Nova Agenda Urbana, mas também em relação às distintas realidades e dinâmicas complexas tão presentes nos processos de urbanização.

Considerações Finais e Apontamentos

Apesar dos grandes avanços verificados ao longo das últimas quatro décadas, com a implementação de políticas e práticas socialmente mais inclusivas nos campos do planejamento urbano – consignadas, no caso brasileiro, principalmente na efetivação do Estatuto das Cidades de 2001 e na elaboração dos Planos Diretores municipais –, o que se verifica é que tais iniciativas se encontram em um momento de crise estrutural, já que tais ferramentas estão cooptadas e instrumentalizadas por grupos específicos, historicamente mais aptos a dispor e intervir nestes mecanismos de produção e gestão urbanas. Trata-se de uma crise de coerência conceitual e prática – uma crise cognitiva conceitualmente e política na prática– que coloca em xeque o atual paradigma de planejamento e até mesmo antagoniza os objetivos originalmente

almejados por estes instrumentos. No caso de Santa Cruz do Sul, esta crise é evidenciada pelo "oligopólio público-privado" existente entre os grupos privados produtores do espaço urbano e as instituições públicas representadas pelo Estado e evidencia ao menos três facetas principais:

- É uma crise de representatividade, em que pese os avanços obtidos em relação à questão urbana desde a redemocratização, concretizados no Estatuto das Cidades e no Plano Diretor. Mas são instrumentos que ainda não foram capazes de integrar os diversos grupos sociais no cerne dos movimentos decisórios, considerando que as instâncias de debate e tomada de decisão se encontram em poder de grupos especializados, públicos e privados
- É uma crise de legitimidade, na medida em que tais ferramentas são malsucedidas em integrar os cidadãos nos processos de debate, reflexão e tomada de decisão conforme previsto na legislação, ainda que os ritos legais sejam ordinariamente cumpridos e ratificados pelas distintas esferas administrativas, jurídicas e políticas. Em um contexto em que estas instâncias político-administrativas são cooptadas, absorvidas por grupos e agentes especializados, concentrando poder e detendo a primazia sobre os lucros oriundos das dinâmicas de urbanização, a legitimidade do processo todo resta comprometida.
- É, por fim, uma crise de efetividade, tendo em vista que a utilização destes instrumentos de gestão territorial acabou contribuindo para os processos de fragmentação e segregação socioespacial, concentração de renda, desequilíbrios ambientais e toda sorte de desvios conceituais e práticos dos princípios orientadores e das conquistas civis que estes instrumentos representavam.

Ainda que conceitual e textualmente o Estatuto da Cidade prove ser um documento sofisticado e abrangente, antecipando os princípios norteadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana 2030 da ONU, verifica-se que a sua principal ferramenta de efetivação e aplicação na escala municipal, o Plano Diretor, encontra-se instrumentalizado e cooptado, tanto por agentes públicos quanto privados, de tal maneira que, ao final e ao cabo, este instrumento apresenta resultados antagônicos ao pretendido pelos marcos legais originais nos processos de urbanização.

Contemporaneamente, conceitos como “Cidades Inteligentes” ou “Cidades Responsivas” tornaram-se uma espécie de novo mantra em relação aos paradigmas de planejamento urbano. Essa expressões conceituam aquelas cidades que se adaptam às necessidades e demandas de seus habitantes, às mudanças ambientais e sociais, “projetadas” (*sic*) considerando aspectos como mobilidade, eficiência energética, uso “inteligente” de tecnologia, promoção de comunidades saudáveis, inclusivas através do emprego de índices e indicadores para monitoramento em “tempo real” das intercorrências urbanas. Entretanto, tanto nessa nova onda quanto em relação a pressupostos já estabelecidos há mais de duas décadas pelo EC, o desafio conjuntural permanece: a extrema dificuldade de realizar a transição dos conceitos para a *práxis* urbana e a falta de estratégias para coibir a cooptação de quaisquer arcabouços institucionais por agentes especializados e a exclusão automática dos mecanismos e institutos de representação e inclusão democrática e popular nos processos e dinâmicas de urbanização.

Referências

JANNUZZI, P. M. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Alínea; 2009.

MAGALHÃES JÚNIOR, A. Pereira. **Indicadores Ambientais e Recursos Hídricos. Realidade e Perspectiva para o Brasil a partir da Experiência Francesa**. São Paulo, Bertrand Brasil, 2007.

ONU. HABITAT III – Nova Agenda Urbana 2019 Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (ONU-Habitat). Disponível em: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em: 29/09/2024

PMSCS. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DO SUL. **Lei Complementar 563 de 22 de julho de 2013.** Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 2013. Disponível em: https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-563-22-07-2013. Acesso em: 29/09/2024

_____. **Lei Complementar 390 de 02 de julho de 2008.** Prefeitura Municipal de Santa Cruz do Sul, 2008. Disponível em: https://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-no-390-02-07-2008-15506/texto:-compilado. Acesso em: 29/09/2024

ROLNIK, Raquel. Estatuto Da Cidade – Política Urbana Democrático-Participativa. Palestra. Núcleo de Estudos em Serviço Social e Organização Popular (NESSOP). Projeto *II Fórum da Cidade: O Serviço Social e o processo de mobili-*

zação sócio popular comunitária. KATÁLYSIS. Florianópolis, v.6, n. 2, jul/dez 2003.

ROLNIK, Raquel. Dez Anos do Estatuto da Cidade: das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. Leituras da cidade. Ana Clara Torres Ribeiro, Lilian Fessler Vaz, Maria Lais Pereira da Silva (org.). Rio de Janeiro: Letra Capital, ANPUR, 2012.

SILVA, J. R. F. Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. 297 f. Dissertação Mestrado - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

VILLAÇA, Flávio. *O Espaço Intra-Urbano no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP, 2000, p. 360.

VILLAÇA, Flávio. A segregação e a estruturação do espaço intra-urbano: o caso do Recife (2001). Disponível em: *www.flaviovillaca. arq.br.* Acesso em: 15 fev. 2007.

VILLAÇA, Fábio. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. *VII Encontro Nacional da ANPUR (1997).* Disponível em: www. flaviovillaca.arq. br. Acesso em: 15 fev. 2007.

O saber-fazer de mulheres agricultoras familiares no contexto da região do Vale do Rio Pardo-RS-Brasil

Verenice Zanchi

Neste estudo, propõe-se uma análise das atividades desempenhadas pelas mulheres nas propriedades de agricultura familiar no Vale do Rio Pardo, especialmente as que compõem a Rota Germânica do Rio Pardinho e o Roteiro Caminhos da Imigração. Trata-se de uma região colonizada por imigrantes europeus ao longo do século XIX, na qual a agricultura familiar destaca-se como importante segmento social. A pesquisa respalda-se nos estudos de gênero, partindo da compreensão de que gênero é uma categoria analítica e carece de uma abordagem qualitativa, devendo ser entendido como intrínseco às relações sociais e atravessado por jogos de poder.

O trabalho empírico realizado nas pequenas propriedades teve como objetivo entender o contexto das ações desempenhadas pelas agricultoras, compreendendo de maneira aprofundada suas contribuições, não somente para o contexto doméstico, mas também para a manutenção da propriedade, que, associada à agroecologia, contribui para o desenvolvimento da região em análise.

A metodologia que orienta este artigo foi pautada na abordagem dialética, que aponta para a uma concepção crítica do mundo, em que teoria e método encontram-se na dimensão teórica e permitem a interpretação de uma determinada realidade posta. As técnicas utilizadas foram a pesquisa biblio-

gráfica e documental. Foram realizadas, ainda, seis entrevistas em profundidade em propriedades do Município de Santa Cruz do Sul, que tiveram como ponto central analisar as falas das mulheres, seu cotidiano, suas relações e sua compreensão sobre o rural.

Ademais, é importante considerar que as propriedades se encontram inseridas em roteiros turísticos, portanto, tentou-se evidenciar as práticas diárias insertas no dia a dia das agricultoras e como ele é afetado, modificado e atravessado por contradições a partir das transformações realizadas no rural. As propriedades em estudo possuem a presença, além do turismo rural, de diversas atividades agrícolas, como a produção leiteira, a produção agropecuária, entre outros.

Destaca-se que, diante da presença do turismo rural, o alimento e o artesanato foram ressignificados por estas mulheres e detêm um papel importante na composição da renda familiar, em que pese a forte presença do patriarcalismo e o reforço de estereótipos como a não valorização do trabalho doméstico, basicamente realizado pelas mulheres. A negação, e até mesmo o desconhecimento da importância desse trabalho, faz com que o papel da mulher na manutenção da segurança alimentar, da sustentabilidade e do desenvolvimento regional seja invisibilizado.

A divisão sexual do trabalho também influi para a perpetuação de estereótipos e de modelos culturais que colocam a mulher em subalternidade em relação ao homem. Consequentemente, o saber-fazer das mulheres camponesas é minimizado e até mesmo ignorado. Logo, a pesquisa demonstra as inúmeras contribuições das mulheres agricultoras familiares para o desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo, embasando um entendimento sobre as práticas diárias e seus saberes.

O artigo está dividido em mais três seções, além da introdução e das considerações finais. Na segunda seção, é realizada uma discussão sobre o desenvolvimento regional, a agricultura familiar e quais os esforços dessas famílias para permanecerem em suas propriedades, assim como uma breve caracterização dessa região – o Vale do Rio Pardo. Na terceira seção, as questões de gênero são analisadas sob o prisma da mulher agricultora familiar. Na quarta seção, são analisados os dados coletados e o material das entrevistas, que revelam a representatividade do trabalho das mulheres na composição da renda da propriedade, bem como o sentimento de união familiar, observado após o desenvolvimento da atividade turística nas propriedades.

1. Desenvolvimento regional a partir da agricultura familiar

Inicialmente, cabe destacar que se entende o desenvolvimento regional a partir da concepção de desenvolvimento de Sen (2000, p. 10), que afirma que "o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente". Nessa perspectiva, os atores estão ativamente envolvidos na configuração de seu próprio destino e participam de processos democráticos e de debates políticos na condição de "agentes", decidindo onde as verbas serão alocadas. Essa participação faz parte dessa liberdade defendida por Sen (2000).

No Brasil, o debate sobre o desenvolvimento regional ressurge a partir dos anos 1990, enfatizando, num primeiro momento, o local como "locus" privilegiado para a promoção de ações em prol do desenvolvimento. Mas, a partir dos anos 2000, passa a se destacar a ênfase no regional, que, segundo Benko (1999, p. 288), implica "[...] uma estratégia de diversificação e de enriquecimento das atividades sobre um dado território com base na mobilização de seus recursos (naturais, humanos e econômicos) e de suas energias".

Para Boisier (1996), o desenvolvimento de um território organizado depende da existência, interação e articulação de seis elementos: atores, instituições, cultura, procedimentos, recursos e entorno, dos quais depende o sucesso ou o fracasso da região.

Nesse sentido, Brandão (2004, p. 70) afirma que o desenvolvimento é um processo resultante de variadas e complexas interações sociais e que

> [...] esse processo deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando a sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas e emancipatórias, envolvendo, portanto, tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazo.

No contexto do desenvolvimento regional, o turismo rural tem contribuído como alternativa de enfrentamento às adversidades econômicas, principalmente na Agricultura Familiar[1], sendo estes os sujeitos contemplados

[1] Para mais ver: https://www.gov.br/mda/pt-br. Acesso em 09 jul. 2018.

pela Lei 11.326/06. Essa lei reconhece a agricultura familiar como segmento produtivo e representa um novo marco para as políticas públicas destinadas ao desenvolvimento rural, desde a fase de elaboração até a implementação, execução e gestão de recursos. Estabelece como parâmetro o agricultor ou agricultora familiar que não tenha propriedade maior do que quatro módulos fiscais, que utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu empreendimento, que tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento, entre outros. Também foram acrescentados os silvicultores, aquicultores, extrativistas artesanais, pescadores artesanais, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, todos contemplados pela Lei nº 12.512, de 2011.

Cabe destacar que o desenvolvimento da região do Vale do Rio Pardo está alicerçado na agricultura familiar desenvolvida em pequenas propriedades, característica herdada da época da colonização por imigrantes europeus, ao longo do século XIX, e devido às peculiaridades geográficas locais. Contudo, essas famílias vêm enfrentando dificuldades, inicialmente decorrentes do processo de mecanização da produção, mais precisamente da Política de Crédito Agrícola brasileira das décadas de 1970 e 1980, a qual estava direcionada a atender médios e grandes produtores. Conforme Schneider (1999) e Silva e Campanhola (2000), os impactos negativos dessas políticas ainda podem ser encontrados em muitos municípios do Estado do Rio Grande do Sul.

Para mitigar tais impactos, na década de 1990, foi promovido um debate sobre o turismo, entre governo, iniciativa privada, academia e sociedade, do qual resultaram iniciativas públicas para o setor. O Plano Nacional de Municipalização do Turismo – PNMT é uma das iniciativas que têm como objetivo melhorar o produto turístico em âmbito municipal (Beni, 2006).

Assim, a partir do final da década de 1990, políticas públicas, aliadas a interesses de proprietários rurais familiares, passaram a promover o turismo na região do Vale do Rio Pardo com o intuito de contribuir com o seu desenvolvimento, ou seja, contribuir para a redução do desemprego, do êxodo e do despovoamento das áreas rurais, as quais têm o cultivo do tabaco como principal atividade econômica. Essa produção, por sua vez, gerou uma forte dependência dos agricultores familiares em relação ao Sistema Integrado de Produção, implementado pelas empresas transnacionais do tabaco na região.

> O Vale do Rio Pardo destaca-se com 19,92% de todo o fumo em folha produzido no Brasil (no período de 2008 a 2012). [...]. No caso do Vale do Rio Pardo, pode-se destacar inicialmente a dependência econômica gerada por este sistema, na medida em que a economia dos municípios encontra-se amplamente alicerçada sobre a produção do tabaco. Prova disso é que a participação do tabaco no Valor Bruto da Produção agrícola dos municípios do Vale do Rio Pardo é, em média, de 61,5% (IBGE, 2010), o que caracteriza o tabaco como uma monocultura na região. (Gomes, 2014, p. 17).

Os dados apontados por Gomes (2014) evidenciam o forte vínculo econômico da região com esse segmento, tanto da indústria de beneficiamento da matéria-prima quanto da indústria cigarreira. Cabe destacar que existe certo consenso na região, fomentado pela indústria, pelos políticos e pela mídia, de que a atividade econômica mais rentável para a agricultura familiar é a produção do tabaco.

Para além desse senso comum, o turismo rural se apresenta como uma oportunidade interessante de diversificação de renda nas propriedades familiares. No contexto de desenvolvimento regional, a atividade turística gera a circulação de divisas entre uma região e outra (BeniI, 2002). Entretanto, essa atividade surge para os agricultores familiares não só como uma possibilidade de trabalho e renda, mas como uma oportunidade de viver melhor.

Assim, a diversificação de atividades nas pequenas propriedades rurais tem contribuído para o aumento e a redistribuição da renda entre os membros do núcleo familiar, inclusive, para a preservação do meio ambiente, por meio do uso sustentável da terra.

Cabe destacar que os agricultores familiares que têm diversificado econômica e produtivamente suas propriedades por meio da atividade turística optaram por reduzir, ou mesmo eliminar, o cultivo do tabaco, com o objetivo de viver melhor. Sen (2000) considera que a diversificação contribui para a redução da dependência das famílias de uma única cultura e tem grandes chances de melhorar a renda familiar. Para Almeida e Riedl (1998), o turismo rural, como atividade de diversificação da propriedade, impõe-se contra os alicerces tradicionais da agricultura, que subjugam a produção que está exposta ao risco, às incertezas e à exaustão.

Segundo Cristóvão (2002, p. 81), o desenvolvimento rural está ligado à diversificação e ao "[...] reconhecimento de que o espaço rural é bem mais do que um simples fornecedor de matérias-primas", mas, no fundo, um es-

paço multifuncional. Perceber o espaço rural como um lugar multifuncional implica, ainda, valorizar seus recursos e reconhecer seu potencial endógeno (Cristóvão, 2002). Blos (2000) aponta para desenvolvimento do turismo rural como alternativa para gerar melhoria da qualidade de vida, produção econômica e serviços.

2. Refletindo sobre gênero a partir das Agricultoras Familiares

Primordialmente, ressalta-se que este artigo não tem a intenção de revisar detalhadamente conceitos de gênero que já são amplamente debatidos no ambiente acadêmico, nem mesmo discutir estes conceitos em sua essência. Ao contrário, busca-se demonstrar quais desses conceitos foram apropriados para uma melhor compreensão da abordagem de gênero nos estudos rurais. Entende-se que a diversidade é um elemento importante para a compreensão da construção do espaço rural não normativo, além de elemento fundamental para o entendimento das particularidades intrínsecas a ele. Dessa forma, o trabalho é carregado de um olhar crítico para aquilo que é socialmente construído como natural para a mulher e para o lugar que ela, em tese, deveria ocupar na sociedade. Indo além, considera-se ainda de que forma essa construção social influencia na produção do espaço rural, tendo em vista que essa produção se dá diante de relações sociais que se reproduzem e são contingenciadas, mas também tensionadas e reconfiguradas a partir de diferentes realidades.

No que se refere às mulheres agricultoras, tanto o trabalho quanto a sua própria condição, foram historicamente marginalizados, isso porque, de acordo com Perrot (2005, p. 11), "as mulheres agricultoras ou artesãs, cujo papel econômico era considerável, não são recenseadas, e seu trabalho, confundido com as tarefas domésticas e auxiliares. Torna-se, assim, invisível". Isso aponta para outra questão importante: as relações de gênero são construídas social, cultural e historicamente, e mais, segundo Scott (1995, p.26), "gênero deve ser visto como elemento constitutivo das relações sociais, baseadas em diferenças percebidas entre os sexos, e como sendo um modo básico de significar relações de poder".

Logo, tanto por meio de literatura, como é o caso de Hernández (2009), quanto por meio das práticas sociais identificadas nas propriedades visitadas, o que se percebeu foi uma forte reprodução de estereótipos, que designam ao homem os afazeres da produção e, à mulher, as questões relacionadas à vida

doméstica e ao lar, dando maior importância ao trabalho realizado pelos homens. Nesse sentido, Souza, Vergutz e Costa (2017, p. 113) afirmam que

> [...] as percepções das famílias e das jovens refletem o imaginário sociocultural construído historicamente pela humanidade sobre as mulheres. Ou seja, a mulher compreendida apenas no aspecto biológico e fisiológico, na perspectiva sexual, com comportamentos predestinados e naturalizados a partir de uma condição moral. E outro aspecto relacionado à desvalorização do trabalho feminino, no contexto da agricultura e da sua sabedoria, é a conotação do trabalho feminino como "ocupação" ou como complementaridade, menos valorizados socialmente para o mercado e sendo, portanto, caracterizado como ajuda já que o conceito de trabalho socialmente relaciona-se aos aspectos da produção, com geração direta de renda e, dessa forma, os cuidados da vida humana, de pequenos animais, de plantas medicinais, entre outros aparecem pela aparência da ajuda, do apoio.

É necessária uma superação desses estereótipos, especialmente porque, em se tratando das mulheres, a tomada de consciência em relação à discriminação de gênero permite uma alteração na própria imagem e nos próprios sentimentos, tanto de inferioridade quanto de impotência, permitindo assim uma autonomia. "O aumento da autoconfiança, a abertura para as mudanças e a ação para promovê-las são, assim, inseparáveis" (Gouveia, Ismael e Camino, 2008, p. 83).

3. O saber-fazer das mulheres: a oferta de alimentos e artesanato

Dentre os roteiros de turismo rural identificados na região do Vale do Rio Pardo, esta pesquisa se detém em dois: a Rota Germânica do Rio Pardinho e o Roteiro Caminhos da Imigração. A Rota Germânica de Rio Pardinho foi lançada em 26 de junho de 1998. Tem como finalidade manter a tradição por meio da preservação dos hábitos e costumes originais dos colonizadores do século XIX, da arquitetura, da gastronomia e do artesanato. A vida tipicamente colonial, ou seja, a oportunidade de convívio com as famílias, acompanhando o seu dia a dia nas propriedades, as belas paisagens, formadas por um conjunto de rios e vales, os cafés coloniais, as pousadas, os restaurantes e as lojas de artesanato fazem parte do rol de atrativos oferecidos aos turistas.

A Rota Germânica de Rio Pardinho contava, em 2018, com 17 atrativos,

sendo oito no Município de Santa Cruz do Sul: Cervejaria Heilige, Barragem Lago Dourado, Mosteiro da Santíssima Trindade, Igreja Imigrante, Cucas Gressler, Salão Waechter, Basteleihaus – Casa de Trabalhos Manuais – e Restaurante Vale Verde, e nove em Sinimbu: Arte Haus, Igreja Nossa Senhora da Glória, Artesanato Sinimbu, Quiosque, Floricultura Wendland, Gruta Nossa Senhora de Lurdes, Igreja Evangélica de Sinimbu, Agroindústria Panke e RPPN Unisc – Reserva Particular do Patrimônio Natural.

A Basteleihaus (casa de trabalhos manuais) e a Artehaus (casa de arte) trabalham com artesanato sustentável, utilizando sementes, palha de milho, latas e outros materiais reciclados para a confecção das peças. Cabe destacar que a família responsável pela Artehaus reduziu o plantio de tabaco após a implementação da atividade turística.

A família Panke, após a instalação da agroindústria na propriedade e posterior entrada no roteiro, parou a produção de tabaco e, atualmente, produz e comercializa os mais diversos tipos de cucas, tortas, bolos e pães.

Também a família proprietária da Cucas Gressler, que comercializa cucas e produtos coloniais como: schmier, linguiça, tortas, rocamboles, bolachas, pão caseiro, entre outros produtos da gastronomia típica alemã, parou a produção de tabaco.

O Roteiro Caminhos da Imigração, inaugurado em 19 de fevereiro de 2000, tem por objetivo manter a tradição, a arquitetura, a gastronomia e o artesanato característicos da colonização alemã do século XIX. Está localizado entre os distritos de Boa Vista e de Linha Santa Cruz, ambos no Município de Santa Cruz do Sul. Vinte atrativos compõem o roteiro: Aeroporto Luiz Beck da Silva, Cooperativa Agrícola Linha Santa Cruz, Residência de José Germano Frantz, Casa Comercial e Salão de Bailes Frantz – Associação de Damas, Capril Boa Vista, Casa em estilo enxaimel, Cemitério Evangélico de Alto Linha Santa Cruz, Centro Esportivo Recreativo Cultural Chácara Bauermann, Centro Histórico de Boa Vista, Cruz dos Assmann, Escola Estadual Professor Affonso Pedro Rabuske, Família Fritz e Frida, Igreja Evangélica de Confissão Luterana do Brasil de Linha Andrade Neves, Igreja Evangélica de Alto Linha Santa Cruz, Local da primeira missa, Mirante de Boa Vista, Paróquia Santos Mártires das Missões de Linha Santa Cruz, Pousada Camponesa, Rua José Germano Frantz, Sítio 7 Águas.

Nesse roteiro, destaca-se a propriedade na qual está estabelecida a Pousada Camponesa e a propriedade chamada de Sítio 7 Águas, pois ambas abandonaram completamente o cultivo do tabaco. Na primeira, todo o cultivo da

propriedade está voltado para a produção orgânica. Preservam ainda as fontes naturais de água e a mata nativa, que serve de sombra para as trilhas espalhadas pela propriedade. O segundo mantém uma horta, na qual os visitantes podem "colher e levar". Também conservam as nascentes e parte da mata nativa, principalmente nas margens do rio que recorta a propriedade.

Nos dois roteiros, identificou-se experiências que relacionam o turismo rural com as atividades próprias da agricultura familiar, voltadas para a subsistência e comercialização, portanto, preocupadas ambientalmente com o que produzem e também com os valores culturais passados de geração para geração, os quais estão sendo ressignificados conforme o entendimento desses/as agricultores/as. O turismo rural vem sendo pensado e articulado, seja entre os agricultores familiares, ou entre os poderes públicos e as associações de turismo rural em rotas organizadas, com o objetivo de aproximar as pessoas da realidade da agricultura familiar nas regiões.

Nesse contexto, o alimento e o artesanato vêm exercendo importante papel como atrativos dos roteiros de turismo rural nessa região. As famílias envolvidas na atividade turística, ao ressignificar o alimento e o artesanato, exercem sua capacidade de fazer e de agir. Ressignificar refere-se, aqui, à decisão das famílias de converter o alimento e o artesanato, cujo saber-fazer resulta de tradições transmitidas de geração para geração, em atrativo dos roteiros de Turismo Rural.

O alimento também é uma forma de expressão cultural e identitária, principalmente por seu preparo singular. Para Woortmann (2006), as práticas alimentares, ou seja, a comida, são textos culturais que falam sobre as relações simbólicas estabelecidas pelas famílias. Nas palavras da autora, "a família é uma unidade cultural, um valor central de nossa tradição, ela estabelece uma cadeia de significações que, em sua totalidade, constitui a cultura como universo de representações e de conexões de sentido" (Woortmann, 2006, p. 53).

Assim, "a cultura molda a identidade ao dar sentido à experiência e ao tornar possível optar, entre várias identidades possíveis, por um modo específico de subjetividade [...]" (Woodward, 2012, p. 19). Essa identidade marca,

> [...] o encontro de nosso passado com as relações sociais, culturais e econômicas nas quais vivemos agora [...] a identidade é a intersecção de nossas vidas cotidianas com as relações econômicas e políticas de subordinação e dominação. (Rutherford, 1990, p. 19 apud Woodward, 2012, p. 19).

A memória, aqui, torna-se um componente do sentimento de continuidade de uma família ou comunidade, sendo construída ao longo do tempo e, por conseguinte, formando a sua identidade. Nessa lógica, "o agrupamento de pessoas em torno de organizações comunitárias tende, ao longo do tempo, a gerar um sentimento de pertença e, por conseguinte, uma identidade cultural, comunitária" (Castells, 2003, p. 73), o que aparece nos roteiros de turismo rural, nos quais as famílias se mobilizam e se organizam em prol desse objetivo comum. E é assim que "[...] as comunidades locais, construídas através da ação coletiva e preservadas pela memória coletiva, constituem fontes específicas de identidade" (Castells, 2003, p. 79).

O papel da mulher na preparação do alimento e o seu saber-fazer torna-se um valioso patrimônio imaterial. Nesse sentido, a Entrevistada 2 afirma que possui "cadernos com receitas em alemão". Segundo Flores (2006), esse saber-fazer expressa a cultura local, que, por sua vez, define a identidade desses roteiros. Esse alimento desperta as memórias do turista, trazendo as lembranças de seus antepassados, o que está relacionado à cultura, por meio das representações e conexões de sentido.

Para as famílias participantes dos roteiros, o alimento e o artesanato passam a ser vistos como possibilidade de geração de renda, sendo atividades desempenhadas, essencialmente, pelas mulheres.

A partir da análise do Quadro 1, que apresenta a composição da renda nas propriedades entrevistadas, fica evidente a relevância do trabalho das mulheres nas que adotam o turismo como fonte de renda, pois são elas as responsáveis pelo preparo do alimento, pela confecção do artesanato e pela limpeza e organização dos espaços de hospedagem.

Roteiro	Propriedade	Alimento	Artesanato	Hospe- dagem	Agricultura e Pecuária	Aposenta-doria
Rota Germânica do Rio Pardinho	Propriedade 1	50%			40%	10%
	Propriedade 2		20%			80%
	Propriedade 3	28%			8%	64%
	Propriedade 4	100%				
Roteiro Caminhos da Imigração	Propriedade 5	20%		40%	40%	10%
	Propriedade 6	50%		20%	20%	10%

Quadro 1. Composição da renda na propriedade, por categoria. Fonte: elaborado pela autora, (2018).

Na propriedade 1, as mulheres são responsáveis pela elaboração do alimento que é oferecido como produto turístico, ou seja, 50% da renda, mas também desempenham atividades relacionadas à agricultura, como plantar e colher, conforme a sazonalidade de cada cultivo, e à pecuária e, por fim, a renda auferida com a aposentadoria recebida pela matriarca da família.

Toda a renda da propriedade 2 está alicerçada no artesanato e na aposentadoria das duas mulheres que residem na propriedade, pois, tanto o marido quanto o pai morreram, uma característica observada nas outras propriedades. Os filhos realizam as demais atividades da propriedade, mas, como não residem nela, a renda advinda desse trabalho não foi contabilizada.

Na propriedade 3, a renda advinda do artesanato é inteiramente de responsabilidade da mulher, bem como parte da renda relativa à aposentadoria. Cabe destacar que os 8% da renda relacionada à terra não provém do seu cultivo, mas do seu arrendamento. A propriedade 4 é peculiar, porque 100% dos rendimentos estão atrelados ao alimento e é a mulher quem administra, prepara e vende, sendo que a cunhada ajuda na preparação e o neto na venda.

As propriedades 5 e 6 têm similitudes tanto entre ambas, na composição da renda, quanto com a propriedade 1, com relação ao fato de as mulheres também desempenharem atividades relacionadas à agricultura e à pecuária. A

propriedade 5 se assemelha ainda à propriedade 1 no que tange à renda advinda da aposentadoria, que é recebida pela matriarca da família.

No empreendimento 5, o pai teve problemas de saúde e o turismo "surgiu como alternativa para sair da produção do tabaco. Começou a dar uns problemas no coração, hereditários. Então, pensamos, reunimos a família [...] e nós pensamos assim, turismo é uma boa opção". Também no empreendimento 6, o turismo foi uma das alternativas encontradas para permanecer na propriedade, conforme a entrevistada:

> A diversificação da propriedade em primeiro lugar. Pela necessidade, porque só com agricultura era muito complicado. Porque, problemas de saúde e falta de mão de obra. E assim, a gente tem a localização, a área das terras já é meio em declive, já tem pouca terra aproveitável, então para trabalhar com máquina mecanizada já é bem mais complicado. Então, a gente teve, foi obrigado a procurar uma alternativa ou largar a propriedade e trabalhar no centro. Então surgiu a ida para a Alemanha, na época surgiu essa ideia de poder transformar uma propriedade rural em um ponto turístico.

Nas entrevistas, constatou-se que, em 84% das propriedades, as mulheres não somente são responsáveis pelo alimento, pelo artesanato e pela hospedagem, mas também foram elas que tiveram a iniciativa de diversificar as atividades, inserindo essa alternativa de renda. Cabe destacar que houve apoio recíproco entre as integrantes de um mesmo roteiro.

A importância da mulher como agente no processo de mudança social é apresentada por Sen (2000), sendo reforçada por esta pesquisa, pois são elas as responsáveis por preparar o alimento e atender os turistas. Além disso, cuidam da família e das atividades cotidianas na propriedade.

Nesse contexto, ao oferecer alimento, em outras palavras, decidir agir, elas assumem a responsabilidade de fazer as coisas (Sen, 2000). Dessa forma, as mulheres se libertam da condição de "ajudante", como apresentado por Conte (2014), passando a assumir outros papéis. Saem do que Meyer (2013) chama de "lugar" da mulher (o lar e da sua função: cuidar da casa e da família).

Diante dessa perspectiva, é de extrema importância abordar a questão dos papéis políticos, sociais e econômicos das mulheres, uma vez que, conforme afirma Sen (2000, p. 235), "a condição de agente das mulheres é um dos principais mediadores da mudança econômica e social, e sua determinação e suas consequências relacionam-se estreitamente a muitas das características centrais do processo de desenvolvimento".

Depois do esforço inicial e dos primeiros retornos positivos, a família costuma apoiar e contribuir de alguma forma, quando possível, mas, a maior parte do trabalho é realizado pela mulher. Os motivos variam, mas a necessidade de aumentar a renda é fator comum para todos. Para além da renda, o contato com outras pessoas, no caso, os turistas, aparece nas falas e tem um significado imaterial. Quando questionados sobre como avaliam as mudanças que a atividade turística lhes proporciona, são unânimes ao responder que são positivas.

Ainda com relação às mudanças que a atividade turística tem trazido para a família, a entrevistada 1 afirma que "Através do turismo, da divulgação, apareceram parentes. Se conhece muita cultura diferente."

Segundo a entrevistada 2, "Ajudou bastante, a partir que começamos a participar a gente está mais juntos. Uniu mais a família. Maior integração." No mesmo sentido, a entrevistada 3 destaca que "o contato com outras pessoas ajudou na desinibição". Para a entrevistada 4, "conhecer outras pessoas e o envolvimento com pessoas de fora da comunidade" são as principais vantagens.

A entrevistada 5 infere que

> As pessoas gostam muito de vir aqui, a gente pegou um outro tipo de conhecimento, de atividade que exige tu mostrar os dentes para as pessoas mesmo as vezes dando uma coisa atravessada. A gente ainda não teve grandes retornos financeiros porque a gente tem que investir cada vez mais. Tem que investir muito todo o ano. Circula muita gente aqui, esse é o prazer da gente, que a gente gosta de lidar com pessoas.

A convicção da própria capacidade fica evidente na fala da entrevistada 6, ao afirmar que: "Sou capaz de fazer algo diferente para não depender de fumo." Ela ainda afirma que, após o contato com os turistas, o "bem-estar mudou, é muito bom. Aquele contato com as pessoas, o conhecimento, o bem-estar fica bem melhor. Você tem uma casa bem arrumada, o jardim, mantém o pátio mais em dia."

As entrevistas revelam que a atividade turística desenvolvida por essas mulheres proporciona não só renda e qualidade de vida para o núcleo familiar que reside na propriedade, mas também gera a possibilidade de renda para a extensão deste núcleo, por exemplo, cunhadas, filhas, mães, netos, entre outros, que residem em outras propriedades ou mesmo na cidade, bem como para membros da comunidade.

O impacto na qualidade das relações, no bem-estar dos membros da família e as mudanças advindas com a implementação da atividade turística na propriedade são destacadas pela entrevistada 5, quando afirma que:

> [...] antigamente, no começo a gente não era muito de conversar, agora todo mundo, um pergunta para o outro. Que nem semana passada, me ligou uma firma, daí ela queria saber preço de costelão, a gente faz, a gente tem os cardápios montados, mas não esse do costelão. Eles queriam costelão, então o que eu fiz, eu disse para ela, como a gente trabalha aqui em família, não é só eu, eu tenho que falar com meu pai, com meu irmão, aí eu te passo os valores amanhã. E assim todo mundo se pergunta. Ninguém sai fazendo as coisas, que nem o pai fazia. [...] E agora não, é todo mundo, a gente reúne e conversa até chegar num consenso. Antes não era assim, [...]. Cada um estava na sua.

Ainda, segundo ela, a atividade possibilitou que dois irmãos ficassem na propriedade e que a irmã que saiu pretende voltar quando a estrutura estiver maior.

A qualidade de vida dessas famílias diz respeito ainda à redução da produção de tabaco, um cultivo que demanda altas doses de veneno e causa sérios problemas de saúde àqueles que o aplicam, bem como ao meio ambiente. Além disso, a melhora na qualidade de vida proporcionada pelo turismo vai além da renda, está na possibilidade de ficar com a família e não precisar se deslocar diariamente, percorrendo estradas mal sinalizadas e de difícil acesso.

É importante considerar que o turismo é uma atividade que apresenta entraves e dificuldades por não estar totalmente consolidado nessa região, e porque existem problemas de infraestrutura que dependem do poder público. Outro problema, relatado pelo empreendimento 3, diz respeito a questões com a vigilância sanitária, que "veio e proibiu a venda de produtos dos vizinhos no empreendimento", quando poderia tê-los orientado sobre como deveriam proceder para regularizar a comercialização, uma vez que "o objetivo era o turista vir, conhecer como é uma propriedade rural consumir seu produto e [...]" (Empreendimento 3). Mas não foi possível manter essa meta, porque, enquanto uma secretaria estimula a atividade turística, a outra, a limita por conta da legislação vigente.

> Tinha o empreendimento X lá e ela não podia nem utilizar o leite da vaca do sítio para oferecer para o turista. A fruta não podia tirar do pé para fazer um suco para o turista. Tinha que ser tudo

> da caixinha, do Inmetro, disso, daquilo. É bem assim. Então nós tivemos uma reunião, chamaram o pessoal da vigilância. E lá nos outros lugares tudo pode e aqui nada pode. Ela chegou a chorar para nós uma vez aqui. [...] Então são coisas assim que eu acompanho e eu até levo nas reuniões assim. Que nós até tivemos uma reunião com a vigilância. E aí ela veio lá. Ela teve que fazer teste na Unisc e até nem era esse teste que ela deveria ter feito, sobre a qualidade do leite. Ela deveria ter feito do veterinário sobre a doença da vaca e coisas assim. Então são coisas assim. E lá nos outros lugares eles tiram leite na hora e tomam e aqui nada pode. [...] Eles convocaram o pessoal da vigilância e eles falaram assim. Daí eu comentei, mas sim, e a feira rural? Ah, lá a gente fecha o olho. Então tá. A gente fecha o olho, senão nada seria vendido. Então são políticas públicas, é o interesse do município, aí eles até comentaram que eles foram lá para Gramado e Canela, lá eles fazem o pão na praça, no forno a lenha, tudo ali no ar livre. [...] E aí foi uma questão que tu vês muitas reportagens assim, daí tu questiona às vezes, como é que lá tudo pode. Eles mostram tudo assim, sabe, aí eles pegam. Tinha uma aqui da serra, que eles pegam o leite do vizinho, eles pegam o queijo do vizinho porque, né. E aqui seria tudo só através de indústria que tu poderias usar para oferecer para o turista. Aí tu pega o industrializado que eles botam lá ureia, botam não sei o que que tudo lá dentro, e isso pode ser oferecido para os clientes. Então foi uma questão que eu levantei em uma reunião e eles chamaram a vigilância e aí eu comentei assim, mas, e o pessoal da feira rural, como é que funciona. Aí a resposta foi essa: lá a gente fecha o olho. Porque lá eles vendem linguiça, eles vendem carne. Se tu vais olhar. Eles fazem a sua *schmier*, nem a *schmier* que a gente faz em casa não poderia vender. Tinha que ser uma industrial específica, para oferecer. Aí eu disse, mas quem é que vai oferecer um produto ruim para o turista? Porque tu sempre vais querer que ele venha de volta e traga mais alguém junto (Empreendimento 3).

Esses relatos, carregados de tristeza e frustrações, revelam o desafio dos empreendimentos em permanecerem abertos, bem como a luta para criar uma rede de apoio a fim de consolidar as rotas.

Considerações finais

Percebeu-se que, historicamente, as mulheres tiveram seu saber-fazer subestimado ou até mesmo ignorado. Esse processo inclui, entre outras conse-

quências, a invisibilidade, a falta de autonomia, bem como a baixa autoestima das agricultoras familiares.

Embora muito se tenha avançado no que diz respeito às conquistas das mulheres, especialmente no que se refere ao segmento da agricultura familiar, muitos desafios ainda precisam ser superados, sobretudo ante o avanço do conservadorismo e o desmantelamento de canais úteis às agricultoras, como foi o caso da extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário pelo governo Temer. Outrossim, mesmo com significativas mudanças em favor das mulheres, percebe-se o enraizamento de um pensamento patriarcal, que deslegitima o trabalho feminino e que contribui para manter as mulheres em lugar subalterno.

Ressalta-se que as mulheres são indispensáveis aos processos de manutenção dos saberes populares, dos bancos de sementes crioulas (que atualmente restam ameaçadas pela tramitação no congresso do Projeto de Lei nº 827/2015), pela segurança alimentar, entre outros.

Nesse sentido, mesmo estando o trabalho feminino desvalorizado e invisibilizado e seu saber-fazer minimizado e até mesmo ignorado, esta atividade, notadamente, está atrelada ao turismo, sendo uma das alternativas usadas para diversificar a renda familiar. Estando relacionado à divisão sexual do trabalho, no modelo sexual do trabalho que coloca as mulheres em posição inferior à dos homens, tem-se que o saber-fazer dessas mulheres é fundamental para o desenvolvimento, especialmente para o desenvolvimento da região que foi analisada.

As práticas sociais das mulheres do meio rural adquiriram novas roupagens e contribuíram para dar visibilidade para as agricultoras familiares, além de empoderá-las e dar-lhes autonomia. Isso vai ao encontro do desenvolvimento como liberdade, abordado por Sen (2000), já que se está diante de mulheres de força e de fibra, que conquistaram autonomia e visibilidade e que lutam diariamente por isso.

Foi possível identificar que, com o início das atividades turísticas nas propriedades, as mulheres participam mais das decisões sobre a forma como os recursos serão alocados, na definição de atividades e no consumo da família, pois a renda da sua atividade é significativa e reconhecida. Além disso, as mulheres percebem que o turismo lhes proporciona benefícios imateriais, como a possibilidade de cuidar de si mesmas e dos filhos, o que fortalece os vínculos familiares. As experiências analisadas demonstram que o processo de ressignificação do alimento, a partir da valorização da cultura, da identida-

de da comunidade e do patrimônio arquitetônico, gera emprego e renda, além de abrir um espaço de socialização para as mulheres e os jovens.

A inserção desses agricultores familiares na atividade turística, com a oferta de um alimento ressignificado, carregado de sentido, saberes e valores, contribui para a construção da autonomia, ainda que relativa e interdependente. O sentimento de pertencimento e a autoestima emergem com a valorização dos saberes, conhecimentos e ensinamentos dos antepassados.

Por fim, entende-se que pesquisas que relacionam gênero, espaço rural e desenvolvimento regional são importantes para dar visibilidade a essas mulheres – as agricultoras familiares. O rural e o saber-fazer das mulheres são indispensáveis para o entendimento do mundo, a manutenção das gerações futuras e a segurança alimentar, além de promover o desenvolvimento regional.

Referências

ALMEIDA, J. A.; RIEDL, M. Apresentação. In: ALMEIDA, J. A.; FROEHLICH, J. M.; RIEDL, M. **Turismo Rural e desenvolvimento sustentável**. Santa Maria: UFSM, CCR, 1998.

BENI, M. C. **Política e planejamento de turismo no Brasil**. São Paulo: Aleph, 2006.

_____. **Análise estrutural do turismo**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2002.

BENKO, G. **Economia, espaço e globalização***:* na aurora do século XXI. Tradução: Antônio de Pádua Danesi. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BLOS, W. O turismo rural na transição para um outro modelo de desenvolvimento rural. In: ALMEIDA, J. A.; RIEDL, M. (Org.). **Turismo rural:** ecologia, lazer e desenvolvimento. Bauru – SP, EDUSC, 2000.

BOISIER, S. Em busca do esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, jun. 1996. Disponível em:

http://189.21.130.9/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/135/137. Acesso em: 10 dez. 2016.

BRANDÃO, C. A. Teorias, estratégias e políticas regionais e urbanas recentes: anotações para uma agenda de desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n. 107, p. 57-76, jul./dez., 2004.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Bra-

sília, DF, 25 de julho de 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 19 mar. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006. **Presidência da República**, Brasília, DF, 14 de outubro de 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12512.htm. Acesso em: 20 mar. 2018.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade.** Tradução de Alexandra Lemos e Rita Espanha. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

CONTE, Isaura Isabel. O processo educativo da luta e do trabalho das mulheres: Via Campesina no Brasil, UNORCA/UNMIC e CONAMI no México. 2014. 196 f. **Tese** (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

CRISTÓVÃO, A. Mundo rural: entre as representações (dos urbanos) e os benefícios reais (para os rurais). In: RIEDL, M, ALMEIDA, J. A., Viana, Andyara L. B. (Org.). **Turismo rural:** tendências e sustentabilidade. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2002.

GOMES, A. C. **A operacionalização do mercado institucional de alimentos no contexto do Vale do Rio Pardo**: o caso da cooperativa Leoboqueirense de agricultores familiares. 2014. 132f. Dissertação (Programa de PósGraduação em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

GOUVEIA, R. C.; ISMAEL, E. C.; CAMINO, L. Equidade de gêneros e diversidade sexual: propostas para uma sociedade mais justa. IN: GENTLE, Ivanilda Matias; ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares; GUIMARÃES, Valéria Maria Gomes. **Gênero, diversidade e educação***:* conceituação e práticas de direito e políticas públicas. (Orgs.). João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2008.

HERNÁNDEZ, C. O. **Política de crédito rural com perspectiva de gênero:** um meio de "empoderamento" para as mulheres rurais? 2009. 248f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. 2009.

MEYER, Dagmar Estermann. Gênero e educação: teoria e política. In: LOURO, G. L.; FELIPE, J.; GOELLNER, S. V. (Org.). **Corpo, gênero e sexualidade**: um debate contemporâneo na educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

PERROT, M. **As mulheres ou os silêncios da história.** Bauru: EDUSC, 2005.

SCHNEIDER, S. **Agricultura familiar e industrialização**: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

SCOTT, J. W. "Gênero: uma categoria útil de análise histórica". **Educação & Realidade**. Porto Alegre, vol. 20, nº 2, jul./dez, p. 71-99, 1995.

SEN, A. K**. Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA J. G. da; CAMPANHOLA, C. **O Novo Rural Brasileiro:** Uma Análise Nacional e Regional. Campinas, Embrapa/Unicamp, 2000.

SOUZA, M. B. de; VERGUTZ, C. L. B.; COSTA, J. P. R. A questão de gênero na Escola Família Agrícola de Santa Cruz do Sul: um olhar sobre o estágio de vivência. **Revista Interinstitucional Artes de Educar**. Rio de Janeiro, v. 3 n.1, p. 104-118, 2017.

WOODWARD, Kathryn. Identidade e diferença: uma introdução teórica e conceitual. Tradução de Tomaz Tadeu da Silva. In: SILVA, Tomaz T. da (Org.). Hall, Stuart; Woodward, Kathryn. **Identidade e diferença**: a perspectiva dos estudos culturais. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

WOORTMANN, Klaas A. A. O sentido simbólico das práticas alimentares. In: ARAÚJO, W. M. C.; TENSER, C. M. R. (Org.). **Gastronomia**: cortes & recortes. Brasília, DF: Ed. SENAC, 2006.

A Educação como Agente de Transformação nos Territórios Kaingang

Leonel Piovezana

O texto que se segue retrata a tese "Território Kaingang na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: Territorialidades em Confronto", do PPGDR da UNISC, 2010, com orientação da Professora Doutora Virginia Elisabeta Etges, que aborda o processo de formação do território Kaingang, situado no sudoeste paranaense, oeste catarinense e noroeste riograndense, abrangendo quinze terras indígenas. A pesquisa, iniciada em 2007 e culminando com resultados de desenvolvimento social, educacional, econômico e cultural em 2024, revela como a Educação Básica e Superior, quando implementadas no interior das Terras Indígenas, têm potencial para transformar e fomentar o desenvolvimento socioeconômico, ambiental e cultural. Implementado também pelo Projeto CNPq: Ensino Superior Intercultural Indígena como protagonista para o desenvolvimento educacional, científico, socioeconômico e cultural da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul. Ação: Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 – Faixa A – Grupos Emergentes

A análise das territorialidades em confronto é uma das frentes deste trabalho, levando em consideração os anseios dos agentes indígenas que participam do processo. Confrontamos a formação do território com as intervenções dos governos (municipais, estaduais e federais) e as ações de interesse econômico, educacional e cultural tanto da sociedade indígena quanto da não indígena.

Os dados da pesquisa indicam que os municípios têm exercido um papel mais assistencialista do que proativo na implementação de políticas públicas que visem à melhoria da qualidade de vida das comunidades indígenas. A discrepância entre as benfeitorias realizadas em áreas indígenas e aquelas em áreas não indígenas da região é notável. Assim, buscamos compreender o processo de configuração do território Kaingang ao longo das últimas décadas, enfatizando as relações com a sociedade não indígena.

1. A Educação Superior nas Terras Indígenas

1.1. Introdução

Desde o início desta pesquisa de intervenção, foram criados pelo pesquisador Professor Leonel Piovezana cursos superiores que atendem diretamente às comunidades indígenas, incluindo as Licenciaturas Interculturais Indígena, bem como graduações em Enfermagem e Agronomia. Esses cursos, todos ofertados de forma presencial, têm sido administrados no interior das Terras Indígenas, com professores da Universidade se deslocando até as comunidades. Até o momento (segundo semestre de 2024), mais de 300 egressos já se formaram, e aproximadamente 450 estudantes estão regularmente matriculados, refletindo um comprometimento com a educação que vai além do assistencialismo.

Essa iniciativa representa uma mudança significativa na dinâmica educacional das comunidades Kaingang, pois proporciona acesso ao ensino superior de forma contextualizada, respeitando as particularidades culturais e sociais desses povos. A educação não é apenas um meio de formação acadêmica; é uma ferramenta de empoderamento e autossuficiência, que busca fortalecer a identidade cultural e a autonomia das comunidades.

2. Conflitos e Convivência

A pesquisa também se debruça sobre a caracterização das condições de vida, saúde e educação dos Kaingang, bem como sobre as perspectivas como grupos étnicos diferenciados na região Sul do Brasil. A espacialização das Terras Indígenas em que habitam os Kaingang revela uma realidade de conflitos

territoriais, nos quais os interesses econômicos e a busca por desenvolvimento frequentemente colidem com a preservação de suas culturas e modos de vida.

Os dados qualitativos obtidos em campo, aliados a uma análise quantitativa, permitem vislumbrar uma complexa rede de relações que define as territorialidades dos Kaingang. O uso da Geografia da Percepção, conforme os estudos de Yi-Fu Tuan e Sandra Lencioni, é fundamental para entender como os Kaingang percebem e se relacionam com seu espaço de vida, considerando a conservação dos recursos naturais e a dinâmica de suas territorialidades.

3. Metodologia e Abordagem

A abordagem fenomenológica utilizada na pesquisa permite valorizar as experiências e vivências cotidianas dos Kaingang, reconhecendo a intencionalidade da consciência na relação com o espaço. Esse método nos ajuda a compreender não apenas a realidade objetiva, mas também as dimensões subjetivas que permeiam a experiência dos indivíduos e grupos.

Assim, as estratégias qualitativas e quantitativas se complementam, enriquecendo a análise e a compreensão do contexto social e territorial dos Kaingang. A pesquisa não se limita a identificar problemas; busca também promover transformações a partir do entendimento profundo das relações sociais e dos conflitos existentes.

Buscamos traçar um panorama das mudanças provocadas pela educação nas comunidades Kaingang, contextualizando essas transformações dentro da dinâmica mais ampla de interação entre os povos indígenas e a sociedade brasileira. Essa análise se desdobra em uma série de reflexões sobre as possibilidades e os desafios que a educação superior representa para a autonomia e o fortalecimento da identidade cultural dos Kaingang.

Contextualizamos a situação dos povos indígenas, especialmente os Kaingang, em face dos processos de reintegração de suas terras tradicionais, que se opõem às práticas colonizadoras e à invasão por colonos. Analisamos as políticas públicas que visam a integração desses povos à sociedade brasileira, bem como os confinamentos em reservas. Problematizamos a atuação do governo e das instituições governamentais, que muitas vezes exercem um poder verticalizado, alinhando-se com os interesses econômicos agrários da região. Nesse contexto, o território é compreendido como um processo histórico e político, marcado por forças antagônicas, resultando na configuração atual do povo Kaingang na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul.

4. O Contato com os Imigrantes Europeus

Abordamos os processos de contato entre os Kaingang e os imigrantes europeus e seus descendentes, em um território caracterizado por conflitos e pela desapropriação das terras dos autóctones. Investigamos como o vazio demográfico foi utilizado como justificativa para a colonização, respaldada por empresas colonizadoras e pelo governo.

Os conflitos inevitáveis que surgiram entre os indígenas e os imigrantes resultaram na ocupação dos Campos de Palmas e na criação de caminhos que ligavam as Missões no Rio Grande do Sul a Sorocaba, em São Paulo. Também analisamos os processos de aldeamento e a instalação de colônias militares, que garantiram o uso e a ocupação das terras por grupos que defendiam a soberania nacional.

5. A Domesticação e a Segregação

Nesse contexto, algumas lideranças indígenas foram aliciadas para se integrar à polícia militar como Soldo Major, o que contribuiu para a domesticação de uma parcela significativa da população, forçando a aceitação das normas e leis nacionais. A segregação entre os grupos indígenas resultou na divisão entre os índios, que foram aldeados, e os bugres, aqueles que não aceitaram o batismo católico nem o confinamento em reservas.

Os bugres, alvos da caça promovida por bugreiros contratados por fazendeiros, tornaram-se vítimas de um processo sistemático de extermínio e discriminação. Essa realidade persiste no início do século XXI, onde as poucas pessoas que ainda se identificam como bugres vivem em extrema pobreza e marginalização.

6. Caracterização das Terras Indígenas Kaingang

Apresentamos uma análise geral das Terras Indígenas Kaingang na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, que abrange mais de 51 terras distribuídas em cinco estados do Sul do Brasil. Discutimos como os Kaingang, nessa terceira década do século XXI, ocupam apenas uma pequena parcela de suas terras tradicionais, conforme indicado por Fernandes, Almeida e Sacchi (2000). Neste contexto, são estudadas quinze terras indígenas específicas,

com foco na localização, educação formal, quantificação da população e a situação legal dessas Terras Indígenas.

7. Organização Social e Identidade Kaingang

Exploramos as formas de organização social dos Kaingang, que operam em três níveis de estrutura: unidades domésticas, aldeias e unidades político-territoriais, conhecidas genericamente como Terras Indígenas. As unidades domésticas desempenham um papel crucial na configuração socioespacial Kaingang.

Abordamos a designação do nome Kaingang inserida em uma sociedade exogâmica, discutindo as redes de circulação desse povo e os laços familiares formados para a reconquista de suas terras. Também analisamos as implicações da educação formal imposta nas terras indígenas, bem como as mudanças ocorridas entre as décadas de 1970 a 2010, e a infraestrutura sanitária e habitacional.

Os Kaingang conseguem manter relações de poder que refletem suas identidades, formando redes de comunicação que influenciam a transformação de seus territórios.

8. Cultura e Educação Intercultural

Discutimos, ainda, os aspectos culturais e as formas de manutenção da cultura, destacando a língua e a educação intercultural como políticas públicas do governo federal. O Decreto nº 6.861, de 27 de maio de 2009, que estabelece diretrizes para a Educação Escolar Indígena, é analisado em seu impacto sobre o processo participativo do povo indígena, que deveria ter sido respeitado.

9. Análise dos Dados Coletados

A pesquisa se apoiou em um cadastro multifinalitário e na intervenção do pesquisador, cruzando informações obtidas em entrevistas e contatos diretos com as comunidades indígenas desde 1995.

A escolha de estudar a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul deve-se à sua inclusão no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável

de Mesorregiões Diferenciadas, iniciativa que busca promover o desenvolvimento e reduzir desigualdades regionais.

A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, habitada por mais de 25 mil indígenas Kaingang, além de grupos Guarani e Xockleng, é reconhecida pelo Ministério da Integração Nacional como uma área diferenciada, destacando a importância da educação e da luta pela reconquista de suas terras e identidades.

10. A Tese não se encerra na Banca de Defesa: é um processo de transformação social

O Ensino Superior Intercultural Indígena, promovido pela Unochapecó desde 2009, desempenha um papel fundamental no desenvolvimento educacional, científico, socioeconômico e cultural da Região Oeste de Santa Catarina. Este movimento se insere na trajetória da tese "Território Kaingang na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: Territorialidades em Confronto", do PPGDR da UNISC, de 2010, e, em 2023/24, é reforçado pela oferta de cursos de graduação em bacharelado.

As transformações socioeconômicas, educacionais e culturais resultantes da criação de escolas de educação básica e cursos superiores de licenciaturas interculturais e de bacharelado nas Terras Indígenas têm um impacto positivo significativo na região. Os egressos desses cursos atuam em diversas áreas, como educação, secretarias de educação, agricultura e agroindústria, promovendo conhecimento e desenvolvimento sustentável.

Esses profissionais valorizam e respeitam as culturas originárias, que foram historicamente marginalizadas. Essa iniciativa é crucial para formar agentes de transformação e cidadania, alinhando-se aos objetivos de desenvolvimento sustentável e beneficiando uma população de mais de 50 mil indígenas Kaingang e Guarani.

As licenciaturas Interculturais Indígenas na Unochapecó nascem a partir da pesquisa *Pós-Stricto* e do envolvimento de pesquisadores simpatizantes, com leituras e compreensão das lutas históricas dos povos indígenas e de suas demandas educacionais. Portanto, discorrer sobre a experiência institucional de formação de professores indígena implica trazer à memória as origens e concepções da educação indígena.

A Educação Escolar Indígena específica e diferenciada tem sua origem

na década de 1970 com os movimentos de luta pela demarcação das terras e pelo reconhecimento das culturas dos diferentes povos indígenas. Ao longo de sua trajetória, o movimento contou com o apoio de setores comprometidos com a causa, a exemplo de pesquisadores e de organizações como o Conselho Indigenista Missionário – CIMI, criado em 1972.

Entende-se que, a partir dos primeiros contatos com os colonizadores, as culturas indígenas sofreram profundas transformações, resultado de violentos processos de imposição sociocultural. Na medida em que as comunidades tomam consciência de que este processo gerava o enfraquecimento das matrizes cosmológicas e míticas, em torno das quais se constrói toda a dinâmica da vida tradicional (Baniwa, 2006), o movimento indígena assume o protagonismo, pensando estratégias para a recuperação dessas perdas.

É nesse contexto que a Educação Escolar Indígena específica e diferenciada surge, como um campo de possibilidades para recuperar e fortalecer a cultura de cada povo. Uma oportunidade de romper com as estratégias educacionais coloniais que contribuíram para o aniquilamento de suas culturas tradicionais, um processo de lutas e conquistas que continua, ora com avanços ora com retrocessos, em todo o país, em busca de políticas públicas voltadas à afirmação cultural.

Como resultados deste movimento, direitos na legislação foram conquistados e assegurados. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito e o respeito à diferença, a manutenção de sua organização social, seus costumes, línguas, crenças, tradições e principalmente o direito à educação específica e diferenciada, que reconhece o uso das línguas maternas e processos próprios de aprendizagem. No entanto, são notórios os desafios para implementação das normativas que orientam e regulamentam a Educação Escolar Indígena nas comunidades. A integração entre os saberes tradicionais e os conhecimentos universais, que devem ser ensinados, são questões de reflexão dentro e fora das escolas e é este aspecto que as licenciaturas interculturais indígenas tomam como central no processo de formação dos professores.

Piovezana (2007) destaca que se pode considerar cinco fases distintas da trajetória da Educação Escolar Indígena no Brasil: na primeira fase, correspondente ao período colonial, a educação indígena estava ligada à Igreja Católica, visando à conversão religiosa e ao aniquilamento da cultura indígena, o que se deu até 1900. Na segunda fase, tem-se a criação do Serviço de Proteção ao Índio – SPI (1910-1967), cuja política de ensino, revelou uma preocupação com a necessidade de adequação da escola indígena às particularidades de cada um

dos grupos. O funcionamento destas escolas era, até então, idêntico ao das escolas rurais e, diante de insucessos, passou-se a refletir sobre a questão da adequação do ensino indígena adaptado ao grau de "aculturamento", mesmo não considerando viável a adoção do ensino bilíngue.

Após a substituição do SPI pela Funai (Fundação Nacional Indígena), tem início a atuação do *Summer Institute of Linguistc* (SIL) que visava a conversão dos indígenas ao protestantismo, tendo, inclusive, transcrito para diferentes línguas indígenas textos religiosos extraídos da Bíblia. A atuação destes diferentes órgãos se pautava no princípio integracionista do Estado brasileiro para com essas populações, unificando assim os diferentes grupos e instituições. A Funai, por sua vez, tornou o ensino bilíngue obrigatório através do Estatuto do Índio, em 1973. Tratava-se, teoricamente, de respeitar os valores tribais. O objetivo do SIL de conversão dos indígenas à religião protestante foi objeto de polêmica junto à Funai, o que resultou no rompimento do convênio entre a Funai e o SIL, em 1977. Apesar das discussões, o SIL continuou atuando, embora com alterações. Propunha, então, um caráter mais científico e menos religioso transformando-se em "Sociedade Internacional de Linguística", o que possibilitou a reativação do convênio em 1983. Mesmo fundamentando-se em programas respaldados pela ONU, não só sua ideologia continuou embutida nos textos, como também a Funai continuou apoiando esta entidade – republicando seus textos ainda em 1990. Mais de cinquenta missões religiosas entre protestantes e católicas atuavam nesse período, acelerando convênios com o governo brasileiro, caracterizando assim a famosa "educação missionária", que não teve êxito, pois marcava uma ruptura com a tradição indígena.

A educação escolar passa a contar com a participação de Organizações não-governamentais: Comissão Pró-Índio (CPI/SP – 1977), o Centro Ecumênico de Documentação e Informação (CEDI – 1980), Operação Anchieta (OPAN – 1969) e o Conselho Indígena Missionário (CIMI – 1972), que atuavam paralelamente à política indigenista oficial. Acrescidas a essas, os indígenas criaram suas próprias organizações, ocorrendo o I Encontro de Educação Indígena Escolar, em 1979, do qual resultaram documentos e propostas. É nesse contexto que ocorreram muitas discussões que foram geradoras de novas reflexões que acabaram por culminar nas inovações da Constituição de 1988.

A educação, iniciada na década de 1980, corresponde ao momento atual, e neste se destaca o fortalecimento do movimento indígena, que possibilitou a articulação dos professores indígenas em torno da elaboração de filosofias e diretrizes básicas. Esse processo tem mostrado o quanto os índios podem

articular-se na construção de uma escola diferenciada. A Constituição Federal reconhece as populações indígenas, sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições (art. 231). Além disso, assegura a estas comunidades o uso de suas línguas maternas e os processos próprios de aprendizagem (art. 210), o que é reforçado pelo artigo 164, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. "O ensino fundamental regular será ministrado em Língua Portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem". A partir de 1991, no Decreto Presidencial nº 26, é atribuída ao Ministério da Educação a função de "coordenar as ações referentes à educação indígena" e este, por sua vez, atribui o desenvolvimento destas ações às Secretarias Estaduais e Municipais. A partir da Portaria Interministerial 559, é regulamentada a competência do MEC e instituído o Comitê de Educação Escolar Indígena (Portaria nº 60/92 e nº 490/93), levando em consideração grande parte das reivindicações dos povos indígenas com respeito à educação escolar.

O Decreto Federal nº 26, de 04/02/91, e a Portaria Interministerial nº 559, de 01/04/91, atribuíram ao Ministério de Educação e às Secretarias Estaduais e Municipais de Educação a responsabilidade de elaborar, ouvida a Funai, uma proposta de Educação Indígena. Esta proposta deveria contemplar o Ensino Tradicional do grupo indígena e o Sistema Educacional da sociedade envolvente conduzindo à valorização, à recuperação, ao reconhecimento e ao fortalecimento de seu patrimônio cultural, bem como o acesso ao conhecimento e aos códigos da sociedade, garantindo a possibilidade de defesa de seus interesses e a participação, em igualdade de condições, enquanto etnias diferenciadas. Com este entendimento, a Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto de Santa Catarina (SED), através da sua Diretoria de Ensino Fundamental, Médio e Superior, propuseram diretrizes básicas para a educação escolar dos povos indígenas com vistas a uma escola plena que atenda aos interesses destas comunidades.

11. Cursos de Licenciaturas Interculturais Indígenas: limites e possibilidades

Além do contexto apresentado, o que motivou e desencadeou o processo de elaboração da proposta de formação de professores indígenas foi, e continua sendo, os princípios, objetivos e os desafios para implementação das políticas públicas para garantir a Educação Escolar Indígena específica e diferenciada.

Os Cursos de Licenciaturas Intercultural para a Formação de Professores Indígena vêm sendo ofertados desde o segundo semestre de 2009, no interior das Terras Indígena do oeste catarinense, em parceria com a Secretaria Estadual de Educação do Estado de Santa Catarina, com bolsa do artigo 170 e 171 da Constituição Estadual e pelo Programa Fundo de Apoio à Manutenção e ao Desenvolvimento da Educação Superior (FUMDES) e, em 2023, também, pela universidade gratuita do governo do Estado de Santa Catarina, possibilitando o ingresso de aproximadamente 500 novos estudantes indígenas do oeste catarinense na Universidade Comunitária da Região de Chapecó, SC. Uma vez concluído, os cursos conferem ao estudante o título de Licenciado em uma das quatro áreas do conhecimento: a) Licenciatura Intercultural Indígena com habilitação em Matemática e Ciências da Natureza; b) Licenciatura Intercultural Indígena com habilitação em Ciências Sociais; c) Licenciatura Intercultural Indígena com habilitação em Línguas, Artes e Literaturas; d) Licenciatura Intercultural Indígena com habilitação em Pedagogia; e) Licenciatura Intercultural em Educação Física; f) Licenciatura em Educação Especial; g) Bacharel em Agronomia; e h) Bacharel em Enfermagem, todos os cursos ofertados de forma presencial e no interior das Terras Indígenas Xapecó, Chimbangue, Kondá e Imbu.

Os cursos obedecem a um regime seriado especial e são desenvolvidos de forma intensiva e presencial (segundas-feiras a sextas-feiras e sábados) e no período de recesso escolar, com atividades cooperadas entre docentes e discentes, no que se refere ao processo de desenvolvimento das atividades pedagógicas. Como os cursos são realizados nas Terras Indígenas, cada oferta acontece na comunidade com maior número de alunos. Nas duas primeiras ofertas, os dois primeiros anos do curso foram de formação geral e os três anos finais, por terminalidade, totalizando cinco anos, com carga horária de 4.005 horas.

A partir do ano de 2019, os PPCs foram reestruturados para atender as demandas específicas de cada comunidade. No segundo semestre de 2019, além do curso de Pedagogia ofertado na Terra Indígena Kondá, com recursos do FUMDES, a Unochapecó ofertou os cursos de Pedagogia, Ciências Biológicas e Letras Kaingang na Terra Indígena Xapecó, e o curso de Educação Física na Unochapecó, perfazendo 05 turmas, total de 170 estudantes indígenas.

Esta atividade promoveu também mudanças significativas no pensamento preconceituoso regional, ou seja, além de proporcionar a formação de professores para o exercício da docência da educação básica indígena, houve

mudanças nas formas de conceber a população indígena. E esta foi a perspectiva do projeto: de fortalecer uma concepção de boas iniciativas à luz do desenvolvimento regional, acolhendo as demandas e assumindo compromisso com grupos sociais tradicionais e povos originários.

As Licenciaturas têm como objetivo geral a formação e a habilitação de professores para a educação escolar no âmbito da educação básica nas áreas de conhecimento mencionadas acima. Os objetivos específicos dos cursos expressam uma dinâmica de formação de qualidade crescente, ancorada na permanente relação teoria-prática, manifesta em três níveis de competências: a) Compreensão do processo de educação escolar geral e Educação Escolar Indígena, dos seus limites e possibilidades, como uma nova prática social e cultural que se expressa em novas relações econômicas, políticas, administrativas, psicossociais, linguísticas e pedagógicas; b) Domínio de conhecimentos autóctones e das ciências que integram o currículo dos Cursos de Licenciatura e de sua adequada utilização na realidade sociocultural específica em que atua como professor; e c) Capacidade de organização e dinamização do currículo escolar e de implementação de estratégias didático-pedagógicas consonantes com as demais práticas culturais utilizadas por uma sociedade ou por uma determinada comunidade.

12. Percurso formativo

A formação de professores para atender os interesses das comunidades indígenas é algo relativamente novo. Todavia, o domínio dos conhecimentos que integram o currículo dos cursos identifica, de modo inovador, valores, habilidades e conflitos da comunidade indígena em sua realidade sociocultural. Assim, é vital não apenas a aplicabilidade de metodologias e formas para o professor desenvolver as suas capacidades e competências, mas, sim, sobretudo, lhe é indispensável o domínio dos conhecimentos indígenas.

As comunidades indígenas dispõem de seus próprios processos de socialização e de formação das pessoas, contudo, faz-se necessário, também, para alguns grupos indígenas, a presença de pessoas que atuem na área educacional, incluindo neste processo os agentes educacionais.

No processo educacional das Terras Indígena Kaingang, os princípios da educação não formal são visíveis através das ações de reciprocidade, integração social, respeito mútuo, que envolvem tanto crianças quanto homens e

mulheres adultos que participam desde que nascem e estão inseridos em um mundo de aprendizado coletivo.

> A educação também é, ou pode ser, espaço de transformação da vida social e, por conseguinte, das próprias relações de produção. Ao mesmo tempo em que é modificada pelo mundo da produção, ela também é capaz de modificá-lo. Importa, pois, redimensionar a ação educativa dentro do cenário sociopolítico econômico, fazendo com que o espaço educacional estabeleça relações concretas com o processo social; que leve a repensar o processo educativo no sentido de oferecer ao sujeito condições de compreender o meio onde se encontra inserido. A Educação deve ser entendida como um processo de formação e de aprendizagem, socialmente elaborado, destinado a contribuir para a promoção da pessoa enquanto sujeito de transformação social que transforma e é transformado (Unochapecó, 2012, p. 32).

Legalmente, a Constituição Federal de 1988 reconhece as populações indígenas, sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, conforme seu artigo 231. Ainda, assegura a estas comunidades o uso de suas línguas maternas e os processos próprios de aprendizagem (art. 210), o que é reforçado pelo artigo 164, § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. "O ensino fundamental regular será ministrado em Língua Portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem" (Brasil, 1988). Por sua vez, a Resolução nº 3/99 fixou diretrizes para o funcionamento das escolas indígenas. Desta forma, ficou determinado que à União cabe:

> [...] legislar, definir diretrizes e políticas nacionais, apoiar técnica e financeiramente os sistemas de ensino para o provimento de programas de educação intercultural e formação de professores indígenas, além de criar programas específicos de auxílio ao desenvolvimento da educação. Aos Estados caberá a responsabilidade 'pela oferta e execução da escola indígena, diretamente ou por regime de colaboração com seus municípios', integrando as escolas indígenas como 'unidades próprias, autônomas e específicas no sistema estadual' e provendo-as com recursos humanos, materiais e financiamentos, além de instituir e regulamentar o magistério indígena (Grupioni, 2000, p. 146 *apud* Unochapecó, 2012, p. 34).

Ao Ministério da Educação, a partir de 1991, por intermédio do Decreto Presidencial nº 26, é atribuída a função de "coordenar as ações referentes à educação indígena" e este, por sua vez, atribui o desenvolvimento destas ações às Secretarias Estaduais e Municipais. A partir da Portaria Interministerial nº 559, é regulamentada a competência do Ministério da Educação e instituído o Comitê de EEI (Portaria nº 60/92 e nº 490/93), levando em consideração grande parte das reivindicações dos povos indígenas com respeito à educação escolar.

A perspectiva globalizadora, portanto, que orienta esta proposta, deve estar presente nas práticas significativas, constituindo um currículo sob a forma potencial: um currículo construído coletivamente na relação teoria-prática, na intenção de todos os participantes do processo e na incorporação da experiência profissional e de vida dos estudantes/professores/mestres tradicionais.

Destaca-se, por seu turno, que o quadro jurídico a respaldar a criação de cursos superiores específicos para a formação de professores Kaingang ampararam-se na Constituição Federal de 1988, na qual se estabelece um novo quadro jurídico em relação aos povos indígenas. Rompe radicalmente com a política de integração vigente, garantindo o direito à diferença e à autonomia (artigos 22, 21, 215, 231, 232), cabendo ao Estado o dever de garantir esses direitos. A partir de então, a Educação Escolar Indígena obteve base legal como subsistema diferenciado das demais modalidades de ensino, tanto no que diz respeito às línguas e culturas quanto aos processos próprios de aprendizagem.

Conforme o Parecer CEB/CNE nº 14, aprovado pela referida Resolução, "[...] é necessário que os profissionais que atuam nas escolas pertençam às sociedades envolvidas no processo escolar" (Brasil, 1998, p. 42). Assim, a legislação assegura que a formação de professores indígenas não se realiza sem a efetiva participação da comunidade. Essa formação deve levar em conta o fato de que o professor indígena se constitui como um novo ator nas comunidades, lidando com vários desafios e tensões no contexto escolar e comunitário. Dessa forma, sua formação deverá propiciar-lhe instrumentos para que possa se tornar um agente ativo na transformação da escola em um espaço que exercite para a cidadania.

A formação do professor índio requer a participação de especialistas com formação adequada, não tanto em função de sua titulação acadêmica, mas por um conjunto de outras competências, tais como experiência e sensibilidade para trabalhar aspectos próprios da educação. O objetivo é garantir a qualida-

de do ensino a ser ofertado, assim como, por sua coerência com os princípios definidos na legislação referente à Educação Escolar Indígena.

Todavia, para a concretização dessas disposições legais no âmbito escolar, é necessária a formação, não só como professores em suas línguas étnicas e/ou português, mas também como pesquisadores de suas próprias línguas, história, geografia, meio ambiente, saúde, dentre outras; como escritores e criadores de material didático-pedagógico em suas línguas étnicas e/ou português, referentes ao etnoconhecimento de suas sociedades; e como administradores e gestores de seus processos educativos e escolas próprias.

13. Currículo Diferenciado e Perfil do Egresso

Visando contemplar as demandas das comunidades TI Xapecó, Chimbangue, Pinhal, Imbu, Palmas e Kondá, localizadas nos municípios de Ipuaçu, Entre Rios, Abelardo Luz, Chapecó e Seara, os Projetos Pedagógicos dos Cursos (PPC) das Licenciaturas Intercultural para a Formação de Professores Indígena organiza-se com componentes curriculares e currículo diferenciado, em quatro áreas do conhecimento, a saber: Licenciatura Intercultural Indígena em Matemática e Ciências da Natureza; Licenciatura Intercultural Indígena em Ciências Sociais; Licenciatura Intercultural Indígena em Línguas, Artes e Literaturas; Licenciatura Intercultural Indígena em Pedagogia; Licenciatura Intercultural em Educação Física. O concluinte recebe o título de Licenciado em uma dessas áreas. A missão desses cursos consiste em formar professores para atuarem na EEI, produzindo e garantindo a apropriação do conhecimento universal e específico da etnia, contribuindo para o desenvolvimento cidadão.

Para os elaboradores do Projeto Pedagógico, educar para o movimento dialético consiste no aspecto primordial do curso. Por essa razão, a metodologia dialética se perfila como uma opção teórico-prática a ser privilegiada nos cursos. Os conteúdos que os professores desenvolvem em sala de aula necessitam passar por reflexões, problematização, reelaboração pelos estudantes, para se constituírem em conhecimentos.

De acordo com as orientações da Política e Diretrizes para o Ensino de Graduação e Sequencial, uma das condições básicas para a construção de um processo de ensino e aprendizagem coerente e comprometido com a realidade em que os cursos estão inseridos é a previsão ou planejamento de momentos específicos para reflexão e avaliação das ações, das condições e práticas propostas para o redimensionamento e encaminhamentos dos cursos.

Em suma, pode-se dizer que os professores formados nesses cursos de licenciaturas deverão desenvolver capacidades e competências que os habilitem a: elaborar projetos de pesquisa e levantamento de informações sistematizadas em sua área de formação específica; elaborar e utilizar materiais didáticos específicos para uso nas suas escolas; definir, organizar e implementar propostas curriculares adequadas aos níveis de ensino e aos interesses das suas comunidades (Unochapecó, 2012).

14. Impactos na Formação de Professores Indígenas

É interessante que se mencione que, no Brasil, os Cursos de Licenciaturas Intercultural Indígena são considerados pioneiros por acontecerem regularmente na aldeia/universidade, com sessenta estudantes matriculados em 2009 e setenta em 2014, 176 em 2019 e aproximadamente 500 em 2023/24, possibilitando a participação efetiva da comunidade. Os projetos pedagógicos dos cursos foram idealizados, inicialmente, de forma interdisciplinar com formação geral e com terminalidades específicas em áreas do conhecimento (Unochapecó, 2012, p. 7). Destaca-se também que todos os processos pedagógicos propostos nos PPCs dos cursos foram elaborados com professores, estudantes, lideranças indígenas, comunidades indígenas e representantes de entidades regionais, como Funai, Secretarias Municipais e Estadual de Educação e Áreas Acadêmicas da Unochapecó. As bases para os currículos dos cursos foram implementadas com base em experiências das Licenciaturas Interculturais ofertadas no Brasil. Conforme Piovezana, a relevância deste projeto ocorre, também,

> [...] pela sua pretensão em inovar propostas na área de formação de docentes. Como o Curso propõe formar um novo agente educativo para atuar com comunidades indígenas no campo e nas Aldeias, é notório o amadurecimento que ocorre no âmbito institucional da Unochapecó. Ou seja, se o objetivo geral é a formação de professores indígenas para o exercício docente na educação infantil, ensino fundamental, e em disciplinas específicas do ensino médio, então estamos diante de uma perspectiva inovadora. E esta é a perspectiva do projeto: de defender uma concepção de universidade que tem boas iniciativas e conceber o desenvolvimento regional através do ultrapassamento das demandas e comprometimentos com grupos sociais tradicionais (Unochapecó, 2012, p. 7).

Em 27 de setembro de 2014, foi inédita a colação de grau da primeira turma do curso de Licenciaturas Intercultural Indígena da Unochapecó. Os 36 concluintes que receberam a outorga de grau iniciaram a formação no segundo semestre de 2009 (Unochapecó, 2014). Empoderamento coletivo, a formatura representa um marco inaugural por expressar um novo momento que consolida, efetivamente, o reconhecimento da diversidade e da alteridade na região e na vida desse povo.

Participar do processo de formação dos estudantes indígenas foi uma das experiências mais gratificantes no âmbito humano e pedagógico como pesquisador e docente. Uma experiência que exigiu reposicionar os conhecimentos científicos para poder compreender e reconhecer os saberes indígenas, o que permitiu viver o tema da diversidade e alteridade na prática, são destaques das falas dos professores desses cursos. Novos projetos para atender à demanda das comunidades estão sendo elaborados em parceria com os professores e lideranças indígenas, Unochapecó e Coordenadorias Regional de Educação do Estado de Santa Catarina e dos municípios envolvidos.

Enquanto papel da Universidade, os Cursos de Licenciaturas Intercultural para a formação de professores Indígenas são de extrema relevância, dado que interage de modo propositivo e participativo na formação de novos agentes de produção do conhecimento, o que permite ressignificar a cultura. A universidade constitui, assim, um espaço privilegiado de interlocução com a diversidade cultural, enquanto as comunidades indígenas se identificam como protagonistas, devido ao envolvimento na elaboração dos projetos pedagógicos desde o início. Os Cursos atendem à demanda das comunidades das Terras Indígenas Xapecó, Chimbangue, Pinhal, Imbu, Palmas e Kondá, localizadas nos municípios de Ipuaçu e Entre Rios, Chapecó, Seara e Abelardo Luz (SC).

15. Percurso Metodológico

Todos os processos pedagógicos, propostos no PPC – Projeto Político Pedagógico das Licenciaturas, foram construídos com professores universitários, lideranças indígenas, comunidades indígenas e representantes de entidades regionais, como Funai, Secretarias Municipais e Estadual de Educação, CIMI e Áreas Acadêmicas da Unochapecó. As bases para o currículo dos cursos foram implementadas a partir de experiências das Licenciaturas Interculturais de Instituições brasileiras que vinham ofertando o ensino superior mais específico e intercultural.

A carga horária dos cursos de Licenciatura Intercultural para a Formação de Professores Indígena contempla espaços e estudos para o Ensino, Pesquisa e Estágios. Ao concluir, conferirá ao cursista o título de Licenciado em uma das cinco áreas do conhecimento e ou bacharelado. Os cursos têm como missão formar profissionais para atuarem na Educação Escolar Indígena e nos campos de produção e saúde, produzindo e garantindo a apropriação do conhecimento universal e específico contribuindo para o desenvolvimento cidadão e fortalecimento da cultura.

16. Resultados e Discussão

Ensino Superior Intercultural Indígena como protagonista para o desenvolvimento educacional, científico, socioeconômico e cultural da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, pesquisa realizada que resultou na oferta dos cursos superiores dispostos no interior das Terras Indígenas Kaingang do Oeste Catarinense a partir do segundo semestre do ano de 2023. Processo: 403854/2021-0 Vigência: início: 03/12/2021 fim: 02/02/2025 Instituição de Execução: Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Ação: Chamada CNPq/MCTI/FNDCT Nº 18/2021 – Faixa A – Grupos Emergentes. Coordenador: Prof. Dr. Leonel Piovezana.

Objetivo: pesquisar e relatar as transformações socioeconômicas, educacionais e culturais possibilitadas a partir da criação de escolas de educação básica e cursos superiores de licenciaturas intercultural no interior das Terras Indígenas que impactaram de forma positiva na região.

Transforma e produz conhecimento e desenvolvimento sustentável, valorizando e respeitando culturas originárias, subjugadas e excluídas por séculos. Diagnóstico importante para tornar possível o desenvolvimento de novos projetos de cursos superiores interculturais para uma população de mais de 25 mil pessoas.

O projeto é importante para garantir as ofertas de cursos superiores a partir das necessidades e planos de desenvolvimento das comunidades indígenas da região, iniciado no ano de 2007, com a pesquisa para a tese: "Território Kaingang na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: Territorialidades em Confronto", do PPGDR da UNISC.

Área do conhecimento: Educação e Desenvolvimento Regional, respostas de muitos saberes informais e formais (Tecnologias Sociais), que se inter-

ligam com as demais áreas do conhecimento e pelos resultados que obtivemos no desenvolvimento dos projetos.

Potencial Inovação: inédito no Brasil, o projeto foi submetido para o Edital 18.2021 – CNPQ e tem por objetivo complementar e ampliar a oferta de cursos superiores administrados de forma presencial no interior das comunidades indígenas. Os egressos das licenciaturas e bacharelados atuam profissionalmente em escolas, secretarias de educação e trabalhos nas agroindústrias.

Os cursos de licenciaturas indígenas e bacharelados estão em andamento e são inéditos no Brasil por estarem acontecendo integralmente no interior de Terras Indígenas e possibilitando a participação efetiva de estudantes e comunidade. No contexto geral da formação para o ensino superior, a evasão fica abaixo de 20%, evidenciando os processos avaliativos. Constata-se que a baixa evasão está associada ao fato de os cursos acontecerem nas Terras Indígenas e somando à participação de docentes de cada etnia.

No processo de avaliação dos cursos, constatou-se certa dificuldade de parte dos professores formadores compreenderem a cultura indígena. Assim, constituiu-se em 2022 um GT com professores mestres e doutores indígenas e não indígenas para reestruturar os projetos pedagógicos em andamento para as próximas turmas. Os integrantes do GT farão parte dos docentes que conduzirão as novas turmas.

Quando da participação de indígenas nos cursos ofertados de forma tradicional nas universidades da região Sul do Brasil, a evasão é de 90% e é ocasionada, principalmente, pelas diferenças culturais, financeira e de pertencimento. Fatores estes que se justificam quando a oferta se dá no interior de uma Terra Indígena, não existindo praticamente a evasão. Questões pedagógicas e metodológicas são os desafios da proposta, principalmente no que se refere a apropriação e sistematização do conhecimento. Outro desafio que está em processo de reparo e reestruturação associa-se à formação do professor formador, em especial ao que tange ao conhecimento e compreensão da cultura indígena.

Referências

BANIWA, G. Os desafios da Educação Indígena intercultural no Brasil: avanços e limites na construção de políticas públicas. *In*: NÖTZOLD, A. L.; ROSA, H. A.; BRINGMANN, S. F. (org.). **Etnohistória, História Indígena e Educação:** contribuições ao debate. Porto Alegre: Pallotti, 2006.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Casa Civil, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 03 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Referencial Curricular Nacional para as Escolas Indígenas.** Brasília: MEC, 1998. Disponível em: <https://www.ufmg.br/copeve/Arquivos/2018/fiei_programa_ufmg2019.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB n. 5, de 22 de junho de 2012. *__Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena na Educação Básica__*. Brasília: MEC, 2012.

FERNANDES, Ricardo Cid; ALMEIDA, Ledson Kurtz; SACCHI, Angela Célia. **Casa e ritual:** um estudo sobre os papéis de gênero na construção da sociabilidade Kaingang. Disponível em: <http://www.naya.org.ar/articulos/etnias03.htm>. Argentina, 2000. Acesso em: nov. 2006.

PIOVEZANA, L. A educação no contexto indígena Kaingang. *In*: NACKE, A. *et al*. (org.). **Os kaingang no oeste catarinense:** tradição e atualidade. Chapecó: Argos, 2007.

PIOVEZANA, L. **Educação e Cultura na Terra Indígena Xapecó**. 2000. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2000.

PIOVEZANA, L. **Território Kaingang na Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul: territorialidades em confronto**. 2010. 286 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Social) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

SANTA CATARINA (Estado). Secretaria de Educação. **Proposta Curricular de Santa Catarina**. Florianópolis: Governo de Santa Catarina, 2014.

UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária da Região de Chapecó. **Projeto de criação de curso de licenciatura específica para a formação de professores indígenas Kaingang**. Chapecó: Unochapecó, 2009.

UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Reitoria. **Alteração do projeto pedagógico do curso de licenciatura intercultural indígena para a criação do curso de licenciatura intercultural indígena em matemática e ciências da natureza**. Chapecó: Unochapecó, 2012.

UNOCHAPECÓ. **Projeto Pedagógico dos cursos de Licenciaturas Intercultural Indígena**. 2009, 2014, 2019. Escola de Humanidades da Unochapecó.

A sucessão familiar rural a partir das memórias dos agricultores familiares camponeses no município de Passo do Sobrado - RS/Brasil

João Felipe Fagundes

Este artigo[1] tem como objetivo tratar das trajetórias da sucessão familiar rural a partir da análise das memórias dos agricultores familiares camponeses em relação ao processo de sucessão familiar rural no município de Passo do Sobrado-RS-Brasil[2].

A agricultura familiar camponesa é caracterizada pelo uso dos recursos naturais e geralmente se beneficia de poucas tecnologias. A sua produção é destinada prioritariamente para o consumo da família, cujo excedente é comercializado. A agricultura familiar camponesa é alicerçada pela família, pela relação com os saberes e fazeres relacionados à terra, pelo modo de produção focado na subsistência da propriedade prioritariamente, pelas propriedades de pequeno porte, pelo uso limitado de tecnologias, pela utilização dos recursos naturais disponíveis e pelas relações interpessoais com a comunidade. Nessa perspectiva, o (a) agricultor (a) familiar camponês (a) produz alimentos e consome bens, produtos e serviços produzidos pela comunidade na qual

[1] Este artigo é resultado de uma dissertação de mestrado intitulada "Trajetórias da Sucessão Familiar Rural: Um Olhar sobre as memórias dos (as) agricultores (as) Familiares Camponeses (as) no município de Passo do Sobrado–RS-Brasil" apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC.

[2] A presente pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Brasil (CAPES).

está inserido (a), desempenhando, dentro desse processo, funções diversas, alternando o seu protagonismo com o da própria comunidade.

As mudanças no meio rural e na agricultura familiar camponesa e, consequentemente, no processo de sucessão familiar rural, são alavancadas pela não vinculação dos mais jovens à propriedade rural. Em geral, tal fator ocorre devido às dificuldades relacionadas à vida no campo, à busca por uma maior formação acadêmica, encontrada geralmente nos centros urbanos, ou pela desvalorização, tanto econômica, quanto sociocultural, dessas atividades, resultando numa migração interna frequente dessas famílias para as cidades, não havendo, entretanto, uma perspectiva de melhora nas condições de trabalho ou de vida, apenas o usufruto dos confortos da cidade.

Essas questões tornam-se ainda mais evidentes se for analisado o perfil dos/das agricultores familiares camponeses, tendo-se em vista que, como forma de sobrevivência, eles/elas necessitaram adaptar-se ao longo dos tempos, ressignificando-se e reconstruindo-se a partir dos saberes e fazeres perpetuados pela sucessão familiar rural da propriedade e seu processo identitário.

A sucessão familiar rural deve ser considerada uma etapa importante e vital para a sobrevivência dos agricultores familiares camponeses. Essa transmissão da posse, do gerenciamento e da dinamização da unidade produtiva requer, cada vez mais, qualificação dos sucessores, projetos que garantam viabilidade técnico-administrativa, sua sustentabilidade e políticas públicas adequadas às reais possibilidades e necessidades dessa categoria social.

A percepção plena desse cenário faz-se fundamental para entender esse processo de transformação. Partindo-se dessa perspectiva, os agricultores familiares camponeses são os atores principais e receberam aqui uma atenção especial, já que foi a partir do entendimento de sua função social, bem como da sua vinculação com a propriedade e com a comunidade de Passo do Sobrado que se pôde entender as adaptações criadas por eles/elas para permanecerem conectados à propriedade. As memórias, nesse contexto, foram centrais para compreender como se dá o processo de sucessão familiar rural.

A pesquisa utilizou como método de abordagem as fontes orais. Na história, a partir de uma perspectiva oral, o objeto de estudo do historiador é recuperado e recriado por meio das memórias dos informantes, as quais norteiam as reflexões da história, trazendo desdobramentos teóricos e metodológicos de suma importância. A história oral se apresenta e se consolida como o método de abordagem que busca a construção de um registro histórico capaz de produzir fontes e documentos de pesquisa, tendo como ponto de partida,

narrativas, testemunhos, histórias de vida, versões e interpretações dos atores sociais relacionados a determinados grupos (Ferreira; Amado, 2006).

Essa narrativa apenas foi possível a partir de um olhar diferenciado acerca desse segmento social, possibilitada pela utilização da fonte oral, um dos pilares para a sua construção. As memórias, nesse sentido, apresentaram-se como um elemento significativo no que diz respeito à construção de identidades coletivas dos agricultores familiares camponeses, já que foi a partir delas que se buscou analisar e entender o processo de sucessão familiar camponesa, enfatizando a importância destes personagens sociais na consolidação do processo sucessório.

1. Fundamentação teórica

Nesta seção deu-se ênfase à reflexão sobre as trajetórias do processo de sucessão familiar rural a partir das memórias dos agricultores familiares camponeses, no município de Passo do Sobrado, compreendendo o processo na perspectiva do desenvolvimento regional, identificando a realidade dos/das agricultores/as e registrando as suas memórias sobre sucessão familiar rural.

2.1. Agricultura Familiar Camponesa

A agricultura familiar camponesa pode ser entendida sob vários conceitos. Ahlert (2009) define como um sistema no qual os meios de produção são familiares e os resultados do processo de produção são divididos no final, ou seja, não existe salário. Já Lamarche (1993) conceitua agricultura familiar camponesa como uma maneira de viver diferente das demais, pois ela enfoca a preservação ambiental e a identidade cultural, trabalhando também pela produção de alimentos e ainda incentivando a permanência do jovem no campo.

Para Brum (1985), as técnicas e tecnologias relacionadas à preparação do solo, cultivo e colheita eram oriundas da experiência dos mais antigos, que foram sendo transmitidas de geração em geração e aperfeiçoadas com o passar do tempo. Os recursos naturais e a sabedoria dos ancestrais foram fatores cruciais para a sobrevivência dos agricultores tradicionais.

Conforme Ahlert e Gedoz (2001), esse modo de produção, que chegou ao Brasil trazido pelos europeus como uma forma de fazer oposição aos fa-

zendeiros escravistas, vem sendo fundamental no que diz respeito à produção de alimentos para suprir a demanda do mercado interno. No entanto, Ahlert (2009) afirma que, nos últimos tempos, a produção familiar está sendo mais valorizada como importante alternativa em busca da sustentabilidade.

Marques (2004) define a agricultura familiar camponesa como um sistema heterogêneo, composto por elementos múltiplos e diversos. Ainda segundo a autora, o sistema é regido pelo tripé família, trabalho e terra, norteados pelas práticas e valores de uma ordem moral, sendo as relações interpessoais estruturadas no entorno da família e pelos vínculos de solidariedade com a comunidade.

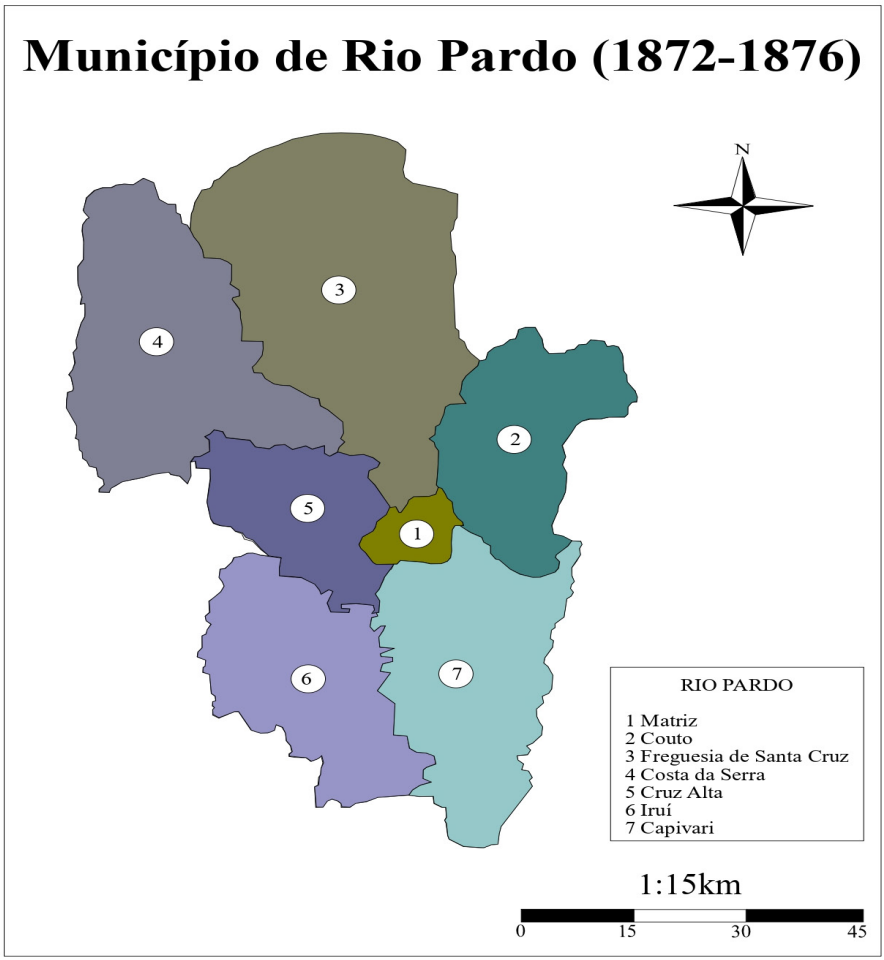


Figura 1. município de Rio Pardo – RS (1872-1876). Fonte: Costa (2006, p. 93).

Inicialmente, suas terras foram colonizadas por luso-brasileiros, que partiam de Rio Pardo para povoar a região conhecida, na época, por Couto, e servia como ponto de descanso para tropeiros. A partir de meados do século XIX, famílias de origem germânica também se instalaram na região, misturando-se à população de origem lusa e aos descendentes de escravizados que trabalhavam na criação de gado e nas roças existentes. De acordo com Spenner (2013), por volta de 1876, o município pertencia ao 2º distrito do Couto, na subdivisão do vasto território de Rio Pardo.

Com o passar do tempo, a localidade foi crescendo e novas famílias foram se estabelecendo no distrito. Dessa forma, o comércio e a região foram se desenvolvendo. Atestando o aumento populacional e a importância adquirida pela localidade, a capela existente foi elevada à categoria de matriz, em 1939 (Livro Tombo, 1939-1977).

Assim como na maioria dos municípios brasileiros, em Passo do Sobrado as forças de dominação estavam entrelaçadas, já que política, religião e justiça caminhavam lado a lado, fundamentando-se entre si e criando valores a serem seguidos pela sociedade. Nesse processo, era comum que os eventos sociais e religiosos contassem com a presença de autoridades civis, eclesiásticas e militares (Livro Tombo, 1939-1977).

A concentração de pessoas da elite riopardense num evento realizado em Passo do Sobrado ressalta a importância da localidade para o município, bem como a importância da religião católica. Esse processo de legitimação da comunidade, a partir da criação da paróquia, fica claro com a leitura do decreto de sua criação e da posse solene do reverendo, padre José Reinaldo Rauber, que foi o primeiro vigário da Paróquia Nossa Senhora do Rosário de Passo do Sobrado (Livro Tombo, 1939-1977).

A partir da criação da Paróquia, a localidade de Passo do Sobrado passou a se organizar e a progredir gradativamente, sendo que, devido à necessidade sentida pelas pessoas da localidade, outras instituições foram se estruturando e passaram a funcionar no distrito, como é o caso da escola Estadual de Ensino Médio Alexandrino de Alencar.

Além da escola, outras instituições foram fundadas com o intuito de suprir as necessidades da população da localidade, tornando-se de suma importância para o progresso de Passo do Sobrado a criação de um hospital. Realizou-se, no dia 24 de fevereiro de 1946, uma reunião na Igreja para tratar da fundação e manutenção de um hospital na localidade (Livro Tombo, 1939-1977).

Conforme Bernardes (1997), no mapa de distribuição da população das cidades e distritos do Rio Grande do Sul de 1950, o município de Passo do Sobrado, que na época era segundo distrito de Rio Pardo, possuía uma população rural de 3.871 habitantes e uma população urbana de 558 habitantes, totalizando 4.429 habitantes.

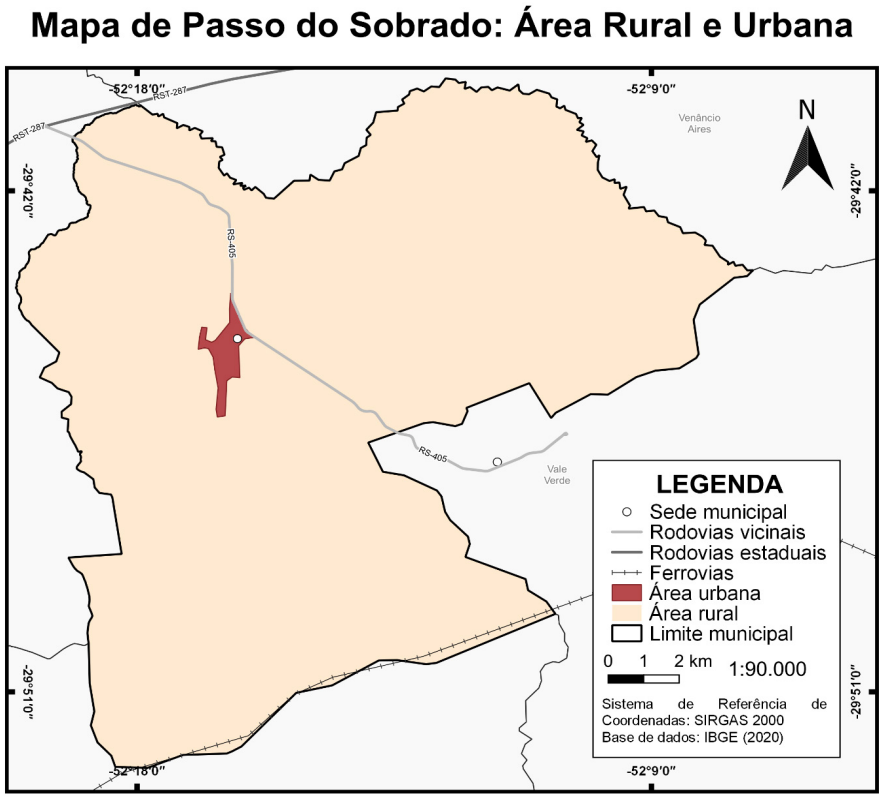


Figura 2. Mapa de Passo do Sobrado: Área Rural e Urbana. Fonte: IBGE (2017).

Essas informações demonstram a importância da agricultura, em especial a familiar, para o município supracitado, já que, em 1950, 87% da população residia no espaço rural e, mesmo com a falta de incentivo, atualmente, 76% dos habitantes do município continuam residindo nesse mesmo espaço (IBGE, 2017).

A Tabela 1 apresenta a população rural e urbana dos anos 1950, 2000 e 2017, demonstrando que, nos últimos 67 anos, a população do município, em sua grande maioria, sempre residiu na zona rural.

Ano	População rural	%	População Urbana	%
1950	3871	87%	558	13%
2000	4591	82%	974	18%
2017	4582	76%	1429	24%

Tabela 1. População rural e urbana de 1950, 2000 e 2017.Fonte: Bernardes (1997) e IBGE (2000 e 2017).

Apesar das medidas preventivas por parte da prefeitura para não perder seu distrito, as tratativas relativas à emancipação apenas evoluíram.

No dia 10 de novembro de 1991, os eleitores da localidade de Passo do Sobrado, 2º distrito do Couto de Rio Pardo, foram às urnas para o plebiscito que definiria pelo "sim" ou "não" da emancipação. Com 86% dos votos a favor, Passo do Sobrado deu o grande passo para tornar-se um município independente. O ato final foi quando o município foi reconhecido e criado, em 20 de março de 1992, pela Lei Estadual n. º 9. 545 (Fagundes, 2016).

2.3. Memória

A memória individual é um construto social de diversas memórias. Ela é fruto de um coletivo de saberes e fazeres que perpassa a questão temporal e influencia e é influenciada pela sociedade em geral. Para a análise dessas memórias, principalmente do ponto de vista social, é fundamental o entendimento do conceito de memória como um todo. Além disso, segundo Le Goff (1990), a memória ou o ato mnemônico é estrutura fundamental no que diz respeito ao comportamento narrativo, já que a comunicação de uma informação na ausência dela ou do objeto que se consolida como motivo desta possui o papel social de reproduzir o acontecimento às outras pessoas.

Tradicionalmente, a história priorizava a elite, marginalizando os atores sociais de menor evidência, delegando a estes um papel secundário, pois os vultos e as figuras tidas como importantes protagonizavam esse processo. Com as mudanças do conhecimento histórico, outros grupos sociais tidos como de menor importância, passaram a receber um olhar diferente, saindo da invisibilidade e passando também a protagonizar os campos de estudo das mais diversas áreas do conhecimento. Dentre as mudanças, está o uso de novas metodologias, as quais permitiram conhecer aqueles até então excluídos. Assim, passou a ser utilizada a história oral, uma vez que a maioria não tinha

tido a preocupação de produzir documentos da sua existência e ação social. Conforme Pollak,

> A história oral permite fazer uma história do tempo presente, e essa história é muito contestada. Há vários tipos de hostilidades. Por exemplo, há uma oposição entre fontes clássicas, legítimas, e fontes que estão adquirindo nova legitimidade. (Pollak, 1992, p. 210)

Dentro dessa perspectiva, a construção de uma narrativa que valorize a história oral e problematize as memórias desses atores é imprescindível para que eles deixem de ser coadjuvantes e passem a ser os atores sociais principais dessa história em construção. Nesse sentido, Pollak (1992, p. 210) chamou a atenção para o fato de que

> O historiador estava se restringindo aos arquivos, e, de repente, está se confrontando com a realidade concreta. Numa atitude quase militante, quer dar a palavra àqueles que jamais a tiveram, daí essa vontade de reabilitar o subjetivo frente ao objetivo. Cria-se assim uma oposição entre história oral e história social quantificada, enquanto eu, por mim, não vejo oposição, e sim continuidade potencial. (Pollak, 1992, p. 210)

As lembranças, muitas vezes, são processos de caracterização da coletividade, pois mesmo não sendo lembradas, permanecem no inconsciente, emergindo por meio das ações coletivas. São essas ações que irão reger a sua forma de agir e de pensar, expressando-se nos saberes e fazeres coletivos relacionados à agricultura familiar camponesa (Halbwachs, 2004).

Assim, mesmo que de forma inconsciente, as memórias coletivas produzidas pelas sociedades, que antecedem o indivíduo, unem-se às suas memórias individuais, ou embasam a sua existência de forma a promover a construção de sua identidade individual a partir das memórias coletivas de seus antepassados. A memória confere consistência às experiências que não possuíam sentido, trazendo um olhar do presente com relação ao passado e promovendo, a partir dessa ação, uma reflexão sobre o futuro, uma transição dessa memória ao longo dos mais diversos tempos, possibilitando perceber "o passado diante de nós" (Amado, 1995, p. 132).

Com relação ao/à agricultor (a) familiar camponês (a), o processo de construção de uma narrativa que valorize suas memórias oportuniza o enten-

dimento do seu processo identitário. As memórias são um fator essencial no que diz respeito à construção das suas identidades. É pertinente destacar que o/a agricultor (a) não apresenta características homogêneas, mesmo tomando-se por parâmetro o/a agricultor (a) familiar camponês (a) do município estudado, evidenciando-se peculiaridades com relação a diversos fatores, potencializando pluralidades. Dessa forma, é importante valorizar essas memórias tendo-se em vista que elas não são construções individuais, mas, sim, um fenômeno social.

2.4. Sucessão familiar rural

Dentre as inúmeras pesquisas que tratam da temática da sucessão familiar rural, a grande maioria cita o processo sucessório como um ponto-chave na reprodução social. Brumer (2007) considera o processo de sucessão como a base para a reprodução futura das unidades familiares. E assim, trata o processo de sucessão familiar rural como fundamental para a reprodução futura das propriedades familiares, apontando a essencialidade desta forma de agricultura para o setor agrícola brasileiro.

Embora a agricultura familiar camponesa seja parte importante do processo de produção agrícola, Mendonça (2008) analisou que, após os anos 1990, os/as possíveis sucessores(as) dos agricultores começaram a deixar as propriedades familiares atraídos(as) pelas oportunidades de geração de renda existentes no meio urbano. Segundo Bieger (2013), aconteceram várias alterações no setor agrícola moderno. Elas, possivelmente, afetaram as formas tradicionais que as famílias utilizavam para a concepção de seus planos futuros no que diz respeito ao processo sucessório.

No entanto, deve-se ressaltar que a sucessão familiar sempre esteve entre os assuntos tratados nas famílias, porém em duas situações diferentes. Algum tempo atrás, podia-se escolher um sucessor entre vários filhos, atualmente está ocorrendo uma busca para que pelo menos um filho permaneça na propriedade e continue o negócio familiar (Costa, Bezerra e Mendonça, 2012). Camarano e Abramovay (1999) afirmam que a juventude rural é atraída para o meio urbano e que o primeiro motivo para a saída do jovem é estudar. Os autores ainda asseguram que, na maioria dos casos em que jovens buscaram a cidade para estudar, apenas uma minoria retorna ao campo para dar prosseguimento ao negócio familiar, deixando, assim, muitas propriedades sem sucessores, conforme postula:

> O meio rural pode ser (re) significado a partir da valorização da memória dos atores associada ao modo de vida de seus antepassados. Isso se manifesta na vida cotidiana dessas famílias e nas demais relações coletivas, como um elo vivido no presente que permite a reprodução, a manutenção de conhecimentos e de experiências, sendo, assim, importante para o reconhecimento da própria identidade desses indivíduos e grupos sociais. (Kieling, 2018, p. 16).

Nos últimos anos, ocorreram mudanças que alteraram a estrutura agrária familiar. Segundo Prieb (2005), houve uma queda gradativa do número de trabalhadores rurais e famílias dedicadas exclusivamente às atividades agrícolas. Essas mudanças transformaram o cenário do campo, afetando sobretudo a agricultura familiar camponesa, em especial no que diz respeito ao processo de sucessão familiar rural das propriedades. Dessa maneira, colocou-se em pauta um debate em diversos setores da sociedade com o intuito de identificar formas de promover a manutenção desse ator social em seu habitat, bem como a sua sobrevivência com alguma qualidade de vida.

Em propriedades maiores ou mais lucrativas, esse processo pode ocorrer mais cedo, porém, geralmente, o patriarca não abandona suas funções, gerenciando sua propriedade e opinando de forma ativa nas decisões do sucessor, até que tenha certeza de que esse sucessor está apto para desempenhar sozinho suas funções. O processo de sucessão familiar rural consolida-se como um dos momentos mais importantes da perspectiva da continuidade da propriedade rural, já que é nessa ocasião que o herdeiro irá se consolidar no negócio da família. Dentro de uma perspectiva mais ampla, é nesse momento que ele colocará em prática os saberes e fazeres de todos os seus antepassados, consolidando-se e identificando-se a partir das suas vivências. Entretanto, esse não é um momento fácil, pois, devido geralmente à baixa lucratividade, a propriedade não comporta autossuficiência com qualidade de vida no caso de mais de um sucessor. Com tal finalidade, faz-se fundamental um planejamento detalhado para que esse processo não comprometa a sobrevivência e a permanência desses sucessores na propriedade.

Além das considerações mencionadas, o fator financeiro também é considerado um entrave para a permanência no campo, pois as comodidades do meio urbano e o trabalho assalariado, ainda que mal remunerado, apresentam um status de dignidade, enquanto as agruras da labuta no campo, maximizadas pelo preconceito latente na sociedade com relação a esses fatores, dificultam

ainda mais a permanência do/da agricultor(a) familiar camponês(a) em sua propriedade. Indiferentemente da forma como será colocado em prática, se a partir de política pública ou do planejamento familiar, é fundamental que ações sejam tomadas como forma de assegurar a permanência sustentável desses jovens em sua propriedade.

O planejamento da sucessão familiar rural passa por uma série de fatores, dentre os quais, a qualidade de vida é fundamental. Porém, nesse contexto, a memória é um dos instrumentos de resistência para que esses agricultores familiares camponeses permaneçam junto a suas propriedades, mas ainda mais que isso, para que os mais jovens não necessitem buscar alternativas apenas nas áreas urbanas.

3. Resultados e discussão

Nesta seção apresenta-se a importância do processo de sucessão familiar rural para a reprodução social das propriedades familiares camponesas. Além disso, descreve-se o perfil dos agricultores familiares camponeses entrevistados e suas memórias como instrumento de resistência para permanência na agricultura familiar camponesa.

O processo de sucessão é um dos momentos mais importantes da perspectiva da continuidade das atividades na propriedade rural, já que é nesse momento que os jovens irão se consolidar na propriedade familiar, colocando em prática os saberes e fazeres de seus antepassados e identificando-se a partir das suas vivências.

O presente artigo, analisou as memórias dos/das agricultores familiares camponeses, como forma de compreender como se dá o processo de sucessão familiar rural do município pesquisado, tomando como parâmetro os conceitos de território e territorialidade. Nesse contexto e com tal finalidade, foram entrevistados um extensionista, uma sindicalista e 11 agricultores familiares camponeses cujas vivências são relacionadas à agricultura familiar camponesa, a partir de entrevistas semiestruturadas, com o intuito de conhecer a realidade da agricultura do município em questão.

A análise sobre as memórias dos agricultores familiares está vinculada à própria história do município, tendo como destaque aspectos e particularidades da sua formação social, econômica, cultural e geográfica. Por isso, também serão apresentados aspectos da história do território pesquisado, relacionados ao tema em discussão.

Essa categoria social tem ganhado destaque entre as instituições públicas de desenvolvimento rural pela sua importância socioeconômica e cultural, especialmente no RS. Ela é considerada fundamental para a produção de alimentos, na geração de empregos no meio rural, na manutenção cultural e apresentam características próprias no que se refere à sua reprodução socioeconômica.

Dentre as características desse modelo de agricultura estão essencialmente o trabalho familiar e a inserção de conhecimentos da cultura popular para o cultivo da terra. Além disso, é pertinente destacar que o objetivo fundamental da propriedade é a subsistência da unidade produtiva, sendo o excedente comercializado.

Nesse sentido, a sucessão familiar rural é fator crucial no que diz respeito à sobrevivência da agricultura familiar camponesa, estando o processo sucessório intrinsecamente relacionado à reprodução social e, consequentemente, à perpetuação das propriedades familiares. O município pesquisado não foge à regra, pois tem como uma das características centrais a agricultura familiar, centrada na produção de tabaco e de alimentos. Entretanto, uma das dificuldades enfrentadas pela população local é quanto aos processos sucessórios das pequenas propriedades rurais. As trajetórias da sucessão familiar rural demonstram que, cada vez mais, está diminuindo o número de jovens que permanecem nesse tipo de atividade. Com isso, ocorre o envelhecimento no espaço rural, conforme o relato de nossos entrevistados, que é corroborado por dados pesquisados pelo IBGE referentes ao censo agropecuário de 2017, o qual aponta que 70% da população residente no espaço rural tem mais que 45 anos e somente 30%, tem menos que essa idade (IBGE, 2017).

O Gráfico 1 apresenta a população dividida pela sua faixa etária. Conforme o Censo do IBGE realizado no ano de 2022, a população total é de 6.025 habitantes e está distribuída em uma área de 265.133 km2 de território, com densidade demográfica de 22,72 hab/Km². O Gráfico 1 mostra que o município conta com 1.079 estabelecimentos agrícolas, dos quais 70% são administrados por agricultores acima de 45 anos. Somente 30% são administrados por agricultores com menos de 45 anos. Isso é algo preocupante para o futuro da agricultura familiar camponesa no território pesquisado, pois essa faixa etária é importante para processo de sucessão familiar rural (IBGE, 2022).

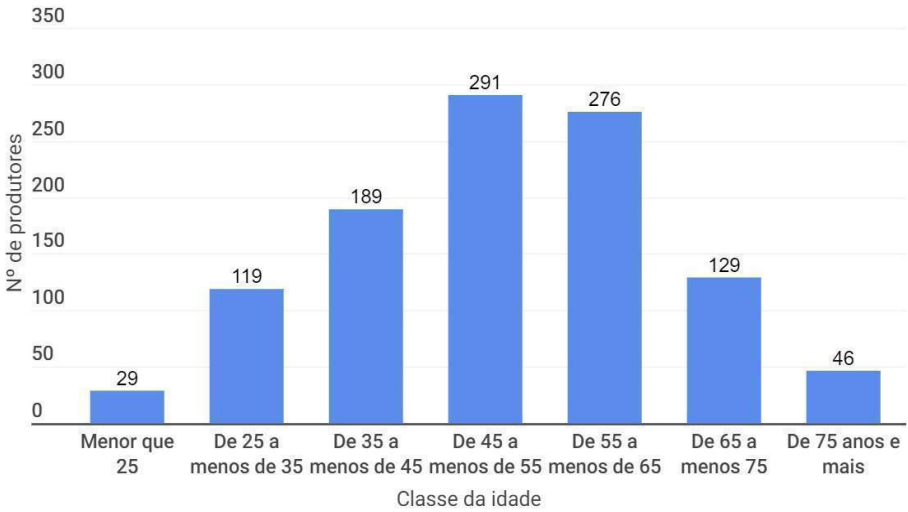


Gráfico 1. Classe de Idade do Agricultor– município Passo do Sobrado. Fonte: IBGE (2022).

Nessa perspectiva, faz-se pertinente destacar que a faixa etária entre 15 e 29 anos representa apenas 30% da população do campo, o que demonstra que o processo de sucessão familiar, caso não haja uma reversão nesse cenário, pode ser comprometido muito em breve. Um dos potenciais problemas para o futuro do município é a questão da redução do número de nascimentos, em especial nas localidades do interior. Quanto menos crianças estiverem no campo, menores as chances de renovação dos trabalhadores ativos na agricultura familiar camponesa.

Já na questão de comando dos estabelecimentos agropecuários do município de Passo do Sobrado, a pesquisa do censo apontou que 84% são administrados por homens e somente 16%, por mulheres, não destoando muito dos resultados nacionais. A pesquisa também apresenta que 98,3% dos agricultores do município se consideram brancos e somente 1,7% se consideram pretos e pardos.

Além disso, a pesquisa do censo do IBGE de 2017 apontou que 1,30% deles nunca frequentou a escola. Já 58% dos/das agricultores(as) do município pesquisado não completaram o ensino fundamental, e 23,70% o completaram. Ainda, 12% deles completaram o ensino médio e 1,30% realizaram ensino técnico. Somente 3,70% têm o ensino superior completo e 0,18% fizeram um mestrado (IBGE, 2017).

A agricultura familiar camponesa com relação ao desenvolvimento do município de Passo do Sobrado, é muito importante, pois a maioria dos estabelecimentos agrícolas são propriedades familiares camponesas. Conforme relatou o entrevistado (E)[3], a cultura da soja predomina na maioria das áreas plantadas do município, seguida pelas culturas do tabaco, milho e feijão. Ainda, segundo ele, alguns fatores podem ter influenciado nesta mudança da cultura do tabaco, que antes predominava no município, para a cultura da soja, e que são observados por ele em seu dia a dia nas saídas para o meio rural do território pesquisado. Os fatores elencados são: o envelhecimento da população; a falta de mão de obra para o tabaco; o preço atrativo da soja nos últimos anos. O aumento de área é proveniente de áreas de campo que estavam subutilizadas pela pecuária e, também, de áreas de arroz, pois com relação ao arroz e ao gado, a série histórica dos últimos 10 anos apresenta preços não atrativos.

Conforme o relato da presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Passo do Sobrado, existem diversas dificuldades com relação à agricultura familiar camponesa, em especial a falta de incentivo. Segundo ela:

> A sucessão familiar rural é um desafio para o movimento sindical porque é evidente o envelhecimento do espaço rural. O movimento sindical vem debatendo com frequência sobre a sucessão familiar rural e visualiza essa questão como fundamental para a sobrevivência da agricultura familiar camponesa. É necessário buscar-se incentivos para que os jovens permaneçam no espaço rural. (S, gravado em 05/06/2023).

Com relação à agricultura familiar camponesa, essas premissas também são válidas, pois, até bem pouco tempo atrás não existia uma narrativa que abordasse esses importantes atores sociais da história brasileira. Assim, a memória pode ser um fator essencial no que diz respeito à construção de uma identidade, nesse caso específico, dando voz aos/às camponeses(as). Nesse contexto, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 13 atores sociais de diferentes gêneros, faixas etárias e localidades de Passo do Sobrado, com o intuito de registrar as memórias dos/das agricultores(as) familiares camponeses e, a partir dessas memórias, compreender como se dá o processo de sucessão familiar rural no município.

[3] Extensionista da Emater de Passo do Sobrado.

Entrevistados	Idade	Profissão
E	41	Extensionista da Emater
S	46	Sindicalista
Afa	38	Agricultora
AFb	22	Agricultor
AFc	56	Agricultora
AFd	34	Agricultor
AFe	54	Agricultora
AFf	24	Agricultora
AFg	31	Agricultora
AFh	66	Agricultor
AFi	45	Agricultor
AFj	87	Agricultor
AFk	83	Agricultor

Tabela 2. Entrevistados. Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Com relação à construção da entrevista, foram levados em consideração três aspectos fundamentais para a sua estruturação: o primeiro, referente às características da propriedade, o segundo, relacionado à questão da sucessão familiar rural e o terceiro, elencando as características da produção das propriedades familiares.

A faixa etária dos entrevistados varia entre 22 anos e 87 anos. Observou-se, a partir das entrevistas, que a questão da escolaridade tem uma relação intrínseca com a época que estudou, já que sete dos entrevistados não concluíram o ensino fundamental. Evidencia-se, nessa perspectiva, que as condições dos/das agricultores(as) familiares camponeses com relação ao acesso e permanência na escola melhoraram consideravelmente nos últimos anos. Porém, conforme 27% das entrevistas, esse talvez seja um dos fatores para os mais jovens não permanecerem em suas propriedades.

Com relação à permanência dos agricultores familiares camponeses em suas propriedades, verificou-se que duas das propriedades são de primeira geração, seis são de segunda geração, duas de terceira geração e uma de quinta geração. Evidencia-se nesses dados que, mesmo não havendo um incentivo para a permanência na propriedade rural, os/as agricultores(as) resistem como podem para permanecer.

Porém, ainda conforme alguns relatos, os mais jovens, salvo exceções, não permanecem no campo, devido à falta de uma renda mensal e de políticas públicas específicas para essa categoria. Seria necessária uma análise na conjuntura situacional como um todo, de forma que a agricultura familiar camponesa recebesse o crédito que merece com relação ao município. Imprescindível seria um planejamento que envolvesse as esferas governamentais do município, estado e união, com o aporte técnico dos órgãos responsáveis para buscar soluções para um problema que é latente. Um dos entrevistados reflete que

> a falta de políticas públicas é uma coisa que noto nessa parte. Muitos jovens saem quando há granizo, vento ou seca e os pais não têm muitas vezes condições de ajudar e eles saem e vão trabalhar na cidade e não voltam mais. [...] Já teve conversa sobre isso várias vezes e foi muito comentado de ter muito cabeça branca, de ter muita pessoa de idade na propriedade, o que iria acontecer no futuro, isso foi muito conversado sobre isso. E cada dia que passa a gente vê e as duas propriedades do lado da nossa estão abandonadas. (AFi, gravado em 31/03/2023)

As dificuldades para a permanência dos agricultores familiares camponeses em suas propriedades são muitas. Dentre as principais estão a desvalorização do trabalho e a falta de incentivos. Conforme a AFa, a agricultura familiar camponesa decaiu muito nas últimas décadas. Porém, recentemente, ela voltou a se fortalecer devido à valorização da produção de alimentos saudáveis por uma boa parte da população brasileira. A agricultora ainda ressalta que as propriedades deveriam inovar na produção, o que é um fator de incentivo para a permanência dos jovens no espaço rural. Ela ainda pontua que as condições econômicas, geográficas e tecnológicas são fundamentais para a permanência dos jovens no espaço rural, e deveriam ser criadas políticas públicas que oportunizassem os jovens a ficar.

AFa ainda pontua que um dos motivos da não permanência dos jovens no espaço rural é a falta de garantia de renda mensal que possibilite sua sobrevivência com qualidade de vida. Além disso, afirma que a falta de políticas públicas de incentivo à permanência destes jovens é outro fator preponderante. Ainda conforme a agricultora, atualmente, os pais incentivam os filhos a procurarem melhores oportunidades nas cidades. Devido a essa questão, o envelhecimento está muito presente no espaço rural. No caso específico de sua comunidade, ela acredita que 70% das propriedades familiares camponesas

estão sendo habitadas por casais idosos com pouca ou quase nenhuma produção de alimentos. Para ela, isso é algo preocupante para o futuro da produção de alimentos em nosso País.

> Sempre, desde criança, o pai e mãe foram muito de conversar nas decisões dentro da propriedade, com isso eles passaram para nós de sempre estar levando nos junto para conhecer. Aqui o pai sempre foi de conversar com a gente sempre de manhã levantava primeira coisa era o chimarrão. Então a parte do diálogo foi muito de levar a gente junto para conhecer e ter gosto do que faz. Ele sempre tentou buscar isso e sempre quis que uma de nós ficasse. Daí então como nós éramos 4 mulheres e uma casou bem jovem e então veio quarta filha, a mais velha não estava mais em casa. Mas a gente sempre foi incentivado a ficar e então cada um foi fazendo suas escolhas e eu estudei mais direcionado nessa parte da agricultura que eu sempre gostei e o que me fez mais ficar na propriedade. (AFa, gravado em 10/03/2023)

Em geral, a maioria dos jovens sai do espaço rural por falta de incentivos governamentais para a sua permanência, principalmente devido às inseguranças climáticas e à comercialização dos produtos. Tal situação acarreta um quadro de agricultores familiares camponeses mais velhos, inclusive que relatam, como visto acima, que se tivesse que começar tudo novamente, nem todos permaneceriam sendo agricultores.

Percebe-se um baixo nível de escolaridade dos participantes da pesquisa, bem como no espaço rural, em geral, do município pesquisado. Por meio de relatos trazidos pelos agricultores familiares camponeses, constata-se que jovens com um grau maior de escolaridade estão deixando o espaço rural e migrando para o espaço urbano. Dessa forma, estão contribuindo para, futuramente, não ocorrer o processo de sucessão familiar rural nas propriedades familiares camponesas de Passo do Sobrado. Em alguns casos, devido à dificuldade em se estudar na zona rural, os jovens migram para a cidade para aprofundar os estudos e acabam não retornando. Percebe-se uma maior dificuldade dos agricultores mais idosos com relação à escolaridade, deixando evidente que, mesmo lentas, as condições de permanência e acesso à educação foram gradativamente melhorando ao longo dos últimos anos, conforme se contata nas entrevistas:

> Se era para trabalhar como nós trabalhávamos há 60 anos atrás, não tinha como sobreviver. [...] Era tudo difícil, por isso a gente

> não tem muito estudo. [...] A terra ficou muito cara a vista do preço das produções. [...]. Qual é o jovem que pode comprar uma área de terra. [...]. Nosso produto não acompanha valorização da terra. Se era para trabalhar como nós trabalhávamos há 60 anos atrás, não tinha como sobreviver. (AFj, gravado em 10/04/2023)

Por meio das entrevistas, também foi possível analisar se esses agricultores (as) foram influenciados (as) pelos seus pais a permanecerem no espaço rural. No Gráfico 2, é possível constatar que oito deles(as) (73%) não tiveram nenhuma influência dos pais para a sua permanência nas pequenas propriedades familiares e no espaço rural, e que somente três deles(as) (27%) relatam ter sido influenciados pelos pais para a sua permanência no campo.

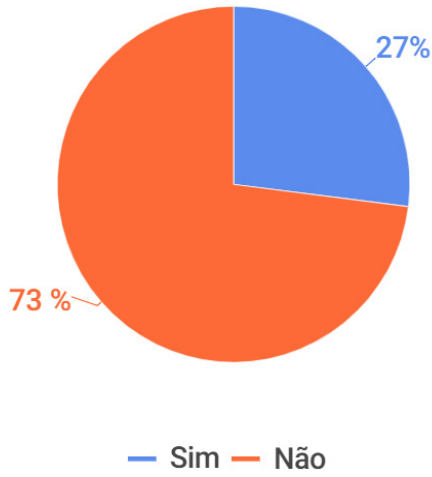


Gráfico 2. Influência para permanecer na propriedade familiar. Fonte: Elaborado pelo autor, 2023.

Dessa forma, por meio dos dados apresentados, percebe-se que a questão da sucessão familiar rural não está muito presente, de forma explícita, nas famílias desses agricultores(as), bem como no território pesquisado. Entretanto, é pertinente destacar que, mesmo não havendo uma explicitação do processo de sucessão familiar rural, a maioria dos pais dos(as) agricultores(as) conversava sobre a questão da permanência no espaço rural. Geralmente, os pais davam autonomia para que os filhos escolhessem se gostariam de permanecer no espaço rural ou migrar para os centros urbanos.

Salutar também é informar que, mesmo de forma implícita, os saberes e fazeres da agricultura familiar camponesa também eram abordados em con-

versas informais, nas rodas de chimarrão e durante as próprias lidas, enfatizando o gosto pelas atividades realizadas nesse espaço, muitas vezes, de forma não explícita. Pelos relatos dos entrevistados, pode-se perceber uma heterogeneidade de opiniões quando questionados sobre a situação da agricultura familiar camponesa atual. Eles relatam que, nos últimos anos, vem ocorrendo o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar camponesa por meio da produção de alimentos e sua comercialização. Outros relataram a falta de políticas públicas, a desvalorização, assim como a falta de financiamentos, seguros agrícolas, incentivos e a falta de uma efetiva política de garantia de preços mínimos para essa categoria tão importante da agricultura familiar.

No que diz respeito à falta de incentivos, existe um consenso por parte das agricultoras, o que se confirma com a o fato de relatarem que seus esposos conciliam o trabalho na lavoura com outras ocupações no espaço urbano para ajudar na manutenção e reprodução social de sua propriedade familiar.

Considerações finais

A sucessão familiar rural das propriedades é fator crucial no que diz respeito à sobrevivência da agricultura familiar camponesa, estando o processo sucessório intrinsecamente relacionado à reprodução social e, consequentemente, à perpetuação das propriedades familiares. O município de Passo do Sobrado não foge à regra, já que, com seus pouco mais de seis mil habitantes, tem a agricultura familiar como uma das características centrais, embasada na produção de soja, tabaco, milho e alimentos. Entretanto, uma das dificuldades enfrentadas pela população local diz respeito aos processos sucessórios da propriedade rural. As trajetórias da sucessão familiar demonstram que, cada vez mais, está diminuindo o número de jovens que permanecem no campo.

O propósito deste artigo foi analisar como ocorre o processo de sucessão familiar rural a partir das memórias dos agricultores familiares camponeses no município de Passo do Sobrado. A análise das memórias dos agricultores é muito importante para que se entenda como esse processo de sucessão ocorre.

A partir da análise da memória dos agricultores do município pesquisado, foram identificadas semelhanças e diferenças que serviram para traçar um perfil destes agricultores. Dez dos 11 entrevistados são sucessores. Esse é um dos fatores que contribui para a permanência ou para a saída do jovem do espaço rural. Mesmo que a faixa etária dos entrevistados varie bastante,

percebeu-se que, no tempo em que herdou a propriedade, na juventude, a maioria optou por permanecer nela, destacando que, mesmo fugindo do senso comum, esse fator foi fundamental para a permanência deles.

Observou-se que a categoria social investigada possui relação intrínseca com a sua comunidade, sendo cada personagem uma expansão do núcleo familiar do qual faz parte. O/a agricultor(a) familiar camponês(a), na percepção do autor desta pesquisa, perpassa a pessoa física e relaciona-se indivisivelmente com seu núcleo familiar. Essa questão fica evidente no que diz respeito ao controle e à tomada de decisões da propriedade, mas também a outras questões, como o planejamento e até os produtos principais que são comercializados.

Para que seja possível entender a trajetória da sucessão familiar em Passo do Sobrado, é fundamental entender as peculiaridades relacionadas aos novos moldes da agricultura no País. As peculiaridades do tipo de agricultura empregada, as especificidades e regionalidades também precisam ser colocadas em pauta. O que se percebeu na trajetória da sucessão é que os/as agricultores(as) que hoje estão no comando da propriedade são filhos (as) que assumiram a gestão por diversos fatores: incentivo à permanência, doença dos pais, não ter tido oportunidade de estudar pela falta de transporte e condições financeiras na época, autonomia, não se encaixar em emprego no espaço urbano e gostar da agricultura e da qualidade de vida que ela proporciona.

Percebeu-se a falta de planejamento no processo de sucessão familiar rural, pois, mesmo que dez dos 11 entrevistados sejam sucessores, não ocorreu planejamento por parte de seus pais para que isso ocorresse. Apenas dois dos sucessores relataram que conversaram sobre o assunto, mas, assim mesmo, percebe-se que o gosto pela lida é relacionado aos saberes e fazeres que herdaram de seus antepassados, já que todos tinham alguma história com seus familiares que os motivou a permanecerem na propriedade.

Outra questão bem pertinente a ser observada é a escolaridade, que consiste em um dos fatores para que não ocorra a sucessão, pois, quanto maior o nível de escolaridade, maiores as chances no mercado de trabalho nos centros urbanos. Isso está intrinsecamente relacionado à questão das dificuldades e da desvalorização da vida no campo.

A partir das discussões no campo do desenvolvimento regional, percebe-se que as desigualdades geradas a partir da produção capitalista são oriundas da concentração de capital e rendas, gerando processos de exclusão econômicos, sociais e geográficos. Dentre eles, destaca-se a não vinculação dos

mais jovens à propriedade familiar rural, relacionada às dificuldades da vida no campo e à desvalorização tanto econômica quanto sociocultural, e a falta de uma efetiva política de garantia de preços mínimos. Isso gera grandes preocupações em relação ao desenvolvimento rural, porque passa pela produção de alimentos, além de outras questões. Portanto, os estudos sobre a sucessão familiar rural merecem ser ampliados e aprofundados, uma vez que a sucessão é vital para a sobrevivência da agricultura familiar camponesa.

Referências

AHLERT, Lucildo. A sucessão das atividades na agricultura familiar. In: XLVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, Porto Alegre. **[Anais]** Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Porto Alegre – RS, 2009.

AHLERT, Lucildo; GEDOZ, Sirlei Teresinha. Povoamento e Desenvolvimento Econômico na Região do Vale do Taquari, RS – 1822 a 1930. **Revista Estudo & Debate**, Lajeado, v. 8, n.1, 2001. Disponível em: <https://www.cicvaledotaquari.com.br/wp-content/uploads/hist-eco-vt-texto3-1822-1930.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

AMADO, Janaina. **O Grande Mentiroso:** tradição, veracidade e imaginação em História Oral. São Paulo: UNESP, 1995.

BERNARDES, Nilo. **Bases geográficas do povoamento do estado do Rio Grande do Su**l. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1997.

BIEGER, Tamires Elisa. **Sucessão na Agricultura Familiar:** Um estudo do município de Coronel Barros – RS. Monografia (Bacharel em Administração) – Curso de Graduação em Administração, do Departamento de Ciências Administrativas, Contábeis, Econômicas e da Comunicação, Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), Ijuí – RS, 2013.

BRUM, Argemiro Jacob. **Modernização da agricultura:** trigo e soja. Ijuí: Fidene, 1985.

BRUMER, Anita. A problemática dos jovens rurais na pós-modernidade. In: CARNEIRO, Maria José; CASTRO, Elisa Guaraná de. **Juventude rural em perspectiva.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2007. p. 35- 52.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. Texto para discussão, n. 621, Ipea, 1999.

COSTA, Maria Regina Caetano; BEZERRA, Antonio Jorge Amaral.; MENDONÇA, Henrique Andrade Furtado. Expectativas de sucessão hereditária nas uni-

dades de produção familiares. Um olhar sobre o município de morro Redondo, RS. **ACTA. Geográfica**, v. 6, n. 12, p. 139-154, 2012.

COSTA, Miguel Ângelo Silva da Costa. **Entre a "Flor da sociedade" e a "escória da população"**: a experiência de homens livres pobres no eleitorado de Rio Pardo (1850- 1880). Dissertação (Mestrado em História). Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), São Leopoldo, 2006.

FAGUNDES, João Felipe. **Passo do Sobrado:** de segundo distrito de Rio Pardo à município. Monografia. (Graduação em História). UNISC, Santa Cruz do Sul, 2016.

FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína [Org.]. **Usos & abusos da história oral**. 8ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

HALBWACHS, Maurice**. A memória coletiva**. São Paulo: Centauro, 2004.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Censo 2000.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-do-sobrado/panorama>. Acesso em: jul. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Censo**

Agropecuário 2004. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-do-sobrado/pesquisa/24/76693>. Acesso em: mar. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Censo Agropecuário 2010.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-do-sobrado/pesquisa/24/76693>. Acesso em: mar. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Censo Agropecuário 2017.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil /rs/passo-dosobrado/pesquisa/24/76693>. Acesso em: mar. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Censo Agropecuário 2021.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-do-sobrado/pesquisa/24/76693>. Acesso em: mar. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE Cidades. **Censo 2022**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/passo-do-sobrado/panorama>. Acesso em: set. 2023.

KIELING Rejane Inês. **(Re) significados do Rural: Estudo da Memória dos Agricultores sobre o Processo de Modernização da Agricultura na Comunidade Rural de Linha Acre, Cândido Godói-RS.** 2018. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Santa Cruz do Sul, 2018.

LAMARCHE, Hugues (coord.). **A agricultura familiar:** comparação internacional, v. 1: uma realidade multiforme. Campinas: Editora da Unicamp, 1993.

LE GOFF, Jaques. **História e Memória**. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.

LENZ, Maurício Henrique. **Viabilidade agroeconômica da produção orgâni-**

ca de plantas condimentares para o desenvolvimento sustentável em propriedades familiares na região do vale do Rio Pardo/RS. 2006. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Santa Cruz do Sul, 2006.

LIVRO TOMBO. Paróquia Nossa Senhora do Rosário de Passo do Sobrado, 2º distrito de Rio Pardo/RS. v. 1 e 2. 1939-1977.

MARQUES, Marta Inez Medeiros. Lugar do Modo de Vida Tradicional na Modernidade. In: OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de; MARQUES, Marta Inez Medeiros (orgs.). **O Campo no Século XXI:** território de vida, de luta e de construção da justiça social. São Paulo: Casa Amarela e Paz e Terra, 2004. p. 145-158.

MENDONÇA, Kênia Fabiana Cota. **Sucessão, Formação e Migração:** Destinos de Duas Gerações de Agricultores Familiares do Alto Jequitinhonha, MG. Dissertação (Mestrado em Administração, área de Concentração em Gestão Social, Ambiente e Desenvolvimento). Universidade Federal de Lavras, Lavras – MG, 2008.

POLLAK, Michael. **Memória e Identidade Social**. Estudos Históricos. Rio de Janeiro: CPDOK/FGV, v. 5, n. 10, p. 200-212, 1992.

PRIEB, Rita Inês. **Pluriatividade na produção familiar fumageira**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2005.

SPENNER, Bruna Viera. **Arquitetura, gado a cativo:** estâncias pastoris em Rio Pardo no final do século XIX. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). 2013. Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), Santa Cruz do Sul - RS, 2013.

A gestão de cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero

Lígia Margarete Mallmann

Para atuar no mercado, a gestão de uma cooperativa deve ser a mais democrática possível, deve haver um sistema de decisões que conte com a participação de todos os cooperados. Para tanto, é fundamental que haja perfeita comunicação entre todos os cooperados. A maior responsabilidade cabe aos cooperados, que devem manter o espírito de pioneirismo, baseado na filosofia cooperativista. A gênese do cooperativismo no Brasil, analogicamente à Europa, possui algumas diferenças. Conforme Jochen et al (2010), na Europa, os movimentos cooperativistas iniciaram como uma forma de reação do proletariado aos problemas sociais e econômicos oriundos do capitalismo.

No Brasil, várias classes sociais de diversos segmentos buscavam incentivar o cooperativismo, principalmente na área agroexportadora. Já no Rio Grande do Sul – RS o cooperativismo deve ser entendido como um processo descontínuo, fundado na pluralidade de práticas sociais entre imigrantes alemães, italianos e outros grupos étnicos e desenvolveu-se de forma mais intensa, inicialmente, no setor primário da economia, devido às estruturas de mercado encontradas.

A diversidade de gênero é algo que impacta há muitos anos o mercado de trabalho, principalmente para mulheres, que durante muito tempo eram vistas como responsáveis pelos cuidados da família, totalmente dependentes do

homem, que por vez, ficava responsável por trazer os mantimentos e dinheiro para dentro de casa (Dal Magro, Carpes, Vergini, & Silva, 2018). Mesmo com o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, encontramos medidas que regulamentam a obrigatoriedade de sua participação em diversos países, inclusive no Brasil. O Projeto de Lei n° 785 (2021, p. 1), do qual obriga uma participação de 30% de mulheres nos "conselhos de administração de companhias abertas, de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias e controladas e outras companhias em que a União [...] detenha a maioria do capital", no entanto, é necessário aprovação em congresso para que a cobrança possa ser realizada sobre as empresas.

Este estudo objetivou investigar a gestão das cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero. O método para realizar esta investigação constituiu-se em verificar a relação de cooperativas, junto ao sistema Ocergs/Sescoop/RS. Após elaborou-se um *survey* (*google forms*), que foi enviado, por e-mail, às cooperativas do agronegócio do RS. Para um entendimento do tema de estudo foi necessário a elaboração de uma fundamentação teórica sobre gestão de cooperativas, cooperativismo agropecuário no Brasil e no RS, ou seja, o cooperativismo deve ser compreendido conforme a sua época histórica e a sua evolução mercadológica. Outro fato importante são as relações de verticalidades e horizontalidades, ou seja, das forças do mercado. Principalmente do poder que os clientes das cooperativas podem exercer sobre as mesmas e modificam a forma de como os cooperados devem produzir e também foi necessário descrever sobre a diversificação de gênero.

1. Gestão das Cooperativas

Para criar uma cooperativa, é necessário que as pessoas interessadas estejam conscientes do que pretendem. O cooperado deve estar ciente de sua função de dono e usuário da cooperativa. As mesmas são constituídas por deliberação de seus cooperados fundadores em Assembleia Geral, com elaboração da ata de constituição, também chamada de "ato constitutivo". Esta ata deve ser assinada por todos os fundadores, cujos nomes deverão constar da lista nominativa dos participantes da Assembleia Geral, com a indicação das quotas-partes de capital subscritas e integralizadas por cada cooperado (SESCOOP/RS, 2022).

A Lei nº 5.764/71 rege o cooperativismo, para celebrar contrato de sociedade cooperativa de pessoas, reciprocamente se obrigam a contribuir com

bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro. Em seu art. 4º, essa lei define que as cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídica próprias, de natureza civil, não sujeitas a falência[1], constituídas para prestar serviços aos cooperados.

A Lei nº 13.874/2019 da Liberdade Econômica, cuja finalidade é desburocratizar as atividades econômicas e ampliar a segurança jurídica de quem abre um negócio. O registro automático criado pela Medida Provisória (MP) nº 876/2019 e regulamentada pelo Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI nº 81, foi ampliado para as cooperativas. Os atos de constituição de sociedades cooperativas poderão ser arquivados de forma automática, desde que os interessados optem pela adoção de instrumentos padrão de estatuto social e pela ata da Assembleia Geral de constituição previstos no Manual de Registro de Cooperativa (ANEXO VI DA IN DREI Nº 81).

Conforme Sescoop/RS (2022), em uma cooperativa as decisões, como a eleição da diretoria, a escolha dos conselheiros e a definição de distribuição dos resultados são tomadas pela Assembleia Geral, que é o órgão soberano composto por todos os cooperados ou por representantes destes (delegados). Para a constituição, é necessário o número mínimo de 20 (vinte) pessoas, segundo o art. 6º da Lei nº 5.764/71. A exceção fica para as cooperativas de Trabalho, produção de bens e serviços, que podem ser constituídas com o número mínimo de 7 (sete) pessoas, segundo o art. 6º da Lei nº 12.690/12. O objeto social da cooperativa deve ser definido de forma clara e sucinta, de maneira a refletir exatamente as atividades da cooperativa, conforme constarem na Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE).

Em uma cooperativa o número de conselheiros/diretores deve variar conforme o segmento de atuação, porte, complexidade das atividades, estágio do ciclo de vida da cooperativa e necessidade de criação de comitês. Conforme Gonçalves (2020), é recomendado que o Conselho de Administração/Diretoria seja composto de, no mínimo, 5 (cinco) e, no máximo, 11 (onze) conselheiros/diretores, considerando-se sempre uma composição ímpar. Para ser eleitos, a Diretoria ou Conselho de Administração da cooperativa, os cooperados precisam estar em pleno gozo de seus direitos sociais, o que pressupõe que estejam em dia com o cumprimento dos seus deveres para com a cooperativa.

[1] As cooperativas têm seu próprio rito de dissolução e liquidação definido na lei nº 5.764/71, no capítulo XI.

Conforme a lei nº 5.764/71, uma cooperativa deve ter os seguintes cargos ocupados pelos seus cooperados: presidente, vice-presidente e conselho fiscal. Os demais cargos e funções serão ocupados por funcionários contratados segundo a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e por prestadores de serviços. Podem ser previstos os seguintes funcionários efetivos para uma cooperativa: um secretário; um técnico administrativo; um ajudante geral e um motorista que fará as entregas dos produtos e movimentos de materiais da cooperativa. Cabe lembrar que, na cooperativa, todos são donos e que o presidente é apenas um cooperado, escolhido em assembleia para ocupar o cargo.

A gestão de uma cooperativa deve ser a mais democrática possível, devendo haver um sistema de decisões que conte com a participação de todos os cooperados. Para tanto, é fundamental que haja perfeita comunicação entre todos os cooperados. A maior responsabilidade cabe aos cooperados, que devem manter o espírito de pioneirismo, baseado na filosofia cooperativista. Os cargos de assessoria - contábil; jurídica; técnica e marketing - devem ser preenchidos por profissionais com formações específicas e registros em seus respectivos conselhos de classe. SESCOOP/RS (2022).

Os cargos de assessoria podem fazer parte do quadro funcional da cooperativa ou ser contratados sem vínculo empregatício. A cooperativa pode atuar no mercado nacional e internacional, quando a mesma atua no mercado global, o cliente externo não faz diferenciação se está negociando com uma empresa mercantil ou com uma cooperativa e impõe seus interesses mercadológicos.

2. Cooperativismo Agropecuário No Brasil

A gênese do cooperativismo no Brasil, analogicamente à Europa, possui algumas diferenças. Conforme Jochen et al (2010), na Europa, os movimentos cooperativistas iniciaram como uma forma de reação do proletariado aos problemas sociais e econômicos oriundos do capitalismo. No Brasil, várias classes sociais de diversos segmentos buscavam incentivar o cooperativismo, principalmente na área agroexportadora. Logo, na sua origem, não se pode visualizar o cooperativismo nascente no Brasil somente como um movimento de conquista e de luta contra a exploração, mas sobretudo como um instrumento de manutenção do poder econômico e social dos envolvidos.

No ano de 1933 com o decreto nº 23.611, o governo brasileiro faculta aos

indivíduos de profissões similares ou conexas organizarem entre si consórcios profissionais/cooperativos, visando o interesse geral da profissão. O Art. 2º Para os efeitos do presente decreto são considerados profissionais:

> I - Agrários - o proprietário, o cultivador, o arrendatário, o parceiro, o colono, o criador de gado, o jornaleiro e quaisquer pessoas empregadas em serviços rurais; II - Proletários – os indivíduos da mesma profissão ou de profissões auxiliares, conexas, complementares ou industrialmente colaboradoras, assalariados conjuntamente, em exercício efetivo de função ou mister, em qualquer empreendimento de fins econômicos; III - Liberais - médicos, enfermeiros, farmacêuticos, dentistas, engenheiros, arquitetos, agrimensores, agrônomos, veterinários, advogados, solicitadores, escrivães, tabeliães, escreventes, serventuários da justiça, contadores, guarda-livros, corretores, leiloeiros, despachantes, professores, jornalistas e outras conexas ou assemelhantes; IV - Funcionários públicos - cidadãos, civis o militares, que exerçam qualquer função remunerada pelos cofres públicos federais, estaduais e municipais, sempre que não possam ser classificados como operários. (DECRETO Nº 23.61/1933 p.2).

De acordo com Coradini e Frederiq (2009), no Brasil, o cooperativismo no setor agrícola pode ser compreendido, de um lado, pela racionalização econômico/produtiva que essa forma de organização exerce na sociedade. De outro, pelo caráter de mediação sociopolítica que assume no processo social, considerando-se a viabilização e a reprodução da expansão do capitalismo. O Estado e suas bases sociais utilizam o cooperativismo para desenvolver as forças produtivas e manter as tensões e conflitos sociais nos limites do politicamente viável para o padrão de acumulação e dominação pública. Nesse sentido, o cooperativismo adquiriu o caráter de instrumento de compatibilização e catalisação das tensões sociais. Por estar inserido na dinâmica do processo social, o cooperativismo no setor agrícola se adapta conforme as transformações e contradições desse processo, de acordo com as condições socioeconômicas e políticas.

Conforme Benetti (1985), após 1964, os governos militares brasileiros formaram alianças com grandes produtores rurais e agroindústrias para a modernização da agricultura brasileira, voltada para o mercado externo, como forma de possibilitar a acumulação de capital na agricultura. Os governos militares também utilizaram as cooperativas como instrumento institucional de implementação de políticas públicas. Ao final da década de 1960 e na década

de 1970, o governo brasileiro estimulou a modernização da agricultura, oferecendo crédito a juros subsidiados, porém, para receber os recursos financeiros, os agricultores deveriam ser cooperados.

Esse procedimento teve duplo caráter. De um lado, impulsionou o crescimento da agricultura e das cooperativas; de outro, diz Benetti (1985), levou muitas cooperativas ao endividamento e, consequentemente, muitas foram drasticamente afetadas ou extintas. A política pública de crédito subsidiado era voltada a culturas extensivas — trigo e soja — mediante assistência técnica direcionada à implantação de pacotes tecnológicos, a denominada Revolução Verde, desconsiderando qualquer outro tipo de produção. A expansão dos cultivos de trigo e soja, produtos de exportação, ocasionou o êxodo rural. Os agricultores familiares não tinham acesso ao crédito, que era direcionado para o cultivo do trigo e soja e não para a agricultura diversificada. Conforme Bianco (2003), o índice de inadimplência dessas cooperativas aumentou consideravelmente, principalmente com o Banco do Brasil, o que levou muitas delas à liquidação.

Nas décadas de 1980 e 1990 as cooperativas do agronegócio no Brasil enfrentaram uma forte crise. Nesse contexto, cresceu a pressão por parte do setor agropecuário sobre o governo para criar políticas públicas para amenizar a crise. Assim, em 1998, foi criado o Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária – RECOOP, com a finalidade de restaurar e capitalizar cooperativas de produção agropecuária, visando ao desenvolvimento autossustentável em condições de competitividade e efetividade que resultassem na manutenção, geração e melhoria de trabalho e renda. Nesse mesmo ano (1998), foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo – SESCOOP.

As cooperativas agropecuárias formam o grupo de maior expressão econômica no País e também correspondem a um dos segmentos de maior número com cooperativas. O ramo é composto pelas cooperativas de produtores rurais ou agropastoris e de pesca, cujos meios de produção pertencem aos próprios cooperados, mas se unem para auferir ganhos na operação no conjunto de suas atividades. Essas cooperativas, normalmente, abrangem toda a cadeia produtiva, desde o preparo da terra até o processamento da matéria-prima e a comercialização do produto final.

3. Cooperativismo Agropecuário no Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul – RS o cooperativismo deve ser entendido como um processo descontínuo, fundado na pluralidade de práticas sociais entre imigrantes alemães, italianos e outros grupos étnicos. Foi no ano 1902 que o padre jesuíta suíço Theodor Amstad trouxe a sua experiência cooperativista europeia para o Estado. De acordo com Bialoskorski (2001), o cooperativismo, no RS, desenvolveu-se de forma mais intensa, inicialmente, no setor primário da economia, devido às estruturas de mercado encontradas.

De acordo com Duarte (1986), a região da campanha do RS foi constituída pelas grandes fazendas de criação extensiva de gado, cujas terras foram doadas pela coroa portuguesa. A economia pecuarista sofreu com a falta de mão de obra escrava e a influência do capitalismo. As colônias agrícolas do RS foram constituídas pelos lotes de terras concedidas aos açorianos em 1742, e aos imigrantes alemães e italianos a partir de 1824.

Nas colônias agrícolas, existia a preocupação com a ocupação dos espaços vazios e a necessidade de produção de alimentos. Nesse sentido, de acordo com Schneider (1998), o cooperativismo agrícola aparece vinculado à necessidade de comercialização da produção excedente e de abastecimento dos centros urbanos. No RS a configuração social fragmentada e imensamente diversificada, seja pela emergência de grupos demandantes de múltiplos interesses e de diversas identidades, seja pela diferenciação que se apresenta nas novas formas de organização do processo produtivo das pequenas propriedades, contrastando com a forma de produzir nas grandes propriedades, fomenta o cooperativismo.

Nas três primeiras décadas do século XX, os imigrantes tiveram um papel de destaque no cooperativismo do RS porque tiveram a capacidade de desenvolver suas próprias soluções para as questões relativas a recursos financeiros. Tal fato, de acordo com Schneider (1998), marcou o cooperativismo de forma singular, porque se evidenciou como alternativa concreta para evitar a desagregação da vida cotidiana no universo econômico e nos valores sociais, culturais e políticos nas áreas de colonização. Conforme Bialoskorski (2001), após a crise nas 1980/90 as cooperativas remanescentes foram obrigadas a se adequar ao sistema socioeconômico vigente.

O processo do cooperativismo agropecuário no RS foi marcado historicamente como um meio de eliminar o atravessador e conseguir melhores preços para os produtos agrícolas e foi se consolidando com uma estratégia de defesa

de grupos sociais marginalizados pelas políticas macroeconômicas. As cooperativas do setor agropecuário, de acordo com Bialoskorski (2001), consistiram em uma forma de organização que resultou em um conjunto de ações realizadas por pessoas mobilizadas, a partir da cooperação, com o fim de superar as dificuldades em função de um interesse comum, como maneira de gerar trabalho e renda mensal, principalmente entre os agricultores familiares.

Semelhante ao que ocorria no Brasil, o RS manteve um considerável número de cooperativas, mostrando sua importância na dinâmica da vida social e econômica. De acordo com o Sescoop/RS (2022), no RS as cooperativas operam em diversas cadeias do agronegócio relacionadas às atividades de agricultura, pecuária, extrativismo, pesca, agroindústria e ensino técnico de produção rural. A comercialização dos produtos das cooperativas agropecuárias influencia a fixação de preços nos mercados internos e internacionais.

Para Forgiarini (2019) o cooperativismo é diferente de cooperativa, ou seja, que cooperativismo é a teoria econômica que cria a cooperativa, é possível compreender que não faz sentido utilizar os pressupostos econômicos do capitalismo (multiplicar o capital investido) para a gestão de uma cooperativa. Além disso, muitas cooperativas atuam no mercado internacional, e esse não faz distinção de negociação mercadológica entre cooperativas e empresas privadas ou públicas. Assim, a gestão das cooperativas e seus cooperados enfrentam conflitos de interesse de origens de verticalidades e de horizontalidades.

4. Relações de Verticalidades e Horizontalidades

No cooperativismo, assim como no mercado global também ocorrem relações sociais com diversos interesses mercadológicos. Nesse espaço, tem-se a coexistência de diferentes divisões do trabalho e de um território usado de forma diversa e contraditória. O território usado é o território de todos os agentes e não apenas o espaço dos agentes hegemônicos da política e da economia (SANTOS, 1994). Ou seja, é o espaço onde atores de todas as ordens, independentemente da sua força, contribuem à geração de diversas situações (SILVEIRA, 2011). Nessas relações ocorrem conflitos que podemos denominar de verticalidades e horizontalidades.

As verticalidades, de acordo com Sabourin (2002), são os processos que ocorrem em escala mundial: a industrialização/desindustrialização, o fluxo de capitais e mercadorias, entre outros que atendem ao interesse de grandes empresas multinacionais e que interferem de maneira decisiva na formação e/ou

deformação dos diferentes espaços no mundo. Por sua vez, horizontalidades são os processos que ocorrem no lugar/território: as relações de solidariedade, de reciprocidade, de ajuda mútua, de resistência, entre outros. Desta forma, podemos dizer que as cooperativas e seus cooperados enfrentam conflitos de interesse de origens de verticalidades e de horizontalidades, dependendo das ações e negociações mercadológicas.

As horizontalidades e as verticalidades são definidas por Santos (2002) como novos vetores para analisar o território e a sua formação socioespacial por meio da dinâmica local e global. Os conflitos de interesses no contexto da globalização, de acordo com Santos (1999), materializam-se nos lugares — o confronto entre o espaço local, aquele "vivido por todos os vizinhos" e o espaço global, "habitado por um processo nacionalizador e um conteúdo ideológico de origem distante e que chegam a cada lugar com os objetos e as normas estabelecidos para servi-los" (SANTOS, 1998, p. 18). As verticalidades, de acordo com Santos (2012b), são vistas como pontos descontínuos, separados entre si, e as relações nesta esfera não dependem de aproximação espacial, mas de aproximação organizacional, pois são relações hierárquicas vindas de fora do território, originadas externamente ao território. As horizontalidades podem ser entendidas como pontos contínuos no espaço, as relações locais ou entre regiões, com origem dentro do território, uma relação contínua sem obstáculos físicos ou virtuais.

A tendência, conforme Santos (2005), é que os lugares se unam verticalmente e tudo é feito para isto, em toda parte. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que empresas, cooperativas e redes de negócios se estabeleçam a serviço do grande capital. Mas os lugares também podem se unir horizontalmente, reconstruindo a base de vida comum susceptível de criar normas locais ou regionais. As horizontalidades, conforme Santos (2002), podem ser ampliadas mediante as novas formas de produção e de consumo. É, portanto, por meio desses fluxos que podem ser modificadas as formas de produção, distribuição e consumo. As relações horizontais são relevantes para a organização produtiva do espaço local e/ou regional, assim como, sua importância para a construção de uma maior autonomia política e econômica dos agentes locais.

> As horizontalidades são o domínio de um cotidiano territorialmente partilhado com tendência a criar suas próprias normas, fundadas na similitude ou na complementaridade das produções e no exercício de uma existência solidária. Nesses subespaços, e

> graças a essa solidariedade, consciente ou não, há um aumento da produtividade econômica, mas também da produtividade política, alimentadas pela informação (SANTOS, 2005, P. 151)

É essencial rever a realidade de dentro de uma região específica, isto é, interrogar a sua própria constituição no momento histórico, ou seja, no momento em que estamos vivendo. Conforme Santos (2005), o entendimento é fundamental para afastar o risco de alienação, o risco da perda do sentido da existência individual e coletiva, o risco de renúncia ao futuro. Deve-se ter isso em mente ao se pensar a construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que libere os indivíduos da globalização perversa e os aproxime da possibilidade de construir outra globalização. As horizontalidades e verticalidades complementam a visualização do território e, conforme Santos (2012a, p. 339), "cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e uma razão local, convivendo dialeticamente".

A dialética no ou do território acontece mediante um controle local da parcela técnica da produção e um controle remoto (global) da parcela política da produção. Assim, há um conflito que se agrava entre um espaço local e um espaço global, este último com um conteúdo ideológico de origem distante, que chega em todos os lugares (Santos, 2002). Neste sentido, as cooperativas atuam em negociação (importação/exportação) no mercado global, nacional, regional e local. Sendo as cooperativas organizações não capitalistas, dentro de um sistema capitalista. As quais desenvolvem relações sociais e econômicas estáveis e duradouras como os seus cooperados e colaboradores, envolvendo a diversidade de gênero e gerando empregos, trabalho e renda.

5. Diversidade de Gênero

A diversidade de gênero é algo que impacta há muitos anos o mercado de trabalho, principalmente para mulheres, que durante muito tempo eram vistas como responsáveis pelos cuidados da família, totalmente dependentes do homem, que por vez, ficava responsável por trazer os mantimentos e dinheiro para dentro de casa (Dal Magro, Carpes, Vergini, & Silva, 2018). Mesmo com o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, a ocorrência do "teto de vidro" é uma consequência da estrutura existente na cultura social, esse termo é o inverso do ditado popular "o céu é o limite",

pelo fato de trazer o pensamento de que tudo é possível de ser alcançado, porém, este, tem o papel de limitar o crescimento das mulheres em uma instituição (KHOSLA, 2021).

A dificuldade da participação das mulheres, por meio da ocorrência do fenômeno "teto de vidro", faz com que a utilização de cotas da participação de mulheres nos conselhos de administração seja uma alternativa para garantir a igualdade de gênero, a fim de trazer a participação ativa em órgãos de administração e fiscalização das instituições (MORAES, 2018). Algo importante a se destacar é a obrigatoriedade de diversidade nos conselhos em alguns países como a Bélgica, Alemanha, França, Itália, Áustria e Portugal. Na situação de não possuir uma obrigatoriedade, alguns países como a Dinamarca, Suíça, Polônia, Eslovénia e outros, desenvolvem planos de ação, adotam outras medidas políticas ou realizam a autorregulação, a fim de garantir uma heterogeneidade nos conselhos (PEREIRA, 2018).

No Brasil, existe o Projeto de Lei n° 785 (2021, p. 1), do qual obriga uma participação de 30% de mulheres nos "conselhos de administração de companhias abertas, de empresas públicas, de sociedades de economia mista, de suas subsidiárias e controladas e outras companhias em que a União [...] detenha a maioria do capital", no entanto, é necessário aprovação em congresso para que a cobrança possa ser realizada sobre as empresas.

Devido aos fatos, a pesquisa sobre a diversidade de gênero tem tido destaque no ambiente acadêmico nos últimos anos, pois, a posição de mulheres em conselhos de administração é questionada, a fim de verificar se, com sua participação, desempenha mudanças organizacionais, se existe impacto no crescimento, se influencia positivamente em aspectos socioambientais ou em outros fatores relevantes aos seus *stakeholders* (KOITIRO & TOSHIRO, 2018). Na literatura, é possível encontrar a discussão sobre a influência positiva e negativa referente à participação das mulheres no conselho de administração.

A participação de mulheres em cargos de alta direção, participando de mecanismos de governança corporativa, como conselho de administração ou executivo, traz impactos positivos quando atrelada ao uso de ESG (Ambiental, Social e Governança), e quando ocupam ambos os cargos na mesma organização, os resultados são ainda melhores (CARDOSO, 2021). Estudos indicam que a presença de mulheres em um conselho de administração influencia positivamente o desempenho das empresas de capital aberto (Lazzaretti *et al*., 2019), o desempenho ambiental (Nadeem et al., 2020) e a força da governança corporativa (VÄHÄMAA, 2017).

A participação das mulheres na gestão e no conselho já é discutida no cenário das empresas privadas (Bennouri et al., 2018; Cardoso, 2021; Cumming et al., 2013; Lazzaretti et al., 2019; Wieland & Flavel, 2015), mas nas cooperativas é um campo a explorar. Além disso, apesar do crescimento da participação feminina nas cooperativas, a atuação da mulher nesse mercado ainda encontra barreiras e desafios, sendo um ambiente característico do fenômeno do "teto de vidro".

Adusei (2019) verifica em seu estudo se a diversidade de gênero promove eficiência técnica para instituições de microfinanças, utilizou para o estudo, 418 instituições de microfinanças de 64 países. O resultado obtido pelo autor ao verificar a eficiência técnica da diversidade de gênero no conselho é negativo, o que demonstra que uma maior quantidade de mulheres nos conselhos resulta em uma menor chance da instituição de microfinanças possuir uma boa eficiência técnica.

Já o estudo realizado por Atif, Liu e Huang (2019), teve o objetivo de verificar a influência da diversidade na diretoria e conselho de administração sobre a liquidez de caixa das organizações, utilizaram para isso, empresas listadas no índice S&P 1500 dos Estados Unidos. Neste estudo, os resultados foram semelhantes ao anteriormente citado, pois demonstra que a participação feminina tem influência negativa sobre o objeto do estudo.

O estudo foi além, ao verificar quais foram os setores que a influência foi negativa, sendo eles os setores de consumo, grampos, saúde, indústria, imobiliário e serviços públicos. Para o setor de energia tem-se relação insignificante e aos setores de tecnologia da informação e materiais, possui-se significância de 10% (ATIF ET AL., 2019).

Para os pesquisadores Joecks, Pull e Vetter (2013) os resultados obtidos também são negativos, visto que este estudo busca identificar se a diversidade de gênero influencia no desempenho da empresa. As empresas que possuíam participação feminina, afetavam negativamente o desempenho da empresa, no entanto, quando ultrapassa de 30% a participação das mulheres no conselho de administração, o desempenho foi positivo.

6. Metodologia

O método para realizar esta investigação foi o descritivo, conforme Gil (2008), objetiva a descrição das características de determinado fenômeno e o

estabelecimento de relações entre as variáveis. Para capturar essas variáveis que caracterizam a gestão de cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero, foram utilizadas duas estratégias. A primeira estratégia foi verificar a relação de cooperativas, junto ao sistema Ocergs/Sescoop/RS. Desta forma, foi considerada a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD, evitando assim, que sejam utilizados dados como Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ ou Razão Social das entidades.

A segunda estratégia foi a utilização de um *survey*¸ com 45 questões, investigando os seguintes campos: tempo de atuação da cooperativa, atuação no mercado em que a cooperativa opera, quadro funcional (homens e mulheres em cargo de liderança) gênero, faixa etária e escolaridade, também foi questionado sobre ações sociais desenvolvidas pelas cooperativas, para as mulheres.

Como critério inicial de aplicação do questionário foi por meio de envio via e-mail as áreas de desenvolvimento humano e social das cooperativas. No segundo momento foi realizado contato telefônico com agendamento para a aplicação do instrumento de pesquisa. A população da pesquisa foi composta pelas cooperativas do segmento do agronegócio do estado do Rio Grande do Sul, conforme Ocergs/Sescoop/RS (2022) totalizavam 95 cooperativas. O período de aplicações do questionário foi de março a novembro de 2023, sendo que houve 57 cooperativas que responderam e retornaram instrumento de pesquisa.

7. Análise e discussão dos resultados

7.1. Caracterização dos respondentes e das cooperativas

A pesquisa foi aplicada em cooperativas situadas no estado do Rio Grande do Sul, constituiu uma amostra final de 57 cooperativas do segmento do agronegócio. Dos respondentes do questionário, 32 indivíduos, representando 56,14% se declararam ser do gênero masculino, com faixa entre 40 e 49 anos, sendo 36,84% com ensino superior. Dentre quais 64,91% com atuação na direção da organização e com 38,60% dos respondentes com mais de 10 anos de atuação no cooperativismo.

Em relação às características das cooperativas participantes da pesquisa, constatou-se que o tempo de constituição delas é de muitos anos. Sendo que 28,29% das cooperativas foram fundadas nas três primeiras décadas do século

XX. De acordo com Schneider (1998), a influência dos imigrantes tivera um papel de destaque no cooperativismo do RS, porque eles foram capazes de desenvolver suas próprias soluções para as questões relativas a recursos financeiros e convivência social.

Este fato marcou o cooperativismo de forma singular, porque se evidenciou como alternativa concreta para evitar a desagregação da vida cotidiana no universo econômico e nos valores sociais, culturais e políticos nas áreas de colonização. Outro ponto relevante da pesquisa, foi que nas décadas de 1950 e 1960, houve a fundação de 24,52% das cooperativas do agronegócio no RS. Outro fato que chamou a atenção foi o crescimento do número de associados na data da sua fundação que, em média, era de 50 associados na data da sua fundação. E atualmente o número de associados, em média, é de 2.928 associados. Assim, evidencia-se que o cooperativismo foi uma alternativa perante a necessidade de comercialização da produção excedente e de abastecimento dos centros urbanos. E com o passar do tempo o segmento cooperativo do agronegócio no Rio Grande do Sul, foi se fortalecendo e atualmente mantém vínculo mercadológico com o mundo.

7.2. Internacionalização

Entre as cooperativas participantes da pesquisa, 45,61%, respectivamente 26 cooperativas, estão engajadas em atividades internacionais. Notavelmente, uma grande maioria dessas cooperativas, 96,15%, compreendendo 25 cooperativas pesquisadas, relataram a necessidade de adaptar seus produtos às normas e regulamentos específicos dos países de destino. Esse alto índice de adequação destaca a relevância das barreiras regulatórias no processo de internacionalização e sugere que a conformidade regulatória é um fator crítico no sucesso das operações internacionais das cooperativas. Também foi questionado a necessidade de adaptar o produto para cumprir algumas normas culturais do país importador. E a resposta foi unânime: 100% precisam se adequar às exigências dos clientes internacionais. Conforme Bialoskorski (2001), após a crise nas décadas de 1980 e 1990 as cooperativas remanescentes foram obrigadas a se adequar ao sistema socioeconômico vigente, tanto no mercado nacional quanto internacional.

As grandes empresas internacionais e importadoras dos produtos das cooperativas, estabelecem negociações e um firme compromisso com a quali-

dade da matéria-prima, processos de produção, embalagens, transportes, entre outros. Isto é, a atuação das forças centrífugas, conforme Santos (2012), são as verticalidades agindo no mercado globalizado. Ou seja, as verticalidades marcam o processo de transformações e, se relacionam com os interesses internos. Assim, as horizontalidades, terminam por conferir novas funções, quase sempre desestruturando as anteriores, gerando, consequentemente, novas formas de processos produtivos e novas tecnologias em substituição das antigas. As verticalidades e horizontalidades atuam diretamente na gestão das cooperativas pesquisadas e na forma de como os seus cooperados desenvolveram suas atividades. A seguir descreve-se sobre a participação feminina das mulheres nas cooperativas.

7.3. Participação feminina nas cooperativas

O resultado da pesquisa revelou uma disparidade significativa na percepção de tratamento igualitário entre homens e mulheres dentro das cooperativas. Enquanto 49,12% dos homens percebem a existência de tratamento igualitário na contratação e avaliação de desempenho, apenas 12,28% das mulheres compartilham dessa percepção. Esse resultado indica uma percepção divergente que pode refletir um viés de gênero institucionalizado nas práticas de contratação e promoção.

Sendo que, 50,88% dos homens acreditam que há oportunidades iguais para mulheres ascenderem a cargos de gerência, enquanto apenas 8,77% das mulheres concordam com essa visão. Este contraste dramático é significativo, indicando uma percepção clara de desigualdade de gênero quanto às oportunidades de ascensão dentro das cooperativas. A disparidade na percepção pode refletir uma realidade onde, apesar de algumas mulheres alcançarem posições de liderança, muitas podem sentir que as barreiras sistêmicas, como preconceitos e estereótipos de gênero, ainda limitam e podem estar impedindo a ascensão a cargos de alta liderança.

Essa percepção demonstra o baixo percentual de mulheres que veem a igualdade nas oportunidades, sugerindo a necessidade de revisão ou criação de políticas e práticas de promoção mais robustas para garantir a equidade na progressão de carreira para garantir que a igualdade de oportunidades seja uma realidade vivenciada por todos os membros, independentemente do gênero.

Foi questionado sobre a percepção se funcionários e associados homens

e mulheres recebem o mesmo nível de apoio e atenção dos homens que são líderes. Neste questionamento, 50,88% dos homens percebem que as mulheres recebem o mesmo nível de apoio e atenção de líderes, que os homens. Em contraste, apenas 12,28% das mulheres concordam com essa afirmação. Esta diferença nas percepções pode indicar uma falha na comunicação interna ou uma cultura organizacional que favorece inconscientemente os homens, o que pode resultar em menos mentorias, suporte e reconhecimento para as mulheres.

O sentimento de falta de apoio pode afetar negativamente a motivação e o engajamento das mulheres, bem como suas chances de sucesso e crescimento dentro da cooperativa. Para enfrentar esses desafios, as cooperativas poderiam implementar programas de mentoria focados em mulheres, garantir que os critérios de apoio e atenção sejam transparentes e aplicados igualmente, e promover uma cultura de inclusão que valorize e reconheça as contribuições de todos os membros, independentemente do gênero.

A pesquisa apontou que 38,60% dos participantes relataram ter vivenciado ou testemunhado discriminação por parte da organização ou de colegas em função do gênero durante sua carreira nas cooperativas. Este número destaca uma questão séria dentro do ambiente corporativo das cooperativas, onde quase dois em cada cinco respondentes reconhecem a presença de comportamentos discriminatórios. Esta estatística não apenas mostra para a existência de uma cultura organizacional potencialmente excludente e hostil, mas também sugere que a discriminação de gênero é um problema sistemático que pode estar arraigado em práticas cotidianas, políticas organizacionais ou mesmo nas interações interpessoais. A discriminação pode manifestar-se de várias formas, incluindo, mas não se limitando a diferenças no tratamento, oportunidades de promoção, salários, além de comportamentos mais subtis como microagressões e viés implícito.

Para combater de forma eficaz este problema, as cooperativas podem considerar várias estratégias, dentre elas sugere-se: (i) Educação e Treinamento: Implementar programas de treinamento sobre diversidade e inclusão para todos os membros da organização, visando aumentar a conscientização sobre questões de gênero e ensinar habilidades para mitigar o viés implícito; (ii) Políticas de Não Discriminação: Reforçar ou estabelecer políticas claras contra a discriminação, assegurando que elas sejam rigorosamente aplicadas e que existam canais seguros para denunciar incidentes sem medo de retaliação; (iii) Monitoramento e Avaliação: Utilizar pesquisas regulares e avaliações de

clima organizacional para monitorar a eficácia das políticas e práticas e fazer ajustes conforme necessário, e; (iv) Suporte e Recursos: Oferecer recursos adequados, como acesso a aconselhamento e grupos de apoio, para aqueles que foram afetados pela discriminação.

Quanto à percepção sobre o crescimento da atuação feminina no mercado, a pesquisa mostrou que uma maioria significativa de ambos os grupos - homens (52,63%) e mulheres (40,35%) - acreditam que a atuação feminina está crescendo. Esta tendência sugere um otimismo cauteloso sobre o futuro da inclusão feminina no agronegócio, refletindo possivelmente um aumento na conscientização sobre a importância da diversidade de gênero para o sucesso organizacional e a inovação. Este crescimento pode ser atribuído a várias iniciativas, como políticas de inclusão mais robustas, programas de formação direcionados às mulheres, e uma mudança cultural gradual em direção à aceitação da liderança feminina. No entanto, é crucial que essas percepções positivas sejam apoiadas por ações concretas e contínuas para garantir que a igualdade de gênero no agronegócio avance de maneira substancial e sustentável.

Considerações finais

O artigo objetivou investigar a gestão das cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero. Sendo, a amostra final de 57 cooperativas agropecuárias. Os respondentes do questionário, foi composto por 56,14% de indivíduos que se declararam do gênero masculino, com faixa etária predominante de 29,82% com idade entre 40 e 49 anos, sendo 36,84% com ensino superior, dos quais 64,91% com atuação na direção da organização e com 38,60% dos respondentes com mais de 10 anos de atuação no cooperativismo.

Em relação às características das cooperativas participantes da pesquisa, um fato que chamou a atenção foi o crescimento do número de associados, que na data da sua fundação era, em média, 50 associados e atualmente o número de associados, em média, é de 2.928 associados. Esses resultados indicam que as cooperativas participantes da pesquisa se encontram em um estágio organizacional em que estão consolidadas. Entre as cooperativas participantes, 45,61% (n= 26) estão engajadas em atividades internacionais, dessas cooperativas (96,15%, n=25) relatou a necessidade de adaptar seus produtos às normas e regulamentos específicos dos países de destino. Esse alto índice

de adequação destaca a relevância das barreiras regulatórias no processo de internacionalização e sugere que a conformidade regulatória é um fator crítico no sucesso das operações internacionais das cooperativas, o que evidencia as verticalidades e as horizontalidades.

As verticalidades, de acordo com Sabourin (2002), são os processos que ocorrem em escala mundial: a industrialização/desindustrialização, o fluxo de capitais e mercadorias, entre outros que atendem ao interesse de grandes empresas multinacionais e que interferem de maneira decisiva na formação e/ou deformação dos diferentes espaços no mundo. Por sua vez, horizontalidades são os processos que ocorrem no lugar/território: as relações de solidariedade, de reciprocidade, de ajuda mútua, de resistência, entre outros. Desta forma, podemos dizer que as cooperativas e seus cooperados enfrentam conflitos de interesse de origens de verticalidades e de horizontalidades, dependendo da sua gestão e das negociações mercadológicas.

A participação feminina na gestão das cooperativas revela uma disparidade significativa na percepção de tratamento igualitário entre homens e mulheres dentro das cooperativas. Enquanto 49,12% dos homens percebem a existência de tratamento igualitário na contratação e avaliação de desempenho, apenas 12,28% das mulheres compartilham dessa percepção. Esses resultados indicam uma percepção divergente que pode refletir um viés de gênero institucionalizado nas práticas de contratação e promoção. Desta forma, o estudo alcançou o seu objetivo de investigar a gestão das cooperativas do agronegócio do Rio Grande do Sul e a diversidade de gênero.

Referências

ADUSEI, M.. **Board gender diversity and the technical efficiency of microfinance institutions:** Does size matter? *International Review of Economics and Finance*, *64*(November 2017), 393–411. https://doi.org/10.1016/j.iref.2019.07.008, 2019.

ATIF, M., Liu, B., & Huang, A. **Does board gender diversity affect corporate cash holdings?** *Journal of Business Finance and Accounting*, *46*(7–8), 1003–1029. https://doi.org/10.1111/jbfa.12397. 2019.

BENETTI, Maria Domingues. **Endividamento e crise no cooperativismo empresarial do Rio Grande do Sul.** Análise do Caso Fecotrigo/Centrealsul – 1957-83. Ensaios FEE, Porto Alegre, 1985. Disponível em: https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/934. Acesso em Jan/24.

BENNOURI, M., CHTIOUI, T., NAGATI, H., & NEKHILI, M. **Female board directorship and firm performance** : What really matters ? *Journal of Banking and Finance*, *88*, 267–291. https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2017.12.010., 2018.

BIANCO, J.; Cardoso, J. L. Evoluções **e transformações do cooperativismo agropecuário no estado de São Paulo.** In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 41, Juiz de Fora: Sober, 2003.

BIALOSKORSKI, Sigismundo Neto. **Agronegócio cooperativo**. In: Batalha, M. O. (org) Gestão agroindustrial. São Paulo. Ed. Atlas, 2001.

BRASIL (1971) - Lei nº 5.764. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5764.htm. Acesso em: Fev/24.

BRASIL (2012) - Lei nº 12.690. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12690.htm . Acesso em: Fev/24.

BRASIL (2019) - Lei nº 13.874. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13874.htm . Acesso em: Fev/24.

BRASIL (2019) – Medida Provisória – MP nº 876. Disponível em

https://legislacao.presidencia.gov.br/atos . Acesso em: Fev/24.

BRAZIL. (2021). Medida Provisória – MP nº *785*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/////_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm . Acesso em: mai/24.

CARDOSO, M. de O. **Agenda ESG, Substantivo Feminino**. Fundação Getúlio Vargas, 2021.

CORADINI, Odacir Luiz. FREDERICQ, Antoinette. (2009) **Agricultura, cooperativas e multinacionais**. Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais (E.Book). Rio de Janeiro. Disponível em: https://books.scielo.org/id/qqx82/pdf/coradini-9788579820090-00.pdf . Acesso em: jan/24.

DAL MAGRO, C. B., CARPES, A. D., VERGINI, D., & SILVA, M. Z. Glass Ceiling Em Cargos De Board E Seu Impacto No Desempenho Organizacional. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, 15(34), 158-180, 2018. DOI: https://doi.org/10.5007/2175-8069.2018v15n34p158.

DECRETO Nº 23.611 (1933). Instituição de consórcios profissionais e cooperativos. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos. Acesso em: Jan/2024.

FORGIARINI, D. I.. **Aprendizagem Interorganizacional em Cooperativas**. Porto Alegre: Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Tese), 2019. Disponível em: http://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/8989/Deivid%20Ilecki%20Forgiarini_.pdf?sequence=3&isAllowed=y . Acesso em: Jan/24.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa. 6**ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Guilherme José Cabral. **Entendendo a Sociedade Cooperativa/ Organizador:** Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo. – 1. ed. – Brasília: Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, livro digital: il. (Série Cooperativismo), 2020.

INSTRUÇÃO NORMATIVA – IN. Departamento Nacional de Registro Empresarial e Integração - DREI nº 81 de 2020. Disponível em: https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/drei/legislacao/arquivos/legislacoes-federais/IN812020alteradapelaIN112e88de2022.pdf. Acesso: Fev/24.

JOCHEM, Laudelino. RONKOSKI, José. JOCHEM, Velcir. **Cooperativismo***:* uma abordagem histórico-filosófica. Hortolândia, SP: Foco Editorial, 2010.

JOECKS, J., Pull, K., & Vetter, K.. **Gender Diversity in the Boardroom and Firm Performance**: What Exactly Constitutes a "Critical Mass?" *Journal of Business Ethics*, *118*(1), 61–72, 2013. https://doi.org/10.1007/s10551-012-1553-6

KHOSLA, I. (2021). Gender differences in perceptions about glass ceiling and affective commitment in the banking sector. **International Journal of Applied Research,** *7*(8), 398–405, 2021.

KOITIRO NISIYAMA, Edelcio. Toshiro Nakamura, Wilson. (2018) Diversidade Do Conselho de Administração E A Estrutura De Capital. *RAE-Revista de* **Administração de Empresas**. São Paulo | V. 58 | n. 6 | nov-dez 2018 | 551-563. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/khm9KbhLsFGJgVvQfmG8StK/?lang=pt&format=pdf . Acesso em: Jan/24.

LAZZARETTI, K., PIEKAS, A. A. S., & JULKOVSKI, D. J. Características dos Conselhos de Administração e Desempenho das Firmas Brasileiras de Capital Aberto. *Revista Gestão Organizacional*, *12*(3), 54–71, 2019. https://doi.org/10.22277/rgo.v12i3.5197.

MORAES, S. da C. . **A Economia da Discriminação e a Quota para Mulheres na Gestão das Empresas.** Universidade de Coimbra, 2018.

NADEEM, M., BAHADAR, S., GULL, A. A., & IQBAL, U.. **Are women eco-friendly?** Board gender diversity and environmental innovation. *Business Strategy and the Environment*, *29*(8), 3146–3161, 2020. https://doi.org/10.1002/bse.2563.

OCERGS - Organização Cooperativa do Rio Grande do Sul. Sescoop - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (2022). **Cooperativismo no mundo.** Disponível em: https://www.sescooprs.coop.br/cooperativismo/o-que-e-cooperativismo. Acesso em: Jan/24.

PEREIRA, P. do C. V. . **A Influência da Diversidade de Género dos Conselhos de Administração e do Género do CEO nos Resultados das Empresas***: Caso da Europa*. Universidade de Coimbra, 2018.

SABOURIN, E.. Desenvolvimento rural e abordagem territorial. In: Sabourin

e Teixeira (org) **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais**. DF: Embrapa, p. 21/37, 2002.

SANTOS, Milton**. O país distorcido**: o Brasil, a globalização e a cidadania. São Paulo: Publifolha. 2002.

_____**Metamorfoses do espaço habitado, fundamentos Teórico e metodológico da geografia**. Hucitec.São Paulo, 1988.

_____**O território e o saber local:** algumas categorias de análise. In. Cadernos IPPUR, UFRJ. ano XIII, n° 2, agosto/dezembro, 1999.

_____. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. 4ed. São Paulo: Edusp, 2012ª.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado**. 6ed. São Paulo: Edusp, 2012b

_____. **O retorno do território.** En: OSAL: Observatório Social de América Latina. Año 6 no. 16 (jun/2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005- [AÑO VI Nº 16 ENERO-ABRIL 2005]. Disponível em:

http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/osal/osal16/D16Santos.pdf. Acesso em: jul. 2023

_____. (1994). **O retorno do território**. In: SANTOS, M.; SOUZA, A. A. DE S.; SILVEIRA, M. L. (Org..). TERRITÓRIO: Globalização e Fragmentação. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.

SESCOOP - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (2022). Cooperativas. Disponível em:

https://www.sescooprs.coop.br/noticias/2023/06/30/cooperativas . Acesso em: jan/24.

SCHNEIDER, José Odelso. **Resgate de aspectos da história do cooperativismo**. São Leopoldo: Ed. Unisinos, 1998.

_____. **Identidade cooperativa**: sua história e doutrina. Porto Alegre. Sescoop/RS.

SILVEIRA, M. L. (2011). **Território usado**: dinâmicas de especialização, dinâmicas de diversidade. Ciência Geográfica, v. XV, p. 4–11.

VÄHÄMAA, E. (2017). **Female executives and corporate governance**. *Managerial Finance*, *43*(10), 1056–1072. https://doi.org/10.1108/MF-04-2016-0098.

Perspectivas de Desenvolvimento, Redes e Trajetórias Migratórias no Contexto da Formação Histórica de Imperatriz – MA

Edgar Oliveira Santos

Este trabalho investigativo sobre migrações internas analisa dinâmicas regionais de desenvolvimento configuradas no contexto de redes e trajetórias migratórias, estruturadas em um determinado espaço/tempo. O espaço de estudo é a região sul do Estado do Maranhão, focalizando o município de Imperatriz através da sua formação histórica, constituída por ciclos de desenvolvimento econômico, no período de 1960 a 1980. O estudo das migrações internas ocupa um auspicioso espaço de pesquisa, que promove novas discussões acadêmicas, buscando responder aos questionamentos teóricos confrontados com os diversificados movimentos populacionais, sobretudo nas escalas nacionais, regionais e locais. As migrações registradas internamente no Brasil podem ser referenciadas pelos deslocamentos de pessoas da região Nordeste para o Sudeste, ocorridos durante o processo de industrialização do país no século XX (SINGER, 2002). Esse e outros exemplos de processo migratório favoreceram o fortalecimento das discussões teóricas, em torno das causas de influência da migração interna e a relação estabelecida entre os locais de origem e de destino. No âmbito dessas discussões estão presentes as consequências da migração no processo de desenvolvimento regional ou local, onde incidem as transformações socioeconômicas, tendo como referência o sudeste brasileiro, particularmente nas primeiras décadas do século XX (FAUSTO, 1995).

Outros fatores e não apenas a indústria e a agricultura no Sudeste passaram a influenciar deslocamentos populacionais com características diferentes em relação aos espaços territoriais e tempo de permanência. Nessa mudança de rumo dos deslocamentos populacionais se insere o município de Imperatriz como referência para o estudo da relação entre dinâmicas regionais de desenvolvimento e fluxos migratórios na região sudoeste do Estado do Maranhão.

A formação histórica de Imperatriz, no período compreendido entre 1960 e 1980, foi constituída por "ciclos de desenvolvimento econômico". Nesse sentido, atenta-se para os fluxos migratórios que, condicionados por esses diferentes "ciclos de desenvolvimento econômico", contribuíram na dinâmica populacional do município de Imperatriz a partir da década de 1960. Cabe destacar que o município de Imperatriz possuía em 1950, apenas 14.064 habitantes e que em 1980 sua população chegou aos 220.095 habitantes. Esse crescimento populacional ocorreu em um contexto histórico em que a dinâmica de desenvolvimento de Imperatriz foi fortemente condicionada por aquilo que a historiografia do município designa "ciclos de desenvolvimento econômico de Imperatriz". (SANTOS, 2018).

Assim destacam-se o "ciclo do arroz" (1950 – 1980), o "ciclo da madeira" (1970 – 1980) e o "ciclo do ouro" (década de 1980). Os referidos ciclos representam uma importante contribuição para esclarecer fatos da organização espacial e do expressivo crescimento econômico, que tornou Imperatriz um destaque regional do sudoeste do Estado do Maranhão na segunda metade do século XX. (LIMA, 2008; BARROS, 1996).

Considerando o ponto de vista da dinâmica populacional, nos dados dos Censos Demográficos de 1960 até o ano de 1980 é possível perceber um surto de crescimento nesse município. Em 1960 Imperatriz possuía uma população total de 39.169; em 1970 atinge 80.722 habitantes; já em 1980, a população total do município alcançou 220.079 habitantes, como citado anteriormente (IBGE, 1960; 1970; 1980). Esses números apresentam registros de uma grande mobilidade populacional, em especial a partir da década de 1960 que além de outros fatores, pode ter sido proveniente de sua formação histórica, norteada pela existência de ciclos econômicos que impulsionaram fluxos migratórios. (SANTOS, 2018).

Esses ciclos influenciaram o desenvolvimento do município maranhense e consequentemente, de toda a região sul do estado do Maranhão. A magnitude apontada pelos dados populacionais de Imperatriz no período entre 1960 e 1980 induz acreditar que a maior parte da ocupação espacial daquele

município ocorreu durante as décadas de 1970 e 1980. Esses dados levantam uma série de indagações, principalmente sobre a forma como se constituíram os fluxos migratórios a partir dos ciclos econômicos, responsáveis por essa ocupação populacional, bem como os fatores que contribuíram para incentivar a migração dos lugares de origem para Imperatriz. Considerando que os referidos ciclos econômicos foram concentrados no período de 1960 a 1980 questiona-se sobre como se organizaram os contingentes migratórios no município de Imperatriz nesse período (SANTOS, 2018).

Ao problematizar a relação entre dinâmicas regionais de desenvolvimento e migração interna, o primeiro pressuposto considerado é que "as migrações constituem processo social". A primeira implicação desse é que não são os indivíduos (isolados) que migram, mas sim "conjuntos sociais" que se transferem do espaço rural para o espaço urbano, de uma cidade para outra, de um estado para outro, mesmo de um país para outro. Além disso, as migrações têm regularidades que podem ser observadas na forma de fluxos migratórios. Muitos desses fluxos, pela sua importância para a dinâmica espacial da economia e da sociedade, assumem regularidade de ordem estrutural, ou seja, se transformam em "trajetórias migratórias" que são condicionadas pelas necessidades das sociedades, das economias, dos estados, definindo-se e redefinindo-se de acordo com as transformações que decorrem dessas necessidades. (BRITO, 2002, p. 5).

Esse pressuposto adquire grande importância neste artigo na medida em que, ao colocar a dinâmica de desenvolvimento do município de Imperatriz na segunda metade do século XX como condicionante dos fluxos migratórios, questiona-se sobre como os diferentes ciclos de desenvolvimento econômico criaram necessidades para Imperatriz e região. E como em virtude das necessidades criadas, os movimentos migratórios para Imperatriz foram se definindo e se redefinindo.

Colocam-se, a partir desse pressuposto, algumas primeiras questões importantes na definição dessa problemática, a ver: Que necessidades foram criadas pela dinâmica histórica de desenvolvimento de Imperatriz, em especial durante o período de 1960 e 1980, e os "ciclos de desenvolvimento econômico" que caracterizaram o município naquele período? Como aquelas necessidades e condições de desenvolvimento condicionaram trajetórias migratórias, tanto na região onde está situada Imperatriz quanto em outras regiões brasileiras? A análise das trajetórias migratórias, condicionadas pela dinâmica de desenvolvimento do município de Imperatriz, requer, no entan-

to, uma abordagem teórica que permita, ao mesmo tempo, que os condicionamentos históricos sejam considerados, mas também que não se relativize a importância da ação dos indivíduos e dos grupos migrantes.

Nesse mesmo enfoque, o conceito de redes migratórias compreende diferentes concepções, resultando daí diferentes perspectivas de análise das dinâmicas migratórias. Como destaca Marshal (1998), pelo menos quatro perspectivas estão presentes na discussão proposta a partir desse conceito: a análise do fluxo-chave da rede, com ênfase na sua expansão e propagação; a análise do sistema como um todo, enfatizando-se as estruturas migratórias; a análise que foca nos indivíduos, os "nós" das redes; e a importância que têm as relações interpessoais na constituição de redes migratórias.

Não se trata aqui de enfatizar as motivações individuais dos migrantes, que permitem compreender por que os mesmos decidem migrar para determinados lugares. Tampouco de uma análise centrada nas relações interpessoais, entre indivíduos ou entre indivíduos e instituições (famílias, igrejas, sindicatos etc.) que, afinal, condicionam as decisões dos migrantes. Ainda que essas questões tenham importância, o que se pretende analisar são as complexas relações que se estabelecem não somente entre os agentes e as instituições, mas também entre os diferentes espaços, compondo redes e, consequentemente, as trajetórias migratórias.

A migração, porém, coincide com um processo de construção/reconstrução territorial em rede. As relações são construídas/reconstruídas entre os territórios de origem e de destino, e são processadas, aperfeiçoadas e mantidas pelos vínculos e contatos entrelaçados entre migrantes e não migrantes, instituições e migrantes, através de uma ação mútua de rede. Assim, é necessária uma abordagem histórica e relacional, na qual se conheçam os condicionamentos históricos desse processo relacional que define as trajetórias migratórias (SAQUET; MONDARDO, 2008).

Nesse sentido, portanto, destaca-se o problema de pesquisa deste artigo, expresso através da seguinte pergunta-chave: Como as dinâmicas dos ciclos econômicos influenciaram redes e, consequentemente, as trajetórias migratórias no desenvolvimento de Imperatriz? A migração deriva das relações entre as trajetórias que são orientadas a partir de redes circunscritas ao âmbito familiar. Contudo, essas redes podem ser ampliadas, ligando-se a outras, formando fluxos migratórios que interferem espacialmente no lugar de destino. (TRUZZI, 2006).

Diante desse questionamento, esse artigo tem como objetivo geral ana-

lisar como dinâmicas regionais de desenvolvimento condicionam a formação de redes migratórias e, nesse sentido, a própria configuração das trajetórias que se observam em um determinado espaço/tempo. Outros objetivos foram estabelecidos, na perspectiva de um atendimento específico, como: identificar, em cada ciclo de desenvolvimento econômico de Imperatriz, os fluxos migratórios e suas respectivas trajetórias e intersecções migratórias; compreender a dinâmica das migrações no contexto de Imperatriz, evidenciando as territorialidades (re)significadas com a experiência migratória, a partir de diferentes ciclos econômicos; analisar, a partir dos diferentes fluxos migratórios de Imperatriz, a importância desse município no desenvolvimento da região sul do estado do Maranhão. (SANTOS, 2018).

Com o propósito de investigar a relação entre as dinâmicas de desenvolvimento no município de Imperatriz e as redes e trajetórias migratórias, desde a formação histórica dos ciclos econômicos, esse trabalho fundamenta-se no método materialista-histórico. A partir do materialismo histórico se busca constituir os elementos necessários para a compreensão do fenômeno migratório enquanto processo histórico-social constituinte da própria dinâmica de desenvolvimento do município de Imperatriz.

Em princípio, o "materialismo" indica o pensamento filosófico que tem a matéria como a primeira substância e a última de qualquer ser, coisa ou fenômeno do universo. Trata-se de uma concepção de mundo segundo a qual a realidade é a matéria em movimento e as suas condições materiais concretas de desenvolvimento são fundamentais para a explicação de fenômenos que se apresentam em uma investigação, inclusive os mentais, sociais e históricos (ALVES, 2010).

Os dados coletados para a análise construída (dados de Censos Demográficos) foram possíveis graças ao trabalho coordenado pela Delegacia de Estatística do IBGE/Agência Municipal do IBGE em Imperatriz; além disso, foram realizadas entrevistas com migrantes que chegaram em Imperatriz em diferentes ciclos históricos de seu desenvolvimento. Tais dados, juntamente com informações bibliográficas e documentos relacionados à formação histórica de Imperatriz permitiram a construção da tese de doutorado, deste autor, que originou o presente artigo. Este foi organizado com os seguintes capítulos: introdução; enfoque teórico sobre redes e trajetórias migratórias; migrações internas no processo de formação histórica de Imperatriz – MA; e conclusão.

1. Redes, Migrações Internas e Trajetórias Migratórias a partir do Desenvolvimento Regional

A sensível tarefa de tentar compreender as migrações internas é inerente ao entendimento dos inúmeros aspectos que integram uma sociedade, a partir da mobilidade espacial da população, com potencial para interagir socialmente e economicamente na construção e reconstrução do espaço habitado. Diante desse entendimento, busca-se caminhos para uma melhor compreensão no âmbito dessas migrações a partir do século XX. Ademais, considerando-as como um processo social, entende-se que elas se constituem por complexos aspectos que dinamizam uma sociedade, promovendo um reordenamento, um povoamento espacial e/ou originando formas específicas produção do espaço. (SANTOS, 2018).

Além desses enfoques iniciais são abordadas neste capítulo discussões teóricas sobre a influência dos fluxos migratórios no desenvolvimento econômico, realçando as dinâmicas migratórias recentes orientadas pelo sistema capitalista de produção.

1.1. Redes migratórias: construções teóricas

A partir da experiência histórica de recepção de imigrantes, ainda na segunda metade do século XIX, o fenômeno das migrações aliado às redes sociais tem despertado interesse na literatura teórica sobre a migração de diversos grupos. Na discussão sobre redes migratórias verifica-se o contexto econômico e o ciclo de vida familiar, capaz de tecer diferentes estratégias, normalmente vivenciadas mais por famílias do que por indivíduos isolados. Existem ocasiões em que toda a família migra, quando a relação entre bocas para alimentar e braços para trabalhar é favorável, isto é, quando os filhos estão atingindo a adolescência. Tal estratégia foi muito comum entre os imigrantes que chegaram ao Brasil na condição de colonos rurais nos estados do Sul do país e no Espírito Santo (TRUZZI, 2006; BRETTELL, 1986).

Algumas situações são registradas pela migração de pessoas jovens, quando os entusiasmos e/ou ilusões são maiores e, sobretudo, quando se avalia que os potenciais benefícios advindos da emigração poderão ainda ser usufruídos, justamente porque se estima ter muitos anos de vida pela frente. Em outras, ainda, emigra-se porque o sistema de herança praticado na origem não

comporta a permanência de todos os herdeiros na propriedade rural familiar, predispondo indivíduos a considerar seriamente a alternativa de deslocamento (TRUZZI, 2006).

No processo anterior e posterior à migração, visando uma preparação para deslocamento, a informação constitui uma variável-chave, de acordo com a forma como ela se dissemina. Esses processos são normalmente concebidos por meio de redes, cujo grau de abrangência pode variar. Há redes circunscritas a círculos familiares, há outras mais extensas que perpassam informações para um âmbito de bairro, município, e aquelas ainda maiores, que exercem impacto sobre toda uma microrregião.

Com referência a variável-chave é importante salientar que, inicialmente, aceitava-se como razoável que essa fosse a distância, ou seja quanto mais próximo um lugar do outro, maior seria a possibilidade de "contágio" da "febre" emigratória, pois a emigração, como um fermento possante, agita todos os lugares. ¨Todo mundo está em movimento e ninguém parece disposto a ficar, desde que possa, de um jeito ou de outro, arranjar dinheiro suficiente para pagar a viagem¨ (TRUZZI, 2006, p. 07). Grieco (1987) analisou o pressuposto da proximidade física argumentando que, na verdade, vínculos pessoais fortes, nos quais existem o reconhecimento de relações recíprocas, são mais determinantes para fundamentar a decisão de emigrar.

Nessa mesma perspectiva, Ramella (1995) sustenta que a informação não é a mesma para todos os vizinhos e conterrâneos de um lugar. Ela também não se transmite necessariamente de vizinho a vizinho, porque os canais por meio dos quais ela passa são as relações sociais fortes, que prescinde da distância e, por conseguinte, da frequência de contatos. Assim, conclui que a informação não se difunde por epidemia.

1.2. Migração e trajetórias de desenvolvimento

Com o intuito de analisar a mobilidade espacial da população no Brasil na segunda metade do século XX, e na primeira década do século XXI, tendo como referência espacial estados e regiões, observa-se que há um novo padrão migratório característico das últimas décadas. Ele não significa uma transição plena, pelo contrário, nele coexistem características do antigo e do novo e essa, talvez, seja a sua marca estrutural mais relevante, pois acompanha as próprias características do desenvolvimento desigual do capitalismo brasileiro.

Os movimentos migratórios interestaduais nas décadas de 1940 e 1950 já indicavam a configuração das trajetórias dominantes, pois elas articulavam as duas grandes reservas de mão de obra – na região Nordeste e no estado de Minas Gerais – com os estados de maior crescimento da economia urbana industrial – Rio de Janeiro e São Paulo – e regiões de expansão da fronteira agrícola e mineral – nessa época, no Paraná e na região Centro-Oeste (BRITO, 2004).

O processo de reestruturação produtiva reduziu significativamente a geração de emprego e as novas oportunidades ocupacionais, que estruturaram um mercado de trabalho com uma cadeia de pré-requisitos educacionais e de treinamento extremamente excludentes para a grande maioria da população migrante. Consequentemente, os fundamentos econômicos, sociais e culturais das trajetórias migratórias foram fortemente comprometidos e marcados pela migração de retorno (BRITO, 2004).

2. Migrações Internas: Redes e Trajetórias Migratórias no Contexto da Formação Histórica de Imperatriz (1960-1980)

Na metade do século XIX o ciclo do gado predominava na região Sul do Maranhão, apresentando como destaque o comércio do couro, importante na fabricação de diversos produtos comercializados em Belém, Bahia, Piauí e Pernambuco (ABREU, 1998). Os deslocamentos das frentes (posseiros que ocupavam terras devolutas) eram conjugados, observando-se que a frente agrícola se constituía na lavoura de subsistência que, por sua vez, servia de apoio para a pecuária. Mesmo diante dos interesses que impulsionavam as frentes, principalmente a pastoril, esse avanço foi bloqueado pela densa floresta da pré-Amazônia, que caracterizava a microrregião de Imperatriz, cujo acesso era realizado através do rio Tocantins (VELHO, 2009).

No presente capítulo busca-se, por meio de dados empíricos, investigar indícios de influências das relações socioeconômicas dos ciclos de desenvolvimento, construídas através de processos migratórios durante a ocupação espacial do município de Imperatriz, na sua formação histórica no período de 1960 a 1980. O método de análise dos dados empíricos fundamenta-se principalmente pelos registros censitários, pois "a riqueza em termos das informações sobre migração é uma das principais características dos Censos Demográficos brasileiro¨ (CUNHA, 2012, p. 29).

Ainda com o propósito de buscar informações que qualifiquem os dados censitários, esse capítulo apresenta informes originados através relatos de entrevistas, utilizando-se de migrantes como um importante referencial representativo de atividades desenvolvidas nos referidos ciclos de desenvolvimento econômico da formação histórica de Imperatriz. Esses informes interpretados estão aliados a outros, obtidos com pesquisa documental. Circunstanciando esse conjunto de dados, as interpretações consideram o contexto histórico e social como fonte de produção de resultados esclarecedores.

2.1. A construção da rodovia Belém-Brasília (1950-1970)

O objetivo desse tema é analisar como o ciclo da construção da rodovia Belém-Brasília se constituiu e influenciou o surgimento de novos ciclos econômicos e a partir disso, condicionou a dinâmica dos fluxos migratórios, possibilitando o desenvolvimento econômico de Imperatriz. A relação entre o transporte e o desenvolvimento regional é uma temática presente nas discussões dos teóricos desenvolvimentistas. Entre os assuntos que despertam interesses estão: o estudo do papel de rodovia na mobilização dos fatores de produção e o efeito no crescimento regional e o papel dos transportes no desenvolvimento regional (BECKER, 1974).

Reportando-se de forma mais específica ao território maranhense a partir deste parágrafo, a rodovia Belém-Brasília teve como base, para sustentação da segunda frente de trabalho, o trecho compreendido pelo sudoeste maranhense em 1958. (BARROS, 1995). Essa escolha colocou Imperatriz como o centro da organização dos trabalhos referentes à mão de obra, máquinas e equipamentos necessários para desbravar parte da imensa floresta amazônica, visando a construção do trecho da rodovia Belém-Brasília.

A repercussão sobre os trabalhos da rodovia despertou os interesses de migrantes instalados nessa região Sul do Maranhão em função da agricultura e pecuária, conforme relatos anteriores, dando início a outros deslocamentos tendo como destino Imperatriz. Essa fase de abertura da floresta Amazônica desperta a cobiça dos empresários do ramo madeireiro (BARROS, 1995).

O ciclo da madeira contemplou o período considerado de franca desorganização espacial pelo fato de ter surgido através do oportunismo desfrutado pelos fluxos migratórios, condicionados principalmente pelas redes familiares durante o acesso à farta floresta primária. Imperatriz se transformou em um

ponto de convergência, reunindo a estruturação de uma base de segurança nacional – demandando a instalação de diversos órgãos oficiais –, uma rede de comércio madeireiro ilegal e trabalhadores em conflitos de terra com grandes proprietários (MOREIRA, 1997).

Desse caótico quadro espacial tem-se início a organização da superestrutura dessa região, com a interferência de normas característica da inserção do Estado na sociedade. Esse, na ocasião, se encontrava diante dos planos da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Considerava ser essa uma região de transição, havia a ideia de integrá-la ao Nordeste. Nesse caso, a ação da classe dominante foi conduzida pelo uso da força do Estado, como também pela ideologia capitalista de domínio através da propriedade dos meios de produção (MARX, 1993).

2.2. O ciclo do arroz (1960-1970)

O estudo desse ciclo encaminha-se sob o propósito de esclarecer as relações entre migrantes agricultores, principalmente maranhenses, e a produção do arroz no período em análise. Para situar uma abordagem do ciclo do arroz em Imperatriz é importante ressaltar que esse se insere em uma produção estadual e desse modo justifica-se aqui um breve comentário do surgimento dessa produção no Maranhão. Os registros da origem são do século XVIII, que apontam a existência do arroz nesse estado como produto nativo, uma espécie, conhecida como Vermelho ou Veneza. Essa espécie não foi aceita pelos colonizadores, que impuseram o cultivo do arroz Carolina (DOURADO, 2008).

Esse arroz branco, imposto pelo colonizador, teve excelente adaptação às condições climáticas da região compreendida pelas então vilas de Itapecuru-Mirim, Alcântara, Guimarães, Icatu e Mearim, na província do Maranhão. O plantio se disseminou para as demais províncias do Nordeste, onde não houve restrição ao cultivo, foi ainda muito plantado nas várzeas do semiárido dos estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco (VIVEIROS, 1954

Após esse breve histórico introdutório, é necessário estruturar o ciclo do arroz em Imperatriz a partir do início do século XX, quando migrantes oriundos do Nordeste, fugindo das secas penetravam no Maranhão em busca de

terras disponíveis. Chegavam inicialmente pelo porto de Tutóia (MA) e pelo Vale do Parnaíba, tendo como acesso ao município de Floriano (PI), que faz fronteira com o Maranhão. Os migrantes encontravam em terras maranhenses aquilo que não tinham no seu estado de origem, como terras abundantes e devolutas, solo úmido e a presença constante das chuvas (TROVÃO, 2012).

2.3. O ciclo do ouro (1980)

Aqui se pretende esclarecer a dinâmica migratória e o seu embate na ocupação do espaço em Imperatriz a partir da queda no ciclo do arroz, as dificuldades de sobrevivência e a busca por alternativas. As formas de produção implantadas em Imperatriz, desde o início das atividades produtivas até o ciclo do arroz, não permitiram que a força de trabalho construísse uma sustentabilidade ao longo do tempo e a organização da superestrutura teve início com o crescimento desordenado instalado no município de Imperatriz. Com o advento das obras da BR-010, a desordem na ocupação de terras devolutas criou iniciativas do poder público, proibindo o aforamento, o arrendamento e a alienação de terras pertencentes ao município (Lei nº 97/1957). Criou-se o primeiro sindicato dos trabalhadores rurais do Maranhão em função dos vários conflitos que tinham como foco a disputa territorial e o direito à terra. As questões envolviam latifundiários, criadores de gado e comerciantes, além dos trabalhadores. (BARROS, 1972).

O ciclo do ouro no município de Imperatriz foi significativo, nesse estudo evidencia-se o Garimpo de Serra Pelada no sul do Pará e seus impactos na ocupação espacial desse município. As condições registradas no final dos anos 1970 e início dos anos 1980 contemplavam nesse período: o auge e início da decadência da produção do arroz, os conflitos de posse de terras, o processo de modernização da agricultura e o incremento das fazendas de gado bovino. Considerando que a maior parte da força de trabalho migrante era de lavradores, esses defrontavam-se, na época, com a falta de possibilidades de emprego e com a insegurança para os trabalhadores no campo.

O surgimento desse garimpo provocou uma desmobilização na agricultura, criando constantes deslocamentos entre a região de Serra Pelada e Imperatriz, levando um imenso contingente populacional à buscar ouro nesse garimpo. A dinâmica espacial, em função desse fenômeno, estabeleceu esse município como o lugar de fornecimento de mão de obra temporária e de

suprimentos requisitados pelos garimpeiros. Imperatriz foi ainda uma espécie de lugar de retroalimentação financeira, caracterizada pela aplicação de recursos na exploração do ouro, através dos comerciantes e empresários de Imperatriz.

O clima de expectativa envolvendo possibilidades e práticas extrativas tradicionais para a sobrevivência no Norte e Nordeste era sustentado por um passado não tão distante. A selva amazônica ainda escondia riquezas que nutriam sonhos de grandes descobertas, como a jazida de Arapoema (TO) e dos garimpos de cristal de Xambioá (TO) e Rebojo, na década de 1950. Desse modo, admite-se que, dadas essas condições, tornam-se esclarecedoras a profusão de indivíduos que se aventuraram na busca de riqueza nas minas de ouro de Serra Pelada (MOURA, 2008; WANDERLEY, 2015).

2.4. População e migração em Imperatriz

Além dos dados bibliográficos em torno dos ciclos em questão, uma avaliação quantitativa dessa migração, condicionada a partir desses ciclos, pode ser analisada com os dados das tabelas a seguir.

Totais		Menos de 1 ano		1 ano		2 anos		3 anos	
Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
20.557	18.612	612	603	637	609	625	618	676	653
4 anos		5 a 9 anos		10 a 14 anos		15 a 19 anos		20 a 24 anos	
Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
691	652	2.930	2.862	2.393	2.295	2.002	1.923	2.205	1.915
25 a 29 anos		30 a 34 anos		35 a 39 anos		40 a 49 anos		50 a 59 anos	
Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
1.792	1.639	1.530	1.144	1.116	896	1.739	1.349	923	773
60 a 69 anos				70 anos e mais				Idade ignorada	
Homem		Mulher		Homem		Mulher		Homem	Mulher
471		422		155		183		58	76

Tabela 1. População de Imperatriz por idade e sexo – 1960. Fonte: Organizado pelo autor com base nos dados do Censo Demográfico de 1960 (IBGE, 1960).

Os dados acima visam estruturar as análises a partir da década de 1960, evidenciando a constituição dessa população em termos de sexo e faixa etária, em uma perspectiva de recurso humano e sua influência na formação econômica do município de Imperatriz. É importante ressaltar que a população total da Tabela (39.169 habitantes – homens/mulheres) refere-se a esse município que, naquela época, englobava áreas hoje pertencentes aos municípios de Açailândia-MA e Davinópolis-MA.

Totais		Menos de 1ano		1 ano		2 anos		3 anos	
Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
16.144	14.756	4.807	4.391	3.122	2.762	2.542	2.379	1.796	1.657
4 anos		5 anos		6 a 10 anos		11ou mais		Sem declarar	
Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher	Homem	Mulher
1.195	1.093	927	868	1.229	1.129	510	460	16	17

Tabela 2. População migrante por tempo de residência no município de Imperatriz e por sexo – 1960. Fonte: Organizado pelo autor com base nos dados do Censo Demográfico de 1960 (IBGE, 1960).

Estabelecendo um cruzamento dos dados da Tabela 1 (População Total de Imperatriz em 1960 – PTI/1960) com a Tabela 2 (População Migrante de Imperatriz em 1960 – PMI/1960), percebe-se que a população total de Imperatriz em 1960 era 39.169 habitantes, dos quais 30.900 eram migrantes. Esses formaram os maiores contingentes, chegados entre a segunda metade da década de 1950 (menos de um ano de residência com base na data de referência do Censo – 1º de setembro 1960) e os primeiros anos da década seguinte.

A taxa de fecundidade da região Nordeste, registrada pelo IBGE no Censo Demográfico de 1970 foi 5,8; já no censo de 1980 foi de 4,4 (IBGE, 1970; 1980). Nesse caso, calculando uma taxa referente a quantidade de filhos tidos por mulher, se obtém os seguintes resultados: no município de Imperatriz foram 202.432 nascidos de 37.945 mulheres, obtendo-se assim uma relação de 5,4 e 5,3 filhos para cada mulher, respectivamente. Segundo o Censo Demográfico de 1970 nasceram 139.723 filhos de 26.789 mulheres em Imperatriz (IBGE, 1970), aplicando esse mesmo cálculo obtém-se uma relação de 5,2 filhos para cada mulher. Calculando a média aritmética das duas relações (5,3 + 5,2 ÷ 2) o resultado é uma relação de 5,25 filhos nascidos por cada mulher de 15 anos ou mais de idade e que teve filhos no período dos censos de 1970 e de 1980. (SANTOS, 2018).

O número de filhos de migrantes nascidos vivos alcança aproximadamente 91,2% em relação ao total de nascidos. Desse modo, acredita-se que a população total de Imperatriz no censo de 1980 foi influenciada fortemente pelo número de nascidos no período de 1970 a 1980. Isso relativiza o impacto da percepção de que o rápido crescimento populacional de Imperatriz foi devido aos fluxos migratórios. Por conseguinte, os encaminhamentos analíticos presentes neste trabalho indicam uma maior intensidade de fluxos migratórios na década de 1960, quando as formas de produção e reprodução econômica foram estruturadas.

2.5. Relatos de imigrantes dos ciclos de desenvolvimento econômico de Imperatriz

Este item tem como objetivo trazer os relatos de trajetórias migratórias condicionadas em função dos ciclos de desenvolvimento econômico desse município. A técnica de pesquisa utilizada na coleta das informações foi a entrevista. De acordo com Lakatos (2008) essa é um procedimento utilizado na investigação social para coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. No ponto de vista de Good e Hatt (1969) ela consiste no desenvolvimento de precisão, focalização, fidedignidade e validade de certo ato social. A entrevista apresenta entre outros objetivos a averiguação de fatos; esse objetivo coincide com os relatos apresentados.

Desse modo foram realizadas entrevistas semiestruturadas observando os seguintes critérios: a) imigrantes selecionados sistematicamente com propósito de informar sobre seu deslocamento e a relação com cada ciclo econômico no período de 1960 a 1980 em Imperatriz – MA; e b) imigrantes que contribuíram diretamente na estruturação econômica espacial de Imperatriz, sob a ótica do materialismo histórico, como agentes da indústria (madeira, beneficiamento de arroz, telhas e tijolos), do comércio, da educação, da religião, da política e da agricultura durante os referidos ciclos.

Foram selecionadas, inicialmente, cinco pessoas com as seguintes características: 1) Secretária de madeireira na década de 1970, 67 anos de idade; 2) Advogado Fazendeiro Filho de Fazendeiro, 62 anos de idade; 3) Garimpeiro comerciante, 84 anos de idade; 4) Funcionário público, político vereador, 71 anos de idade; 5) Madeireiro, 70 anos de idade.

Quanto ao local das entrevistas foram utilizados estabelecimentos comerciais, indústria madeireira, residências e clube de idosos no período entre segundo semestre de 2017 e início de 2018 Os instrumentos foram aparelho celular com gravador e formulário de entrevista. Quanto às perguntas destacadas dos itens b e c referentes ao local de origem e os motivos que provocaram a migração, a entrevistada 01 respondeu: “Eu sou de Pedreiras Maranhão. Lá eu trabalhava em um supermercado, tinha um relacionamento muito bom com a minha família e o motivo da minha saída pra cá, para Imperatriz em 1976 foi por causa de minha separação (conjugal)” (GISELE, mulher, 67 anos de idade).

Já o entrevistado 02 afirmou:

> [...] morei um ano em Montes Altos, depois fui para Imperatriz (1971), morei quatro anos, em seguida morei sete anos em Goiânia e, em 1982, voltei para Imperatriz e estou até hoje. Meu pai sempre foi agricultor e pecuarista. Na verdade não foi escolha minha vir para Imperatriz quando eu era jovem, meus pais achavam que eu tinha problema de coluna e me colocaram para estudar lá mesmo na fazenda. A minha vinda para Imperatriz ocorreu em função do meu pai viajar sempre para fazer negócios e compras, aqui ficando hospedado em uma pensão próxima à Praça de Fátima e, em seguida, me trouxe e deixou nessa pensão aos cuidados da proprietária. (CARLOS, HOMEM, 62 ANOS DE IDADE).

O aspecto da escolha para migração, mostrado nos relatos acima, ratifica as formas de constituição dos fluxos migratórios para Imperatriz. Analisando os dados sobre a composição da população desse município por faixas etárias no Censo Demográfico de 1960, observa-se que 20.781 indivíduos são menores (até 19 anos de idade), possivelmente dependentes das decisões dos pais. Afirma o entrevistado 03:

> Sou de Arraial do Piauí, meu pai era cearense com onze filhos. Mudei para Poção de Pedra no Piauí para estudar e de lá fugi para os garimpos (em 1954, aproximadamente com 21 anos de idade). Fiquei 28 anos fora da família. Não tinha informação sobre Imperatriz, apenas passei por aqui no meu deslocamento para os garimpos. Aqui só tinha o porto e do outro lado, na Bela Vista do Tocantins, tinha umas quatro casinhas. Naquela época, meu destino era chegar no garimpo de xambioazinho. Trabalhei em Marabá, Jacundá e Tucuruí em garimpos e também em agricultura de arroz, cortando lenha para o trem. Consegui juntar dinheiro em Porto Velho e, em 1969, me livrei da pobreza, comprei terras na região de Ribeirãozinho vizinho a Imperatriz. (GETÚLIO, HOMEM, 84 ANOS DE IDADE).

É importante observar que as informações sobre minas de ouro anteriores ao garimpo de Serra Pelada já existiam nessa região em análise. Os registros mostram que na década de 1950, no município de Araguanã – TO surgiu um famoso garimpo de cristal de rocha atraindo migrantes do Maranhão, Pará e do Piauí (PREFEITURA DE ARAGUANÃ /PORTAL DOS CONVÊNIOS DO GOVERNO FEDERAL, 2010). O entrevistado, oriundo do município de Arraial – PI, fronteira com o estado do Maranhão, relata que nessa década seu deslocamento tinha como destino o garimpo de Xambioá – TO, localizado

próximo ao garimpo de Araguanã, na região do Bico do Papagaio, no estado do Tocantins (IBGE, 2015). Essa região faz fronteira com Imperatriz, tendo como limites o rio Tocantins. (SANTOS, 2018).

O quarto entrevistado

> Nasci em Caxias, no Maranhão e fui estudar em São Luís, acolhido na casa de um tio. Meu pai era carpinteiro e marceneiro. Minha mudança para Imperatriz tem como origem um emprego inicial com um significativo tempo de duração na Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, que tive a necessidade de pedir a minha demissão quando já era portador de nível superior e, consequentemente, surgiu a oportunidade de trabalhar na Secretaria de Estado da Agricultura do Maranhão. Coordenei a Equipe Volante de Alienação de Terras devolutas do Estado do Maranhão. Depois dessa atividade, fui designado para trabalhar no INCRA como Advogado Chefe do Setor Jurídico, sendo classificado em Imperatriz em 1975 (ORLANDO, HOMEM, 71 ANOS DE IDADE).

O quinto entrevistado, por sua vez, afirma:

> [...] sou natural de Luz, no oeste de Minas Gerais, filho de agricultor e cheguei a Imperatriz em 1967 com vinte anos de idade. Na minha cidade eu trabalhava em comércio e estudava e o motivo da mudança para Imperatriz ocorreu através de um convite de um conterrâneo amigo do meu pai, que já estava aqui (PAULO, HOMEM, 70 ANOS DE IDADE).

Os relatos desses migrantes se enquadram na decisão de migrar segundo a percepção de Lee (1980), pois esse autor acredita que o indivíduo decide migrar após analisar racionalmente a relação custo-benefício. Nessa concepção, a migração seria a mudança permanente ou não de residência, independente da distância do deslocamento, da condição voluntária ou involuntária. Nessa narrativa, a pessoa entrevistada demonstra que naquela época (1960- 1980) havia uma expectativa positiva de prosperidade com a sua migração para Imperatriz.

Analisando esses relatos, orientados pelas perguntas, observa-se que entre eles encontram-se três migrantes maranhenses, um piauiense e um mineiro. É importante esclarecer que as pessoas entrevistadas não foram selecionadas por origem e, mesmo com uma pequena amostra, o predomínio de imigrantes maranhenses é evidente.

Os itens c e d, do formulário de entrevista foram criados visando detectar indícios de formação de rede. As perguntas mais destacadas foram destinadas a esclarecer como o entrevistado conseguiu informações sobre o destino e se convidou ou influenciou pessoas para migrarem para Imperatriz. A resposta da primeira entrevistada (Gisele) foi a seguinte:

> [...] As informações que tinha sobre Imperatriz era o meu tio que já morava aqui e falava que aqui tinha muitos empregos. Fiz a viagem de ônibus e foi acolhida pelo tio. Meu primeiro emprego aqui foi no escritório de uma madeireira, no bairro ouro verde. Depois trabalhei na loja Bazar Ipanema, onde fiz muitas amizades. As dificuldades que passei foi morar na casa do tio e ter que fazer os trabalhos de limpeza doméstica da casa. Depois veio meu irmão para pegar um emprego de motorista. (GISELE, MULHER, 67 ANOS DE IDADE).

Já o segundo entrevistado (Carlos), afirma:

> [...] Meu primeiro emprego em Imperatriz foi como atendente do bar de propriedade do genro da dona da pensão. Minhas maiores dificuldades eram por ter sido criado na zona rural e ter que aprender a viver na zona urbana. Não tenho lembrança das pessoas que informei sobre Imperatriz, mas creio que dei informações a algumas pessoas que se deslocaram e continuam morando em Imperatriz. Getúlio, o terceiro entrevistado, relata: [...] vendi fazenda e comprei o terreno desta casa e me tornei comerciante comprando material do Armazém Martins de Uberlândia. Naquela época existiam três casas de comércio, Casa São João, São Lucas e Casa Lima e o que não fosse encontrado nessas três casas só encontrava em Belém ou Goiânia. (CARLOS, HOMEM, 62 ANOS DE IDADE).

O quatro migrante selecionado para esse estudo (Orlando) afirma:

> [...] Aqui cheguei com esposa e filho para exercer essa função. Constituí boas relações de amizades principalmente ao integrar o Lions Clube e o Movimento Cursilista da Cristandade na Igreja Católica. Em função desse amplo conhecimento fui eleito como Vereador. Acredito que influenciei, indiretamente, algumas pessoas a migrarem para Imperatriz. (ORLANDO, HOMEM, 71 ANOS DE IDADE).

O último dos interlocutores de pesquisa (Paulo), por sua vez, comenta:

> [...] Em função de ter concluído o curso de Técnico em Contabilidade, fui colocado na empresa de beneficiamento de arroz desse amigo como gerente. Depois trabalhei na agência da Ford e em 1976 comprei esta madeireira. Em virtude da minha mudança veio de Minas Gerais para Imperatriz a minha esposa e meu irmão. (PAULO, HOMEM, 70 ANOS DE IDADE).

Paulo mostra ter vivenciado o ciclo do arroz como proprietário da força de trabalho e o ciclo da madeira como proprietário dos meios de produção. Sua ascensão pode ter sido em função da sua formação técnica de 2º grau, pois esse nível de escolaridade, no período em análise, se constituía como diferencial. Observa-se também em relação ao poder de influenciar para migração que essa incide sobre familiares e amigos, tendo como exemplo os relatos do entrevistado Paulo, cuja migração influenciou o deslocamento do irmão e da esposa.

Em função desses relatos, confirmam-se os indícios da formação de redes e trajetórias migratórias já prenunciadas nos dados censitários que apontam a migração de homens e mulheres para Imperatriz em uma mesma proporção. A forma como a dinâmica de desenvolvimento do município de Imperatriz condicionou os fluxos migratórios é exemplificada nas narrativas dos entrevistados que, após instalados nesse município, influenciaram familiares, parentes e amigos a migrarem e, desse modo, constituíram-se as redes migratórias. A difusão e propagação das informações sobre os ciclos econômicos de 1960 a 1980 foi possível com a participação de migrantes inseridos no processo produtivo principalmente na produção do arroz. Também pode-se observar o envolvimento de migrantes em mais de um ciclo, como no caso de Paulo, que obteve condições de propagar para migrantes potenciais esse surto de desenvolvimento. (SANTOS, 2018).

Além desses entrevistados, partindo de um critério seletivo de idade, outros imigrantes participaram desta pesquisa, sendo selecionados os acima de 65 anos que tivessem migrado para Imperatriz a partir de 1950. Os relatos a seguir estão distribuídos por ciclos, ou seja, imigrantes trazidos por influência dos ciclos analisados nesta pesquisa. Dois desses migrantes foram identificados a partir do ciclo que motivou a construção da rodovia Belém-Brasília; dois são oriundos do ciclo da exploração da madeira e do ciclo do arroz; e, por fim, dois migrantes provenientes do ciclo de exploração do ouro. Os primeiros relatos são os de imigrantes do ciclo da construção da Belém – Brasília:

> Eu nasci em Caçapava do Sul, perto de Bajé. Quando eu era solteira eu trabalhava com meus pais na roça no Rio Grande do Sul. Depois me casei com um rapaz que trabalhava em firma de BR e em uma época transferiram ele pra cá, pra SUTEPA. Isso foi assim de 1955, 1958. E nos trabalhos de BR ele era sempre um dos primeiros que vinha, ele era chefe, essas coisas assim, e aqui era um lugar assim [...] E depois que chegamos aqui, ficamos muito tempo, ele arrumou outra mulher e me deixou aqui criando meus filhos. Não veio ninguém da família de lá pra cá, eles tão tudo aposentado. (MARIA, MULHER, 68 ANOS DE IDADE).

A partir do relato percebe-se que o casal migrou em função do trabalho de um dos cônjuges, no caso, do marido. Vale salientar que a migração das mulheres nem sempre é uma escolha autônoma no processo migratório. Na maioria das vezes ela era motivada pelo casamento, fato este que também pode ser observado no caso das migrações internas envolvendo determinados ciclos econômicos. O marido veio para trabalhar na construção da rodovia Belém-Brasília e trouxe consigo a esposa. A situação de fragilidade da mulher migrante fica evidenciada no relato acima. A partir do momento que o casamento acaba, a mulher pode se sentir abandonada. No relato acima fica evidente que a rede familiar é algo importante para o suporte daqueles que migram.

No relato a seguir observamos que a rede familiar pode facilitar o processo de inserção e de adaptação do migrante e evitar que as dificuldades ou desafios do migrante se ampliem no local de destino.

> Quando eu cheguei aqui tinha apenas 8 anos de idade. A família do meu padrasto morava aqui, aí a gente veio também em 1958 e fui morar na Gameleira, povoado de João Lisboa. Vi tudo da abertura da estrada Belém Brasília, os tratores era uma poeira tão grande que o povo chamava os operários de cassacos e candangos. Estudei em João Lisboa fiz uma preparação para o trabalho. Aqui a rua 15 de novembro era a rua do fio porque tinha um fio de telégrafo e a avenida Getúlio Vargas era a rua da piçarra (IOLANDA, MULHER, 66 ANOS DE IDADE).

A construção da rodovia Belém-Brasília, no trecho delimitado para o município de Imperatriz, registra historicamente a abertura da mata, da selva amazônica. Assim, é possível entender que parte dos imigrantes trazidos por esse ciclo para esse município eram trabalhadores recrutados pelas firmas

contratadas para essa obra ou tinham vinculações com esses. Os relatos acima indicam duas histórias de migração motivadas pelo mesmo ciclo econômico, mas com implicação diferenciadas no que diz respeito as redes de apoio familiar. O primeiro fala de um operário migrando por imposição do trabalho com implicação no deslocamento da família saindo do Sul do País para a região Norte. (SANTOS, 2018).

O segundo caso relata uma migração influenciada por parentes já instalados em Imperatriz, sobrevivendo a partir de uma dinâmica de construção de estrada. No relato da Iolanda há registro do deslocamento da família em 1958, influenciada por outra já residente na microrregião de Imperatriz, indicando, desse modo, como esse ciclo condicionou fluxo migratório nesse período. Seguiu-se a esse ciclo o de exploração da madeira, do qual têm-se os seguintes relatos:

> A seca do Ceará era demais, viemos pra Fortuna. Meu filho caçula tinha 06 anos, meu marido era fotógrafo, aqui botei uma roça, comprei a terra barato, tinha uns animais, cheguei a criar 100 bois. Naquele tempo tinha muito caminhão levando madeira, e um caminhão chamado folha larga, que levava muita madeira. Veio muita gente do Ceará pra cá, uns primo meu e a irmã da minha mãe veio também (ANITA, MULHER, 73 ANOS DE IDADE).

No caso da família acima, as dificuldades econômicas no local de origem, especialmente ligadas às questões ambientais, motivaram a migração. No relato fica evidente que durante o período de 19... (ela não lembra) era comum a migração de muitas famílias que partiam de municípios do Ceará rumo à Imperatriz. A rota de transporte da madeira também refletia na própria rota da migração naquele período. A seca nordestina motivou grande parte das migrações do Nordeste em direção a outros estados do Brasil, especialmente a região Sudeste.

> Era assim, meu pai e minha mãe morava no Ceará, agente era tudo pequeninho, animal nesse tempo não tinha carro ficamo em São Domingo já ouviu falar? Fica lá pra Presidente Dutra, plantamo roça, depois fumo pra Imperatriz. Aqui era tudo mato, nós trabalhava lá na serra do doutor Armindo, era oito irmão, criava animal, plantava roça... Ave Maria, aqui tinha tanto madeireiro que chegava a fazer poeira, trabalhei no garimpo Serra Pelada até aquele bicho morrer, e depois ficou o Curió. (JOSÉ, HOMEM, 76 ANOS DE IDADE).

Na fala do entrevistado observa-se as principais atividades econômicas dos migrantes e suas ligações com os diferentes ciclos econômicos que marcaram a região Sul do Maranhão, especialmente Imperatriz. O trabalho com a agricultura e o ouro vieram antes do trabalho com a madeira. Assim, esses dois relatos acima dão conta também da chegada de migrantes nos períodos que antecederam esse ciclo. A implantação desse ciclo associa-se à abertura da estrada e a ocupação de terras devolutas para organização de roças e o plantio de arroz. Os relatos anteriores diferem do relato do migrante Paulo que, vindo de Minas Gerais implantou uma madeireira em Imperatriz. Já do ciclo do arroz, são apresentados os seguintes relatos:

> [...] eu vim do Povoado do Sítio Novo do Goiás, na época, que hoje é Tocantins né. Eu tinha acho que 10 anos, tem muitos anos. Transporte não tinha, não tinha carro, bicicleta, o transporte eram os animais, cavalo né. Também não existia estrada não, era só caminho, né, tinha muito arreião, era muita dificuldade pra se locomover. Eu acho que como é perto de Imperatriz, né, eu acho que no período do dia. Quando cheguei aqui já tinha tias minhas daqui mesmo, né. Na época só veio meu pai pra cá, agora de lá da Passagem Franca pro Tocantins vieram toda a família, veio pai, veio a mãe dele, e todos os irmãos, todos vieram pra aqui. Agora pra cá, para Imperatriz, veio ele, ele era alfaiate, costurava, aqui era só ele que trabalhava. Minha mãe ficava em casa e só ele trabalhava, veio aqui pra esse mercado. Quando ele chegou ele veio primeiro aí aqui ele ficou morando nessa casa da minha tia e ficou trabalhando no mercado. Arrumou um pontinho ali pequeno e começou a trabalhar. Depois de um tempo é que a gente veio. Eu voltei sim a visitar. A gente sempre ia final de semana, feriado, mas com o tempo a gente foi deixando de ir. Estudei aqui em Imperatriz, fiz faculdade, arrumei emprego no Tocantins assim que terminei a faculdade, passei no concurso no Tocantins e fui trabalhar lá. Como a estrada era ainda de difícil acesso eu passei a morar lá e às vezes a gente vinha no sábado e voltava no domingo à tardinha. (ZÉLIA, MULHER, 67 ANOS DE IDADE).

O relato acima evidencia as principais dificuldades de mobilidade encontradas durante a migração, especialmente a falta de transportes e estradas para empreender o percurso migratório. As dificuldades de locomoção não impediram as migrações para Imperatriz, mas faziam com que a família não migrasse em conjunto. Muitas vezes um dos membros, geralmente do sexo masculino, enfrentava a travessia para, posteriormente, trazer a família ao lo-

cal de destino. No relato fica evidente que as redes de solidariedade familiar foram importantes para que o migrante pudesse amenizar os desafios impostos pela migração. Já para a segunda geração, a escolaridade e a qualificação, assim como a integração ao local de destino intensificam a rotatividade migratória, que pode ser marcada por idas e vindas.

> Eu morava em Balsas, fui criada lá, tinha uns 9 anos, aí eu me casei e fui pra Goiás, aí passou uns 4 anos, aí eu vim pra cá, pra Porto franco, que minha mãe tava aí. Eu saí de lá e vim pra cá morar mais ela, aí comprei um terreno lá pro rumo do Brejão, passei nove anos trabalhando de roça. Plantava arroz, milho, feijão pra comer e vender. Depois de lá nos fumo, porque meu esposo passou aqui nove anos, e foi pra o rumo bem pra lá pro Brejão, em um povoado Muçambé, é Brejão do São Francisco, lá pra Açailandia, aí nós fumo mais pra cá, pro rumo daqui de Imperatriz, moremos lá de 5 a 6 anos, não tô lembrada, sei que despois de lá, nós viemo pra cá. (ELZA, MULHER, 69 ANOS DE IDADE).

Já o enunciado acima evidencia que a trajetória migratória pode ser composta por várias etapas, especialmente para o migrante que encontra dificuldades e precariedades econômicas durante a trajetória. Mesmo com o apoio das redes de solidariedade familiar, o deslocamento, para determinados grupos sociais, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social e econômica, pode ser extremamente difícil.

> Morava no Piauí, Município de Amarante Palmerás em 1964, eu era novinho e vim morar aqui junto com a família, e os pais trabalhavam lá na roça, na beira do rio, plantando fumo, plantando arroz, feijão, milho e nós carregava lenha. Naquele tempo as lanchas a vapor de Parnaíba à Floriano... Aí resolvemos vir pra cá porque a gente trabalhava, e dia de domingo comprava um quilo de carne e às vezes ainda comprava fiado, no interior era difícil. Aí minha avó disse assim: meu filho, vocês procura a mata verde, onde o sol se põe, e nós disse, sabe de uma coisa, nós vamos embora, toquemos no rumo de cá né, só quatro irmão né, viemo de caminhão, saímos sem destino, a donde nós ficar nós vamos trabalhar né, foi mais ou menos. Vendemos tudo, bode, animal, toda coisa, feijão que tinha lá e toquemos no rumo de lá pra cá. Nós descemos pro Goiás, Tocantins, nesse tempo era só Goiás, comer caça toda coisa lá dentro. A gente se instalou na Bela Vista, aí atravessemos pra cá e estamos aqui até hoje, Passamos uns três a quatro anos para poder vir pra cá. Compremos terreno, ainda

> não terminou, falta muita coisa ainda, eu vendi uma roça de arroz todinho pra comprar esse terreno, naquele tempo foi 20 contos, carregando arroz nas costas e a atividade que exercia aqui era na roça, com arroz, fui pro trecho seco buscar arroz, fui trabalhando devagarinho até hoje. (RAIMUNDO, HOMEM, 73 ANOS DE IDADE).

Os imigrantes trazidos pelo ciclo do arroz descrevem uma trajetória que corresponde ao período entre as décadas 1950 a 1960, com atividades caracterizadas pelo predomínio das roças e plantio de arroz, tendo um histórico de parentes na ligação da transição entre a origem e o destino, como garantia de um futuro melhor. Apresentam como origem da trajetória municípios maranhenses, com exceção de Raimundo, que saiu do Piauí, mas nas fronteiras com o Maranhão. Os imigrantes do garimpo de diamante no Tocantins e Serra Pelada no Pará, por sua vez, relatam:

> [...] São Domingo do Zé Freire perto de presidente Dutra em 1957, nóis viemo embora pra cá, nóis cheguemo aqui em um dia de sábado as 4:00 horas da tarde. Aí nós cheguemo aqui bem aqui aonde tem esse supermercado, tinha uma casinha velha eu não dava 5 metros quadrado, nóis fiquemo lá debaixo junto com a família, meu pai, meus irmãos tudo. Antes lá a gente trabalhava de roça, cheguemo aqui e ainda não tinha a Belém-Brasília, ainda nóis viemos de caminhão pau-de-arara. Foi meus tios que falaram que aqui era bom, meus tios morava aqui em Tocantinópolis e o nome não era esse era outro, não tô lembrado, aí convidou e nóis viemos pra cá em 1957. Aí nóis fiquemos aqui, não tinha Belém-Brasília, não tinha casa. Trabalhei em uma demarcação de terra no Pará, fiquei por aqui até agora. Fui pra Serra Pelada, trabalhei em garimpo de diamantes de pedras preciosas, e fiquemos por aqui. Minha idade, eu tô com 80 anos, eu cheguei aqui com 19 anos, e tô por aqui assim até agora né. (ANTÔNIO, HOMEM, 80 ANOS DE IDADE).

A migração de indivíduos de variados extratos sociais rumo ao garimpo de Serra Pelada marcou o ciclo econômico do ouro. As condições de vida dos migrantes que escolhiam as atividades ligadas ao garimpo geralmente foram marcadas pela intensa mobilidade espacial, que pode ou não obedecer a padrões definidos. De acordo com Povoa-Neto (1997) as dificuldades para classificá-los em termos de áreas de origem e de destino acarretam problemas para a definição quanto a qual seria seu "lugar devido". O desconhecimento da

complexidade de seus padrões de mobilidade favorece uma indefinição quanto a como lidar com estes movimentos.

> Minha irmã veio aí voltou e me trouxe né, e eu fui logo na escola técnica do Amaral Raposo do Fiqueninho, e arrumei um trabalho, depois eu consegui também um trabalho no Imperador da Vânia, e fui trabalhando, trabalhando, arrumei um contrato no Graça Aranha do Estado né. Já vim com formação, formada mesmo, eu fiz a graduação em letras pela Universidade Estadual do Maranhão e quando eu vi, já tinha inclusive uma especialização em metodologia do ensino superior. E vim pra cá, comecei trabalhar, morei perto da escola né, casa alugada né, e fui lutar por uma casa própria, e entrei na universidade, porque estava precisando de professores de literatura e de estágio, entrei na universidade em 1983. A minha irmã era professora do ensino fundamental, mas casou foi embora e eu fiquei sozinha aqui, aí fiquei trabalhando e morando aqui. Eu não pretendo sair daqui, aqui é a terceira cidade, porque eu nasci em Brejo dos Anapurus (MA), ... e vim pra cá. Foi na época do ciclo do ouro da Serra Pelada né, eu não incentivei ninguém a vir pra cá, o único incentivo foi falar que Imperatriz é bom, mas tem que ir com uma formação né. Inclusive muita gente perguntou de que era que eu vivia, eu digo vivo da educação. (LÚCIA, MULHER,75 ANOS DE IDADE).

A entrevistada Lúcia descreve sua trajetória como uma mulher qualificada na área do ensino, que foi atraída por pessoa da família (irmã) na perspectiva de boa colocação no mercado de trabalho de Imperatriz no período do garimpo de Serra Pelada. É importante ressaltar que esse município, durante o surgimento do citado garimpo, vivenciava a queda do ciclo do arroz e apresentava-se como o centro comercial mais dinâmico próximo (247 km) desse garimpo. Esses fatos instigaram a força de trabalho originada no ciclo do arroz a se locomover em busca de emprego, bem como incentivou os comerciantes para construírem uma infraestrutura de suprimento para o garimpo de Serra Pelada.

Povoa-Neto (1997), ao tentar estabelecer uma diferenciação entre as formas de mobilidade espacial na atividade garimpeira, comenta as questões de acesso a certo tipo de garimpo, que se constitui pelas estruturas de poder e de controle da comercialização de bens de consumo por chefes e comerciantes estabelecidos no local. Comenta ainda que nesses garimpos encontram-se trabalhadores que abandonaram a atividade agrícola ou que mantêm uma alternância entre esta e a garimpagem, deslocando-se periodicamente entre as

duas, em um ritmo cíclico que acompanha a sazonalidade de ambas (POVOA-NETO, 1997).

Nos estudos deste capítulo, referente ao ciclo do ouro, consta a existência de uma vocação de garimpo presente em muitos trabalhadores em Imperatriz, especialmente aqueles que transitaram pelas minas de minérios do estado de Goiás e do Tocantins. A decadência dessas minas liberou imigrantes que participaram do ciclo do arroz em Imperatriz. Em seguida durante o declínio do arroz, o garimpo de Serra Pelada surgiu como uma alternativa de trabalho, ensejando destarte outro processo migratório para os residentes e para aqueles que chegaram ao município na década de 1980, atraídos pela dinâmica desse ciclo do ouro.

A região sul do Maranhão, especialmente o município de Imperatriz, tem-se constituído como território de migração a partir dos diferentes ciclos econômicos que marcaram o seu desenvolvimento. A partir desses deslocamentos, esse espaço desponta igualmente como "cenário" de disputa de territórios econômicos, políticos e culturais da região amazônica. O contexto dessas disputas são as investidas capitalistas sobre os diferentes recursos da região e as demandas assumidas pelos grupos de migrantes que ali se estabeleceram.

Considerações finais

As migrações internas estão inseridas principalmente no processo produtivo local, interferindo no desenvolvimento regional. As formas de atuação do migrante se diversificam tanto quanto são os distintos espaços em termos geográficos, econômicos, sociais e políticos na origem dos deslocamentos migratórios e no destino. Essa possível maleabilidade do migrante amplia seu poder de comunicação, na medida em que as necessidades e interesses são alimentados pelos fluxos das informações obtidas sobre o destino. (SANTOS, 2018).

Assim, tratando-se de migrações internas, existirá maior difusão sobre os aspectos motivadores ou não para o ato de migrar. Nessa perspectiva os vínculos pessoais se estruturam e formam complexas redes, cujo objetivo maior é antever possíveis dificuldades no processo migratório. (SANTOS, 2018).

Diante dessa concepção, os trabalhos de elaboração deste artigo possibilitaram alcançar o objetivo principal – analisar como dinâmicas regionais

de desenvolvimento condicionam a formação de redes migratórias – e, nesse sentido, a própria configuração das trajetórias migratórias observadas em um determinado espaço/tempo. O espaço analisado foi a região sul do estado do Maranhão, delimitado pelo município de Imperatriz que possui a maior importância socioeconômica regional.

A base temporal contemplou os ciclos econômicos ocorridos no período de 1960 a 1980, tendo como destaques o ciclo do arroz, a construção da rodovia Belém-Brasília, o ciclo da madeira e o do ouro. Reconhecendo a possibilidade da existência de uma relação entre dinâmicas regionais de desenvolvimento e migração interna admitiu-se, que "as migrações constituem processo social" (BRITO, 2002, p. 5). Nessa ótica, entende-se que não são os indivíduos (isolados) que migram, mas sim "conjuntos sociais" que se transferem do espaço rural para o espaço urbano, de uma cidade para outra, de um estado para outro ou mesmo de um país para outro. (BRITO, 2002).

A relevância deste trabalho é contemplada no estudo do desenvolvimento regional através do compartilhamento das singularidades, apresentadas ao longo de um processo migratório, promovendo a estruturação social e econômica do município de Imperatriz – MA, a partir da sua origem natural até a formação de um pólo de crescimento regional.

Referências

ABREU. Capistrano de. **Capítulos da História Colonial.** Brasília: Ministério da Cultura/ Fundação Biblioteca Nacional/Departamento Nacional do Livro, 1998.

ALVES Álvaro Marcel. O método materialista histórico dialético: alguns apontamentos sobre a subjetividade. **Revista de Psicologia da UNESP**. nº 9, vol. 1, , p. 01-13,2010.

. BARROS, Edelvira Marques Moreira. **Eu Imperatriz.** Goiânia: Rio Bonito, 1972.

_____. **Imperatriz, memória e registro.** Imperatriz: Ética, 1995.

_____. **História da fundação de Imperatriz.** Imperatriz: Ética, 1996.

BECKER, Bertha. A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil. **Revista Brasileira Geografia**, Ano 36, nº 2, p 02-36 Rio de Janeiro, 1974.

BRETTELL, Caroline B. **Men who migrate, women who wait**: population and history in a Portuguese parish. Princeton: Princeton University Press, 1986.

BRITO, Fausto. **Brasil, final de século**: a transição para um novo padrão migratório? Transições Migratórias, IPLANCE, 2002. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/6227031.pdf> Acesso em: 05 ago 2024.

_____. As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre os desafios teóricos recentes. In: **Anais...** VI Encontro Nacional Sobre Migrações, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/6EncNacSobreMigracoes/ST3/Fausto Brito.pdf>. Acesso em: 05/08/2024.

CUNHA, Roberto César. Retratos da mobilidade espacial no Brasil: os censos demográficos como fonte de dados**. Rev. Inter. Mob. Hum**. Brasília, ano XX, nº 39, p. 29-50, jul./dez. 2012.

DOURADO, José Ribamar. **A indústria do Maranhão**: um novo ciclo. Brasília: IEL, 2008.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1995.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Cia Editora Nacional, 1996.

GRIECO, M. **Keeping it in the family**: social networks and employment chance. Londres: Tavistock Publications, 1987.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1960.** Rio de Janeiro: IBGE, 1960; 19709; 1980.

LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2008.

LIMA, Rosirene Martins. **O rural e o urbano**: uma análise do processo de produção do espaço urbano de Imperatriz. Imperatriz, MA: Ética, 2008.

MARSHALL, Gordon. **A dictionary of sociology**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

MARX, Karl. **A ideologia alemã**. 9 ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MOREIRA, Zequinha. **Simplício Moreira**: precursor do desenvolvimento de Imperatriz. Imperatriz: Ética, 1997.

MOURA, Salvador. **Serra Pelada**: Experiência, memórias e disputas. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em História/Mestrado. Pontifícia Católica Universidade de São Paulo) São Paulo, 2008, 119p.

PÓVOA-NETO, H. **Migrantes, Garimpeiros e seu "Lugar"no Território Nacional**: ltinerância e Mobilidade Espacial do Trabalho. São Paulo: Centro de Estudos Migratórios, 1997.

RAMELLA, Franco. Por un uso fuerte del concepto de red en los estudios migratorios. In: BJERG, María; OTERO, Hernán (Orgs.). **Inmigracion y redes**

sociales en la Argentina moderna. Tandil: CEMLA-IEHS, 1995, pp. 9-21.

SANTOS, Edgar Oliveira. **Dinâmicas de desenvolvimento, redes e trajetórias migratórias no contexto da formação histórica de Imperatriz – MA**, 2018, 228 p, tese (Programa de pós graduação em Desenvolvimento Regional/doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018).

SAQUET, Marcos Aurelio, MONDARDO, Marcos Leandro. A construção de territórios na migração por meio de redes de relações sociais. Revista **Nera**, ano 11, n. 13, jul./dez. 2008. Disponível em: Acesso em: 12 ago. 2015.

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002.

THALHEIMER, August. **Introdução ao materialismo dialético**. São Paulo: Ciências Humanas Ltda, 1979.

TROVÃO, José Ribamar. **Frentes de ocupação do espaço maranhense**. São Luis: UFMA/PPPG, 2012.

TRUZZI, Oswaldo. Redes em processos migratórios. **Tempo Social**, Revista de Sociologia da USP, São Paulo, vol. 20, n. 1, 2006. Disponível em: Acesso em: 01 jun. 2015.

VELHO, O. G. A frente pastoril. In: **Frente de expansão e estrutura agrária**: estudo do processo de penetração em uma área da Transamazônica [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009, p. 17-28.

VIVEIROS, Jerônimo. **História do comércio do Maranhão**. São Luís: A.C.M, 1954.

WANDERLEY, Luiz Jardim. **Geografia do Ouro na Amazônia brasileira**: uma análise a partir da porção meridional. 2015, 300p, Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia/doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, 2015.

Jornalismo independente latino-americano:
a configuração de uma forma cultural

Vanessa Costa de Oliveira

Ancoradas teórica e metodologicamente nas matrizes britânica e latino-americana dos Estudos Culturais, de onde, entre outros, se trabalhou com o conceito de forma cultural (Williams, 1979), investigou-se o processo produtivo de oito organizações de jornalismo independente digital distribuídas pelos territórios latino-americanos. O objetivo foi compreender como esse jornalismo vem se configurando como uma nova forma cultural na região, reconhecendo-o como um fenômeno cultural resultante de processos históricos de natureza territorial.

A emergência e a expansão no subcontinente nas últimas duas décadas de um jornalismo nativo digital autodenominado independente e que vagarosamente tem sido reconhecido academicamente como um tipo particular de jornalismo compôs a motivação desta investigação (Figaro, 2017). As inquietações decorrentes de um acompanhamento assistemático preliminar de experiências de jornalismo independente motivaram a investigação, dentre as quais a pouca sistematização acadêmica sobre esse jornalismo. Observava-se a ausência de consenso sobre uma definição conceitual de jornalismo independente. Em contradição, no campo empírico, o constante surgimento de novos projetos, e também o fim de alguns deles apontavam para a existência de uma certa dinâmica, que manifesta, inclusive, uma fragilidade das experiências.

Na mesma direção, características comuns entre o jornalismo independente e o jornalismo alternativo provocaram a atenção para a possibilidade de renovação do jornalismo de matriz crítica e popular, agora potencializada com as tecnologias digitais. Aponta-se, assim, a possibilidade de um *novo alternativo*, capaz de fazer frente a uma crise editorial, ética e financeira presente no jornalismo contemporâneo.

O que vem sendo convencionado chamar de jornalismo independente é constituído por experiências digitais, apresentadas à sociedade como práticas e produtos diferenciados do jornalismo tradicional tanto no modelo de negócio - projetos coletivos não baseados no financiamento publicitário - quanto no aspecto editorial - voltado ao privilégio de pautas relacionadas aos direitos humanos e ao meio ambiente. Ainda, não se caracteriza como partidário ou corporativo, segundo critérios das organizações *Sembramedia* e *Agência Pública*. Embora não se tenha um mapeamento periódico, levantamentos das organizações citadas indicavam a existência de 800 sites independentes nos países da América hispânica (Sembramedia, 2017) e 86 no Brasil (Agência Pública, 2016).

Esta pesquisa partiu da suposição de que, enquanto lócus do desenvolvimento dessa prática cultural, a dinâmica dos territórios latino-americanos, por suas particularidades, está relacionada à configuração do jornalismo independente nesta região.

Com vistas a identificar a existência de uma forma cultural do jornalismo independente faz-se uso do protocolo metodológico *circuito da cultura* (Johnson, 2010). O protocolo permite que a análise percorra o processo produtivo, explorando, descrevendo e analisando cinco momentos do processo: as culturas vividas, as condições de produção, a produção, o produto e o consumo, tendo em vista o objetivo de compreender o que se supôs ser uma nova forma cultural. Os sites *Agência Pública* (Brasil), *Chequeado* (Argentina), *Sudestada* (Uruguai), *GK.city* (Equador), *La Silla Vacía* (Colômbia), *Animal Politico* (México), *ContraCorriente* (Honduras) e *Nómada* (Guatemala) foram examinados em relação a suas publicações de 2019 e de 2020, por meio de um conjunto de metodologias que articulou pesquisa bibliográfica e documental, observação, entrevistas e análise de conteúdo.

Destarte, o artigo[1] sumariza a pesquisa de tese de doutorado da autora,

1 Este artigo está publicado na Revista Chasqui: OLIVEIRA, Vanessa; FELIPPI, Ângela C. T. Jornalismo independente latino-americano: a configuração de uma forma cultural. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación,* 1(154), 2023. Disponível em: <https://revistachasqui.org/index.php/chasqui/article/view/4917>. Acesso em: 18 set. 2024.

que se filia a um conjunto de investigações de abordagem cultural e territorial, no âmbito da Comunicação e Desenvolvimento, realizadas no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, na Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil. A tese, intitulada "A configuração da forma cultural do jornalismo independente nos territórios latino-americanos", foi defendida em 2021, sob orientação da professora doutora Ângela Cristina Trevisan Felippi.

1. Marco Teórico

Territórios são o espaço-tempo-vivido de construção material e simbólica, que condicionam e são condicionados pelas atividades de produção que nele se estabelecem, mediadas por relações de poder (Haesbaert, 2004). Os territórios são delimitados pelo seu uso, apropriação e dominação. Se o território não é apenas uma base física (Etges, 2005), tampouco o espaço, que o constitui, o é. O espaço, dimensão mais ampla, é o conjunto de formas localizadas entre os humanos e a natureza, mais a vida que o anima, sendo, portanto, resultado da ação dos sujeitos sobre o próprio espaço (Santos, 2014). Ainda em Santos, o espaço se encontra em articulação com o tempo, outro elemento que constitui o sistema tridimensional dos territórios, que corresponde ao processo histórico.

Enquanto fenômeno humano, o jornalismo emerge nesse espaço-tempo do território, enquanto uma de suas atividades de produção cultural-simbólica, política e de mercadoria. Na perspectiva dos Estudos Culturais, assim como para a geografia cultural, o jornalismo pode ser considerado uma produção e prática social, "sendo essas expressas por meio de representações simbólicas que impregnam o espaço geográfico" (Felippi; Brandt, 2020, p. 356).

Na obra de Raymond Williams encontramos um conceito chave para compreender como o território molda o jornalismo, o de forma cultural. O entendimento de forma tem relação com a evolução do termo em latim e sua repetição em inglês, tendo, de acordo com o autor, dois sentidos principais: "uma forma visível ou externa e um impulso modelador inerente [...], compreende assim toda uma gama que vai do externo e superficial, até o essencial e determinante" (Williams, 1979, p. 185). Estudar a forma cultural do jornalismo independente implica em identificar o superficial e o essencial. Williams se refere a determinadas características que permitem reconhecer os diferentes produtos culturais. Nas palavras do próprio autor "elementos bá-

sicos de ativação do reconhecimento" (Williams, 1979, p. 188), que dão uma forma cultural a esses produtos.

A noção de forma cultural se aplica ao jornalismo latino-americano tradicional, produto de um sistema midiático de natureza comercial, que se constituiu historicamente no subcontinente e que no presente apresenta características editoriais semelhantes de produção, gêneros e conteúdos. O fruto deste sistema é um jornalismo *mainstream*, que mantém articulações com os sistemas político e econômico e oferece aos seus consumidores o que Becerra (2014, p. 64) denomina de "unificação da linha editorial e redução da diversidade".

Na contramão desse modelo, historicamente têm sido geradas experiências jornalísticas alternativas, resultantes de movimentos sociais, de crises econômicas e de inovações tecnológicas. Essas experiências podem ser compreendidas como compondo uma outra forma cultural no campo do jornalismo, com características comuns. Na América Latina, cuja presença do jornalismo é tardia - especialmente no caso brasileiro, que soma dois séculos - observa-se períodos de emergência de práticas alternativas. No início do século XX, essas práticas estavam relacionadas a movimentos sindicais e partidários; durante o período das ditaduras militares no subcontinente, também emergiram experiências similares. O jornalismo alternativo, assim como o tradicional, é fruto dos territórios e suas emergências.

Embora com contornos distintos, em seu tempo, o jornalismo independente tem sido academicamente classificado por alguns estudiosos como parte do jornalismo alternativo (Carvalho & Bronosky, 2017; Schwaab et al., 2013; Fernandes, 2018; Bragança, 2016) tanto por seus aspectos editoriais quanto por seus aspectos financeiros. Embora a classificação não encontre consenso, é possível identificar elementos no independente oriundos do alternativo, como se verá na análise das oito experiências estudadas, assim como aspectos que remetem à forma cultural tradicional.

O desenvolvimento histórico da prática jornalística oferece elementos que constituem a forma do jornalismo, criando a ilusão de que essa forma se reproduz de maneira homogênea nos territórios. Contudo, a *forma jornalismo* carrega elementos arcaicos, residuais e emergentes (Williams, 1979) que se, de um lado, cristalizam determinados valores e aspectos, de outro carregam o germe da mudança e expõem a diferença, dividindo-se em formas culturais distintas, porém de origem e características semelhantes. Tem-se, assim, a forma cultural do jornalismo, como mostra Williams (1990), que se conforma na relação com o território.

2. Metodologia

O circuito da Cultura (Johnson, 2010) consiste em um diagrama que representa a produção cultural, procurando abarcar sua integralidade e conceber o processo como a interconexão de suas partes, de modo que uma depende e interfere na outra (Figura 1).

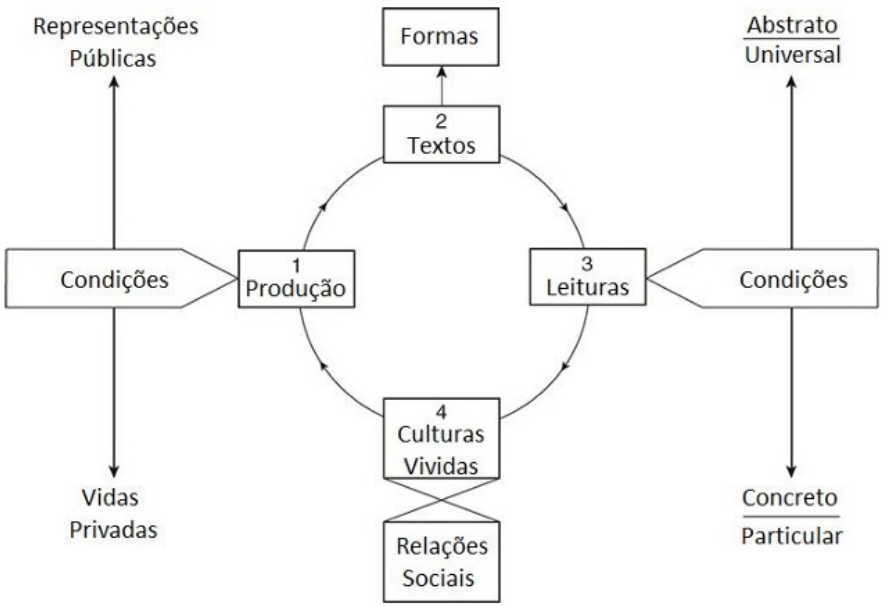


Figura 1. Circuito da Cultura, de Richard Johnson. Fonte. Johnson (2010, p. 35).

A aplicação deste diagrama em pesquisa anterior a esta (Oliveira, 2017), identificou que o reconhecimento da existência de um eixo para "condições de produção" era fundamental para a compreensão do fenômeno do jornalismo independente. Pensando nas particularidades que consideram a dimensão espacial se propôs o diagrama apresentado na Figura 2:

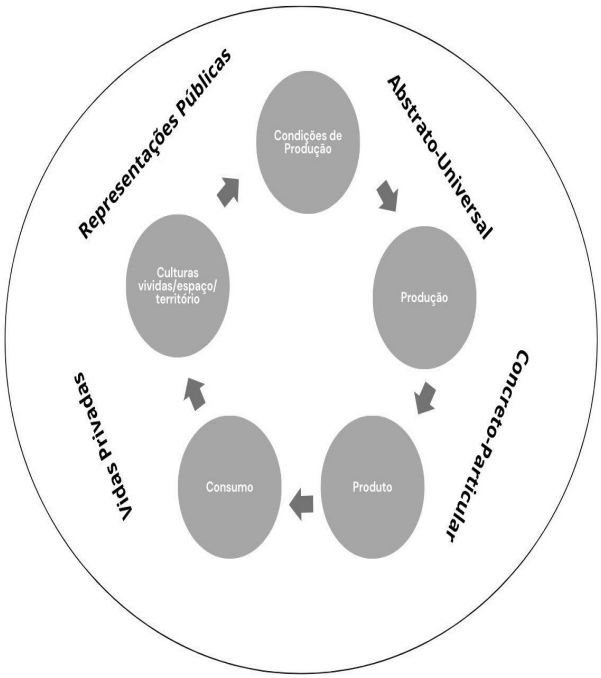


Figura 2. Proposta de diagrama metodológico para pesquisas em Comunicação e Desenvolvimento Regional. Fonte. Oliveira (2021, p. 46).

Os chamados momentos do circuito constituem as categorias analíticas da pesquisa. A análise iniciou por Culturas Vividas/espaço/território, e prosseguiu pelas condições de produção, produção, produto e consumo. Para tanto, fez-se uso de um conjunto de técnicas de pesquisa, sendo elas a observação em *La Silla Vacía* (Colômbia), entrevistas semiestruturadas presenciais e remotas com treze sujeitos dirigentes ou cofundadores das oito experiências estudadas, representantes ou ex-representantes da *Fundación Gabo*, da *SembraMedia* e da *Open Society* (Figura 3).

Figura 3. Percurso metodológico da pesquisa. Fonte. Oliveira (2021, p. 51)

A coleta de dados observou os cinco momentos do circuito proposto, que constituíram as categorias analíticas da pesquisa e deu conta de um *status* das organizações nos anos de 2019 e 2020. A problemática foi investigada a partir de um estudo do processo produtivo integral das organizações analisadas.

3. Discussão e resultados

Diversos estudos oferecem características para o jornalismo independente. Em comum, as pesquisas delimitam que ele é feito por organizações de pequeno ou médio porte, em uma diversidade de arranjos que variam de coletivos de trabalho a organizações cooperativas ou organizações não-governamentais. Trata-se de experiências nativas digitais, inovadoras em termos de linguagens, formatos e, principalmente, pautas. Predominam as 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.

Data de 1998 o surgimento do primeiro jornal digital latino-americano, e também o projeto considerado pioneiro no jornalismo independente da região. Trata-se de *El Faro*, de El Salvador (Barragán, 2018), que aposta no jornalismo que investiga temáticas como a pobreza, a violência, a corrupção e direitos humanos, todas relacionadas às fragilidades da América Latina. Desde então, centenas de iniciativas independentes foram criadas. A *SembraMedia* realiza um mapeamento constante dos chamados nativos digitais na América Latina, com exceção dos sites brasileiros. Em 2022, esse diretório registrou 1117 meios (Sembramedia, 2022). No caso brasileiro, o levantamento da *Agência Pública* identificou 169 sites independentes[2]. A Figura 4 (na página seguinte), apresenta a distribuição dessas experiências pelo subcontinente.

A análise das oito experiências de jornalismo independente é apresentada de forma sumarizada em relação à pesquisa original e, portanto, opta-se por organizá-la pelos momentos do processo produtivo, acionando os aspectos das distintas experiências que vão compondo características comuns à categoria independente.

2 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 4. Mapa do Jornalismo Independente na América Latina. Fonte. Elaborado por Oliveira (2023) a partir de mapchart.net, com dados de SembraMedia e Agência Pública.

3.1. Culturas Vividas/espaço/territórios

Toma-se o momento das culturas vividas como o primeiro para análise, observando que o circuito não implica na existência de ponto inicial nem em hierarquia entre os momentos. Desde uma abordagem cultural e territorial do jornalismo, considera-se as culturas vividas como o momento em que as matrizes culturais incidem na produção jornalística, em que sociedade e cultura

se fazem sentir na prática jornalística, marcadas pelo espaço-tempo-vivido, carregando memória e história, expondo disputas entre formas culturais arcaicas, residuais e emergentes.

A análise deste momento identificou históricos que impulsionam o jornalismo independente na região. Esses elementos dizem respeito aos processos de desenvolvimento caracterizados por subordinação da região aos países centrais, desigualdade socioeconômica, fragilidade das democracias e presença da multiculturalidade (Canclini, 2002), que constituem os desafios para o desenvolvimento da região (Cepal, 2020).

Nessa esteira, tem-se as características de formação das indústrias culturais na América Latina, marcadas por favorecimentos a determinadas classes e setores (Maringoni, 2010), o que interferiu na forma do jornalismo tradicional na América Latina: um modelo de negócios que tem a informação jornalística como mercadoria, e nos grandes agentes políticos e do mercado está a sua principal fonte, o que configura seu conteúdo, em um consenso editorial de redução de diversidade (Becerra, 2014).

A busca por produzir um jornalismo que rompa esse consenso editorial imposto pelas indústrias culturais foi evidenciada nos sites das organizações estudadas, bem como em suas entrevistas. A jornalista de *La Silla Vacía* (Entrevista pessoal, outubro de 2019), por exemplo, define o jornalismo independente como aquele crítico aos poderes e vai ao encontro do Subeditor editorial de *Nómada* (Entrevista pessoal, janeiro de 2019), para quem só é possível investigar os poderosos e aqueles que se beneficiam deles quando há independência financeira, econômica e editorial. Essa inexistência de vínculo com os grupos de poder, sejam eles políticos ou econômicos, foi apontado como o aspecto chave para o jornalismo independente pelos entrevistados dos diferentes países, reforçando que há um consenso na região sobre este tema.

Esse conjunto de características dos territórios latino-americanos dá o suporte para o desenvolvimento das experiências de jornalismo independente, que em suas intenções, resgatam os princípios e valores da matriz racional-iluminista do jornalismo. Essas motivações estão relacionadas a como está configurada a indústria midiática na América Latina e as lacunas que a conformação provoca nos conteúdos, seguida de uma crise do modelo de negócio e da relação com a audiência; também guarda relação com um sistema de produção pós-fordista (Harvey, 2001), que altera as relações de trabalho nas redações do jornalismo tradicional (Fonseca, 2005) e reduz postos de trabalho.

3.2. Condições de Produção

É nesse espaço-tempo-vivido dos territórios, marcado pela crise do jornalismo tradicional (Christofolleti, 2011; Ramonet, 2013) e de precarização e redução dos postos de trabalho na área (Figaro, 2018) que jornalistas empreendem projetos de jornalismo que já nascem na internet e que se valem das possibilidades e da redução de custos proporcionada pelo advento da internet.

As experiências analisadas encontram dois principais desafios nas condições de produção: a falta de conhecimento de gestão dos profissionais envolvidos e o financiamento. Ambos relacionados ao desenvolvimento de um modelo de negócios que assegure condições estruturais de produção e de autonomia financeira, sem perda da autonomia editorial. Para o primeiro aspecto, identificou-se que os profissionais têm encontrado apoio em organizações internacionais que dão suporte técnico, formativo e financeiro para o desenvolvimento dos independentes, tais como *Fundación Gabo*, *SembraMedia* e outras. A *Fundación Gabo*, por exemplo, atua como um facilitador dos processos do JI, proporcionando espaços de trocas de experiências (Diretor Geral e Cofundador da *Fundación Gabo*, Entrevista pessoal, março de 2020).

Uma das estratégias fomentadas pelas organizações é o trabalho em rede, em ações horizontais, característica de projetos organizados com apoio à produção noticiosa ou à formação de profissionais, em programas como, por exemplo o *Metis*, organizado por *SembraMedia*, em que mentores apoiam projetos mais incipientes.

Já no desafio do financiamento, identificou-se que já há um consenso entre os profissionais dos independentes sobre o modelo de negócio ideal, que deve estar organizado a partir de múltiplas fontes de ingresso financeiro, bem como no equilíbrio entre essas fontes, de maneira que todas contribuam com aproximadamente a mesma porcentagem. Entre os estudados, pode-se mencionar neste grupo a *Agência Pública*, *La Silla Vacía* e *Chequeado*. Essas organizações não compartilham na íntegra das mesmas fontes de recursos e tampouco já alcançaram o equilíbrio desejado, mas são as mais próximas de alcançá-lo. A experiência colombiana, por exemplo, em 2019, teve seus recursos provenientes de oito fontes diferentes, conforme expresso na Figura 5.

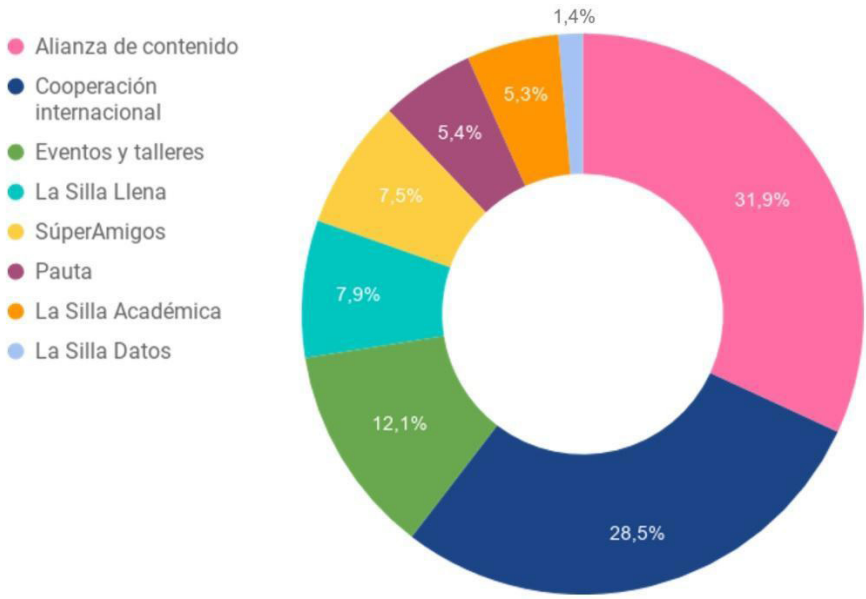


Figura 5. Fontes de financiamento de *La Silla Vacía* em 2019. Fonte. *La Silla Vacía*. Disponível em: <https://lasillavacia.com/content/financiacion-63024>. Acesso em: 25 ago. 2020.

O caso de *La Silla Vacía* ilustra que, embora não seja a realidade da maioria dos independentes, há um grupo que tem conseguido garantir, com seus recursos, uma estabilidade trabalhista e condições de produção do ponto de vista da estrutura. Em 2019, período em que se realizou a observação na redação colombiana, havia um endereço próprio para a organização, com estrutura e equipamentos adequados. Além disso, havia segurança trabalhista, com os direitos assegurados.

Contudo, esse modelo diversificado e equilibrado demora para ser alcançado e nem todos conseguem sobreviver para atingir o equilíbrio financeiro, como no caso de *Nómada* que em 2020 encerrou suas atividades justificando questões orçamentárias. Sudestada é outro caso entre os estudados que expõe as condições precárias de produção. A organização uruguaia, em 2020, quando foi entrevistada, contava com a cooperação internacional, editais e recursos vindos de cursos, mas não tinha nenhum deles ativos naquele momento. A redação tinha deixado de ter seu endereço próprio e a equipe, composta por quatro jornalistas que não recebiam pelo trabalho desenvolvido, tendo que manter um outro trabalho como atividade principal.

Diante das dificuldades, o recurso mais utilizado tem sido o financiamento por fundações internacionais, tais como a *Ford Foundation* e *Open Society*.

Todos os pesquisados em algum momento receberam financiamento de alguma ou de ambas as fundações. A *Agência Pública*, por exemplo, teve início com um aporte da *Ford Foundation*, enquanto *La Silla Vacía*, a partir de recursos da *Open Society*.

A *Open Society*, especificamente, seguia dois critérios para definir em quais sites depositar recursos: a independência do projeto e se o mesmo preenchia alguma carência informacional na região em que estava inserido (Ex-diretora do Programa de Jornalismo Independente da *Open Society*, Entrevista pessoal, dezembro de 2019).

O financiamento por parte destas fundações recebe críticas e questionamentos sobre a real independência dos que o recebem, já que 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 e os direitos humanos. Contudo, essas críticas não vieram de nenhum dos entrevistados, pelo contrário, eles garantem que não há nenhum tipo de interferência editorial por parte destas, ou de outras organizações financiadoras internacionais.

3.3. Produção

É preciso reconhecer que são as horizontalidades das redes de apoio e as verticalidades do financiamento proporcionados por essas fundações internacionais que têm possibilitado uma determinada produção do jornalismo independente, seja ela bem estruturada ou não, já que a força das organizações está diretamente relacionada às suas formas de sustentação. Identificou-se que, de maneira geral, ainda que não exclusivamente, a produção do jornalismo independente latino-americano está concentrada nos grandes centros urbanos, assim como os principais veículos do jornalismo tradicional, e que está organizada em equipes pequenas, que variam de tamanho e de condições trabalhistas de acordo, uma vez mais, com as condições de produção a partir do modelo de negócio. Enquanto as equipes de *La Silla Vacía* e *Agência Pública* eram compostas por mais de 30 profissionais cada, *ContraCorriente* contava com 10 jornalistas na equipe e *Sudestada* com 4.

Essas equipes, por sua vez, tal como no jornalismo tradicional, estão configuradas a partir de um modelo de funções hierárquicas e verticalizado, ainda que seu processo produtivo seja horizontal. Esse processo produtivo também é flexível, muitas vezes, nos moldes do sistema capitalista do pós-fordismo

(Fonseca, 2005), onde há também acúmulo de funções, trabalho terceirizado e não remunerado.

Gk.city ilustra essa organização funcional nos moldes hierárquicos, com diretores, editores e repórteres em seu quadro funcional, além de fotógrafos, ilustradores e designer gráfico. Além disso, a equipe que, em 2020, contava com 20 colaboradores, se distribuía não apenas na área jornalística, mas também administrativa, comercial e de audiência. De outro lado, em redações menores como *Sudestada* e *ContraCorriente*, se identificou o acúmulo de funções e até mesmo o trabalho não remunerado.

O alinhamento editorial dessas equipes se dá, muitas vezes, dentro e fora das redações, a partir de estratégias formativas, que consistem, na prática, em dispositivos de disciplinamento, tanto para os membros da equipe, quanto para outras equipes de jornalismo independente. É o caso de *Chequeado*, primeira organização a praticar *fact-checking* na AL, que compartilha seu know-how com mais de 20 organizações, em 14 países da região.

Ainda que as organizações possuam modelos diferentes de negócio, tamanhos e enfoques distintos, identifica-se uma linha editorial, e uma agenda de princípios e valores que as une, regida por uma matriz racional-iluminista. Destacam-se temáticas em torno dos direitos humanos e ambientais e a pluralidade de pautas relacionadas como desigualdade social, populações vulneráveis, violência de gênero, política, corrupção, transparência, segurança pública, entre outros. Os temas vinculam-se às territorialidades latinoamericanas, no que diz respeito às suas demandas e fragilidades – lacunas deixadas pela mídia tradicional, dado sua interrelação com os poderes.

Assim como o modelo de negócio dessas organizações é plural, sua produção jornalística também é. Enquanto na *Agência Pública* as reportagens levam cerca de quatro meses para serem produzidas, *La Silla Vacía*, já responde à conjuntura política e não tem esse tempo, e Sudestada não tem periodicidade em suas publicações. Em comum, elas compartilham uma produção horizontal, compartilhada e coletiva. No site colombiano, onde se acompanhou uma reunião de pauta semanal, foi possível confirmar o caráter colaborativo da produção, em que a equipe não apenas planeja coletivamente, mas também avalia o trabalho dos colegas.

É no espaço-tempo-vivido territorial latino-americano, com as características apontadas, bem como condições de produção regidas pela proposta de um jornalismo independente, a partir de determinados valores e princípios, que tem como desafio a gestão do negócio e seu financiamento, e uma produ-

ção que se configura em equipes múltiplas e diferentes organizações de trabalho, mas que converge para uma mesma agenda de princípios, onde impera a defesa da democracia e dos direitos humanos, especialmente, constatadas como fragilidades nesses territórios, resulta em um determinado produto.

3.4. Produto

Nesse momento do produto, identificou-se marcas dos momentos anteriores. Identificou-se 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 multimidialidade. Predominam as reportagens, mas há notícias, artigos, editoriais, comentários, entrevistas e notas curtas. 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 presença dos projetos colaborativos, por exemplo, retroalimenta o produto, na medida em que amplia o número de publicações. Na *Agência Pública*, essa parceria representou 22% das publicações. Outro elemento a se destacar é o percentual, em alguns sites, de textos opinativos produzidos por sujeitos externos às equipes e, com isso, também, um aumento das publicações e atualizações sem necessariamente direcionar um profissional da equipe, sendo mais um aspecto relacionado à flexibilidade pós-fordista (Harvey, 2001). Em *La Silla Vacía*, 45% das publicações estavam na seção de opinião *La Silla Llena*. Também se identificou o reflexo dos momentos anteriores na constância, ou não, de atualização dos sites: organizações com condições de produção mais precárias, tem poucos conteúdos publicados por mês, na comparação com os melhor estruturados. Enquanto em *Animal Politico* houve 756 publicações, em *Sudestada* foram 5.

Em relação especificamente aos conteúdos, seus temas, abordagens, fontes, gêneros e formatos, constatou-se a frequência com que os grandes temas que também ocupam o jornalismo tradicional aparecem, como política, economia e segurança pública. Contudo, a partir de uma aproximação com uma matriz popular, esses temas são tratados a partir das vítimas, das testemunhas, das experiências e relatos, e o que é secundário, ou até marginalizado no jornalismo tradicional, ganha destaque desde uma outra perspectiva: a imigra-

ção, a violência urbana, as desigualdades, as violações de direitos humanos e ambientais.

3.5. Consumo

Examinar o momento do consumo é estar constantemente vigilante às relações sociais, à cultura vivida, ou, ao espaço-tempo-vivido dos territórios latino-americanos, pois como alerta Johnson (2010), todo produto fruto de uma produção cultural está sujeito a retornar ao emissor de maneira irreconhecível, ou pelo menos transformada. Para os Estudos Culturais, é na recepção que se dá, de fato, a produção de sentidos, pois envolve condições específicas de consumo, como os elementos culturais ativos no interior dos processos sociais, sendo o resultado do processo de leitura, seus significados e discursos, material bruto para a continuação da produção cultural (Johnson, 2010).

Os dados obtidos a partir da ferramenta *SimilarWeb* indicaram que o conteúdo destes independentes é consumido por um público segmentado e fiel e que a audiência chega aos sites sem o intermédio das redes sociais digitais ou do e-mail. Entre os oito independentes, *Animal Politico* e *Chequeado* atingiram 2,84 milhões e 1,28 milhões de visitas no mês de outubro de 2020, respectivamente.

Inferiu-se ainda que parte da audiência inicia e termina sua experiência de consumo nas redes sociais digitais, sem ir até o site para a leitura do conteúdo na íntegra, o que indica a necessidade de uma produção que resulte em um produto com um formato específico para essas plataformas – estratégia que já tem sido adotada por algumas organizações. *La Silla Vacía,* por exemplo, quando iniciou em 2010 tinha 1,64% de seu tráfego por dispositivos móveis e, em 2019, esse número chegou a 75,59%[3].

Identificou-se também um perfil de consumidor mais intelectualizado e interessado por conteúdo jornalístico, sem que esse interesse seja direcionado apenas para veículos independentes e alternativos. E é a partir desse processo de consumo e esse perfil de consumidor, em que vai se dá a produção de sentido das mensagens, em um processo complexo, em que o receptor não só dá sentido, mas também ressignifica e, muitas vezes, dá continuidade ao processo de circulação dessas mensagens.

[3] Informações relatadas pela fundadora de La Silla Vacía em encontro com Superamigos em 2020. Vídeo disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=g8ccLxJd4CE&feature=emb_logo

Conclusões

O processo produtivo do jornalismo independente na América Latina é resultado de uma matriz territorial condicionada por condições materiais próprias do capitalismo, em um contexto de formação periférica e dependente em relação às formações sociais que tem coordenado e comandado a economia em um mundo globalizado, e por um acúmulo de projetos de desenvolvimento que reforçam essa matriz, por seu caráter exógeno e verticalizado. O jornalismo emerge desses territórios não apenas como uma prática social, do fazer e do negócio, mas também como uma prática de apropriação e significação, que pelo discurso, constitui o território simbolicamente. Nesse sentido, quando se tem um discurso midiático construído a partir da perspectiva enunciativa das elites, exclusivamente, o resultado é a apropriação e significação dos territórios a partir de uma dinâmica verticalizada.

Se observa a partir do fenômeno do jornalismo independente na América Latina que o espaço dos territórios latino-americanos vai formatando esse jornalismo, sendo o JI resultado, também, de muitos tempos de jornalismo em um espaço latino-americano. Ao buscar se desvencilhar dos poderes econômicos e políticos hegemônicos, atrelados ao capital, o jornalismo independente vai se configurando enquanto uma forma que não é completamente importada, tampouco desconectada da realidade dos territórios dos quais faz parte.

Constatou-se que, apesar das críticas e discurso da necessidade de renovação de um jornalismo tradicional, o jornalismo independente preserva estruturas-chave desse modelo hegemônico, como a composição hierárquica de suas equipes, a distribuição dos conteúdos em seus sites, as técnicas de produção e, principalmente, valores. O jornalismo independente se apropria dos mesmos valores do jornalismo tradicional para justificar sua importância, legitimação e credibilidade. São valores como a verdade, o interesse público, a democracia, o pluralismo e até mesmo a independência, que tem origem em uma matriz cultural racional-iluminista, de base liberal, e que, como indica a literatura da área, formata a prática jornalística desde seu início.

Essas aproximações podem parecer contraditórias e até indicar uma equivalência entre os modelos. Contudo, é preciso compreender que mesmo que o jornalismo tradicional ainda acione discursivamente esses valores de uma matriz racional-iluminista na contemporaneidade, ao longo dos tempos, com o advento da técnica e da tecnologia, com a necessidade de garantir a lucratividade, com o advento da globalização e do neoliberalismo e com o vín-

culo cada vez mais próximo dos poderes econômicos e políticos hegemônicos, esse jornalismo vai relegando esses valores em detrimento da manutenção da sua hegemonia.

Acredita-se que uma não ruptura radical com um modelo de jornalismo tradicional ocorra pelo risco de que a nova forma não seja reconhecida e legitimada como jornalismo. E, se de um lado, o jornalismo independente aciona parte dos valores de uma matriz racional-iluminista, de outro, ativa aspectos de uma matriz popular, no que diz respeito a uma preocupação social, a uma agenda de princípios e valores que visa a responsabilidade social e a defesa de territórios socialmente mais justos, tendo um compromisso com a vida dos sujeitos. E um jornalismo que se presta a isso, assentado na cultura vivida dos territórios, reconhece e valoriza as especificidades desse espaço, assim como também identifica e denuncia suas mazelas, dando, de alguma maneira, sustentação às dinâmicas de desenvolvimento regional.

Assim, nos territórios latino-americanos, o jornalismo independente se configura como uma forma cultural híbrida entre o jornalismo alternativo e o tradicional. Isso não significa que essa forma esteja no centro, exatamente no meio do caminho entre as outras duas formas, como sugere Bennet (2015), e sim que se vale tanto de elementos arcaicos, quanto de elementos residuais, nos termos de Williams (1979), para configurar uma forma cultural jornalística emergente, de maneira que velhos valores e práticas são ressignificados em novas relações e processos produtivos. Em outras palavras, essa forma cultural híbrida não implica uma harmonização de dois modelos, pelo contrário, traz tensionamentos.

O jornalismo independente nasce de algumas interseções de duas matrizes, principalmente, já em um contexto de capitalismo neoliberal, com uma flexibilização de parte de seus processos produtivos, tendo aspectos próprios do pós-fordismo. Essa flexibilização está conectada com um tempo histórico dos territórios latinoamericanos de maneira a ter seus contornos definidos por esse entorno, sendo a resposta desse jornalismo atuar para responder a certas demandas que são próprias desses territórios.

Propõe-se que essa forma cultural de jornalismo seja reconhecida pelo termo já autoproclamado pelas próprias organizações de jornalismo independente. De fato, essas organizações perseguem uma autonomia editorial a ser garantida por seus modelos de negócios e expressas em suas decisões editoriais de temáticas, pautas, fontes e angulações. A adoção do termo jornalismo independente, infere-se, difere-se da adoção do discurso da independência jornalís-

tica, que acaba sendo parcial, por meio do qual os atores da mídia hegemônica buscam reforçar sua legitimidade com o público. Neste caso, autonomear-se de jornalismo independente tem relação com ser independente de uma indústria midiática tradicional, o que implica em novos arranjos institucionais.

O jornalismo independente, que tem sua forma configurada a partir do espaço-tempo-vivido dos territórios latino-americanos, tem características que ultrapassam àquelas estabelecidas pelos mapeamentos. Trata-se, evidentemente, de um jornalismo nativo digital, não corporativo e não partidário, que busca garantir uma independência financeira a partir de um modelo de negócios com fontes de recursos financeiros plurais e equilibradas. Este último aspecto, contudo, consiste em um dos maiores desafios do jornalismo independente e conquistá-lo exige tempo e maturidade organizacional. Em razão disto, o jornalismo independente inicia sendo dependente, muitas vezes, de fundações internacionais filantrópicas que investem nesses projetos e acabam por incidir nas experiências, mesmo que não em seus conteúdos e decisões editoriais, o que implica que, em alguma medida, esses projetos não sejam completamente endógenos nos territórios.

O jornalismo independente é politizado, e não radicalmente político, critica as consequências do capitalismo, mas não está livre das agruras desse sistema. O que faz é buscar alternativas e não substituições, resultando em novos arranjos organizacionais. Configura-se em modelos plurais e diversificados, no que diz respeito aos modelos de negócios, à organização do trabalho, e também aos gêneros e formatos jornalísticos que publica. Os une a busca pela autonomia, os valores e princípios que regem uma agenda de notícias própria, preocupada em dar visibilidade às relações desiguais de poder, com o aprofundamento da democracia, da defesa dos direitos humanos e da justiça social, demandas inerentes aos territórios latino-americanos. Produz e faz circular um conteúdo segmentado, de nicho, que é igualmente consumido por um público específico.

Se, de um lado, há a incidência de uma força externa, verticalizada, sobre os projetos de jornalismo independente, por meio do financiamento das fundações, de outro, há força solidária e horizontal, que são as redes de apoio. Entende-se que essas redes, principalmente de organizações latino-americanas, são fundamentais para o desenvolvimento e manutenção desse jornalismo. Elas auxiliam na manutenção dos projetos, dão base de capacitação, apoio para gestão, para a produção de conteúdo (por meio dos projetos colaborativos), sendo, ao fim, redes de formação informal.

Delimitar essa pesquisa em oito experiências de jornalismo independente na América Latina, junto a coleta de dados sobre outras organizações, possibilitou que se afirme que há uma unidade em relação a forma desse jornalismo na região. Porém se reconhece as limitações que isso traz consigo, já que cada um dos oito países em que está situada cada uma das organizações pesquisadas também possui suas especificidades, desconsideradas, na maioria das vezes, ao longo deste trabalho. Por tratar-se de uma pesquisa qualitativa, e com um recorte largo, também não foi possível aprofundar cada um dos momentos do circuito em cada uma das experiências, tanto por limitação de tempo de pesquisa, como de acesso a essas organizações e as características próprias de seus países. Contudo, acredita-se que a pesquisa ganha justamente nessa abordagem alargada, que permite identificar e reconhecer uma forma cultural jornalística, condicionada por um espaço-tempo-vivido latino-americano, que se fortalece em uma dinâmica de rede nesses territórios.

Referências

Agência Pública. **Mapa do Jornalismo Independente.** 2016. Disponível em: <https://apublica.org/mapa-do-jornalismo/>.

BARRAGÁN, C. Geografía digital de emprendimientos en América Latina. In: MORELO, Ginna Piedad. **La babel digital: pistas para un periodismo emprendedor**. Consejo de Redacción, Bogotá: 2018.

BECERRA, M. Medios de comunicación: América Latina a contramano. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, nº 249, p. 61-74, jan/fev, 2014. Disponível em: < http://nuso.org/media/articles/ downloads/4003_1.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

BRAGANÇA, Pedro Henryque Paes Loureiro. **Vozes da resistência: narrativas da pública sobre os agentes e os conflitos nos projetos hidrelétricos do Tapajós**. 2016. 218f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7832>. Acesso em: 20 mar. 2019.]

CARVALHO, G.; BRONOSKY, M. Jornalismo alternativo no Brasil: do impresso ao digital. **Pauta Geral**, Estudos em Jornalismo, v. 4, p. 21-39, 2017. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/pauta/article/view/10007>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CEPAL. Panorama Social da América Latina 2019. **Resumo Executivo**, Santia-

go (Chile), 2020. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>. Acesso em: 31 mar. 2020.

CHRISTOFOLETTI, R. Valores, ordenamentos de conduta e subsistência do jornalismo. In: 20ª Reunião da Compós, 2011, Porto Alegre - RS. **Anais do Encontro Anual da Compós**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2011. v. 1. p. 1-16. Disponível em: <http://www.compos.org.br/data/biblioteca_1680.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

ETGES, V. E. Desenvolvimento Regional sustentável: o território como paradigma. **REDES**, Santa Cruz do Sul, v.10, n.3, p.47-55, set/dez. 2005. Disponível em: <https://online.unisc.br /seer/index.php/redes/article/view/11050/pdf>. Aceso em: 10 fev. 2018.

FELIPPI, A. C. T.; BRANDT, G. B. Aproximações entre estudos culturais e desenvolvimento regional: uma proposta teórico-metodológica para estudar a comunicação na interdisciplinariedade. In: SOUSA, C. M.; THEIS, I. M.; BARBOSA, J. L. A. (Org.). **Celso Furtado: a esperança militante**. vol 3. Campina Grande: EDUEPB, 2020. p. 355-374.

FERNANDES, K. B. Contrastes da cobertura jornalística audiovisual da greve geral de 28 de abril no Brasil pelos media tradicional e alternativo. **Estudos em Jornalismo e Mídia**, v. 15, p. 72-83, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/jornalismo/article/view/19846924.2018v15n2p72/38321>. Acesso em: 20 mar. 2019.

FIGARO, R.; NONATO, C.; KINOSHITA, J. Jornalistas em arranjos econômicos independentes de corporações de mídia: métodos e análises iniciais. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO,** 40., 2017, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Intercom, 2017. Disponível em: https://www.eca.usp.br/acervo/producao-academica/002855533.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

FONSECA, Virginia Pradelina da Silveira. **O jornalismo no conglomerado de mídia: reestruturação produtiva sob o capitalismo global**. Tese (Doutorado em Comunicação e Informação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

HAESBAERT, R. **Dos múltiplos territórios à multiterritorialidade**. Porto Alegre, set. 2004. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/petgea/Artigo/rh.pdf>. Acesso em: 20 maio 2018.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 10. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

JOHNSON, R. O que é, afinal, os Estudos Culturais?. In: JOHNSON, R.; ESCOSTEGUY, A. C.; SCHULMSN, N. **O que é, afinal, Estudos Culturais?.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2010.

MARINGONI, G. Comunicações na América Latina: progresso tecnológico, difusão e concentração de capital (1870-2008). In: CASTRO, D.; MELO, J. M.;

CASTRO, C. (Orgs). **Panorama da Comunicação e das Telecomunicações no Brasil**. Brasília: IPEA, 2010. Volume 3.

OLIVEIRA, Vanessa Costa de. **Desenvolvimento e jornalismo: a estratégia produtiva da agência pública na perspectiva da informação como fator de expansão das liberdades.** 2017. 194 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1510/1/Vanessa%20Costa%20de%20Oliveira.pdf>. Acesso em: 17 set. 2024.

RAMONET, I. A explosão do jornalismo na era digital. In: MORAES, D.; RAMONET, I.; SERRANO, P. Mídia, poder e contrapoder: da concentração monopólica à democratização da informação. São Paulo: Boitempo, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2014.

SCHWAAB et al. Agência Pública e Repórter Brasil: narrativas não hegemônicas sobre o contemporâneo. In: **Encontro Nacional de História da Mídia**; 30 maio de 2013 a 1º jun 2013, Ouro Preto. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/alcar/encontros-nacionais-1/9o-encontro-2013/artigos/gt-historia-da-midia-alternativa/agencia-publica-e-reporterbrasil-narrativas-nao-hegemonicas-sobre-o-contemporaneo>. Acesso em: 22 mar. 2019.

SEMBRAMEDIA. **Punto de inflexión: impactos, amenazas y sustentabilidad. Un estudio de los empreendedores 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.

WILLIAMS, R. **Marxismo e Literatura**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1979.

WILLIAMS, R. **Television: technology and cultural form.** London: Routledge, 1990.

O Rural como Espaço de Heterogeneidade:

Envelhecimento e Representações Sociais no Campo

Eduarda Corrêa Lasta

As discussões aqui apresentadas são um recorte de uma dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul no ano de 2022. A dissertação, intitulada "*Gênero, trabalho e envelhecimento no meio rural*", buscou compreender como as relações de gênero interferem nos significados atribuídos ao trabalho pelas pessoas idosas que vivem no distrito de Monte Alverne, município de Santa Cruz do Sul/RS.

O meio rural conforma uma realidade específica distinta da cidade. Isso se concretiza tanto pela atividade econômica, predominantemente agrícola, quanto pelas relações de trabalho, manifestações sociais e culturais diferenciadas. Wanderley (2000) afirma que não existe um rural único, imutável e generalizável, mas, sim, "rurais", que surgem de processos históricos diferenciados. Desta forma, apesar desse meio ser marcado por inúmeras especificidades, o contexto rural continua mantendo particularidades históricas, sociais e culturais, que fazem dele um espaço físico e social diferenciado.

No entanto, o rural nem sempre foi visto dessa forma pluralista, por muito tempo tais territórios eram vistos como "ruralidades dos espaços vazios". Tal concepção é fruto da história territorial e do grande projeto colonizador brasileiro, que ainda hoje luta para manter sua soberania (BREITENBACH;

CORAZZA, 2020). Wanderley (2000) nos diz que nesse modelo o uso da terra não está associado a um espaço de vida e de trabalho, mas, sim, como campo de investimento e reserva de valor. Fato que se configura, hoje, como um obstáculo à promoção da igualdade e combate às desigualdades no meio rural.

Ao considerar o meio rural como categoria social, se faz necessário analisar os modos de vida desses sujeitos, isto é, na sua grande maioria, agricultores e suas famílias, que se constituem como grandes personagens da construção do rural. Vivendo e envelhecendo nesses territórios. Entender esse processo de apropriação e identificação com o meio rural implica analisar as formas como esses sujeitos ocupam esse espaço. Dessa maneira, ao pensar a identidade dos sujeitos do campo, esbarramos na representatividade do trabalho ao longo de suas vidas.

Para isso, as discussões aqui apresentadas discorrem do meio rural como espaço de heterogeneidade, ou seja, pensa o rural enquanto espaço de movimento, marcado pela diversidade e caracterizado por inúmeras formas de ocupação. Busca também discutir sobre o envelhecer no campo e de que forma tais sujeitos se utilizam desse espaço, configurando modos de vida distintos. Por fim, o texto analisa o rural como categoria social, compreendendo suas representações sociais e as configurações de trabalho e vivências nesses territórios.

1. De que rural estamos falando?

É inegável que o meio rural conforma uma realidade específica distinta da cidade. Isso se concretiza tanto pela atividade econômica, predominantemente agrícola, quanto pelas relações de trabalho, manifestações sociais e culturais diferenciadas. No entanto, tais disparidades tornam-se ainda mais visíveis se nos atentarmos, por exemplo, para a fragilidade de estudos a respeito das ruralidades, aos modos de subjetivação, aos processos psicossociais e identitários no âmbito dos contextos rurais. Embora tais relações sejam um elemento constitutivo importante do desenvolvimento regional (NEUBURGER, 2018), Leite e Dimenstein (2013) nos dizem que esse distanciamento produz um vazio de reflexões e de aproximações sobre os agentes da sociedade e suas relações com a terra e com o campo brasileiro.

Francio e Verschoore (2018) pontuam que a dinâmica do Desenvolvimento Regional reflete a localização geográfica de cada região, e a partir daí

seus recursos de capital, trabalho, infraestrutura e indivíduos. Sendo assim, compreende-se a importância de identificar e interpretar a natureza das relações que cada espaço geográfico, seja ele urbano ou rural, dispõe. Os autores colocam ainda que o Desenvolvimento Regional é caracterizado pela interação entre as redes de produção territorialmente localizadas e redes de produção globais. Dessa forma, entende-se que toda e qualquer região é capaz de gerar recursos. No entanto, a distribuição espacial é desigual, e muitas vezes investimentos beneficiam regiões centrais, deixando à mercê territórios mais afastados, como as áreas rurais, por exemplo.

A partir desses debates, nota-se a importância da caracterização e conceituação acerca do rural, a fim de identificar suas potencialidades. Para isso é necessário, primeiramente, definir teórico-conceitualmente o termo e, sobretudo, diferenciá-lo do urbano. Endlich (2010) coloca que comumente utilizamos adjetivos para distinguir urbano e rural. Ao primeiro associa-se os termos "cortês, polido, civilizado", o segundo marca aquilo que é atrasado e rústico. Já outra perspectiva de diferenciar os dois meios é tratar o rural como dispersão e o urbano como aglomeração. Endlich (2010) pontua ainda que uma das perspectivas mais difundidas para definir as ruralidades é associar suas atividades como meramente primárias.

Nesse sentido, Carneiro (2012) enfatiza que considerar tais critérios de forma descontextualizada, sem levar em conta aspectos históricos e sociais, é um pensamento simplista e estático. Visto que a categoria rural não é e nunca foi apenas lugar de produção do modelo produtivo agrícola. Assim como não é adequado considerar apenas parâmetros demográficos, já que o rural não consiste em baixa densidade demográfica.

Wanderley (2000) afirma que não existe um rural único, imutável e generalizável, mas, sim, "rurais", que surgem de processos históricos diferenciados. Dessa forma, apesar desse meio ser marcado por inúmeras especificidades, o contexto rural continua mantendo particularidades históricas, sociais e culturais, que fazem dele um espaço físico e social diferenciado. No entanto, apesar desse entendimento, ainda não existe um consenso a respeito da concepção do rural. Sabe-se que sim, tal meio possui uma realidade específica, porém o rural não é mais um espaço facilmente caracterizável.

Essa dificuldade de caracterização, segundo Carneiro e Maluf (2003), não representa de forma alguma o "fim" do rural, mas, sim, gera a possibilidade de pensarmos sobre novas ruralidades. Para o autor, essa concepção representa a ruptura da representação do campo atrelado somente à atividade agrícola. No-

ta-se ainda o aumento de núcleos familiares pluralistas, ou seja, que utilizam como estratégia de permanência no campo e de melhoria na qualidade de vida a combinação das atividades agrícolas com outras ocupações. Sendo assim, o rural pensado enquanto espaço de movimento, marcado pela diversidade e caracterizado por inúmeras formas de ocupação e de uso da terra pela população e por condições de vida distintos, enquanto espaço heterogêneo e singular, é a perspectiva que vem sendo adotada por muitos estudiosos, e que também nos parece mais adequada (DIMENSTEIN *et al.*, 2018).

No entanto, o rural nem sempre foi visto dessa forma pluralista, por muito tempo tais territórios eram vistos como "ruralidades dos espaços vazios". Tal concepção é fruto da história territorial e do grande projeto colonizador brasileiro, que ainda hoje luta para manter sua soberania (BREITENBACH; CORAZZA, 2020). Wanderley (2000) nos diz que nesse modelo o uso da terra não está associado a um espaço de vida e de trabalho, mas, sim, como campo de investimento e reserva de valor. Fato que se configura, hoje, como um obstáculo à promoção da igualdade e combate às desigualdades no meio rural. Carneiro (2012) se utiliza da analogia da "mentalidade de casa grande", caracterizando a dinâmica atual das sociedades rurais brasileiras, ou seja, seria um reflexo de um Brasil escravocrata, colonial e centralizador de terras. Tornando o homem do campo, segundo o autor, um lavrador sem terra, sem casa e, por consequência, sem cidadania.

Reis (2005) considera que toda interpretação sobre território perpassa a forma como eles funcionam do ponto de vista socioeconômico, dos sistemas e das dinâmicas coletivas. Sendo assim, o território não é algo estático e nem homogêneo, visto que se constitui em uma teia relacional que materializa os territórios e evidencia as relações de poder. Lauchzer (2020) pontua que existem dois tipos de ocupações do espaço do campo em nosso país. O primeiro marcado pelo território monocultural e agroexportador, pela produção em larga escala, concentração de terra e de renda, uso intensivo de agrotóxicos e transgênicos, o que, por consequência, compromete ecossistemas e a segurança alimentar a médio e longo prazo. Já o segundo modelo é definido pelos territórios garantidos por lutas sociais, focados na agricultura familiar, associado aos pequenos produtores, que visam segurança alimentar, garantindo assim a permanência no campo.

Nesse sentido, Sauer (2010) pontua que a questão rural do Brasil está diretamente relacionada ao primeiro modelo de ocupação, isto é, ao agroexportador. A perpetuação dessa dinâmica contribui para o aumento das de-

sigualdades regionais e se concretiza como um obstáculo para a formulação de um projeto mais democrático aos territórios rurais. A carência e a falta de investimento por parte dos governos em políticas voltadas ao campo configuram desigualdades em relação à renda, às condições de moradia, trabalho, lazer, educação e permanência dos sujeitos nesses espaços. Esse panorama se configura como um problema para a reprodução social da população rural, e está intimamente associada aos processos de êxodo rural e migração rural-urbana do nosso país.

Camarano e Abramovay (1999) pontuam que poucos países conheceram movimentos migratórios tão intensos como o Brasil. Assim como muitos de nós somos descendentes, ou até mesmo fazemos parte dessas pessoas que vieram para as cidades em busca de "algo". Nesse contexto, Oliveira Júnior e Prado (2013) nos dizem que nossas histórias trazem em seu bojo um cheiro de terra. Leite e Dimenstein (2013) revelam que, entre as décadas de 1960 e 1980, um contingente maciço de pessoas deixaram as áreas rurais. Dizem ainda que nesse período o êxodo rural chegou a 27 milhões de pessoas. Diante desse dilema, as explicações para o fenômeno migratório dos jovens rurais se destinam às dificuldades de reprodução econômica, dificuldades de acesso à terra e ao acesso à escolarização (OLIVEIRA JÚNIOR; PRADO, 2013). Além disso, as relações de poder firmadas pelo núcleo familiar de origem dificultam a tomada de decisões dos jovens na propriedade. Fazendo com estes procurem as cidades como uma alternativa para assumirem a posição de adultos.

Da mesma forma, o agronegócio se configura, também, como um empecilho para a permanência do jovem no campo. Pois desqualifica o pequeno produtor e, por consequência, inviabiliza a busca por alternativas de subsistência em propriedades menores e com baixo poder aquisitivo. Nesse contexto, Sampaio, Girardi e Rossini (2020, p. 2) nos dizem que "territorialização contínua do agronegócio não ocorre de forma homogênea e harmônica, mas, ao contrário, materializa-se em um espaço agrário repleto de conflitos e contradições". Sendo assim, o agronegócio propicia um movimento contrário, pois em vez de investir no local, traz para as regiões de exploração atores urbanos. Nesse contexto, Elias (2012, p. 7) fala que "observam-se movimentos migratórios da cidade maior para a cidade menor advindos de profissionais especializados para o agronegócio. Observa-se, também, o aumento da divisão social e territorial do trabalho agropecuário".

Vale ressaltar que entre a busca por melhores condições de vida na cidade, é necessário pontuar a educação. A baixa escolaridade das pessoas ido-

sas rurais é um fato. Conforme Santos, Lopes e Neri (2007), a educação cria oportunidades, e a falta dela ocasionalmente estabelece barreiras na busca por melhorias e qualidade de vida. Os baixos índices de alfabetização dos idosos rurais remetem a um cenário em que a educação se referia ao aprender minimamente a ler e escrever, condição suficiente para a época.

Hoje, os efeitos da baixa escolarização desses sujeitos nos apresentam uma população rural em que a renda gira em torno dos proventos da aposentadoria rural, em um contexto que dificulta um envelhecimento ativo e a busca por qualidade de vida. Passagens curtas e não sistemáticas pela escola nos direcionam, também, à questão do analfabetismo funcional. No Brasil, os índices de analfabetismo funcional chegam a 49% das pessoas com mais de 60 anos, entre estas, 18% não receberam educação formal e 89% não concluíram o ensino fundamental (CACHIONI; TODARO, 2016).

Nesse contexto, Froehlich *et al.* (2011) dizem que por esses motivos os jovens visualizam nas cidades um futuro promissor.

> Apesar de avanços importantes no que se refere aos ganhos de produtividade e rendimento das ocupações agrícolas, é nas áreas urbanas que se concentram as ocupações mais promissoras no que se refere ao destino socioeconômico das pessoas, seja pela perspectiva de estabilidade econômica, seja pelo próprio prestígio social das ocupações (QUADROS; MAIA, 2010, p. 445).

Lencioni (2008) salienta que, gramaticalmente, a palavra cidade faz referência a "aglomeração humana, localizada numa área geográfica circunscrita e que tem numerosas casas, próximas entre si, destinadas à moradia e/ou a atividades culturais, mercantis, industriais, financeiras. Sposito (2010) nos diz que a cidade é o espaço propício às atividades que possibilitam encontros e comunicações. Já o campo é marcado pela extensão, e que supre técnica e economicamente outras atividades. Tais atividades se relacionam com o sistema de acumulação capitalista, teoricamente de prosperidade e abundância. Características essas que atraem o imaginário dos jovens do campo.

Sendo assim, a busca pelas cidades, ou pelo imaginário que ela gera, se configura como um "desvio" de uma trajetória rica de possibilidades no campo. À medida que não se tem jovens atuantes no meio rural, se perde a oportunidade de territórios rurais plurais e abertos à construção e à viabilização de alternativas e direitos. Sobre a formação socioterritorial brasileira, Sampaio, Girardi e Rossini (2020, p. 13) afirmam: "em um país com taxa de urbanização

de 84,7% (2015), parte dela formada pelo impedimento ao acesso à terra e pela expulsão do homem do campo".

Tal panorama, por sua vez, caracteriza um aumento significativo da população idosa no meio rural. Pois, apesar do movimento migratório ter sido mais intenso e homogêneo na década de 1980, hoje ele ainda ocorre, de modo que acabam ficando mais idosos no meio rural (ROHDE; LASTA; AREOSA, 2017).

Sakamoto (2013) entende que há um incentivo da vida urbana, o que contribui para o abandono da vida rural pelos jovens. Esse fenômeno acarreta a redução dos membros da família, menor força de trabalho e o esgotamento da possibilidade de cuidado com os idosos ser realizada por seus descendentes. Ou seja, além de permanecerem os idosos no campo, estes precisam lidar muitas vezes sozinhos com as demandas da sua propriedade, em uma fase da vida em que normalmente as pessoas começam a necessitar de auxílio de outros para algumas atividades.

Diante dessa realidade, a população idosa se vê muitas vezes sozinha nas propriedades rurais. O elevado índice de idosos na zona rural, se comparado ao ambiente urbano, indica a necessidade de que se investigue sobre as condições de vida dessas pessoas, para que se conheça de que forma estão vivendo, e para que se pense em formas de fornecer-lhes suporte. Temática esta que será discutida na próxima seção.

2. Onde eu quero e posso viver: discussões sobre envelhecer no campo

Já não é mais novidade que o processo de envelhecimento se caracteriza de maneira crescente e acelerada. Em termos numéricos, dados do relatório "*World Population Prospects*, 2019" do Departamento para Assuntos Sociais e Econômicos da Organização das Nações Unidas (ONU) retratam que os números da população idosa mundial, ou seja, de pessoas acima de 60 anos, chegou a 1,1 bilhão de pessoas no mundo (ONU, 2019). Dados mais recentes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/2019, compilados pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) do ano de 2019 demonstram que a população total do Brasil já alcança 210,1 milhões de pessoas, onde, 34 milhões são idosos e idosas, o que corresponde a 16,2% da população do país (DIEESE, 2020).

Simonato e Bergamasco (2020) nos dizem que o aumento da longevidade da população brasileira corresponde a inúmeros fatores, não apenas associados às mudanças nas taxas de fecundidade e mortalidade. Os autores salientam melhorias nas condições de vida, ou seja, melhores condições de moradia, saneamento e acesso à saúde, em especial os avanços nas tecnologias em saúde, permitindo assim diagnósticos mais rápidos e eficientes. Tais evoluções dizem respeito, também, ao acesso universalizado à aposentadoria. Direito este assegurado pela Constituição Federal de 1988, o que, por consequência, garante aos idosos melhores condições socioeconômicas e de vida.

Sendo assim, diante desse cenário e das modificações vivenciadas pela sociedade brasileira, se faz necessário voltar o olhar para as questões acerca do envelhecimento. Esse panorama gera a demanda de pesquisas, no entanto, estas costumam ser realizadas nos espaços urbanos, de forma que os idosos da zona rural ficam à margem desses estudos. Dados da PNAD (2013) afirmam que, do total da população idosa no Brasil, os idosos rurais são estimados em 15,7%, e 84,3% no meio urbano. Dados mais recentes do Censo Agropecuário do IBGE (2017) apontam que dos 5.072.152 estabelecimentos agropecuários existentes no Brasil, 1.729.653 estabelecimentos agropecuários já se encontram nas mãos de pessoas acima de 60 anos de idade, o que corresponde a 34% do total (SIMONATO; BERGAMASCO, 2020).

Tavares *et al.* (2016) afirmam que o processo de envelhecer das populações urbanas e rurais têm muitas semelhanças, no entanto, na área rural se pode encontrar algumas dificuldades significativas, como pobreza, isolamento social, educação e habitação mais precárias, restrição do acesso a transporte e distância dos recursos sociais e de saúde. Bertuzzi, Paskulin e Morais (2012) também reforçam esses aspectos, acrescentando que neste meio há altas taxas de problemas de saúde e dependência.

No entanto, esses sujeitos desempenham um significativo papel em seus núcleos familiares. Tavares *et al.* (2011) sugerem que, no meio rural, a contribuição do idoso com o orçamento familiar é de extrema importância, se configurando muitas vezes como a principal fonte de renda. Pois, em sua grande maioria, os idosos residentes no campo destinaram suas vidas ao cultivo do solo, retirando da "terra" o sustento de suas famílias e sua própria sobrevivência.

> Os idosos e idosas, vêm historicamente desenvolvendo o trabalho na terra, como camponeses/as que lutam para preservar sua identidade. São trabalhadores/as que vivem da produção da terra, acumulando conhecimentos e experiências, que permeiam as

> diferentes gerações, ao mesmo tempo que resistem ao sistema através da produção de autossustentação e da manutenção de valores comunitários e familiares. Ao mesmo tempo, inserem-se na sociedade atual, marcada pela aculturação da imagem negativa da velhice, acarretando o não reconhecimento de que são velhos [...] (GONZAGA *et al.*, 2014, p. 7).

Tal panorama acaba por evidenciar condições de vida que nem sempre foram as melhores, mas que vieram a ser amenizadas, sobretudo, com a chegada da aposentadoria rural, através das normativas da chamada "Constituição Cidadã" de 1988. Entre outros muitos direitos conquistados, ela estabeleceu a concessão da aposentadoria rural para mulheres com 55 anos de idade e para os homens com 60 anos de idade (SAKAMOTO, 2013). Alcântara (2016) ressalta que o significado da aposentadoria está na segurança de que o tempo de privação não se repetirá, ou seja, o alimento não irá faltar. Dessa forma, a aposentadoria é sinônimo de dignidade, uma vez que permite o acesso a alguns bens e serviços, bem como, em muitos casos, o sustento de toda a família. Já Santana e Lima (2012) apontam que a renda do idoso se configura como a principal fonte de manutenção das despesas familiares, e como referência efetiva no pagamento dos gastos, especialmente dos mais jovens.

Dessa forma, à medida que a aposentadoria se configura como segurança, garante também melhores condições de vida a essa população, atenuando as dificuldades características do meio rural, como a dificuldade de acesso a bens e serviços, por exemplo. Segundo Neri (1993), os recursos financeiros exercem um efeito compensatório sobre as perdas da velhice, o que denominou de "efeito tampão". As possibilidades de recursos ajudam no acesso à saúde e ao lazer, e na sensação de autoeficácia, dando ao idoso a possibilidade de compensar perdas inevitáveis da velhice. Sendo que a falta de recursos econômicos também se mostra significativamente associada com uma pior qualidade de vida.

Martins *et al.* (2017) pontuam sobre os benefícios sociais que a aposentadoria garante aos idosos do meio rural. Os autores nos dizem que o valor representa não apenas uma fonte de renda fixa, mas, sim, equivale à privação da condição de pobreza e garante qualidade de vida e de autoestima a esses sujeitos. Isso confere ao idoso um forte papel social perante seus familiares e a sua comunidade, pois agora pode ter, inclusive, crédito para comprar móveis e eletrodomésticos no comércio local, movimentando a economia do município.

Nesse sentido, Bombardelli et al. (2017) colocam que é oportuno regis-

trar que, atualmente, o meio rural tem tido maior acesso à aquisição de bens e serviços da modernidade, como meios de comunicação (o rádio e a televisão, bens de consumo, energia elétrica etc.). Esses fatores têm possibilitado que as diferenças existentes entre os contextos urbano e rural sejam atenuadas, o que traz impactos benéficos na percepção da qualidade de vida das pessoas idosas que vivem em contextos rurais.

No entanto, é necessário compreendermos que a aposentadoria, apesar de representar benefícios e a garantia de uma velhice com mais seguridade em territórios rurais, os papéis sociais atribuídos ao homem e à mulher podem influenciar nas percepções de qualidade de vida. Isso se explica pelo fato de que o homem, ao atingir a idade demarcada pelo Estado, passa a conviver com a aposentadoria. Já as mulheres, por terem vivido a juventude em uma época em que não encontravam espaço no mercado de trabalho, tornam-se, em sua maioria, donas de casa e envelhecem cuidando de seus filhos e maridos. Nesta situação, só param quando já não têm mais condições físicas ou psicológicas para continuar desempenhando suas tarefas. Assim, enquanto os homens podem desfrutar sua velhice com mais tranquilidade e maior descanso, livres das preocupações e do estresse relacionados ao trabalho, as mulheres continuam executando suas funções domésticas (MARTINS *et al.,* 2017).

Outro ponto que configura a vivência de idosos no campo destina-se à tranquilidade e às relações de cordialidade com familiares e vizinhança. Para Schwartz (2016), o espaço rural costuma aproximar as pessoas por facilitar a convivência, pois mesmo que os filhos se casem, muitos deles constituem sua família morando nas proximidades da casa dos pais ou junto deles. A rede de apoio familiar do meio rural tem sua organização distinta se compararmos ao meio urbano (BERTUZZI; PASKULIN; MORAIS, 2012). Isso significa dizer que as famílias rurais têm convivências entre várias gerações, o que colabora para o cuidado diário entre os membros da família enquanto dividem o mesmo espaço. Moraes, Rodrigues e Gerhardt (2018) ressaltam que a família é um espaço de apoio emocional e material, e quando chega na fase da velhice também pode ser considerada como fator protetivo, auxiliando no enfrentamento das adversidades presentes no envelhecimento no contexto rural.

Já Ximenes *et al.* (2020) afirmam que as relações comunitárias favorecem o apoio emocional, no enfrentamento das adversidades cotidianas e nos momentos de solidão. As relações de vizinhança sustentadas pelo suporte mútuo e sensação de segurança diminuem o isolamento prolongado e a superação da partida dos filhos para o meio urbano, por exemplo. Para Abreu *et al.* (2016),

o sentimento psicológico de fazer parte de uma comunidade está associado ao bem-estar subjetivo diante de situações estressoras. No que se refere à segurança emocional, outra característica das populações rurais fortemente difundida pelos idosos é o apoio religioso. Segundo Ximenes *et al*. (2020), a fé caracteriza uma fonte de apoio na perspectiva de segurança emocional diante de situações de angústia, principalmente para os sujeitos idosos, que se apoiam na religiosidade como garantia de salvação após a morte. Seria uma espécie de troca: "é preciso ser religioso, para ser digno do reino dos céus" (p. 251).

Sendo assim, nos territórios rurais os laços familiares, comunitários e religiosos se nutrem e se configuram como forte componente nos modos de existir dessas populações. Da mesma forma, tais configurações perpassam as representações de trabalho e atribuem identidade a esses sujeitos, em especial aos idosos, que destinam suas vidas às atividades ligadas à terra. Fato que garante não apenas subsistência, mas também a construção de representações de si e do meio em que estão inseridos. Temática esta que será discutida na seção seguinte.

3. Ruralidade como categoria social: representações sobre trabalho e vivências no campo

Sauer (2010) nos diz que é preciso entender o campo como lugar de vida, mais do que um espaço de produção, inclusive em um processo constante de interação com o meio urbano. Nesse sentido, compreende-se a ruralidade como uma categoria social, ou seja, pensada como um processo dinâmico de constante reestruturação dos elementos da cultura local a partir da incorporação de novos valores, hábitos e técnicas, bem como de identidade social.

Pedro (2015) coloca que identidade é um conceito que se modifica de acordo com o ambiente e com o tempo. Nesse sentido, a identidade não é algo estático, é um processar, é o sujeito, sua história e suas relações em constante movimento, seja de suas representações sobre si ou pelo seu "estar" no mundo. Sendo assim, é fundamental reconhecer e compreender, nos processos de ocupação desses territórios, a diversidade da população do campo. Essa diversidade não apenas configura vivências distintas do urbano, mas, sobretudo, diz respeito às dinâmicas de trabalho que reforçam a cultura local através de uma série de códigos e representações, que contribuem para a sociabilidade rural e garantem a manutenção dos vínculos com a localidade, isto é, a identidade desses territórios (CARNEIRO, 1997).

Entender esse processo de apropriação e identificação com o meio rural implica analisar as formas como esses sujeitos ocupam esse espaço. Dessa maneira, ao pensar a identidade dos sujeitos do campo, esbarramos na representatividade do trabalho em suas vidas. Sabemos que nos espaços rurais brasileiros, entre as décadas de 1960 e 1970, houve a modernização da agricultura, que favoreceu os grandes proprietários, e a consequente descapitalização dos pequenos produtores. Atualmente, isso reflete no frequente êxodo rural pela população jovem, que migra das pequenas propriedades em busca de novas oportunidades. Desta forma, os espaços rurais brasileiros são habitados quase que exclusivamente por pessoas idosas, que muitas vezes necessitam dos benefícios previdenciários, da assistência social e, principalmente, da complementação da renda, com a continuidade dos afazeres como alternativa de subsistência (RIBEIRO et al., 2018).

O trabalho configura uma categoria sociológica central na sociedade. Tal é o seu impacto, que ele se caracteriza como elemento vital para a construção da identidade, influenciando diretamente na forma como as pessoas se reconhecem e são reconhecidas. Assim, se para a sobrevivência dos seres humanos o trabalho deve, em princípio, satisfazer as necessidades básicas, na perspectiva psicológica é uma categoria central no desenvolvimento da autoestima (FARSEN *et al.,* 2018).

Barros e Araújo (2018) enfatizam que nas últimas décadas as mudanças econômicas, sociopolíticas, demográficas e tecnológicas trouxeram mudanças na forma de se realizar o trabalho, e como este é percebido. Apesar disso, reconhece-se que as ocupações apresentam benefícios para os indivíduos: identidade, oportunidade para interação e apoio sociais, propósito, preenchimento do tempo, desafios envolventes e possibilidade de status, além de proporcionar renda. Os autores colocam ainda que, o significado que os indivíduos irão atribuir ao trabalho é subjetivo e social, pois está relacionado com a história individual, mas ao mesmo tempo, não deixa de apresentar aspectos que são compartilhados por um grupo em determinada condição histórica e social.

Desta forma, o significado sobre trabalho é produzido social e historicamente, no entanto, ganha sentido no âmbito individual por meio da realidade vivenciada e apropriada, conferindo à consciência individual as dimensões afetiva, cognitiva e intelectual. Nesse sentido, Saffioti (1987) nos diz que as identidades sociais são atribuídas de acordo com o que cada sociedade espera de homens e de mulheres, a partir de uma perspectiva heteronormativa. Assim, a socialização dos filhos, por exemplo, é papel da mulher, e ainda que ela

desempenhe atividade remunerada extralar, o cuidado com a família costuma ser delegado a outra mulher, remunerada ou não, porque entende-se que o cuidado é responsabilidade das mulheres, que são socializadas para isso.

Karl Marx (1986) já dizia que o trabalho não é um fato objetivo e isolado, mas um processo humano que transforma, por meio da força de trabalho, a matéria/natureza em produto conforme suas necessidades. A relação que se estabelece durante este processo resulta em um significado para o ser humano, ou seja, se configura como um modo de produção de identidade. Além disso, também é fonte de prazer e sofrimento. Dejours (2010) afirma que as condições relacionadas à satisfação envolvem uma negociação entre o desejo do indivíduo e a realidade em que se insere, envolvendo identificação com a tarefa executada, com os valores da empresa, sentido atribuído ao que se faz e à possibilidade de exercer a criatividade. Quando essas necessidades psíquicas não são atendidas, há sofrimento, que pode desencadear somatizações e dificuldades de relacionamento.

Entende-se, assim, que o trabalho permite a utilização de competências diversas pelo sujeito, e está presente em todas as fases da existência humana. No entanto, quando se refere ao "sujeito idoso", demarca muito além da questão econômica, mas destaca a identidade que este criou com o trabalho e as consequentes dificuldades de se desvincular dele.

> [...] segundo dados do IBGE, em 2013, 45,1% dos idosos permaneciam trabalhando, sendo que em 67,6% a principal fonte de rendimento da população idosa fosse a aposentadoria ou pensão e em 28,3% o trabalho contribuía na composição do rendimento (IBGE, 2014). Os dados de 2019 constataram que 47% dos idosos que ainda estavam trabalhando, 45% são das classes A/B e 48% das classes C/D/E, e o faziam por necessidades financeiras; já 48% afirmaram que trabalham para se sentirem mais produtivos, sendo que em 58% dos casos, pertenciam às classes A/B (BARROS; ARAÚJO, 2018, p. 78).

Neri (2013) considera que o processo de envelhecimento é uma categoria social construída no transcorrer da existência humana, sendo que a representação que se tem do envelhecimento na sociedade influencia na relação que se estabelece com o trabalho. No entanto, ao destinar a discussão ao território rural, é preciso que algumas características e peculiaridades sejam destacadas. O envelhecer no campo perpassa vivências de trabalho. À medida que se envelhece no meio rural, as dinâmicas de trabalho vão, por consequên-

cia, se alterando. Fato que configura não apenas vivências e condutas, mas, sobretudo, atribui à ruralidade uma dinâmica social distinta.

Ao considerar o meio rural como categoria social, se faz necessário analisar os modos de vida desses sujeitos, isto é, na sua grande maioria, agricultores e suas famílias, que se constituem como grandes personagens da construção do rural. Ao reconhecer esses sujeitos como agricultores, identifica-se também o trabalho como categoria central para as vivências no campo. Brandemburg (2020) pontua que tais indivíduos desenvolvem uma agricultura prioritariamente para o abastecimento da família, de forma a satisfazer as suas necessidades vitais. Além disso, o cultivo da terra está intimamente associado à subsistência e ao retorno financeiro.

No entanto, é importante destacar que as atividades agrícolas, em muitos casos, não são suficientes para proporcionar qualidade de vida digna a esses sujeitos. O que faz com que os territórios rurais sejam frequentemente associados a condições precárias de existência. O poder público, por sua vez, provê poucas condições de infraestrutura para se desenvolver melhores condições de vida no meio rural. Fazendo desse território um espaço repleto de peculiaridades, que perpassam tanto condições de trabalho, como modos de vida e de sociabilidade distintos (SEYFERTH, 2017).

Sendo assim, é nesse contexto que se criam laços de pertencimento à comunidade. Brandemburg (2020) refere que a análise do meio rural brasileiro perpassa as formas de sociabilidade. O autor coloca ainda que mutirões, relações de vizinhança, sentimentos de pertencer, compadrio, são formas de sociabilidade identificadas em todas as organizações comunitárias, em distintas regiões do país, e que possibilitam a caracterização do território rural, contribuindo, assim, para sua caracterização.

Dessa forma, o rural não se constitui apenas pelo trabalho e pela produção agrícola. Esse espaço engloba relações sociais. Wanderley (2019) nos diz que o campo representa espaço e modo de vida, manifestado de diferentes formas. Uma delas através da sociabilidade e das relações produzidas. Garantindo assim à ruralidade diferentes maneiras de manifestação. Relações de reciprocidade, solidariedade e cooperação caracterizam as áreas rurais. Eventos promovidos pelas comunidades, relações sólidas entre vizinhos, mutirões de trabalho, empréstimos de equipamentos, trocas de alimentos e festividades religiosas são características comuns desses territórios (SANSSANOVIEZ; MARINI; PERONDI, 2019).

Nesse contexto, Amaral Filho (2018) considera que o sucesso dos territórios está intimamente relacionado com as relações sociais. O autor afirma

que tais interações possibilitam a troca de informações e, por consequência, dificultam oportunismos. Abramovay (2000) nos diz que os territórios se constituem a partir de um contexto econômico e social, e que através da interação e da troca de saberes se constituem aprendizagens e o desenvolvimento de novos conhecimentos coletivos.

Abramovay (2000) coloca ainda que as relações sociais estão entrelaçadas ao processo de desenvolvimento de um espaço, sendo que este necessita de uma atmosfera de cooperação entre os sujeitos para a valorização e a exploração de determinada região. Dessa forma, entende-se que o meio rural, ao apresentar determinadas características de sociabilização, por consequência também se refere a importantes processos de desenvolvimento. Quando grupos, sejam eles familiares, vizinhos, amigos, se reúnem em prol de uma determinada tarefa, eles expressam um desejo de mudança e de desenvolvimento. Isso, por consequência, contribui para os ganhos da região onde habitam, contribuindo para que o espaço rural se torne redes territoriais em constante desenvolvimento.

Considerações finais

A ruralidade é lugar de vida. Nesse sentido, compreende-se tal espaço como categoria social. Pensada como um processo dinâmico de constante reestruturação dos elementos da cultura local a partir da incorporação de novos valores, hábitos e técnicas, e também de identidade social.

Sendo assim, ao considerar a ruralidade como categoria social perpassando relações de trabalho e de vivências, se entende que o tema não pode ser tratado sem recorrer à sua história de ocupação, suas formas sociais de produção e a organização social.

Portanto, esse entrelace entre trabalho e vivências constitui o território rural, garantindo ao campo formas e maneiras de existir. Constitui, dessa maneira, a ruralidade. Ruralidade essa regida por ações de necessidade do cotidiano, em um "mundo" constituído por indivíduos que compartilham uma realidade intersubjetiva, interagindo e produzindo práticas, saberes e produtos. Envelhecendo e atribuindo sentido em suas vidas. Por fim, ressalta-se a necessidade de mais pesquisas que evidenciem o meio rural, que tratem dos processos de viver e envelhecer no campo. Para isso, a importância de pesquisas que evidenciem tais regiões, e que a ciência deste país siga firme e esperançosa. Sigamos!

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. **Economia Aplicada**, v. 4, n. 2, p. 379-397, 2000. Disponível em: https://repositorio.usp.br/item/001123294. Acesso em: 12 nov. 2024.

ABREU, Desirée Pereira de et al. Estressores psicossociais, senso de comunidade e bem-estar subjetivo em crianças e adolescentes de zonas urbanas e rurais do Nordeste do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, n. 9, p. 1-12, 2016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/JvWLDN5W443z6X-7zyVbD5JL/?format=html&lang=pt. Acesso em: 8 nov. 2024.

ALCÂNTARA, Adriana. Envelhecer no contexto rural: a vida depois do aposento. *In*: LCÂNTARA, Adriana; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Katia Cristina (Org). **Política Nacional do Idoso:** velhas e novas questões. Rio de Janeiro: IPEA, 2016, p. 323-342.

AMARAL FILHO, Jair. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 261-286, 2018. Disponível em: http://www.ric.ufc.br/biblioteca/jair_g.pdf. Acesso em: 12 nov. 2024.

BARROS, Maria Mércia dos Santos; ARAÚJO, Marley Rosana Melo de. Significado do trabalho para gerações de trabalhadores rurais no beneficiamento da castanha. **Revista Psicologia:** Organizações e Trabalho, v. 18, p. 364-372, 2018. Disponível em: https://ri.ufs.br/handle/riufs/8868. Acesso em: 12 nov. 2024.

BERTUZZI, Darlene Mara dos Santos et al. Arranjos e Rede de Apoio Familiar de Idosos que vivem em uma Área Rural. **Texto & Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 158-166, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csc/2018.v23n3/913-922. Acesso em: 12 nov. 2024.

BOMBARDELLI, Cleber et al. Qualidade de vida de idosos residentes em um município com características rurais do interior do Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia**, São Paulo, 2017, v. 20, n. 1, p. 85-90. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbgg/a/jWQvddK3MPzhcMCtTwkdXKk/?lang=en. Acesso em: 12 nov. 2024.

BRADERMBURG, Alfio. Do rural tradicional ao rural socioambiental. **Revista Ambiente & Sociedade**, v. 8, n. 3, p. 417-428, 2020. Disponível em: https://www.scielo.br/j/asoc/a/VB86BXQvfRKB8wqTjn6L7zw/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 12 nov. 2024.

BREITENBACH, Raquel; CORAZZA, Graziela. Jovens rurais do Rio Grande do Sul/Brasil: questões de gênero na sucessão geracional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 16, n. 3, p. 413-428, 2020. Disponível em: https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/5889. Acesso em: 12 nov. 2024.

CACHIONI, Meire; TODARO, Mônica de Ávila. Política nacional do idoso: reflexão acerca das intenções direcionadas à educação formal. *In*: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Katia Cristina (Org.). **Política Nacional do Idoso***:* velhas e novas questões. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 175-198.

CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. Êxodo rural, envelhecimento e masculinação no Brasil: panorama dos últimos 50 anos. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2651. Acesso em: 12 nov. 2024.

CARNEIRO, Maria José; MALUF, Ronaldo Seroa da Costa (Orgs.). **Para além da produção:** multifuncionalidade e agricultura familiar. Rio de Janeiro: MAUAD, 2003.

CARNEIRO, Maria José. Do rural como categoria de pensamento e como categoria analítica. *In*: CARNEIRO, Maria José (Org.). **Ruralidades contemporâneas***:* modos de viver e pensar o rural na sociedade brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X; Faperj, 2012, p. 23-50.

CARNEIRO, Maria José. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 8, n. 12, p. 70-85, 1997. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/106. Acesso em: 12 nov. 2024.

DEJOURS, Christophe. Entre o desespero e a esperança: como reencantar o trabalho? **CULT***,* São Paulo, n. 139, p. 49-53, 2010. Disponível em: https://revistacult.uol.com.br/home/christophe-dejours-reencantar-o-trabalho. Acesso em: 12 nov. 2024.

DIEESE. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Boletim Especial:** quem são os idosos brasileiros. 1. ed. São Paulo: Dieese, 2020.

DIMENSTEIN, Magda *et al*. Condições de vida e saúde mental em contextos rurais. Serviço Social e Saúde, Campinas, SP, v. 16, n. 1, p. 151–158, 2018. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8651478 . Acesso em: 13 nov. 2024.

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas regionalizações no Brasil**. Revista Estudos Urbanos e Regionais***,* Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 153-167, 2012. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/400. Acesso em: 12 nov. 2024.

ENDLICH, Ana Maria. Perspectivas sobre o urbano e o rural. *In*: SPOSITO, Maria Ester B.; WHITACKER, Ana Maria (Orgs.). **Cidade e Campo***:* relações e contradições entre urbano e rural. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 11-52.

FARSEN, Thaís Farsen et al. Qualidade de vida, bem-estar e felicidade no trabalho: sinônimos ou conceitos que se diferenciam? **Interação em Psicologia**,

Florianópolis, v. 22, n. 1, p. 31-41, 2018. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/48288. Acesso em: 12 nov. 2024.

FRANCIO, Nilso; VERSCHOORE, Jorge Renato. A Abordagem relacional do desenvolvimento regional. *In*: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FELIPPI, Cristina Trevisan Felippi (Orgs). **Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional***:* perspectivas e desafios. Florianópolis: Insular, 2018. p. 55-71.

FROEHLICH, José Marcos et al. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. **Ciência Rural**, v. *41, n.* 9, p. 1674-1680, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cr/a/64f9z5y97GrPQgGtsqZ56Rm/?lang=pt. Acesso em: 12 nov. 2024.

GONZAGA, Douglas de Araujo et al. A saúde dos idosos em (re) assentamentos de Ilha Solteira e Pereira Barreto. *In*: SIMPÓSIO REFORMA AGRÁRIA E QUESTÕES RURAIS, 6., 2014, Araraquara, **Anais** [...]. Araraquara: Uniara, v. 1, 2014. p. 1-13.

LAUCHZER, Angela Cristina. **Gênero no movimento das mulheres camponesas***:* a questão da masculinidade e da violência em um movimento feminino. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em História) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, SC, 2020. Disponível em: https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/3882/1/LAUCHZER.pdf Acesso em: 12 nov. 2024.

LEITE, Jáder Ferreira; DIMENSTEIN, Magda. **Psicologia e Contextos Rurais**. Natal: Editora UFRN, 2013.

LENCIONI, Sandra. Observações sobre o Conceito de Cidade e Urbano. **Espaço e tempo***,* São Paulo, v. 1, n. 24, p. 109-123, 2008. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74098. Acesso em: 12 nov. 2024.

MARTINS, Cíntia Ribeiro et al. Avaliação da qualidade de vida subjetiva dos idosos: uma comparação entre os residentes em cidades rurais e urbanas. **Estudos Indisciplinares sobre o Envelhecimento**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 135-147, 2017. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/RevEnvelhecer/article/view/4817. Acesso em: 12 nov. 2024.

MARX, Karl. **O Capital**. v. I. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MORAIS, Elaine Pinheiro de; RODRIGUES, Rosalina Aparecida P.; GERHARDT, Tatiana Engel. Os idosos mais velhos no meio rural: realidade de vida e saúde de uma população do interior gaúcho. **Texto & Contexto** - Enfermagem*,* v. 17, n. 2, p. 374-383, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0104-07072008000200021. Acesso em: 12 nov. 2024.

NERI, Anita Liberalesso. **Qualidade de Vida e Idade Madura**. Campinas: Papirus, 1993.

NERI, Anita. Liberalesso. Conceitos e teorias sobre o envelhecimento. *In*: MALLOY-DINIZ, Leonardo F.; FUENTES, Daniel; COSENZA, Roberto M. (Orgs.). **Neuropsicologia do envelhecimento**: uma abordagem multidimensional. Porto Alegre: Artmed, 2013. p. 17-42.

NEUBURGER, Martina. Ruralidades entrelaçadas - Relações campo-cidade observadas pelas margens. *In:* SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FELIPPI, Cristina Trevisan Felippi (Orgs). **Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional:** perspectivas e desafios. Florianópolis: Insular, 2018. p. 93-116.

OLIVEIRA JÚNIOR, Otacilio; PRADO, Marco Aurelio Maximo. A categoria juventude em contextos rurais: o dilema da migração. *In*: LEITE, Jader Ferreira; DIMENSTEIN, Magda (Orgs). **Psicologia e Contextos Rurais**. Natal: Editora UFRN, 2013. p. 57-87.

ONU. United Nations. Department of economic and social affairs, population division. **World Population Prospects:** the 2019 revision. New York: ONU, 2019. Disponível em: https://population.un.org/wpp/. Acesso em: 12 nov. 2024.

PEDRO, Wilson José Alves. O estudo da identidade no âmbito da Psicologia Social brasileira. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, Araraquara (SP), v. 9, n. 1, p. 109-116, 2015. Disponível em: http://www.revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/286. Acesso em: 12 nov. 2024.

QUADROS, Waldir José de; MAIA, Alexandre Gori. Estrutura Sócio-ocupacional no Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 443-468, set/dez. 2010. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/rec/article/view/30265. Acesso em: 12 nov. 2024.

REIS, José. Uma epistemologia do território. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/258. Acesso em: 12 nov. 2024.

RIBEIRO, Pricila Cristina Correa et al. Permanência no mercado de trabalho e satisfação com a vida na velhice. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 2683-2692, 2018. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/vsGFvdKrSNVnhdCTkByjdmR/. Acesso em: 12 nov. 2024.

ROHDE, Juliana; LASTA, Edilene C.; AREOSA, Sílvia V. C. Como vivem idosos do meio rural no interior do RS. *In:* JORNADA DE PESQUISA EM PSICOLOGIA, 6., 2017, Santa Cruz do Sul. **Anais** [...]. Santa Cruz do Sul: PSI Unisc, 2017. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/jornada_psicologia/article/view/17696/4570. Acesso em: 12 nov. 2024.

SAFFIOTI, Heleieth. **O poder do macho**. São Paulo: Moderna, 1987.

SAKAMOTO, Camila Strobl. **Mudanças na composição das famílias e impactos na distribuição de rendimentos:** um comparativo entre áreas rurais e urbanas no Brasil. 2013. 138 f. Dissertação (Mestrado em desenvolvimento econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/927432. Acesso em: 12 nov. 2024.

SAMPAIO, Mateus de Almeida Prado; GIRARDI, Eduardo Paulon.; ROSSINI,

Rosa Ester. A “expansão do agronegócio no Brasil”: um dossiê composto por olhares diversos. **Revista Confins**, São Paulo, v. 1, n. 45, 2020. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/27871. Acesso em: 12 nov. 2024.

SANSSANOVIEZ, Andressa; MARINI, Marcos Júnior.; PERONDI, Miguel Ângelo. Relações sociais no meio rural na era da informação: um estudo na comunidade rural de Vila Tigre - Xaxim/SC. **Revista Extensão Rural**, v. 26, n. 2, p. 76-88. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/35914. Acesso em: 12 nov. 2024.

SANTANA, Nívia Cardoso Guirra; LIMA, Isabel Maria Sampaio Oliveira. A nova velhice do provedor. **Mediações**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 181-195, 2012. Disponível em: https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/14029. Acesso em: 12 nov. 2024.

SANTOS, Germano Alves; LOPES, Andréa; NERI, Anita Liberalesso. Escolaridade, raça e etnia: elementos de exclusão social de idosos. *In*: NERI, Anita Liberalesso (Org.). **Idosos no Brasil:** vivências, desafios e expectativas na terceira idade. São Paulo: Fundação Perseu Abramo SESC, 2007. p. 65-90.

SAUER, Sérgio. Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. **Texto e Discussão**, v. 2, n, 30, p. 1-81, 2010. Disponível em: https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/123017/1/sgetexto30.pdf#page=68.00. Acesso em: 12 nov. 2024.

SCHWARTZ, Eda. **O viver, o adoecer e o cuidar das famílias de uma comunidade rural do extremo sul do Brasil:** uma perspectiva ecológica. 2002. 219f. Tese (Doutorado em Enfermagem) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/82296/193795.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 nov. 2024.

SEYFERTH, Giralda. **A colonização alemã no Vale do Itajaí-Mirim**. Porto Alegre: Ed. Movimento, 2017.

SIMONATO, Danitielle Cineli; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. O envelhecer no meio rural: os idosos e idosas do assentamento Milton Santos – Americana- SP. **Extensão Rural**, Santa Maria, v. 27, n. 2, p. 70-88, 2020. Disponível em: https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/37898. Acesso em: 12 nov. 2024.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectiva a partir da cidade. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (Orgs.). **Cidade e campo***:* relações e contradições entre urbano e rural. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2010. p. 111-130.

TAVARES, Darlene Mara dos Santos *et al.* Socio-demographic characteristics and quality of life of elderly patients with systemic arterial hypertension who live in rural areas: the importance of nurses’ role. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 515-522, 2016. Disponível em:

https://pesquisa.bvsalud.org/ripsa/resource/pt/lil-674619. Acesso em: 12 nov. 2024.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o "rural" como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 8, n. 15, 87-145, 2000. Disponível em: https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/178. Acesso em: 12 nov. 2024.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O mundo rural como espaço de vida:** reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2019.

XIMENES, Veronica Morais; CARVALHO, Maria Aparecida Alves Sobreira; ALVES, Kelly da Silva; BACELAR, Bibiana Cardoso; LAURINDO DO VALE, David Maia. Fontes de Apoio Social em contextos de pobreza: o que dizem as comunidades rurais? **Interação em Psicologia**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 249-257, 2020. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/62691/42623 . Acesso em: 12 nov. 2024.

Sobre os Autores

Adriano da Silva Falcão

Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Franciscana/SM/RS. Doutor em Desenvolvimento Regional do PPGDR/UNISC. Doutorado Sanduíche pela UNIANDES/CO. Integrante do GEPEUR - Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II.

Carlos Stavizki Junior

Assistente Social, Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Regional; Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR); Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Bolsista Modalidade I da CAPES; E-mail: cstavizki@gmail.com

Edgar Oliveira Santos

Professor da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão - UEMASUL. Doutor em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC;

Eduarda Corrêa Lasta

Professora do Departamento de Ciências da Saúde da Universidade de Santa Cruz do Sul. Psicóloga. Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: eduardacorrea@unisc.br

Elia Denise Hammes

Professora do Curso de Direito na UNISC. Consultora de empresas de inovação e Advogada. Doutora em Desenvolvimento Regional e Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC.

Fernando Batista Bandeira da Fontoura

Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Curso de Ciências Contábeis da Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutor em Desenvolvimento Regional. E-mail: fbfontoura@unisc.br

Giovana Goretti Feijó Almeida
Doutora em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Pós-doutoranda - CiTUR - Polytechnic University of Leiria, Portugal.

Jefferson Marçal da Rocha

Professor Titular (UFRGS/FACED-Unipampa/PPGEDU). Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC); Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento (UFPR);

João Felipe Fagundes

Mestre em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). E-mail: joaofagundes87@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

Juscelino Gomes Lima

Professor e pesquisador do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI). Pós Doutor em Geografia. Doutor em Desenvolvimento Regional. E-mail: geocelino@hotmail.com.

Leonel Piovezana

Professor do PPGE Mestrado e Doutorado da UNO Chapecó. Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC. E-mail: leonel@unochapeco.edu.br

Lígia Margarete Mallmann

Professora do Curso de Administração da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutora e Mestre em Desenvolvimento Regional. Mentora da Incubadora de Tecnológica da Unisc - ITUNISC. E-mail: ligiamallmann@unisc.br

Luciano Franco Machado

Professor de Direito e Legislação - EEEM Bento Gonçalves - Curso Técnico de Administração (2023-2024). Pós-Doutor em Memória Social e Bens Culturais pela Universidade La Salle (2022). Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC (2022). Mestre em Avaliação de Impactos Ambientais - AIA pela UNILASALLE (2015).

Marco André Cadoná

Professor e pesquisador na Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), no Departamento de Ciências, Humanidades e Educação e no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Graduado em Filosofia, Mestre em Sociologia (UFRGS) e Doutor em Sociologia Política (UFSC). É E-mail: mcadona@unisc.br

Mariana Barbosa de Souza

Professora Visitante no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul – Campus Farroupilha. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC. E-mail: barbosadesouzamariana@gmail.com

Maria Raquel Pilar Steyer

Assistente Social. Doutora em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC).

Paulo Jorge Riss da Silva

Arquiteto e Urbanista. Arquiteto da Secretaria Municipal de Planejamento - Santa Cruz do Sul. Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Regional

Ronaldo Sérgio da Silva

Doutor em Desenvolvimento Regional (UNISC).

Taciane Lais da Silva Velazquez

Doutora em Desenvolvimento Regional (UNISC); Mestre em Extensão Rural (UFSM); Especialista em Agricultura Familiar Camponesa e Educação do Campo (UFSM); Graduação em Tecnologia em Agropecuária Integrada (UERGS).

Valdir Roque Dallabrida

Bolsista Sênior (CNPQ), atuando como Professor Colaborador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUI, no período de 2024-2025. Geógrafo pela UNIJUI, Mestre e Doutor em Desenvolvimento Regional pela UNISC, com Pós-Doutorado na Universidade de Lisboa (Portugal).

Vanessa Costa de Oliveira

Assessora da Vice-Reitoria de Graduação da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: vanessa.costa@unijui.edu.br

Verenice Zanchi

Doutora e Mestra em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.

AO LONGO DE SEUS 30 ANOS, O PPGDR/UNISC DEIXOU INÚMEROS MARCOS DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA, COMPREENDENDO ESTUDANTES (MESTRANDOS E DOUTORANDOS) E PROFESSORES. E, PARA COMEMORAR, A COORDENAÇÃO DO PROGRAMA CONVIDOU TODOS/AS OS/AS EGRESSOS/AS A SUBMETEREM ARTIGOS À COLETÂNEA QUE AQUI SE APRESENTA, VERSANDO SOBRE ALGUMA TEMÁTICA RELACIONADA ÀS SUAS DISSERTAÇÕES/TESES, MAS COM UMA PREOCUPAÇÃO COM ABORDAGENS CONSTRUÍDAS DESDE O CAMPO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

CAPES
Programa de Pós-Graduação
Desenvolvimento Regional
mestrado e doutorado
NOTA 6
9 786552 300317