



EDITORES

Marcel André Théza Manríquez
Rogério Leandro Lima da Silveira
Héctor Martín Civitaresi

POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESOS Y DINÁMICAS DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS
EDITORIAL

**POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESOS Y DINÁMICAS
DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN EL CONO SUR
DE AMÉRICA LATINA**

Théza Maríquez M., Lima da Silveira R., Civitaresi H.

Políticas públicas, procesos y dinámicas del
desarrollo territorial en el cono sur de América Latina

Osorno; Editorial Universidad de Los Lagos,

Diciembre de 2023.

632 P; 15 × 23 cm cerrado

RPI: xxxx-x-xxxx ISBN: 978-956-6043-88-1

1. Desarrollo 2. Territorios 3. Políticas públicas

4. Sociedad Civil 5. America del Sur

POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESOS Y DINÁMICAS
DEL DESARROLLO TERRITORIAL
EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

Primera edición

RPI: xxxx-x-xxxx

© 2023 Universidad de Los Lagos

ISBN: 978-956-6043-88-1

editorial@ulagos.cl

www.editorial.ulagos.cl

Cochrane 1070, Osorno

Edición: Ricardo Casas Tejeda

Maquetación: Alexis Hernández Escobar

Derechos reservados.

Prohibida la reproducción parcial o total de este libro por cualquier medio
impreso, electrónico y/o digital, sin la debida autorización escrita de sus
herederos y Editorial Ulagos.

**POLÍTICAS PÚBLICAS, PROCESOS Y DINÁMICAS
DEL DESARROLLO TERRITORIAL
EN EL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA**

EDITORES:

Dr. Marcel André Théza Manríquez,
Universidad de los Lagos, Chile. marcel.theza@ulagos.cl
Dr. Rogério Leandro Lima da Silveira, Universidade de Santa
Cruz do Sul, UNISC, Brasil. rlls@unisc.br
Dr. Héctor Martín Civitaresi,
Universidad Nacional de Río Negro, Argentina.
hcivitaresi@unrn.edu.ar

ASISTENTE DE EDICIÓN:

Maite Henríquez Olivares, Universidad Alberto Hurtado, Chile.
maitesolhenriquez@gmail.com

COMITÉ EDITORIAL INTERNACIONAL:

Dra. Daniella Gac Jiménez. Universidad de Chile, Chile.
daniella.gac@uchile.cl
Dr. Ivo Theis. Universidade Regional de Blumenau, Brasil.
theis@furb.br
Dr. Jorge Hernández. Universidad Nacional de Río Cuarto,
Argentina.
jhernandez@fce.unrc.edu.ar



UNIVERSIDAD DE LOS LAGOS
EDITORIAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: UM OLHAR SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA AGRICULTURA FAMILIAR

Resumo:	19
Introdução.....	20
1. Desenvolvimento territorial rural.....	21
2. Agricultura familiar no Brasil	23
3. Três gerações de políticas públicas no Brasil.....	31
4. O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF	34
Considerações finais	40

II. LOS DESAFÍOS DE LA BIOECONOMÍA COMO PROPUESTA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UN ANÁLISIS COMPARATIVO.

Resumen:	47
1. Introducción.....	48
2. Marco de análisis	49
3. Metodología	57
4. La Bioeconomía en los países de ALC	60
4.1 Definición y trayectoria institucional.....	60
4.2 Diversificación productiva: capacidades, sectores y tecnologías	64
4.3 Sustentabilidad y gobernanza.....	67
Conclusiones	68

**III. DETERMINANTES DE LA INCIDENCIA DEL GASTO DE LOS
HOGARES EN SALUD A ESCALA PROVINCIAL EN LA ARGENTINA.
INSUMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Resumen	77
1. Introducción.....	78
2. Breve descripción del sistema de salud en la República Argentina.....	81
3. Material y métodos	84
4. Gasto en salud de los hogares a nivel nacional y provincial.....	89
5. Políticas públicas para la protección financiera en salud: algunas reflexiones finales	102

**IV. REFLEXÕES SOBRE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E
COOPERAÇÃO NO BRASIL**

Resumo	109
Introdução.....	110
Considerações sobre consórcios, cooperação e desenvolvimento regional.....	111
Cooperação intermunicipal via consórcios públicos	117
Distribuição espacial dos consórcios no Brasil	124
Considerações finais	138

**V. CRECIMIENTOS DIFERENCIADOS EN ESCALAS DIFERENCIADAS.
UNA APROXIMACIÓN COMPARADA ENTRE LA CIUDAD DE
BARILOCHE Y LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO**

Introducción.....	143
1. Estructura Económica de la provincia de Río Negro	146
1.1. Distribución sectorial del PBG rionegrino.....	146
1.2. Crecimiento económico de Río Negro.....	150
1.3. Dinámica de empleo registrado privado.....	153
1.4. Especialización regional en Río Negro.....	156

2. Estructura económica de San Carlos de Bariloche.....	162
2.1 Crecimiento económico de SCB.....	166
3. Dinámica de crecimiento y desafíos para la política pública.	169
4. Reflexiones finales.....	172
Anexo	182

VI. A INFLUÊNCIA DOS PROCESSOS DE SOCIALIZAÇÃO NAS TRAJETÓRIAS DE VIDA DE ESTUDANTES BENEFICIÁRIOS DO PROUNI NA UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA (UNOESC)

Resumo	185
1 Introdução	186
2. A escala individual e os processos de socialização na perspectiva de Bernard Lahire	188
2.1 Os processos de socialização: a interiorização das exterioridades	194
3 Metodologia	198
4 Os processos de socialização dos egressos a partir da trajetória de vida.....	199
4.1 A escola e a universidade nos processos de socialização dos egressos	204
5 Considerações finais.....	211

VII. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NAS CIDADES MÉDIAS DE BENTO GONÇALVES E SANTA CRUZ DO SUL-RIO GRANDE DO SUL-BRASIL

Resumo	217
Introdução	218
1. Estatuto da cidade, Zona Especial de Interesse Social (zeis) e a regularização fundiária	222

2. As cidades médias de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves	227
3. Planejamento urbano e políticas habitacionais em Bento Gonçalves	229
4. Planejamento urbano e políticas habitacionais em Santa Cruz do Sul	237
Considerações finais	243

VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MUNICIPAL: O CASO DO PRODEN DE IGREJINHA/RS

Resumo	251
Introdução.....	252
O território e as políticas públicas	254
Experiências de Políticas Públicas de Desenvolvimento Econômico	256
Considerações Finais.....	271

IX. DESIGUALDAD TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EXPERIENCIAS EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY.

Resumen	277
Introducción.....	278
Políticas de desarrollo para revertir la desigualdad territorial	281
Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en el combate de la desigualdad territorial	284
Proyectos de reconfiguración de la geografía de intervención estatal.....	286
Creación y consolidación de núcleos urbanos	287
Políticas para el arraigo de la población rural	288
Políticas para la reestructuración de las escalas de intervención estatal.....	291

Estrategias estatales de promoción de actividades productivas	295
Las limitaciones de las políticas de reducción de la desigualdad.....	298
Reflexiones	301

X. TERRITÓRIOS EM DISPUTA: OCUPAÇÃO E APROPRIAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO RIO GRANDE DO SUL

Resumo:.....	309
Situando a temática	310
Os indígenas Kaingang da Serrinha	311
A colonização e a pequena propriedade com o imigrante. ...	318
O aldeamento e a limitação do território	322
Considerações finais: resistência indígena e reafirmação étnica.....	332

XI. CIRCUITOS CORTOS ALIMENTARIOS EN TERRITORIO RIONEGRINO

1. Introducción	341
2. De los circuitos cortos alimentarios	344
3. Un diálogo de enfoques conceptuales: la ESPyS y el Desarrollo Territorial	347
4. Análisis del caso patagónico: caracterización de la provincia de Río Negro.....	350
4.1. Algunas experiencias de circuitos cortos alimentarios en Río Negro	354
5. A modo de reflexiones: Los circuitos cortos alimentarios como estrategias de desarrollo territorial	360

**I. A COMPLEXA PERMANÊNCIA DAS DESIGUALDADES: UM OLHAR
NUMA PERIFERIA URBANA NO SUL DO BRASIL**

Resumo	371
Introdução.....	372
A restinga.....	373
Restinga: a complexa permanência das desigualdades.....	377
Conclusões	387

**II. REDES SOCIOTÉCNICAS E POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA FORMAÇÃO DA AGENDA E DE SUA
IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE DE SANTA MARIA/RS**

Resumo	389
Contribuições da pesquisa.....	390
Discussão e conclusões.....	393

**III. EXPERIÊNCIAS VIVIDAS, COTIDIANO E CONDIÇÕES DE VIDA
EM AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES ALIMENTÍCIAS: UMA ANÁLISE
A PARTIR DA REGIÃO DE SANTA CRUZ DO SUL/RS – BRASIL**

Resumo	403
Introdução.....	405
1. O contexto regional de Santa Cruz do Sul	407
2. O contexto empírico	409
2.1 Os Atores das agroindústrias familiares	409
2.2 O histórico das agroindústrias e experiências vividas ..	412
2.3 O cotidiano e suas implicações	419
2.4. Condições de vida encontradas.....	424
2.5. Relação com o território	427
Considerações finais	429

**IV. AGRICULTURA FAMILIAR: PLANEJAMENTO
E GESTÃO - ESTUDO DE CASO**

Resumo	437
--------------	-----

Introdução.....	439
A produção agropecuária e sua relação com a segurança alimentar	440
Agricultura Familiar e a Produção de Alimentos.....	442
Planejamento na gestão da propriedade familiar	443
A unidade familiar pesquisada: Sítio São Roque	444
Produção e comercialização	445
Processamento da mandioca	448
Considerações Finais.....	449

V. A INCLUSÃO DE ATORES NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O caso da Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT

Resumo	453
Reflexões sobre políticas públicas, atores e arenas.	
O ciclo de políticas públicas e a formação da agenda política	455
Os atores no processo da formação da agenda.....	458
A arena política e seus atores.....	459
Processo de construção do planejamento estratégico na universidade do estado de mato grosso - UNEMAT	460
A Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT	460
A UNEMAT e seu sistema eleitoral.....	464
O Planejamento Estratégico Participativo (PEP) 2015-2025	465
A formação de multiplicadores	467
A análise diagnóstica	469
Considerações finais	471

VI. A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA/ RS – BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CONDESUS)

Resumo	475
--------------	-----

Introdução.....	476
Políticas Públicas e o Processo de Implementação	480
A Atuação do CONDESUS na Formulação e Implementação das Políticas de Turismo na Região da Quarta Colônia	484
A Região da Quarta Colônia no Estado do Rio Grande do Sul - Brasil	486
Conclusão	496

VII. IMIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: EQUIDADE NO ACESSO À SAÚDE EM LAJEADO/RS- BRASIL

Resumo:	503
Introdução.....	504
A vulnerabilidade dos imigrantes e a ausência de políticas públicas específicas para essa população.....	508
Políticas Públicas de saúde para imigrantes no estado do Rio Grande do Sul e ações equitativas no município de Lajeado/RS	510
Conclusão	515

VIII. EL ECO-ETIQUETADO DE ALIMENTOS COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN DE LAS PESQUERÍAS LATINOAMERICANAS Y OPORTUNIDAD DE DESARROLLO REGIONAL

Resumen:.....	519
1. Introducción.....	520
2. La sustentabilidad de la pesca y la ordenación pesquera. .	523
3. Las eco-etiquetas de productos pesqueros en los países del Cono Sur de América Latina	527
4. Pensando la expansión del eco-etiquetado de productos pesqueros en países de América Latina	530

**IX. FATORES HISTÓRICOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS:
CONDICIONANTES À FORMAÇÃO DA VILA DA PALHA - PELOTAS/
RS - BRASIL**

Resumo	535
Introdução.....	536
1. O rápido crescimento urbano e o eminente problema habitacional de pelotas.....	537
2. Vila da Palha: evidências históricas de sua formação e características socioeconômicas	541
3. Políticas públicas na vila Palha.....	544
Considerações finais	547

**X. A POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR
INDIVIDUAL E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO
FEMININO EM SANTA CRUZ DO SUL/RS**

Resumo	553
Introdução.....	554
Reestruturação produtiva no Brasil e a precarização do trabalho	557
Microempreendedorismo feminino em Santa Cruz do Sul ..	560
Considerações finais	566

**XI. DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO
PÚBLICA DO RIO GRANDE DO SUL-BRASIL: O CASO DO GOVERNO
TARSO GENRO**

Resumo	569
Introdução.....	570
A participação cidadã na gestão pública: o sisparci	571
A experiência de democracia digital do governo tarso genro	576
Considerações finais	579

**XI. REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS:
ANÁLISE DA CRIAÇÃO DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO
NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL (RS)**

Resumo	583
1 Introdução	584
2 Os caminhos para formação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio.....	585
3 Oportunidades políticas e repertórios de ação na construção de uma política de prevenção ao suicídio em Santa Cruz do Sul - RS.....	590
4 Considerações Finais.....	595

**XII. PROCESOS DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA
FIBRA MOHAIR EN PATAGONIA NORTE**

Resumen	599
Introducción.....	600
Temporalidad de la Región Norpatagónica y su relación con las narrativas del Desarrollo	604
El Programa Mohair su relación con la Ley Caprina y el Agregado de Valor	611
Reflexiones finales:.....	618

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas, particularmente aquellas que buscan enfrentar los llamados desafíos clave del desarrollo, históricamente han tratado de promover procesos estructurales de dinamismo integral. Estos procesos fueron fundamentalmente concebidos e implementados, ya sea desde una idea de modernidad, independencia económica, generación de riqueza o, incluso, desde un imperativo de expansión de la democracia, tanto política como social. En la actualidad, a todo lo anterior se suma el desafío del reconocimiento cultural e identitario.

Estas políticas —y sus respectivas experimentaciones— se han llevado a cabo en contextos de profundas asimetrías y desigualdades sociales y territoriales. Es importante destacar que a ello también se une una creciente dinámica de contradicción y conflicto entre los propios actores del desarrollo.

Por ello, este tema hoy parece estar expuesto a un contexto de múltiples variables institucionales, sociales, culturales y ambientales que obligan a una nueva preocupación —en algunos casos reconfigurada— por las condiciones materiales de inclusión social y sus requerimientos distributivos y redistributivos, por la seguridad ecológica y la eventual aporía entre protección del medioambiente y crecimiento económico, por el interés en el control estratégico de los recursos naturales, y, sobre todo, por las exigencias de la democracia política (nuevas reglas del juego) y la democracia social, con el surgimiento de nuevos actores en la discusión sobre el contrato social y sobre los valores que al respecto hoy están en disputa.

Este libro colectivo, producido por la colaboración entre investigadores de la Universidad de Los Lagos (Chile), la Universidad de Santa Cruz do Sul (Brasil) y la Universidad Nacional de Río Negro (Argentina), busca, en este marco, observar procesos y dinámicas que están reconfigurando el diseño e implementación de políticas de desarrollo territorial en el Cono Sur de América Latina.

Para lo anterior, se invitó a autores/as interesados/as en participar en el libro, a producir y enviar textos sobre este tema general; ya sea, a través de enfoques y respuestas teóricas actuales como así también de análisis territoriales particulares o comparativos, en diferentes escalas espaciales (local, regional, nacional o internacional); Lo anterior, mediante el análisis de relaciones entre actores, fundamentalmente económicos, sociales e institucionales, en la formulación e implementación de políticas públicas y el análisis de las repercusiones territoriales de los procesos y dinámicas resultantes de la implementación de políticas públicas para el desarrollo rural y urbano.

Los capítulos que componen este libro han sido ordenados en dos secciones. La primera sección presenta investigaciones de académicos/as sobre los temas descritos; la segunda, concentra aportes relativos a investigaciones de estudiantes de postgrado. Pensamos que son ellos/as quienes, a través, de su inquietud intelectual, mantendrán una reflexión actualizada por los desafíos del desarrollo en América Latina.

LOS EDITORES

I. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL: UM OLHAR SOBRE UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA AGRICULTURA FAMILIAR

IEDA TERESINHA BAVARESCO MACHADO¹

MAICON DA SILVA²

Y CIDONEA MACHADO DEPONTI³

RESUMO:

A agricultura familiar alcançou grande relevância no cenário brasileiro na primeira década do século XXI. Em meados de 1990, o Brasil passou a reconhecer os agricultores familiares como uma categoria social e política. Este artigo analisou a importância do PRONAF como uma política pública que contribuiu para o fortalecimento da agricultura familiar com enfoque no desenvolvimento territorial rural. Utilizou-se da revisão bibliográfica e de dados secundários sobre políticas públicas obtidos em fontes oficiais. Evidenciou-se o papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural e sua participação nos estados do Brasil, de acordo com o Censo Agropecuário 2017. Concluiu-se que o PRONAF contribuiu para o fortalecimento desta categoria social. No entanto, não solucionou todos os problemas que ainda perduram e necessitam de um olhar atento pelo Estado na construção de políticas públicas eficazes e eficientes. O PRONAF foi necessário, embora não suficiente

1. <https://orcid.org/0009-0001-1240-5086>

2. <https://orcid.org/0000-0003-4899-0894>

3. <http://orcid.org/0000-0001-8833-1450>

para desenvolver territórios. Contudo, as imprecisões e os equívocos dessa política devem servir para reforçar novas políticas e não para extingui-las.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional, Território, Agricultura Familiar, Políticas Públicas, PRONAF.

INTRODUÇÃO

Desde o início do processo de ocupação do território brasileiro a agricultura familiar faz parte da rotina das atividades produtivas do país. Todavia, ao longo de todo o período imperial, e também nos períodos subsequentes, este tipo de agricultura não recebeu praticamente apoio governamental para se desenvolver adequadamente (Mattei, 2014). Dentre os países latino-americanos, foi no Brasil que o conceito Agricultura Familiar mais ganhou força entre os movimentos sociais, nas comunidades científicas e até políticas públicas (Abramovay, Magalhães, & Schröder, 2005). A expressão agricultura familiar não se caracteriza apenas por um setor social e econômico, é uma categoria social e política que representa diversas camadas da população rural que foram marginalizadas na história agrária, e que com a criação deste termo, começaram a ser valorizadas pelas políticas agrícolas e pelos setores de pesquisa.

A partir do reconhecimento formal perante a lei da categoria da agricultura familiar, houve uma associação entre este conceito e a abrangência das políticas públicas direcionadas à agricultura familiar como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A existência de uma linha de crédito foi fundamental para

viabilizar as despesas com insumos, mão de obra, assim como investimentos, contribuindo para o crescimento sustentável da atividade.

Este artigo objetiva, por meio da abordagem teórico-conceitual do desenvolvimento territorial rural, analisar a importância do PRONAF como política pública para a agricultura familiar. Para tanto, utilizou-se de revisão de literatura sobre o tema e da análise de dados secundários sobre a política. O artigo está dividido em 4 seções, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta uma síntese do estado da arte sobre a abordagem do desenvolvimento territorial rural. A segunda parte apresenta uma breve contextualização sobre a trajetória da agricultura familiar. A terceira parte, discute sobre as três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar. E, por fim, a quarta trata do PRONAF, como política de crédito e da sua importância para a agricultura familiar.

1. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL

O desenvolvimento territorial implica processos simultâneos de transformação produtiva e de mudança institucional; reconhecimento de uma diversidade de estratégias de vida das famílias rurais; importância da construção de novas arquiteturas institucionais para o desenvolvimento; e de programas de desenvolvimento territorial rural concebidos como iniciativas de longo prazo. Cada território tem uma construção social única e diferente de outros, com estrutura, instituições e atores distintos (Berdegué, Chistian, & Favareto, 2020). O desenvolvimento territorial apoia-se, antes de tudo, na formação de uma rede de atores trabalhando para a valori-

zação dos atributos de uma certa região. Estas especificidades caracterizam o território e esses atores são os protagonistas dos processos de desenvolvimento dessa região.

Para Berdegué e Favareto (2019), entre 1990 e 2000 ocorreu a construção de uma proposta de desenvolvimento territorial rural, implicando na ruptura com a tradição agrária e intelectual rural que prevalecia, ou seja, surge uma nova ruralidade em que o rural não é o mesmo que o agrícola e que a promoção do desenvolvimento rural deveria basear-se em uma abordagem territorial e não setorial. Os autores consideraram cinco elementos para essa abordagem. O primeiro, define o território como um espaço socialmente constituído com toda a sua estrutura, instituições e atores, indo além da dimensão geográfica. O segundo, é o reconhecimento da diversidade setorial da economia rural, incluindo atividades agrícolas em um sentido amplo. O terceiro elemento, trata-se da valorização do papel dos espaços e das relações rural-urbanas. O quarto, refere-se à centralidade dos atores territoriais como reconhecimento de que cada território é uma construção social única e diferente das demais. Por fim, o quinto elemento a estratégia e o programa de desenvolvimento de cada território incluem a construção de um ator territorial coletivo.

A política do desenvolvimento territorial no meio rural foi implantada, no Brasil, em 2003, por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), integrante de sua estrutura (Alencar, Lunas, & Junior, 2019). A orientação estratégica do Governo Federal para esse período (2004-2007) direciona esforços para a redução da pobreza, o combate à exclusão social e a diminuição das desigualdades sociais e regionais.

Diante da diversidade do Brasil rural, uma política de desenvolvimento territorial não deveria se basear numa única

modalidade de investimentos e sim, no incentivo a empreendimentos inovadores ou na maior capacidade de geração de renda, aderentes aos desafios dos territórios rurais (Favareto, 2010). O território deveria ser visto como algo que está em processo, uma forma-conteúdo, o traço de união entre o passado e o futuro imediato (Etges, 2001).

Na próxima seção será apresentada breve trajetória da agricultura familiar, procurando demonstrar sua importância para o Brasil em contextos de desenvolvimento territorial rural.

2. AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL

Na década de 1990 surgiu a expressão agricultura familiar no vocabulário de gestores de políticas públicas, de pesquisadores e dos movimentos sociais do Brasil (Bacelar & Favareto, 2020). A agricultura familiar, que corresponde a maior parcela da agricultura brasileira, é uma categoria que baseia sua produção e gestão no uso da mão de obra familiar, caracterizando-se pela unidade entre negócio e família. A pequena produção era vista como um conjunto de unidades de subsistência que comercializavam os excedentes da produção e os agricultores familiares eram tratados como produtores de subsistência, pequenos agricultores ou produtores de baixa renda. No entanto, o conceito oficial de agricultura familiar atualmente reúne critérios como tamanho da propriedade, predominância familiar da mão-de-obra, gestão familiar da unidade produtiva e percentual mínimo de renda familiar oriundo da unidade produtiva (BRASIL, 2006). A agricultura familiar brasileira contempla grande diversidade cultural, social e econômica, variando desde o campesinato tradicional até a pequena produção modernizada. No entanto, este segmento

produtivo da agricultura foi negligenciado na formulação de políticas públicas para o setor até o final do século xx.

As características essenciais da agricultura familiar não rompem completamente com as heranças do passado, assim como não se moldam exclusivamente ao espaço, ambiente e às condições atuais do presente. Os conhecimentos, a cultura, a forma de agir, tanto social como economicamente, são aspectos transmitidos de geração para geração e que se colocam em processos de continuidade. Na agricultura familiar a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda, tendo uma relação particular com a terra, seu local de trabalho e moradia. Para regulamentar a Lei nº 11.326/2006, foi instituído o Decreto nº 9.064, de 31 de maio de 2017, que dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) e institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar, sendo o reconhecimento de que havia um segmento que produzia tanto ou mais que as grandes fazendas, ainda que praticamente sem nenhum apoio governamental (Bacelar & Favareto, 2020). Foi somente na metade da década de 1990 que os “pequenos agricultores” se tornaram “público” efetivo das políticas agrícolas, agora denominados “agricultores familiares”. Até este momento não existia nenhuma política com abrangência nacional voltada particularmente a este segmento social (Grisa, 2010).

A agricultura familiar passou a integrar o Censo Agropecuário a partir da edição de 2006, trazendo pela primeira vez, informações sobre a atividade econômica realizada pela agricultura e pelos empreendimentos familiares rurais no país,

assim considerados os que atendem, simultaneamente, aos critérios⁴ definidos pela Lei n° 11.326, de 24 de julho de 2006.

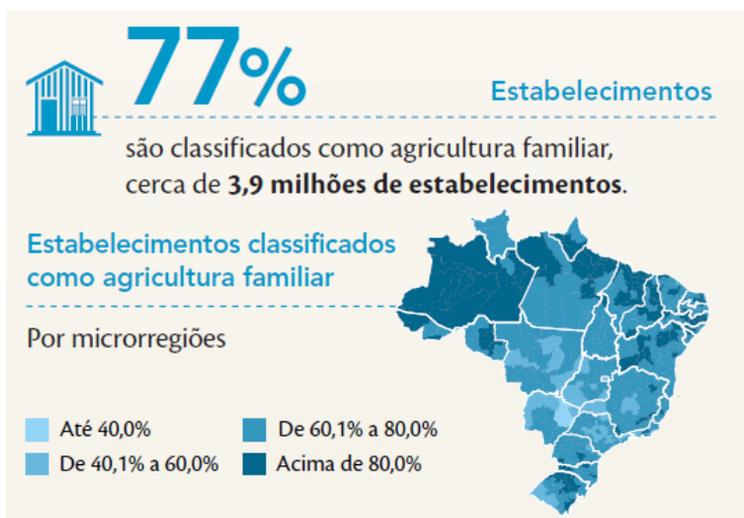
Os dados apontaram a importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar interno, ressaltando a função do rural brasileiro como produtor de alimentos. Essas características passaram a ser mobilizadas pelas representações da agricultura familiar para dar visibilidade a essa categoria social na agenda pública, fomentando e redirecionando debates sobre Desenvolvimento Rural e a construção de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas pautadas pelos movimentos sociais do campo (Matte, Villwock, Silva, Fornazier, & Fossa, 2022). Os resultados divulgados em um amplo conjunto de tabelas e de imagens, permitem conhecer quantos são, onde estão e o que produzem os agricultores e os empreendedores familiares rurais no Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação, atendendo, assim, uma importante demanda por informações quantitativas sobre o tema, até então contemplado apenas em trabalhos acadêmicos e científicos dispersos, realizados com base em dados históricos.

De acordo com o levantamento no Censo Agropecuário de 2017, foram recenseados 5.073.324 estabelecimentos rurais em todo Brasil, abrangendo uma área de mais de 351 milhões de hectares. Os resultados do Censo Agropecuário 2017 apontam que 3,9 milhões dos estabelecimentos agrícolas no país atendiam aos requisitos para serem classificados como agricultura familiar, equivalente a 77% dos estabelecimentos rurais (Figura 1) com destaque para Pernambuco, Ceará, Sergipe, Amazonas

4. A área do estabelecimento ou empreendimento rural não excede quatro módulos fiscais; a mão de obra utilizada nas atividades econômicas desenvolvidas é predominantemente da própria família; a renda familiar é predominantemente originada dessas atividades; e o estabelecimento ou empreendimento é dirigido pela família.

e Paraíba que apresentam a maior concentração. Ainda é possível observar que nas microrregiões das regiões Norte e Nordeste a concentração de estabelecimentos classificados como agricultura familiar é superior a 80%, enquanto que na região Centro-Oeste tem classificação entre 40% a 60% de seus estabelecimentos como agricultura familiar.

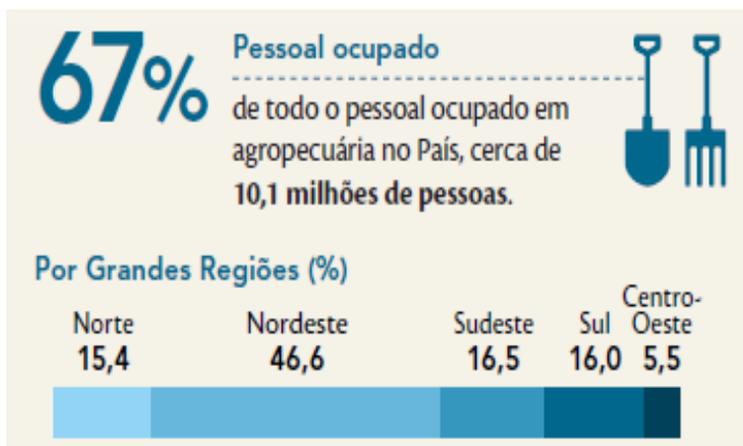
Figura 1 – Estabelecimentos de agricultura familiar



Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017.

No que tange à ocupação de pessoas, a agricultura familiar empregava mais de 10 milhões de pessoas, o que representa 67% do total de pessoas ocupadas na agropecuária (Figura 2). Percebe-se que a região com maior ocupação de pessoas na agricultura familiar é a Nordeste e representa 46,6%, em seguida, a região Norte com 15,4%, em terceiro lugar está a região Sudeste com 16,5 %, seguida pela região Sul com 16,0% e por último, com 5,5% está a região Centro-Oeste.

Figura 2– Pessoal ocupadas na agricultura familiar



Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017.

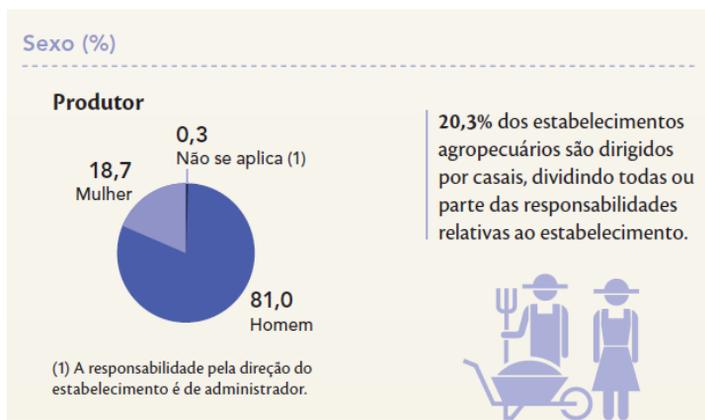
As propriedades rurais, em geral, são administradas por homens, seguindo a tendência do patriarcalismo, o patriarca como autoridade central do grupo familiar assume também o controle da propriedade (Nascimento, 2017). Dessa forma, a condição de acesso da mulher à terra e à liderança dos estabelecimentos tem sido um dos maiores desafios no país, por questões históricas e tradicionais da família patriarcal no campo. A sucessão geracional, nessa condição, pode também ser afetada.

Para Siliprandi (2012), em uma conjuntura de relações desequilibradas de poder, alguns fatores dificultam o acesso aos benefícios sociais e às políticas de apoio à agricultura pelas agricultoras, como a precariedade de informações, a falta de assistência técnica, as restrições de uso e acesso à terra e aos instrumentos de produção, a falta de remuneração e de identificação da mulher como produtora rural, juntamente com as dificuldades de obtenção registro profissional, entre outros. Em contrapartida, dentro desse cenário, esses fatores quase sempre

são apropriados apenas por homens, o que amplia as disparidades presentes nas relações de gênero. Neste contexto, o crédito rural configura-se como um instrumento de desenvolvimento e contribui para a eficiência produtiva, resultando em maiores níveis de rentabilidade e de sustentabilidade (Souza, Santos, & Rebello, 2018).

Assim, quanto ao responsável pelo estabelecimento, a figura 3 expõe sobre o sexo do principal dirigente do estabelecimento rural e os resultados demonstram que 18,7% dos estabelecimentos rurais (equivalente a 946.075 propriedades) são de responsabilidade das mulheres. Ao analisar esse dado no Censo Agropecuário 2006, percebe-se o crescimento de 6% na participação da mulher como a pessoa responsável pelo estabelecimento rural. Essa informação além de ampliar a visibilidade da mulher, contribui para o entendimento das relações de gênero em dinâmicas de produção familiar e conjuntas (Hora, Nobre, & Butto, 2021).

Figura 3 – Sexo do agricultor familiar responsável pelo estabelecimento



Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017.

Quanto à condição do produtor com relação à terra, o Censo Agropecuário 2017 (IBGE, 2017) evidenciou que dos 3,9 milhões de estabelecimentos de agricultores familiares, os proprietários das terras eram 3,2 milhões de produtores, representando 81% dos estabelecimentos familiares e abrangendo 88% das suas áreas. Ainda, outros 219 mil produtores declararam acessar as terras na condição de assentado sem titulação definitiva. Entretanto, outros 466 mil produtores tinham acesso temporário ou precário às terras, seja na modalidade arrendatários (111 mil), parceiros (88 mil) comodatários (183 mil) ou ocupantes (83 mil), dentre os estabelecimentos classificados como familiares ainda constam 5.494 de produtores sem área. A condição legal da terra pode indicar o grau de organização produtiva e implicar em maior ou menor segurança jurídica, acesso à políticas públicas, empréstimos, seguros e garantias.

A região nordeste indica presença significativa de mulheres responsáveis pelo estabelecimento rural sozinhas. É também a região de maior proporção de estabelecimentos dirigidos por mulheres somadas as formas de direção. A região sul é aquela onde mais se identifica a codireção e ainda com forte representação na agricultura familiar.

Quanto ao uso da terra, dos 89 milhões de hectares da agricultura familiar, 48% eram destinados a pastagens, enquanto que a área com matas, florestas ou sistemas agroflorestais ocupavam 31% das áreas, e por fim, as lavouras, que ocupavam 15,5%. Assim, na área de produção agrícola em uma seleção de produtos (tabela 1), mostram que 78,7% do açaí, 69,6% da mandioca, 23,1% do feijão, 48% da banana, e 64,2% do leite de vaca é de responsabilidade da agricultura familiar.

Tabela 1 – Participação da agricultura familiar em alguns produtos selecionados -Brasil

Produto	Produção total	Produção familiar	Participação da agricultura familiar (%)
Arroz em casca (1.000 t)	11.057	1.208	10,9
Feijão (todos os tipos) (1.000 t)	2.215	512	23,1
Milho em grão (1.000 t)	88.100	10.972	12,5
Soja (1.000 t.)	103.156	9.559	9,3
Trigo (1.000 t.)	4.681	862	18,4
Mandioca (1.000 t)	6.559	4.563	69,6
Café em grão (verde) (1.000 t)	2.357	892	37,8
Banana (1.000 t)	4.026	1.954	48,5
Abacaxi (1.000 t)	996	668	67,1
Açaí (1.000 t)	280	221	78,7
Alface (1.000 t)	672	432	64,4
Pimentão (1.000 t)	225	159	70,8
Leite de vaca (milhões de litros)	30.156	19.351	64,2
Ovos (milhões de dúzias)	4.672	579	12,4

Fonte: IBGE Censo Agropecuário 2017.

Esses dados ressaltam a importância da agricultura familiar na produção de alimentos no país, pois é grande geradora de renda e de empregos. Segundo as projeções de produção para a próxima década, o Ministério da Agricultura e Abastecimento (BRASIL, 2021) estima a participação da agricultura familiar em 2030/2031 em diversas atividades. Esses resultados são importantes para acompanhar a potencialidade do setor e indicar direções aos formuladores de políticas de desenvolvimento rural. Nestas projeções a área plantada com lavouras deve passar de 82 milhões de hectares em 2020/21 para 93,3 milhões em 2030/2031, sendo grande parte desse crescimento sobre área de pastagens. Importante salientar que as culturas de soja, de feijão e de milho são as atividades em que a agricultura familiar tem menor participação, nas culturas de café, de leite e de frutas são mais marcantes e as lavouras de fumo e de mandioca, são essencialmente atividades de predominância familiar (BRASIL, 2021).

Essas características passaram a ser mobilizadas pelas representações da agricultura familiar para dar visibilidade a essa categoria social na agenda pública, fomentando e redirecionando debates sobre Desenvolvimento Rural e a construção de políticas públicas voltadas ao atendimento das demandas pautadas pelos movimentos sociais do campo (Matte, Villwock, Silva, Fornazier, & Fossa, 2022)

A seguir, serão apresentadas as três gerações de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil.

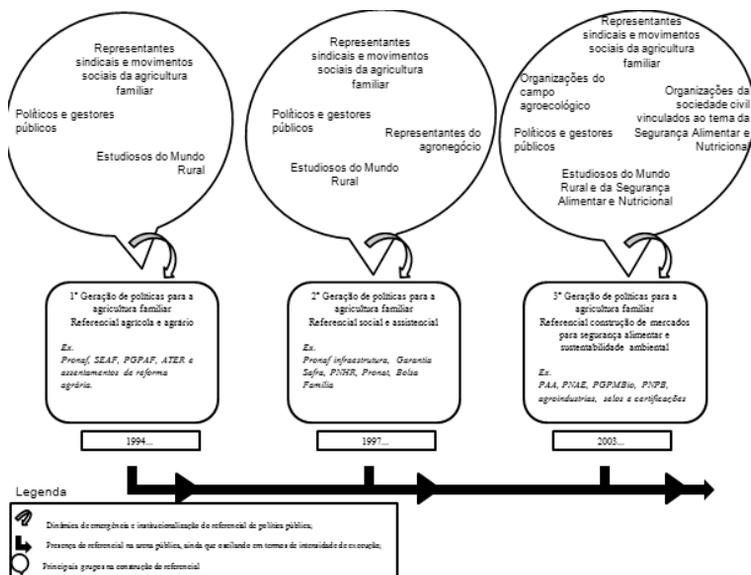
3. TRÊS GERAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

No Brasil, de acordo com Grisa e Schneider (2015), em diferentes contextos e períodos, surgiram as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, apresentadas em três gerações e referenciais de política pública, conforme pode ser observado na figura 4, sendo: a primeira geração, com foco no viés agrícola e agrário, por meio da modernização tecnológica da agricultura na década de 1960; a segunda, possui um direcionamento para as políticas sociais e assistenciais, voltadas para o combate à pobreza rural; e a terceira, orientada pela construção de mercados para a segurança alimentar, nutricional e sustentabilidade, com destaque a agroecologia, entidades da agricultura familiar, gestores públicos e estudiosos da agricultura familiar, segurança e abastecimento alimentar.

A participação destes atores e novas ideias provocaram certo redirecionamento das políticas para a construção de mercados vinculados à segurança alimentar e à sustentabilidade, sem deixar de ser igualmente importante a atuação destes atores para a afirmação política da categoria social e edificação das demais políticas públicas citadas (Grisa &

Schneider, 2015). Este conjunto de políticas públicas específicas para o público da agricultura familiar no Brasil é um fenômeno relativamente novo, e são constantemente objeto de estudo dos pesquisadores de diversas áreas do conhecimento, sobretudo àquelas relacionadas com o desenvolvimento rural.

Figura 4: Três gerações de políticas públicas para agricultura familiar



Fonte: Grisa e Schneider (2015, p. 32)

Em função do contexto pós-pandêmico, poderia ocorrer o lançamento de uma quarta geração de políticas públicas com base na inclusão produtiva, na redução dos efeitos das mudanças climáticas, na redução da fome, etc. Esta nova geração implicaria em qualificar as ações a partir da crítica destacada pela literatura das políticas públicas.

A primeira delas seria quanto aos resultados da política, pois o Brasil é um país de extensão continental, assim as políticas não foram homogêneas apresentando diferença no impacto em termos de cobertura, ou seja, no sentido de determinadas regiões serem consideradas mais favorecidas do que outras. A segunda quanto ao grau organizacional não homogêneo, ou seja, houve diferentes organizações na mobilização dos atores, o que diferencia e modifica cada situação. A terceira seria quanto ao grau de efetividade social, ou seja, o quanto ela deu de resultado também é diferenciado por região, porque depende dos atores territoriais. Existe também, um gap entre a própria política, ou programa, ou o projeto construído com base teórica, conceitual, e aquilo que foi implementado, existe muitas vezes um divórcio entre essas duas questões. Então, no momento que se avançou muito teoricamente, incluindo a questão do próprio território, na prática há dificuldade desses atores que estão no território, receberem mediadores de fora do território, dessa forma na prática elas não são tão efetivas como teoricamente. Uma quarta crítica seria a necessidade de considerar as relações de poder, ou seja, existem diferentes atores e organizações e a mobilização desses atores se diferencia em cada situação, e também o grau de efetividade social, ou seja, o quanto ela deu de resultado também é diferenciado por região, porque depende dos atores territoriais.

Uma outra questão seria ter mais flexibilidade e criatividade de nos dispositivos de intervenção, ou seja, os processos de mediação no rural poderiam ser mais criativos. As relações rural-urbano, embora tenham avançado, ainda apresentam momentos de antagonismo, ou seja, como se houvesse uma dicotomia entre rural e urbano, tendo o rural ainda como atrasado e o urbano como moderno, algo que deveria ter sido

superado. Outro aspecto ainda seria a inter-relação entre as secretarias dentro do próprio governo e entre as escalas, ou seja local, municipal, estadual, federal. Por fim, a possibilidade de inclusão dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), são 169 metas, 17 objetivos e, em torno de, 32 diretamente vinculados ao rural, então há um grande espaço para consideração dos ODS na implementação das políticas.

A próxima seção, trata do PRONAF e sua importância para a agricultura familiar.

4. O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF

Desde 1995, o governo brasileiro, em cooperação com diversas organizações sociais e sindicais, desenvolve uma abrangente agenda de políticas voltada aos agricultores familiares. O PRONAF é uma delas, tendo como eixo central os créditos subsidiados. Este programa objetiva promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar, o fortalecimento das atividades realizadas pelos produtores familiares, a redução das desigualdades sociais, o aumento da capacidade produtiva e a redução dos custos de produção, visando à elevação da renda da família produtora rural, à profissionalização, à valorização dos agricultores familiares e à modernização do sistema produtivo, agregando assim valor ao produto e à propriedade (Monteiro & Lemos, 2019).

A criação do PRONAF deu-se em um período em que o país passava por sérias dificuldades no acesso ao crédito. Os agricultores, principalmente os familiares, estavam sem estímulo para permanecer no campo, porque não existia política pública para a categoria e, também, pela falta de crédito

na primeira metade dos anos 1990, pois o único disponível tinha um custo muito elevado (Guanziroli, 2007). O PRONAF surge como uma resposta do Estado, tendo como principal finalidade fornecer crédito agrícola aos agricultores familiares (Schneider, Cazella, & Mattei, 2004).

A partir do PRONAF foi possível consolidar olhares e atenção dos governos para a agricultura familiar, passando a reivindicar e a disputar uma fatia dos escassos recursos públicos e apoiar financiamentos agrícolas. A agricultura familiar emerge, se firmando como ator e protagonista em termos sociais, políticos e econômicos, considerados relevantes no cenário do desenvolvimento da agricultura brasileira. Antes da criação do PRONAF, o crédito rural aos agricultores dos pequenos estabelecimentos de produção estava limitado devido à resistência dos agentes financeiros em financiar o setor. Esses agricultores, na visão do segmento bancário, não ofereciam garantias consistentes para suportar os custos dos financiamentos, além da inexistência ou escassez na oferta de recursos públicos (Toledo & Zonin, 2021).

A existência de políticas públicas voltadas para a população rural sempre esteve fortemente relacionada com a capacidade desses grupos sociais de se constituírem em movimentos, criarem organizações para apresentar suas demandas, adquirir legitimidade junto à sociedade e ao Estado, e, portanto, de incidir sobre a agenda pública (Siliprandi & Cintrão, 2011).

Segundo Grisa e Schneider (2015) após a institucionalização do PRONAF, as próprias organizações da agricultura familiar começaram a pautar a necessidade de o PRONAF atender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação de grupos e de linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social.

O programa passou por inúmeras mudanças e aperfeiçoamentos desde o início da sua elaboração e institucionalização nos anos de 1995 e 1996, mas mantém como eixo de atuação principal a concessão de crédito rural subsidiado a agricultura familiar. Como política pública já beneficiou milhares de famílias contribuindo para promover o desenvolvimento rural sustentável, através da geração de renda e de emprego nas cinco regiões do Brasil (Gazolla & Schneider, 2013). Ainda, se constitui na principal política agrícola para a agricultura familiar em números de beneficiários, capilaridade nacional e recursos aplicados e, tem contado com montante crescentes de recursos disponibilizados.

O PRONAF é muito importante para manter o produtor familiar no campo, pois o financiamento provido por este programa apresenta baixas taxas de juros permitindo ao agricultor familiar, beneficiar-se em compras de utensílios agrícolas destinados a produção (Malysz & Chies, 2012). Os dados do Banco Central do Brasil de 2019 apresentados no Quadro 1, demonstram que o PRONAF teve aumento de recursos aplicados via contratos maiores e que se destinam para custeio agrícola, investimento agrícola e pecuário. No investimento pecuário o recurso é usado para compra de animais, melhorias da unidade de produção, compra de equipamentos como ordenhadeiras. Já o custeio pecuário é destinado basicamente para a cria e a engorda de animais, sobretudo bovino. O investimento agrícola tem como principal destino a compra de máquinas como tratores e equipamentos usados no plantio e no preparo da terra. Por fim, o custeio agrícola, finalidade com maior volume de recurso é destinado para cobrir as despesas do ciclo produtivo da lavoura, como por exemplo sementes e insumos agrícolas.

Quadro 1 – Recursos aplicados, número de contratos e valor médio dos contratos do PRONAF, anos de 1996 a 2018 (valores constantes de 2018 em reais).

Ano	Recursos aplicados	Número de contratos PRONAF	Valor médio dos contratos PRONAF
1996	2.458.711.671	332.828	7.387
1997	7.941.340.505	496.550	15.993
1998	8.471.335.389	709.906	11.933
1999	7.451.977.323	791.677	9.413
2000	6.874.077.299	834.049	8.242
2001	5.132.990.681	463.229	11.081
2002	6.150.054.537	862.962	7.127
2003	7.568.515.060	1.003.837	7.540
2004	9.613.103.942	1.045.713	9.193
2005	11.959.518.163	2.208.198	5.416
2006	14.561.463.376	2.551.497	5.707
2007	13.773.955.241	1.923.317	7.162
2008	15.063.481.585	1.550.749	9.714
2009	19.160.534.933	1.704.947	11.238
2010	19.393.563.605	1.585.486	12.232
2011	19.832.424.570	1.539.901	12.879
2012	22.409.044.716	1.794.422	12.488
2013	26.449.039.232	1.988.524	13.301
2014	31.063.599.551	1.818.298	17.084
2015	25.600.749.857	1.697.658	15.080
2016	23.736.878.763	1.617.604	14.674
2017	22.536.769.540	1.166.429	19.321

Fonte: BCB (2019) com base em WESZ JUNIOR (2021)⁵.

Na criação do PRONAF, destacaram-se os membros os membros de organização de agricultores (sindicatos, federações,

5. WESZ JUNIOR, Valdemar João. O PRONAF pós-2014: intensificando a sua seletividade? *Revista Grifos*, v.30, n.51, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5353>

movimentos sociais), militantes da agricultura familiar com participação de diversas organizações, universidades, atores locais, órgãos governamentais relacionados ao tema da agricultura familiar e organismos internacionais de combate à fome e de apoio à segurança alimentar (Casado, 2014).

Segundo Grisa e Schneider (2015) após a institucionalização do PRONAF, as próprias organizações da agricultura familiar começaram a pautar a necessidade do PRONAF atender a diversidade socioeconômica da agricultura familiar, culminando na criação de grupos e de linhas direcionadas aos agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade social. Outras políticas diferenciadas para agricultura familiar foram estabelecidas, visando garantir renda aos agricultores das regiões que sofrem com a perda de safra por motivos de seca ou excesso de chuva, garantir subsídio financeiro para a aquisição de materiais para a construção ou ampliação da sua unidade habitacional.

Para Abramovay (2003), pode-se dizer que o PRONAF é uma das mais importantes políticas brasileiras de combate à pobreza, cujo objetivo principal é interferir na matriz de distribuição de renda para ampliar o acesso ao crédito para as populações menos favorecidas. As fontes de recursos do PRONAF são do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos Fundos Constitucionais de Desenvolvimento – Fundos Constitucionais do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO), do BNDES, do Orçamento Geral da União (OGU) e de recursos dos próprios estados. As modalidades de crédito e as condições estão definidas dentro do Manual de Crédito Rural (MCR), sendo as principais: PRONAF Custeio, PRONAF Mais Alimentos, PRONAF Agroindústria, PRONAF Agroecologia, PRONAF Eco, PRONAF Floresta, PRONAF Semiárido, PRONAF Mulher e PRONAF Jovem.

Os financiamentos de crédito rural na agricultura familiar devem-se à capacidade desse segmento social em atender requisitos sociais, culturais e ambientais, além da obtenção de resultados econômicos favoráveis numa perspectiva temporal que inclua as atuais e as futuras gerações. Dessa forma, contribuindo para o desenvolvimento das economias locais, em especial os municípios com grande demanda por estes créditos que, por serem de ampla liquidez, favorecem as movimentações de suas atividades econômicas (Silva, 2012). O programa financia atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares e beneficiários do Programa, havendo várias modalidades de financiamento, tanto para o custeio da produção quanto para projetos de investimento e para agregação de renda à produção rural. Essa política pública concede financiamento rural com as menores taxas de juros para tal modalidade. Ressalta-se também que o programa exibe as menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito. O programa possui as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais, além das menores taxas de inadimplência entre os sistemas de crédito do país.

Como apoio e canal de comunicação entre Estado e agricultores, está o extensionista rural, como um ator fundamental na consolidação das políticas públicas. Este papel, longe de ser o único papel destes profissionais, não descaracteriza a sua importância frente aos projetos de desenvolvimento rural conduzidos no Brasil desde os anos 1950. Os programas de apoio à comercialização e à agroindustrialização também são fundamentais para garantir boas condições de vida para os agricultores, não mais dentro da propriedade como o PRONAF, mas fora dela, ou seja, fora da porteira. Dentre as políticas que contribuíram para o fortalecimento e melhores ingressos

econômicos para a agricultura familiar destaca-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Ambas as políticas, atualmente, garantem as compras mínimas de 30% da produção de agricultores familiares, impulsionando e valorizando, também, a produção agrícola de forma sustentável (Pasqualotto, Kaufmann, & Wizniewsky, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procurou-se analisar a importância do PRONAF como uma política pública que contribuiu para o fortalecimento da agricultura familiar com enfoque no desenvolvimento territorial rural.

Com o reconhecimento da agricultura familiar, foram definidas políticas públicas específicas para o fomento da atividade rural, como o caso do PRONAF, que é hoje o principal financiador deste segmento, oferecendo diversas modalidades de crédito para atender as diferentes regiões do Brasil e suas peculiaridades. Embora este Programa não seja uma Política de Desenvolvimento Territorial Rural, constituindo-se em um programa de crédito de custeio e de investimento. Tal programa contribuiu parcialmente com o acesso a diferentes públicos (atores territoriais) à política, tais como jovens, mulheres, agroecologistas, feirantes, populações tradicionais, etc. Dessa forma, permitiu, mesmo que de forma ainda tímida a valorização das relações rural-urbano, a ampliação do número de contratos e do valor dos contratos ao longo dos anos e do número de agricultores beneficiados.

O PRONAF é a maior fonte de recursos para financiar a agricultura familiar e poderia ter sido aperfeiçoado, de forma

a adequar-se às necessidades que envolvem a realidade da agricultura familiar em aspectos relacionados aos juros, aos prazos e às exigências burocráticas. Estes aspectos aliados à priorização no financiamento de atividades econômica, social e ambientalmente sustentáveis, são essenciais para que o PRONAF promova o desenvolvimento territorial rural pautado no território e na inclusão social.

Enfim, a agricultura familiar enfrenta diversos desafios como o acesso ao crédito, a ocupação do seu espaço territorial frente ao agronegócio e a dificuldade de manter os jovens no campo. Estes são temas importantes que necessitam atenção urgente dos atores envolvidos com a atividade, desenvolvendo políticas públicas que visem criar condições para continuar produzindo com sustentabilidade. De acordo com as projeções do MAPA até 2031 haverá um grande crescimento da agricultura familiar no país chegando a 93 milhões de hectares. Assim, a agricultura familiar seguirá como responsável pela garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira.

Como um dos maiores desafios do PRONAF destaca-se a necessidade de construção de um ator coletivo territorial, as novas estratégias de desenvolvimento rural precisam dotar de capacidade, de poder e de recursos para que esses atores levem adiante um programa de desenvolvimento mesmo após a retirada dos mediadores. A construção de um projeto territorial é muito mais do que uma política territorial ou setorial, ele afeta diversas dimensões da realidade e implica acionar esse ator coletivo territorial. Esse ator irá se formar a partir da coalizão de atores, mas na prática a coalizão de atores não é uma situação simples, é muito difícil de se conquistar esta situação. Ainda há o desafio da aproximação e/ou da troca de experiências sobre políticas de desenvolvimento territorial entre os países da América Latina, tem-se muito a aprender

uns com os outros. Contudo, tem-se investido muito pouco nesse sentido.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R., MAGALHÃES, R., & SCHRÖDER, M. (2005). Agricultura Familiar entre o setor e o território. São Paulo: FIPE/RIMISP.
- ABRAMOVAY, R. (2003). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. In. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre, Ed UFRGS.
- ALENCAR, I.P.V., LUNAS, D.A.L., & JUNIOR, H. M. C. (2019). O conceito de território e a política de desenvolvimento territorial rural no Brasil. *Revista Territorial*, v. 8, n. 1, p. 73-83, 2019. Recuperado de <https://www.revista.ueg.br/index.php/territorial/article/view/10461>
- BACELAR, T. & FAVARETO, A. (2020). O papel da agricultura familiar para um novo desenvolvimento regional nordeste – uma homenagem a Celso Furtado. *Rev. Econ. NE*, Fortaleza, v. 51, suplemento especial, p. 9-29. Recuperado de <<https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1261>>
- BERDEGUÉ, J.; CHRISTIAN, C. & FAVARETO, A. (2020). Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina: ¿qué nos muestra la experiencia? 1a ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Teseo.
- BERDEGUÉ, J. A.; FAVARETO, A. (2019). Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. 2030 - *Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe*, No. 32. Santiago de Chile. FAO.
- BRASIL, LEI 11.326, DE 24 DE JULHO DE 2006 (2006). *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da*

- Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Diário Oficial da União.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO – MAPA (2021) *Brasil Projeções do Agronegócio 2020/2021 a 2030/2031*. Brasília.
- CASADO, D. D. (2014). Atores e redes no processo de formulação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). *Sociologias Plurais – Revista Discente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Paraná*. v. 2.
- ETGES, V. E. (2001). A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário; SILVEIRA, Rogério. *Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- GAZOLLA, M. & SCHNEIDER, S. (2013). Qual «fortalecimento» da agricultura familiar? uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, v. 51, n. 1, p. 45-68.
- GRISA, C. (2010). As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. *As políticas públicas para agricultura familiar do Brasil*. V.1, n.2, p.83-109, janeiro-abril e maio-agosto. Recuperado de <https://www.researchgate.net/publication/285887253_As_Políticas_Publicas_para_a_Agricultura_Familiar_no_Brasil_um_Ensaio_a_Partir_da_Abordagem_Cognitiva >
- GRISA, C. & SCHNEIDER, S. (Org.) (2015). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS.
- GUANZIROLI, C. E. (2007). PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *RER – Revista de Economia Rural*, Rio de Janeiro, v. 45, n.2, p. 301-328.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2017). *Censo Agropecuário. Resultados definitivos*. Recu-

- perado de <https://censos.ibge.gov.br/agro/2017/resultados-censo-agro-2017.html>
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (2021). *Brasil Projeções do Agronegócio 2020/2021 a 2030/2031*. Brasília.
- MALYSZ, P. A., & CHIES, C. (2012). A importância do Pronaf na permanência do agricultor familiar no campo. *XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária*. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia. Recuperado de http://www.lagea.ig.ufu.br/xxienga/anais_enga_2012/eixos/1395_1.pdf.
- MATTE, A., VILLWOCK, A.P.S., FORNAZIER, A., SILVA, D.W., & FOSSA J.L. (2022). Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural: cenários contemporâneos e questões em debate. *Revista Grifos – Unochapecó*, Edição Vol. 31, Núm. 57.
- MATTEI, L. (2014). O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural contemporâneo. *Revista de Economia*. NE, Fortaleza, v. 45, p. 71-79.
- MONTEIRO, A.P., & LEMOS J.J.S. (2019). Desigualdades na distribuição dos recursos do Pronaf entre as regiões brasileiras. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXVIII – N^o1 – Jan/Fev/Mar.
- NASCIMENTO, V.F. (2017). Patriarcado rural: Permanência e alterações da ordem patriarcal no meio rural. In: *ENCONTRO NACIONAL GPECT, 4., FÓRUM ESTADO, CAPITAL, TRABALHO*, 5., 2017, São Cristóvão. Anais eletrônicos [...]. São Cristóvão: Universidade Federal de Sergipe. Recuperado de <https://engpect.files.wordpress.com/2017/10/gt3-03-patriarcado-rural.pdf>
- HORA, K., NOBRE, M., & BUTTO, A. (2017). As mulheres no Censo Agropecuário 2017. *Friedrich-Ebert-Stiftung(FES) Brasil*.

- PASQUALOTTO, N., KAUFMANN, M.P. & WIZNIEWSKY, J.G. (2019). *Agricultura familiar e desenvolvimento rural sustentável*. (1. ed.) Santa Maria: UFSM, NTE.
- SCHNEIDER, S., CAZZELLA, A. A., & MATTEI, L. (2004). Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: Schneider, S., Silva, M. C. & Marques, P. E. M. (Orgs.). *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, p. 21-49.
- SILIPRANDI, E. (2012). A alimentação como um tema político das mulheres. *Ariús*, v. 18, n.1, jan./jun.
- SILIPRANDI, E., & CINTÃO, R. (2011). As mulheres agricultoras no programa de aquisição de alimentos (PAA). *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas, 18:12-32. Doi: <https://doi.org/10.20396/san.v18i2.8634675>
- SILVA, S.P. (2012). Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. *IPEA*, Brasília Jan.
- SOUZA, C. C. M., SANTOS, M. A. S., & REBELLO, F. K. (2018). Espacialização e concentração das aplicações de crédito rural no Brasil entre 2007 e 2017. *Agrarian Academy*. Centro Científico Conhecer – Goiânia, v. 5, n. 10, p. 82–92. Recuperado de <https://www.conhecer.org.br/Agrarian%20Academy/2018B/espacializacao.pdf>
- TOLEDO, E. N. B., & ZONIN, V.J. (2021). O PRONAF: um vetor tendencial à concentração e seleção produtiva na agricultura familiar. *Revista Grifos*, v. 30, n. 51, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22295/grifos.v30i51.5371>

II. LOS DESAFÍOS DE LA BIOECONOMÍA COMO PROPUESTA DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. UN ANÁLISIS COMPARATIVO.

MARÍA EUGENIA CASTELAO CARUANA⁶

JÉSICA SARMIENTO⁷

RESUMEN:

Impulsada por tendencias internacionales, la bioeconomía ha tomado relevancia en la literatura académica y en la agenda política de distintos países como alternativa para promover el desarrollo y cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas. En América Latina, en particular, la bioeconomía propone lineamientos de desarrollo económico basados en la alta disponibilidad de recursos biológicos y su transformación mediante la aplicación de técnicas de biotecnología. Sin embargo, persisten interrogantes en torno al alcance de este término y sus implicancias para la sostenibilidad ambiental, el desarrollo territorial y la diversificación de la estructura productiva de los países de la región. Desde un enfoque centrado en la literatura evolutiva y neoschumpeteriana, este estudio analiza los lineamientos de política pública que se derivan de la definición y alcance que los

6. <https://orcid.org/0000-0003-0181-9862>

7. <https://orcid.org/0000-0002-5459-1702>

gobiernos nacionales de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay asignan a la bioeconomía.

Palabras claves: bioeconomía, desarrollo sostenible, recursos naturales, biotecnología

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas se han profundizado los desafíos económicos, sociales y políticos a nivel global asociados al cambio climático, la seguridad energética y la demanda de alimentos, fibras y otros recursos naturales (RRNN). En el marco de estas tendencias, la Bioeconomía se ha instalado en la literatura académica y la agenda política de diversos países (Befort, 2020) y organismos internacionales como una alternativa para impulsar el desarrollo sostenible y cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Henry et al., 2019). En América Latina (AL), la Bioeconomía se presenta como un paraguas interdisciplinar para impulsar un desarrollo socioeconómico sostenible a través del uso eficiente de la biodiversidad local y la adopción de tendencias tecnológicas y económicas globales que permitirían a los países mejorar su dinamismo tecnológico y su inserción internacional.

La expresión Bioeconomía tiene diferentes aristas (Vivien et al., 2019). Distintos autores han analizado el alcance y las implicancias que adquiere la Bioeconomía en los espacios públicos de países desarrollados como Canadá, Alemania, Estados Unidos y Suecia (Meyer, 2017; Staffas et al., 2013; McCormick & Kauto, 2013). Otros autores se han centrado en analizar los puntos de encuentro entre los términos Bioe-

conomía, Economía verde y Economía circular y el papel que estos otorgan a la sustentabilidad (Dietz et al., 2018; D’Amato et al., 2017) así como la articulación entre la Bioeconomía y la biotecnología (Befort, 2020). Sin embargo, a pesar de la importancia de AL como proveedora global de biomasa bajo la forma de productos primarios, los documentos académicos que analizan las implicancias de la Bioeconomía en los países de la región, desde un enfoque comparativo y crítico, son escasos (Sasson & Malpica, 2017; Delvenne, 2017).

Este trabajo avanza sobre esta área de vacancia interrogándose sobre las propuestas de política que derivan, de la forma en que los países de AL entienden la Bioeconomía. A continuación, se presenta el marco teórico de este estudio y la metodología de trabajo aplicada para el análisis de este término en seis países de la región. En la siguiente sección, se presenta su evolución y las distintas visiones internacionales sobre la Bioeconomía. Seguidamente, se analizan distintas dimensiones de este concepto que permiten comprender su alcance e implicancias en materia de desarrollo en AL. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

2. MARCO DE ANÁLISIS

2.1 Trayectoria y visiones de la Bioeconomía

El término Bioeconomía fue utilizado inicialmente por Nicholas Georgescu-Roegen (1975, 1977) para destacar el origen biológico del proceso económico y los desafíos que enfrenta la humanidad para continuar un sendero de crecimiento económico con RRNN accesibles limitados, distribuidos de manera desigual en el espacio geográfico y apropiados de

forma inequitativa. El autor propuso incorporar al sistema económico las restricciones que impone el sostenimiento del capital natural a partir de una visión más realista y completa de la economía, donde la disponibilidad de materia y energía en la tierra presidan las decisiones económicas. En su programa Bioeconómico, Georgescu-Roegen planteaba la necesidad de compatibilizar el consumo y modo de producción del mundo desarrollado con la sustentabilidad ambiental y la inclusión de la población excluida del acceso y uso de los RRNN.

A partir de los años 90, con la consolidación de la biotecnología⁸ moderna, la Bioeconomía toma relevancia en un contexto mundial signado por la búsqueda de mayor crecimiento económico y competitividad. En la década del 2000, EE. UU. acuña este término para hacer referencia a una estrategia productiva emergente basada en el desarrollo y aplicación de la biotecnología moderna (Biomass Research and Development Board, 2001). En la actualidad, la Bioeconomía es entendida como una actividad económica que puede contribuir al bienestar de la población y al predominio tecnológico y comercial de la economía norteamericana a nivel global (The White House, 2012). Por su parte, la Comisión Europea (2007) comenzó a usar el término Bioeconomía Basada en el Conocimiento (*Knowledge-based Bioeconomy*) para denominar la transformación de los conocimientos provenientes de las ciencias de la vida en productos nuevos, sustentables, eco-

8. La biotecnología abarca tecnologías y métodos de investigación que involucran el uso integrado de la bioquímica, la microbiología o las ciencias de la ingeniería (química y genética) en el estudio de los agentes biológicos y sus partes. La biotecnología tradicional utiliza organismos biológicos, sin alterar su material genético. Mientras que la biotecnología moderna aplica las ingenierías genética y química para modificar el material genético de los organismos biológicos en un entorno controlado.

eficientes y competitivos, incorporando la idea de que estos procesos, además, debían producir más con menos (Sasson & Malpica, 2018). Se presenta como un programa político que busca también mejorar la competitividad de las economías europeas frente a la vulnerabilidad que representa su dependencia productiva y energética de los recursos fósiles, especialmente externos (Ramcilovic-Suominen & Pülzl, 2018).

La primera definición formal y moderna de la Bioeconomía fue elaborada en 2006 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) al referirse a “...el conjunto de operaciones económicas de una sociedad que utiliza el valor latente en los productos y procesos biológicos para conseguir nuevo crecimiento” (OCDE, 2006:3). Esta definición incorpora tres elementos centrales: recursos biológicos,⁹ conocimiento biotecnológico (tradicional y moderno), y transversalidad científica y tecnológica. Las visiones de la Bioeconomía se encuentran fragmentadas entre varios campos de la ciencia, pero aquellas predominantes coinciden en que el foco de análisis ya no se encuentra en los límites al crecimiento que impone la sustentabilidad ambiental sino en las nuevas oportunidades económicas que surgen de la interacción de estos tres elementos. Se distinguen tres grandes visiones de la Bioeconomía a nivel global que combinan distintas perspectivas sobre el desarrollo económico, las trayectorias técnicas y los imaginarios sociales en la relación con la naturaleza: la visión biotecnológica, la biobasada y la bioecológica (Bugge et al., 2016; Vivien et al., 2019).

La visión biotecnológica refleja la difusión de un nuevo paradigma tecno-económico basado en el desarrollo de la

9. Los términos biomasa y recursos biológicos son, por lo general, utilizados de manera indistinta en los documentos analizados y, también, a lo largo de este documento.

biotecnología y la industrialización -y mercantilización- de nuevas esferas de la vida (Befort, 2020). Esta visión supone la elaboración de soluciones tecnológicas para paliar la escasez de recursos biológicos y la concentración espacial de la producción en regiones globalmente conectadas, con inversiones en I+D de alta calidad y especializadas en sectores como la salud, alimentación y farmacia (Pittaluga, 2018).

La visión biobasada de la Bioeconomía, por otro lado, propone el desarrollo de nuevos conocimientos y productos aplicados, especialmente, al mejoramiento y conversión de la biomasa en sectores como la agricultura, pesca, silvicultura y bioenergía, la integración del sector primario e industrial y la construcción de cadenas de valor en torno a estos bienes y recursos (Vivien et al., 2019). En este marco, toman relevancia los sectores económicos que producen o transforman biomasa y las actividades de I+D+i -además de la biotecnología- relacionadas con estos recursos y actividades productivas. Esta visión supone que los incentivos de mercado son suficientes para promover un uso eficiente e intensivo de la biomasa y que esto, a su vez, es suficiente para implementar prácticas sustentables.

Por último, la visión bioecológica de la Bioeconomía plantea que la creación de valor se observa en los procesos ecológicos que optimizan el uso de la energía y los nutrientes, promueven la biodiversidad y la reutilización y reciclado, y evitan los monocultivos y la degradación del suelo (Bugge et al., 2016; Meyer, 2017). Esta visión prioriza la sustentabilidad por sobre el crecimiento económico y otorga especial importancia a la reutilización y el reciclado de los recursos y su transformación en energía al final de su vida útil. Este enfoque se articula con la Economía Circular y varias actividades de I+D+i para el desarrollo de técnicas que favorezcan la implementación

de estos principios y potencien las capacidades productivas y tecnológicas disponibles en cada territorio.

Las dos primeras visiones valorizan el papel de la tecnología y la I+D+i en los sistemas globalizados enfatizando, en el primer caso, la aplicación potencial de la biotecnología moderna y, en el segundo caso, la transformación de la biomasa. Además, tanto la visión bio-tecnológica como la biobasada comparten el objetivo de preservar el paradigma de producción con una estrategia de sustitución «drop-in»¹⁰ (Befort, 2020). La tercera visión, por el contrario, destaca el potencial de los sistemas circulares concentrados a nivel territorial, donde el crecimiento económico es claramente secundario a los problemas de sostenibilidad (Pittaluga, 2018). No obstante, un nodo de tensión común a los tres enfoques es la centralidad de la tecnología en relación con la sustentabilidad y la mercantilización de los recursos biológicos. Con distintos criterios e intensidad, estos enfoques reconocen que la Bioeconomía representa un avance del sistema económico sobre la biodiversidad y que esto plantea desafíos éticos, morales y sociales aun irresueltos.

Estos enfoques entienden a la Bioeconomía como un marco de referencia que orienta el diseño e implementación de las políticas públicas necesarias para alcanzar un sendero de desarrollo basado en la innovación y la descarbonización de la economía (Henry et al., 2019). No obstante, para diversos autores, la Bioeconomía es una visión, un proyecto político que aspira a transformar la sociedad, una narrativa del crecimiento económico y la competitividad basada en principios neoliberales (Birch, 2006; Sodano, 2013). Asentada en las

10. Refiere al reemplazo de moléculas basadas en recursos fósiles con exactamente la misma molécula, pero bio-basada.

trayectorias tecnológicas e instituciones sociales existentes en cada país, la Bioeconomía se propone moldear el imaginario social de las capacidades colectivas que, a su vez, condiciona las posibles acciones futuras (Delvenne, 2017). Se trataría de un marco interpretativo de la realidad, una visión articulada de lo que es y debería ser la buena sociedad, el papel de los bienes comunes y las formas en que deberían relacionarse los individuos entre sí, con la naturaleza y con la sociedad (Pavone, 2012), dando lugar a nuevas formas de acumulación del capital (Sodano, 2013).

2.2 Enfoque teórico

La literatura evolucionista y neo-schumpeteriana coincide en la necesidad de que los países de ALC modifiquen la estructura productiva de sus economías para reducir las diferencias de productividad en su interior y en relación con los países más desarrollados, compatibilizando los objetivos de crecimiento con la inclusión social y la sostenibilidad ambiental (Pérez, 2012; Sánchez, 2019). Los sectores con capacidad para motorizar este proceso combinan la eficiencia keynesiana o de crecimiento -elevada elasticidad ingreso de la demanda interna o externa- con la eficiencia schumpeteriana o productiva -con capacidad innovadora y de difusión del cambio tecnológico hacia el conjunto de la estructura productiva- (Cimoli et al., 2010). El dinamismo de la demanda es clave para que la innovación en estos sectores impacte en el incremento del empleo, el producto y la productividad de la economía y no quede acotado a un sector o entramado productivo (Barletta et al., 2012). Este proceso de cambio puede ocurrir mediante el aumento de la calidad y la variedad de productos en los

sectores de actividad existentes (diversificación relacionada) en el corto plazo o la creación de nuevas industrias en el largo plazo (diversificación no relacionada). Esta propuesta refleja que los procesos de diversificación ocurren de manera más eficiente entre sectores relacionados (con cierta proximidad en su base de conocimiento) por lo que es de esperar que el crecimiento de los países, en el corto y mediano plazo, esté condicionado por las capacidades productivas y tecnológicas existentes (Saviotti & Frenken, 2008).

Las tendencias globales que vienen configurando el comercio y la política internacional desde hace, al menos, dos décadas, podrían representar una oportunidad para que los países de ALC, con abundantes recursos naturales (RRNN), profundicen su desarrollo. Este enfoque plantea que su disponibilidad y las capacidades acumuladas en torno a su transformación podrían ser la base para la construcción de nuevas capacidades tecnológicas que complejicen el perfil de las exportaciones (diversificación relacionada) y, paulatinamente, creen nuevas trayectorias tecnológicas basadas en las ciencias de los materiales y de la vida (diversificación no relacionada) (Pérez, 2012; Katz, 2020). De esta forma, las industrias basadas en RRNN -como lo son aquellas asociadas a la Bioeconomía- promoverían espacios de aprendizaje e innovación que impulsen cambios en la organización de la producción, la difusión de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevas redes de conocimiento (Andersen et al., 2018; Crespi et al., 2018; Katz & Pietrobelli, 2018).

El aprendizaje tecnológico y la innovación en materia de RRNN están condicionados por la interacción de las firmas que producen o procesan estos recursos y los proveedores de equipos y servicios especializados. En los países emergentes, por lo general, las industrias basadas en RRNN están

integradas por empresas multinacionales, mientras que las firmas proveedoras de equipos y servicios se caracterizan por tener un menor tamaño, realizar actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) de alcance local y diseñar nuevos equipos para atender las necesidades de estas industrias (Andersen et al., 2018). No obstante, la brecha de capacidades entre empresas usuarias y proveedoras, la existencia de arreglos organizacionales con proveedores internacionales o la decisión de las casas matrices localizadas en economías centrales pueden limitar la interacción de estas firmas (Barletta et al., 2012; Olivera & Foster-McGregor, 2018). Aun así, la complejidad y especificidad local del conocimiento involucrado en las actividades de procesamiento de RRNN y la difusión de las TICs podrían facilitar la entrada de firmas locales en estos mercados bajo un sendero diferente (Crespi et al., 2018).

Lograr un crecimiento basado en RRNN plantea preocupaciones respecto a la sostenibilidad y el vínculo entre economía y medioambiente (Bárcena & Prado, 2015). Los RRNN, renovables y no renovables, integran un capital natural con funciones económicas sustituibles por el capital reproducible y funciones ambientales críticas, insustituibles y complementarias de las económicas (Sánchez, 2019). Las funciones económicas abren la posibilidad de que los principios y dinámicas del mercado se extiendan sobre el capital natural previamente no regulado, reduciendo no solo los espacios de bien común y acción colectiva sino la capacidad del capital natural de cumplir sus funciones ambientales. Por lo tanto, el buen manejo de estos recursos requiere diseñar marcos de gobernanza que resguarden sus procesos ecológicos esenciales, preserven la diversidad genética, aseguren la utilización sostenible de especies y ecosistemas y, al mismo tiempo, contribuyan al desarrollo sostenible. Esto implica

elaborar marcos regulatorios que definan el régimen de uso y propiedad, el marco tributario, los mecanismos de ahorro, distribución y uso de las rentas públicas provenientes de estos sectores, y los procesos de participación de la ciudadanía (Altomonte & Sánchez, 2016), y establecer agencias regulatorias capaces de fiscalizar el desempeño ambiental de las firmas, monitorear su impacto y acumular experiencias y saberes que les permitan gestionar con anticipación el riesgo (Katz, 2020). La gobernanza de los RRNN no puede quedar restringida al Estado, sino que debe incluir a los actores afectados, directa o indirectamente, por el uso y la transformación de estos recursos (Sánchez, 2019).

3. METODOLOGÍA

Dado el papel que poseen los gobiernos nacionales en la configuración de la Bioeconomía, el trabajo se propone analizar la visión de este término que adoptan los gobiernos nacionales de seis países de AL: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay. El trabajo analiza documentos que presentan diagnósticos, evaluaciones y propuestas sobre la Bioeconomía, elaborados o patrocinados por los gobiernos nacionales de estos países en los últimos diez años (Tabla I). El análisis se complementa con la revisión de otras fuentes de información secundaria producidas por el sector público (portales web, videos de eventos en línea, informes técnicos) y la mirada crítica de distintos artículos académicos. Los informes públicos reflejan las visiones políticas de la bioeconomía que poseen los gobiernos nacionales de los países analizados y las pautas económicas proyectadas para su desarrollo.

Tabla I. Principales documentos públicos analizados según país

País	Documento
Argentina	Trigo, E., et al (2016). Bioeconomía Argentina. Visión desde Agroindustria. MINCYT (2020). <i>Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030. Documento preliminar</i> . Buenos Aires: MINCYT
Brasil	CNI (2013). Bioeconomía: uma agenda para o Brasil. Brasília: CNI. CGEE -Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (2017). Panorama da Bioeconomia no Brasil e Identificação das Areas Estratégicas. Brasília: CGEE.CNI (2020). Bioeconomia e a Indústria Brasileira. Brasília: CNI.
Colombia	Gobierno de Colombia (2020). Bioeconomía para una Colombia Potencia viva y diversa: Hacia una sociedad impulsada por el conocimiento. Bogotá: Gobierno de Colombia Betancur y otros (2018). Estudio sobre la Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia. Fase I. Bogotá: DNP y otros. Betancur y otros (2018). Estudio sobre la Bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia. Fase II. Bogotá: DNP y otros
Costa Rica	Costa Rica. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) (2020). Estrategia Nacional de Bioeconomía. Costa Rica 2020 – 2030. San José: MICITT
México	Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural-SADER (2016). Proyecto Bioeconomía 2010-2018. México: SADER
Uruguay	Silva M.E. & Borges M. (2019). Hacia una estrategia nacional de Bioeconomía sostenible. <i>Anuario OPYPA</i> , 533-541. Balian C. & Corelezzi A. (2020). La Bioeconomía circular como paradigma de transformación productiva sostenible. <i>Anuario OPYPA</i> , 375-381.

Fuente: elaboración propia

En el año 2020, el Consejo Global de Bioeconomía identificó que, al menos, ocho países de AL contaban con una estrategia relacionada con la Bioeconomía: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay (Teitel-

baum et al., 2020). De esta lista se seleccionaron seis países que difieren en la complejidad¹¹ y dinamismo de sus canastas de exportación y la relevancia que tiene la protección de la biodiversidad (Tabla 2). Además, estos países se encuentran dentro de los nueve países latinoamericanos más citados en textos sobre Bioeconomía junto con Chile, Guatemala y Venezuela (Mosquera et al., 2021).

Tabla 2. Variables descriptivas de los países seleccionados.
Año 2020

VARIABLES	Argen- tina	Bra- sil	Co- lombia	Costa Rica	Méxi- co	Uru- guay	AL
PIB per cápita (precios corrientes en U\$S) ¹	8.620	6.815	5.335	12.141	8.432	15.438	6.764
Porcentaje de productos primarios en el valor FOB de las exportaciones ¹	85,1	72,9	75,3	42,9	20,3	82,6	50,6
Índice de complejidad económica de la canasta de exportación ²	-0,24	0,1	0,09	0,38	1,31	0,01	nc
Número de nuevos productos exportados en los últimos 15 años ²	12	8	13	24	21	11	nc
Porcentaje de lugares importantes para la diversidad biológica terrestre, marina y en agua dulce que constituyen áreas protegidas ³	39,0	46,2	51,0	46,6	49,4	35,1	43,2
Proporción de superficie cubierta por bosques naturales ³	9,9	58,1	52,9	57,7	33,7	4,9	45,4

Fuente: elaboración propia. ¹Naciones Unidas (2020); ²Año 2019, GrowthLab (2022a); ³CEPAL (2020)

II. La complejidad de la canasta de exportación de un país depende de la diversidad de productos que la componen y el número de países que pueden producir estos mismos bienes (y su complejidad) (GrowthLab, 2022b).

4. LA BIOECONOMÍA EN LOS PAÍSES DE ALC

4.1 Definición y trayectoria institucional

La Bioeconomía toma relevancia en la agenda política de los países bajo análisis motivada por la adopción de compromisos internacionales centrados en promover el desarrollo sostenible y mitigar el cambio climático e inscriptos en la agenda de los organismos internacionales. En Colombia, Costa Rica y México, por ejemplo, la adopción de la Bioeconomía ha estado condicionada por la firma de la Declaración sobre Crecimiento Verde de 2009 de la OCDE. En Argentina, Brasil y Uruguay, por otra parte, han sido los gobiernos nacionales en interacción con la agenda y política de distintos organismos internacionales quienes han impulsado su incorporación en la agenda política (Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, Food and Agriculture Organization-FAO).

En Colombia, el compromiso con el Crecimiento Verde fortaleció los contenidos alusivos a la sostenibilidad ambiental en la legislación y en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Este enfoque “envolvió”, en palabras del propio documento, sus objetivos y metas al considerar la cuestión ambiental no como una preocupación sectorial sino como una estrategia transversal (DNP, 2015). El Departamento Nacional de Planeación (DNP) lideró la Misión de Crecimiento Verde entre 2015 y 2018, y publicó diversos documentos sobre el alcance, las potencialidades y desafíos de la Bioeconomía. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 también incorporó este término (DNP, 2019), dando lugar a la creación, a fines de 2019, del Comité Técnico Mixto de Sostenibilidad con el objeto de impulsar un crecimiento económico con criterios de sostenibilidad y acelerar la transición hacia una economía verde. Este comité, liderado por el Ministerio de Ambiente y

Desarrollo Sostenible e integrado por diversos ministerios e instituciones privadas, creó la Misión Nacional de Bioeconomía (Gobierno de Colombia, 2020), encargada de formular una estrategia nacional de Bioeconomía.

Con el apoyo de la CEPAL y el BMZ/GIZ, el gobierno nacional de Costa Rica elaboró una Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030 que busca definir su alcance, principios, ejes estratégicos y su plan de acción. Además, creó el Consejo Nacional Asesor de Bioeconomía coordinado por el MICITTE integrado por distintos organismos públicos, el Consejo Regional de Desarrollo e instituciones del sector privado empresarial, académico y la sociedad civil. No obstante, el compromiso de Costa Rica con la sostenibilidad ambiental se remonta a la década del 80 cuando implementó un sistema para proteger los bosques y la biodiversidad y promover el ecoturismo, y continúa hoy con el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 (Gobierno de Costa Rica, 2018).

El compromiso de México con la Declaración sobre Crecimiento Verde, por otra parte, se ha centrado en la gestión de la energía, el agua, el suelo y los servicios ambientales (OCDE, 2022). Si bien México no posee una estrategia de Bioeconomía explícita, algunos de los ámbitos de acción emanados de este compromiso se asocian con este término en las propuestas de trabajo desarrolladas por la SADER en articulación con los programas de energía de fuentes renovables de la Secretaría de Energía.

En el resto de los países, la adopción del término Bioeconomía ha ocurrido en la última década motivada esencialmente por estrategias políticas de los gobiernos nacionales. En Argentina, el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MINCYT) ha impulsado la noción de Bioeconomía desde el 2013 mediante programas sectoriales de financiamiento y la organización

de cursos y encuentros de difusión apoyados por la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Como resultado, la biotecnología se integró en los Planes Nacionales Argentina Innovadora 2020 y 2030 (MINCYT, 2012, 2020), y el Ministerio de Agroindustria adoptó este concepto creando la Dirección Nacional de Bioeconomía en 2017. En Brasil, el Foro de Competitividad en Biotecnología, con aportes del Ministerio de Medio Ambiente, elaboró en 2007 una Política de Desarrollo de la Biotecnología orientada a estimular la eficiencia de la estructura productiva. Cuatro años después, la Confederación Nacional de Industria (CNI) lanza una agenda para estimular la innovación asociada a la biotecnología y la biodiversidad, que desemboca en el documento *Bioeconomía: una Agenda para Brasil* (CNI, 2013). Por su parte, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay, en su Estrategia Nacional de Desarrollo 2050, plantea que el núcleo innovador de la economía está conformado por la economía digital y la Bioeconomía. Esto derivó en la elaboración de una Estrategia de Bioeconomía Sostenible y la integración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca al Grupo de Trabajo Internacional sobre Bioeconomía Sostenible de la FAO.

A pesar de la trayectoria institucional de la Bioeconomía en estos países, no existe consenso sobre su definición y, al interior de cada país, se observan divergencias sobre el alcance y los elementos que la integran. Esto complejiza la determinación de los límites del concepto, así como las actividades y sectores que en ella se incluyen. La CEPAL sugiere que la Bioeconomía es un proceso de transformación social dinámico y complejo condicionado por los recursos y capacidades nacionales y, como tal, el resultado de una construcción política. No obstante, también reconoce -siguiendo el comunicado del German Bioeconomy Council (2018)- que implica la produc-

ción, uso y conservación de los recursos biológicos para la obtención de bienes y servicios económicos con el propósito de avanzar hacia una economía sostenible, tanto en términos ambientales como sociales (Rodríguez et al., 2019).

Con mayor o menor adherencia a esta definición, Colombia, Costa Rica y Uruguay adoptan esta expresión como elemento de un enfoque más amplio -Crecimiento Verde o Economía Circular- (DNP, 2019, Silva & Borges, 2019; Balian & Corellezzi, 2020) en interacción con otros objetivos y aspectos del desarrollo, como la inclusión social o la sustentabilidad ambiental. En el resto de los países, si bien se reconoce esta interacción, la Bioeconomía se presenta como un marco de política pública o una estrategia de crecimiento sectorial. Así, Brasil define a la Bioeconomía como un principio rector del desarrollo y de difusión de la biotecnología en sectores de actividad específicos (CNI, 2020), mientras que Argentina y México la consideran una estrategia para mejorar la competitividad de distintos sectores (industria agroalimentaria o pequeños productores agropecuarios) mediante el uso intensivo e integral de la biomasa.

La mayoría de los países, sin embargo, coincide en que las actividades económicas asociadas a esta expresión son aquellas que utilizan recursos o procesos biológicos para elaborar productos o servicios sustentables (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Uruguay). Además, destacan el potencial de estas actividades para impulsar el desarrollo económico mediante la elaboración de bienes que mejoran la competitividad y creen empleo (Argentina, Uruguay, México), y para construir nuevas capacidades o lógicas productivas (circularidad en el uso de los recursos, descarbonización de los procesos productivos, mejoras en la gestión ambiental) (Brasil, Colombia y Costa Rica).

4.2 Diversificación productiva: capacidades, sectores y tecnologías

Impulsar una estrategia de desarrollo que dé respuesta a los desafíos sociales que enfrentan los países de AL requiere repensar la matriz productiva en función de los activos y capacidades que podrían impulsar procesos de diversificación productiva en cada país e instalar una profunda impronta innovadora que aumente la competitividad, la densidad de los entramados productivos y el número y complejidad de los productos exportados. Para aprovechar las oportunidades de la Bioeconomía, los gobiernos nacionales reconocen la importancia de contar con ciertos activos y capacidades como la biodiversidad (Colombia, Costa Rica, México, Brasil) o la disponibilidad de biomasa (Argentina, Uruguay), recursos humanos calificados (Costa Rica) o entidades de I+D especializadas (Argentina, Brasil, México, Colombia) y el dinamismo tecnológico de sectores productivos tradicionales (Uruguay, Argentina, Brasil, Costa Rica, México) e innovadores en materia de biotecnología (Colombia, Brasil). Además, destacan la experiencia de los organismos y programas públicos para impulsar la I+D y la interacción entre el sector público y privado (México, Argentina). Aun así, la mayoría de las propuestas de gobierno señala la necesidad de potenciar el trabajo y el equipamiento de las entidades de ciencia y técnica, tanto en materia de I+D+i como de colaboración con el sector privado y la formación de recursos humanos. Otro activo destacado en Colombia, Costa Rica y México es el conocimiento ancestral y local de la biodiversidad que poseen las comunidades aborígenes. Colombia, en particular, plantea el desafío de establecer mecanismos de remuneración

a estas comunidades mediante las disposiciones del Protocolo de Nagoya.¹²

La centralidad que adquiere la biodiversidad y la disponibilidad de biomasa en la Bioeconomía de los países se traduce en un enfoque regional de esta propuesta que pone en valor la especificidad de los recursos biológicos y de las capacidades y conocimientos locales que permitirían su explotación. La estrategia de Bioeconomía de Argentina, por ejemplo, identifica seis biorregiones, mientras que Costa Rica propone la elaboración de proyectos regionales de Bioeconomía como parte de su plan de desarrollo nacional. El enfoque regional de la Bioeconomía se propone ofrecer herramientas de política para impulsar la descentralización productiva (Colombia) y una mayor integración económico y social del entramado productivo nacional (Costa Rica). Si bien Brasil, Uruguay y México no proponen líneas específicas de desarrollo regional, reconocen el carácter territorial de este proceso y su contribución a la especialización de los territorios.

En el marco de la Bioeconomía, la biotecnología moderna es clave para estimular la diversificación productiva en sectores que producen y procesan biomasa o que desarrollan procesos biológicos para su transformación, pero su centralidad para definir los límites de esta propuesta difiere sustancialmente entre países. En Colombia y Brasil, la Bioeconomía otorga especial relevancia a la biotecnología moderna (CGEE, 2017; Minciencia, sf) y enfatiza la necesidad de mejorar las regulaciones de acceso al patrimonio genético, la biodiversidad

12. El Protocolo de Nagoya es un régimen internacional que impulsa la participación justa y equitativa de las comunidades aborígenes en los beneficios derivados de la utilización de sus conocimientos, innovaciones y prácticas sobre la biodiversidad y sus recursos genéticos para contribuir a la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica.

y las normas de bioseguridad, defensa sanitaria y propiedad intelectual (CNI, 2013). En Argentina, Uruguay, México y Costa Rica, por otra parte, la Bioeconomía engloba a todas las tecnologías y métodos involucrados en la transformación de los recursos biológicos. De esta forma, la biotecnología moderna mantiene un rol central, pero la propuesta abarca también a otras ciencias de la vida.

La biotecnología no se corresponde con un sector económico específico, sino que es una técnica aplicada a distintas actividades (Kafarski, 2012). En esta línea, las propuestas de Bioeconomía analizadas hacen foco en diversos sectores productivos, destacando sus capacidades productivas consolidadas o sus capacidades tecnológicas y de innovación latentes, pero ninguno de los casos propone el desarrollo de un sector especializado en la regulación y resolución de los problemas legales que emanan de la aplicación de la biotecnología. De hecho, los criterios de selección de estos sectores productivos no siempre son claros -una excepción es Colombia¹³- o resultan tan amplios que pierden especificidad. De esta forma, los gobiernos nacionales continúan poniendo como ejemplo o priorizando en sus definiciones modelos de negocios tradicionales sin atender a las condiciones habilitantes en materia de infraestructura, regulación, capital humano e I+D+i que podrían impulsar el desarrollo de sectores incipientes y dinámicos basados en la biotecnología.

4.3 Sustentabilidad y gobernanza

13. En Colombia, el gobierno nacional lideró y financió estudios explícitamente orientados a identificar los sectores estratégicos para impulsar la bioeconomía en el país, lo que incluyó la elaboración de una metodología de trabajo y criterios de selección.

Las propuestas de Bioeconomía de los países incorporan la noción de sustentabilidad como un aspecto deseable o como un objetivo explícito que demanda articulación con los principios de la Economía Circular. Brasil, Colombia y México, en general, asumen que las propias prácticas de la Bioeconomía aseguran la gestión eficiente y sostenible de estos recursos. En algunos documentos de Argentina, por otra parte, se reconoce que la sustentabilidad no es una condición intrínseca a la Bioeconomía y que, por lo tanto, existe el riesgo de que sus prácticas adopten un carácter extractivo (Trigo et al 2016). En esta misma línea, Uruguay plantea que la integridad ecológica es uno de los principios que deben regir la transformación productiva impulsada desde la Bioeconomía (Pittaluga, 2020). No obstante, los países analizados no ponen en debate la configuración de las instituciones formales, las prácticas productivas y las decisiones políticas que, en conjunto, podrían configurar el funcionamiento de la Bioeconomía o de las actividades asociadas a este término sin condicionar su potencial innovador.

Aunque no cubre todas las aristas que requiere la gobernanza de estos recursos, la reglamentación y aplicación del Protocolo de Nagoya representa un primer paso para regular la investigación, uso y explotación de los recursos genéticos de la biodiversidad y la distribución de los beneficios derivados de estas actividades. No obstante, su implementación representa un desafío. Colombia y Argentina, por ejemplo, han realizado proyectos piloto para fortalecer el marco normativo y las capacidades de vigilancia y evaluación con estándares internacionales de los Estados nacionales. Brasil cuenta con una Ley de biodiversidad (13.123/2015) pionera que establece los procedimientos y las instituciones involucradas en el registro del patrimonio genético y la distribución de los

beneficios derivados de su explotación. Habiendo ratificado el Protocolo en el 2021, deberá adecuar su legislación a las disposiciones del acuerdo multilateral, que cubre el papel de los países no solo como proveedores de recursos genéticos y conocimientos asociados sino también como usuarios.

CONCLUSIONES

En AL, la Bioeconomía es una construcción política sobre los espacios de oportunidad económica que presenta el contexto internacional y las respuestas que los países pueden elaborar en base a sus activos, pero también es una construcción social de lo que es posible alcanzar con ellos. En los países analizados existe coincidencia en que la Bioeconomía propone una estrategia de desarrollo basada en el aprovechamiento de los recursos biológicos y las capacidades productivas y tecnológicas con el objetivo de complejizar, paulatinamente, el perfil productivo. En este proceso, la biotecnología es el medio que impulsa la innovación y la especificidad de la biomasa la condición que habilita que este proceso se base en la creación de conocimientos y capacidades locales.

Los países analizados poseen, con algunos matices, una visión biobasada de la Bioeconomía, reflejo de que sus capacidades actuales se encuentran, mayormente, en la aplicación de tecnologías tradicionales de producción y transformación de biomasa. Además, sus estrategias de Bioeconomía raramente ahondan en la eficiencia keynesiana de los sectores que priorizan como tampoco en los marcos regulatorios e instituciones que configuran el acceso y uso de estos recursos y la distribución de sus beneficios. De esta forma, mientras la búsqueda de competitividad en los principales

países que financian los organismos internacionales parece orientarse hacia una visión biotecnológica de la bioeconomía que compense la escasez y homogeneidad de los recursos biológicos, en AL esta búsqueda pareciera estar condicionada por la abundancia de biomasa y la existencia de industrias agro-industriales maduras y traccionada por las regulaciones ambientales, técnicas y sociales que definen los mercados internacionales. En otras palabras, y como plantea Saviotti (2017), es de esperar que la Bioeconomía tienda a favorecer más la competitividad y crecimiento de los países que generan nuevas tecnologías que de aquellos proveedores de RRNN. Esto plantea, al menos, dos grandes interrogantes para la región sobre los cuales los documentos analizados no profundizan. Por un lado, ¿cuáles son las condiciones y mecanismos políticos, económicos, sociales e institucionales necesarios para impulsar procesos de innovación en industrias basadas en RRNN? En otras palabras, ¿Qué factores son necesarios para que la diversificación relacionada dé lugar a la creación de nuevas industrias innovadoras? Por otro lado, dado que esta propuesta supone la ampliación de las funciones económicas del capital natural, ¿Qué principios, instituciones y capacidades públicas y privadas son necesarias para construir una gobernanza de los recursos biológicos en la región que resguarde la biodiversidad, sus funciones ambientales y su carácter colectivo?

REFERENCIAS

- ALTOMONTE & SÁNCHEZ (2016). *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139. Santiago: CEPAL.
- ANDERSEN, A., MARÍN, A., & SIMENSEN, E. (2018). Innovation in natural resource-based industries: A pathway to development? Introduction to special issue. *Innovation and Development*, 8(1):1-27.
- BÁRCENA, A., & PRADO, A. (2015). *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*. Libros de la CEPAL, N° 132. Santiago: CEPAL.
- BARLETTA, F., ROBERT, V., & YOGUEL, G. (2012). Algunos comentarios sobre el artículo “Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales”, de Carlota Pérez. *Revista Económica - Niterói*, 14(2):55-61.
- BEFORT, N. (2020). Going beyond definitions to understand tensions within the Bioeconomy: The contribution of sociotechnical regimes to contested fields. *Technological Forecasting and Social Change*, 153, 119923.
- BIOMASS RESEARCH AND DEVELOPMENT BOARD (2001). *Fostering the Bioeconomic Revolution in Biobased Products and Bioenergy*. Disponible en: www.nrel.gov/docs/fy01os-ti/28950.pdf
- BIRCH, K. (2006). The neoliberal underpinnings of the Bioeconomy: the ideological discourses and practices of economic competitiveness, *Genomics, Society and Policy*, 2:1-15.
- BUGGE, M., HANSEN, T., & KLITKOU, A. (2016). What Is the Bioeconomy? A Review of the Literature. *Sustainability*, 8(691):1-22.

- CEPAL (2020). *Estadísticas e Indicadores Ambientales*. Disponible en: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=3&lang=es>
- CIMOLI, M., PORCILE, G., & ROVIRA, S. (2010). Structural change and the BOP- constraint: why did Latin America fail to converge? *Cambridge Journal of Economics*, 34(2):389-411.
- COMISIÓN EUROPEA (2007). En Route to the Knowledge-Based Bio-Economy. Disponible en: https://dechema.de/dechema_media/Downloads/Positionspapiere/Cologne_Paper.pdf
- CRESPI, G., KATZ, J., & OLIVARI, J. (2018). Innovation, natural resource-based activities, and growth in emerging economies: The formation and role of knowledge-intensive service firms. *Innovation and Development*, 8(1):79-101.
- D'AMATO, D. Y OTROS (2017). Green, circular, Bioeconomy: A comparative analysis of sustainability avenues. *Journal of cleaner production*, 168:716-734.
- DELVENNE, P. (2017). Embedded Promissory Futures: The Rise of Networked Agribusiness in Argentina's Bioeconomy. En V. Pavone & J. Goven (Eds.), *Bioeconomies. Life, Technology and Capital in the 21st Century* (227-249). Madrid: Palgrave Macmillan.
- DIETZ & OTROS (2018). Governance of the Bioeconomy: A Global Comparative Study of National Bioeconomy Strategies. *Sustainability*, 10:3190.
- DNP (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país. Paz Equidad Educación. Tomo I. Bogotá: DNP.
- DNP (2019). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Bogotá: DNP
- GERMAN BIOECONOMY COUNCIL (2018). *Global Bioeconomy Summit Conference Report: Innovation in the Global Bioeconomy for Sustainable and Inclusive Transformation and*

- Wellbeing*. Berlin: Secretariat of the German Bioeconomy Council.
- GOBIERNO DE COSTA RICA (2018). Plan Nacional de Descarbonización. Costa Rica 2018-2050. San José: Gobierno de Costa Rica
- GROWTH LAB (2022a) The Atlas of Economic Complexity. Harvard College. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu/>
- GROWTH LAB (2022b) The Atlas of Economic Complexity. Glossary. Harvard College. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu/glossary>
- HENRY, G. Y OTROS (2019). Introducción. En Elizabeth Hodson de Jaramillo, Guy Henry y Eduardo Trigo (Ed.). *La Bioeconomía. Nuevo marco para el crecimiento sostenible en América Latina*, 15-24. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- KAFARSKI P. (2012). Rainbowcodeofbiotechnology. *Chemik*, 66:814-816.
- KATZ, J. (2020). Recursos naturales y crecimiento: aspectos macro y microeconómicos, temas regulatorios, derechos ambientales e inclusión social, *Documentos de Proyectos*. Santiago: CEPAL.
- KATZ, J., & PIETROBELLI, C. (2018). Natural resource based growth, global value chains and domestic capabilities in the mining industry. *Resources Policy*, 58:11-20.
- MCCORMICK, K., & KAUTTO, N. (2013). The Bioeconomy in Europe: An overview. *Sustainability*, 5(6):2589-2608.
- MEYER, R. (2017). Bioeconomy strategies: Contexts, visions, guiding implementation principles and resulting debates. *Sustainability*, 9(6):1031.
- MINCIENCIA (sf). *Hacia una convergencia en Bioeconomía*. Bogotá: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación.

- MOSQUERA, L., ARIAS, D., & RODRÍGUEZ, A. (2020). Bioeconomics: a bibliometric analysis in Latin America and the Caribbean. *Bioeconomía: análisis bibliométrico en América Latina y el Caribe. Competitive Risaralda, Generating Research Alliance for Development*, 200.
- NACIONES UNIDAS (2020). Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE). Disponible en: <https://comtrade.un.org/data/>
- OCDE (2006). *Scoping document: The Bioeconomy to 2030: Designing a policy agenda*. París: OCDE.
- OCDE (2022). Green growth in action: Mexico. Disponible en: www.oecd.org/greengrowth/greengrowthinactionmexico.htm
- OLIVERA, B., & FOSTER-MCGREGOR, N. (2018). *What is the potential of natural resource-based industrialization in Latin America? An Input-Output analysis of the extractive sectors, UNU-MERIT*, 15.
- PAVONE, V. (2012). Ciencia, neoliberalismo y Bioeconomía. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 20(7):145.
- PÉREZ, C. (2012). Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales. *Revista Económica - Niterói*, 14(2):11-54.
- PITTALUGA, L. (2018). *Oportunidades y Desafíos para la Transformación Productiva de Uruguay: El caso de la Bioeconomía*. Montevideo.
- PITTALUGA, L. (2020). *Mapeo y análisis de las políticas relevantes de Bioeconomía en Uruguay*.
- RAMCILOVIC-SUOMINEN, S., & PÜLZL, H. (2018). Sustainable development – a ‘selling point’ of the emerging EU Bioeconomy policy framework? *Journal of Cleaner Production*, 172:4170-4180.

- RODRIGUEZ, A., RODRIGUES, M., & SOTOMAYOR, O. (2019). *Hacia una Bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe. Elementos para una visión regional. Recursos Naturales y Desarrollo.*
- SÁNCHEZ, R. (2019). *La bonanza de los recursos naturales para el desarrollo: dilemas de gobernanza.* Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- SASSON, A., & MALPICA, C. (2018). Bioeconomy in Latin America. *New Biotechnology*, 40, 40-45.
- SAVIOTTI, P., & FRENKEN, K. (2008). Export variety and the economic performance of countries. *Journal of Evolutionary Economics*, 18(2):201-218.
- SAVIOTTI P.P. (2017). Structural Change, Knowledge and the Bioeconomy. En Dabbert S., Lewandowski I., Weiss J., Pyka A. (eds) *Knowledge-Driven Developments in the Bioeconomy. Economic Complexity and Evolution.* Springer, Cham. (17-32).
- SODANO, V. (2013). *Pros and cons of the Bioeconomy: a critical appraisal of public claims through Critical Discourse Analysis.* Trabajopresentado en 2º AIEAA Conference: Between Crisis and Development: which Role for the Bio-Economy, Parma, Italia.
- STAFFAS, L., GUSTAVSSON, M., & MCCORMICK, K. (2013). Strategies and policies for the Bioeconomy and bio-based economy: An analysis of official national approaches. *Sustainability*, 5(6), 2751-2769.
- TEITELBAUM, L., BOLDT, C., & PATERMANN, C. (2020). *Global Bioeconomy Policy Report (IV): A decade of Bioeconomy policy development around the world.* Secretariat of the Global Bioeconomy Summit. Disponible en: https://gbs2020.net/wp-content/uploads/2021/04/GBS-2020_Global-Bioeconomy-Policy-Report_IV_web-2.pdf

- THE WHITE HOUSE (2012). *National Bioeconomy blueprint*. Washington: The White House. Disponible en: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/national_Bioeconomy_blueprint_april_2012.pdf
- VIVIEN, F. Y OTROS (2019). The hijacking of the Bioeconomy. *Ecological economics*, 159, 189-1

III. DETERMINANTES DE LA INCIDENCIA DEL GASTO DE LOS HOGARES EN SALUD A ESCALA PROVINCIAL EN LA ARGENTINA. INSUMOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARIANA DONDO¹⁴

HÉCTOR MARTÍN CIVITARES¹⁵

RESUMEN

En Argentina, el derecho a la salud es universal y el Estado es responsable de garantizarlo. Sin embargo, hay asimetrías en la cantidad, calidad y accesibilidad a la salud en función del lugar de residencia y las características del hogar. En este trabajo nos propusimos analizar el gasto de los hogares en salud y explicar las diferencias en el gasto catastrófico, a nivel provincial. El sistema de salud pública está parcialmente descentralizado, por lo que la dimensión territorial es útil para comprender las disparidades en el acceso y el financiamiento de la salud. Encontramos que la desprotección financiera aumenta cuanto empeoran las condiciones socioeconómicas, cuando es mayor la proporción de adultos mayores a 65 años y cuanto menor es la intervención pública en salud. Para ampliar la protección financiera del sistema de salud se requieren políticas orientadas a mejorar el entorno

14. <https://orcid.org/0000-0001-7921-8579>

15. <https://orcid.org/0000-0001-6375-1678>

social, que aumentan la capacidad de pago de los hogares a la vez que disminuyen las necesidades de salud basadas en causas evitables, y también políticas específicas asociadas al acceso asequible a medicamentos, de protección de los adultos mayores y un fortalecimiento del rol compensador del gobierno central en la disminución de asimetrías territoriales.

Palabras clave: sistema de salud, protección financiera, gasto catastrófico, equidad, asimetrías territoriales

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución Nacional argentina, en sus artículos 33, 41, 42, 43 y 75, entre otros, establece que la Salud es un derecho del pueblo y deber del Estado. Las Constituciones provinciales también reconocen la salud como un derecho y, adicionalmente, diferentes tratados internacionales con jerarquía constitucional en el país reconocen como derecho humano la preservación de la salud y el bienestar (por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos). Por lo tanto, la consideración de la salud como un derecho humano se ve reflejada en una obligación compartida entre el Estado Nacional y los provinciales. Garantizar este derecho implica que el Estado, en sus distintas escalas, debe proteger la salud, velar por el acceso igualitario a los factores determinantes de la salud (condiciones de la vivienda, ambiente, educación, entre otros), garantizar el acceso a la asistencia médica, legislar y promover otras medidas de acción (Dondo et al, 2016).

El acceso universal a las prestaciones esenciales de salud suele estar limitado por distintas barreras, entre ellas, la económica, que genera exclusión e implica que quienes tienen

necesidades de salud deben incurrir en gastos excesivos para satisfacerlas. La protección financiera, en ese sentido, es uno de los propósitos de los distintos sistemas de salud. Desde un punto de vista agregado, se propone que la protección financiera es mayor cuanto menor es la participación del gasto de bolsillo en el financiamiento del sistema (Cetrángolo, 2014). Este incluye las erogaciones que se realizan en el momento de la adquisición de la prestación de salud, por eso, no incluye el pago por seguros privados (Apella, 2009; Varco *et al.*, 2022). La OMS recomienda que el gasto de bolsillo no sea superior al 15% del gasto total en salud, ya que esta fuente es más inequitativa que el gasto financiado por impuestos o la seguridad social. Sin embargo, los sistemas de salud en países latinoamericanos están fuertemente basados en pagos de bolsillo y, particularmente, en Argentina, los pagos de bolsillo representan el 28% de gasto total para el 2019¹⁶.

Desde una perspectiva microeconómica, la protección financiera se puede analizar evaluando la magnitud, composición y distribución del gasto de bolsillo en salud (Caballero *et al.*, 2019; OPS, 2021). Algunos indicadores frecuentemente utilizados para esto son, por un lado, el gasto catastrófico en salud, que indica que el gasto en salud superó un determinado umbral de la capacidad de pago del hogar, medida como un porcentaje de su gasto o su ingreso (Lustig, 2001; Wagstaff y Van Doorslaer, 2003; Xu *et al.*, 2003, entre otros citados en Maceira, 2020). Se entiende que estos gastos son catastróficos porque son imprevistos, deben realizarse cuando está presente la enfermedad (suelen ser demandas inelásticas en esas circunstancias) y, potencialmente, generan una reducción del

16. Información obtenida de la base de datos de gasto sanitario mundial de la Organización Mundial de la Salud recuperado de <https://apps.who.int/nha/database/ViewData/Indicators/en>

bienestar del hogar, ya que muchas veces deben reasignarse recursos destinados a otros bienes de consumo básico hacia el pago de bolsillo en salud (Apella, 2009). Por otro lado, el gasto es empobrecedor cuando un hogar que no se encuentra en situación de pobreza se empobrece, o la pobreza del hogar se torna más severa, a causa de los gastos de bolsillo para atender problemas de salud (Xu, 2005; Varco, 2022).

El objetivo central de este capítulo es explorar la magnitud, composición y distribución del gasto en salud de los hogares argentinos a nivel provincial, desde una perspectiva empírica, para contribuir a los hacedores de política pública a diseñar mecanismos para ampliar la protección financiera y el acceso de los hogares a la salud. Dado que el sistema de salud pública está parcialmente descentralizado a nivel provincial y, por tanto, las decisiones de gasto y las estrategias de salud pública difieren entre provincias, la dimensión territorial es útil para comprender las disparidades en el acceso a la salud. Es por ello que tomamos las provincias como unidad de análisis.

Algunas preguntas guían la siguiente investigación: ¿cuál es la incidencia del gasto privado en salud en los presupuestos de hogares con distintas necesidades a escalas nacional y provincial? ¿Qué factores explican las diferencias de gasto de los hogares en salud entre provincias? ¿Cuál es la importancia relativa de los factores socioeconómicos, demográficos e institucionales en explicar estas diferencias? Esperamos que esta primera aproximación al análisis del gasto en salud aporte evidencia necesaria en el diseño de políticas públicas a escala nacional y provincial para ampliar la protección financiera de los hogares.

A partir de aquí, este capítulo se organiza de la siguiente manera: en el siguiente apartado, se realiza una breve descripción del sistema de salud en la República Argentina destacando dos

características, la fragmentación, por la organización de sus fuentes de financiamiento y prestaciones y la segmentación, por las diferencias en el acceso a la salud según pertenencia a grupos socioeconómicos o territoriales. En el apartado tercero, metodológico, se detallan las fuentes de información y las metodologías de medición de la incidencia del gasto en salud en el ingreso total de los hogares, la incidencia distributiva del gasto en salud y sus componentes y la estimación de un modelo de regresión multivariado para calcular los determinantes de la incidencia del gasto catastrófico en salud. En el cuarto apartado se presentan los resultados. Finalmente, en el apartado cinco y a modo de cierre, se plantean algunas reflexiones finales sobre los resultados y su implicancia para la política pública en salud.

2. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE SALUD EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

El sistema de salud abarca todas las actividades cuya finalidad es promover, restaurar o mantener la salud, ocupándose de la producción, la distribución y el consumo de prestaciones de salud (Cetrángolo 2014). Una de sus funciones es asegurar un financiamiento justo de la atención sanitaria de los hogares para evitar que las familias posterguen su atención por razones financieras y que incurran en gastos excesivos para atender sus necesidades de salud (Dondo *et al.*, 2016).

En Argentina, el sistema de salud se compone de tres subsectores (público, de seguridad social y privado), que difieren entre sí en cuanto a su población beneficiaria, sus prestaciones de salud y el origen de su financiamiento: el subsector público, dividido en 24 subsistemas, el subsector

de la seguridad social, cuyos principales actores son las diferentes obras sociales, y el subsector privado, con seguros o instituciones de medicina prepaga en el país (Maceira, 2020).

Las provincias no delegan en el gobierno federal la atención en salud por lo que, dentro del subsistema público, hay 24 subsistemas y, en algunas provincias (Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Mendoza y Santa Fe), incluso, algunos municipios gestionan servicios de promoción y atención de la salud (Díaz-Muñoz *et al.*, 2021). Aunque formalmente la cobertura de este subsistema es universal, la población que mayoritariamente utiliza los servicios públicos es la que no cuenta con otro tipo de seguro, población que vive en hogares con bajos ingresos, trabajadores informales o autónomos no registrados, desempleados o inactivos (32,5% de la población total del país de acuerdo a estimaciones del INDEC para el segundo semestre de 2019) (INDEC, 2020). Asimismo, a través de la Superintendencia de Servicios de Salud y los Ministerios Nacional y provinciales, se regula y controla a los otros dos subsistemas, para garantizar los derechos de los usuarios a recibir las prestaciones de salud acordadas (Díaz-Muñoz *et al.*, 2021). Si bien el Ministerio de Salud de la Nación ocupa un rol importante en la coordinación y en estrategias de carácter compensatorio de desigualdades, del total del gasto público en salud, solo el 18,5% corresponde al gobierno nacional (Rubinstein *et al.*, 2018).

En el subsistema de seguridad social, las Obras sociales brindan cobertura a trabajadores formales en actividad (autónomos o en relación de dependencia, incluidos los empleados públicos) y jubilados, con sus respectivos grupos familiares, alcanzando en 2017 al 62,7% de la población total y el 41,8% del gasto total en salud (de la Puente *et al.*, 2019). No constituyen un grupo homogéneo de entidades, sino varios subgrupos

altamente segmentados y una alta concentración de afiliados y recursos ya que un 5% de las Obras Sociales absorben más del 50% de los beneficiarios y el 48% de los recursos totales. Por otra parte, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), conocido como PAMI (Programa Atención Médica Integral), cubre mayoritariamente a la población jubilada y pensionada. Es la Obra Social con mayor número de afiliados del país, y como tal constituye una pieza clave en la definición de contratos y mecanismos de pago a prestadores (Cetrángolo y Goldschmit, 2018). Participa con el 23,1% en el gasto en salud de la seguridad social siendo el seguro del 11,6% de los beneficiarios de este subsistema (5,1 millones de personas) (De la Puente *et al.*, 2019).

Finalmente, en el subsistema privado existen alrededor de doscientos seguros o instituciones de medicina prepaga en el país, de las cuales las seis líderes concentran más del 50% de los seis millones de afiliados (Díaz-Muñoz *et al.*, 2021). Cabe destacar que, según información del Censo de Población de 2010, la mayor parte de los afiliados a este sistema (67%), corresponden a afiliados de Obras sociales nacionales que derivan sus aportes (INDEC, 2020c).

En síntesis, el financiamiento del sistema de salud se realiza con aportes del Tesoro (impuestos y otros recursos públicos), aportes y contribuciones obligatorias de empleadores y empleados al sistema de seguridad social y por pagos directos de bolsillo de los beneficiarios (Briner y Aloia 2012). En términos generales, se propone que los sistemas basados más fuertemente en gastos de bolsillo suelen ser más inequitativos, ya que gastos y copagos son proporcionales a los precios de las prestaciones y a la condición de enfermedad, que suele ser más recurrente y prolongada para los más pobres (Cetrángolo, 2014; Maceira, 2018).

En este contexto, la fragmentación y la segmentación son dos características que definen el sistema de salud argentino. La fragmentación, por un lado, se origina por la organización de sus fuentes de financiamiento y su correlato en el sistema de provisión de prestaciones. La segmentación, por otro lado, se refleja en las diferencias en la cobertura y el acceso a los recursos de salud según la pertenencia a grupos socioeconómicos, territoriales o laborales. Estas dos características implican que el acceso a la salud no está garantizado para quienes tienen mayor riesgo de enfermedad y muerte y que depende, en gran parte, de factores socioeconómicos e institucionales (distribución del ingreso, la condición de pobreza e indigencia, los niveles educativos, las condiciones de la vivienda y al empleo, la cobertura de salud, entre otros) (Díaz-Muñoz *et al.*, 2021). En este sentido, para analizar las inequidades en el acceso y los estados de salud en la Argentina, resulta clave analizar cómo impactan estas variables en el territorio.

3. MATERIAL Y MÉTODOS

a. Fuente de información

Los datos de ingreso, gasto total y gasto en salud realizados por los hogares se tomaron de la Encuesta Nacional de Gasto de los hogares (ENGHO) realizada por el INDEC entre noviembre de 2017 y noviembre de 2018. La muestra de la ENGHO 2017/2018 incluyó población residente en ciudades que superan los 2.000 habitantes, representando aproximadamente 12.4 millones de hogares en todo el país. Los resultados, por lo tanto, se han concentrado en áreas urbanas intermedias y grandes.

b. Incidencia distributiva del gasto en salud

Para medir la incidencia distributiva del gasto en salud se utilizaron las gráficas e indicadores habituales en este tipo de estudios (Gasparini et al. 2012)

- Gráficas de curvas de concentración: muestran el porcentaje acumulado de ingresos y de gasto en salud que realizan los hogares, ordenados de manera ascendente de acuerdo con su nivel de ingresos. Para el caso del ingreso, esta curva es la de Lorenz. Se considera inequitativa una situación en la cual el gasto en salud implica un porcentaje del ingreso mayor para los hogares más pobres que para aquellos de mayor poder adquisitivo (es decir, el gasto es regresivo y la curva de gastos se ubica por encima de la curva de ingresos). Si, por el contrario, todos los hogares, independientemente de su poder adquisitivo, gastaran la misma proporción de sus ingresos totales, entonces las cargas del gasto se distribuirían con un impacto neutral.
- Esta información se sintetizó a nivel provincial en el índice de equidad de Kakwani (κ), que compara las curvas de concentración de ingreso y gastos (Murray y otros, 2003). Si los gastos se aportan en proporción al ingreso, el κ toma el valor cero. Si el sistema es progresivo, el κ toma valores entre cero y uno y si es regresivo, toma valores entre cero y menos dos. En particular, dado que encontramos que los componentes del gasto en salud tienen distinto grado de progresividad y considerando el interés del trabajo, se calculó el índice para el gasto de bolsillo.

c. Indicadores de gasto catastrófico

Se midieron indicadores de gasto catastrófico en salud, para analizar su incidencia a nivel provincial y nacional. Se tomaron distintos criterios para identificar a los hogares que realizan gastos catastróficos:

- GB_IT: hogares que gastan de bolsillo más del 10% de su ingreso total
- GB_IA: hogares que gastan de bolsillo más del 10% de su ingreso descontado el gasto en alimentos, ya que se considera que ese gasto es ineludible para el hogar y permite tener una medida que sea sensible al precio de los alimentos básicos (CEPA 2017, Varco *et al.*, 2022).
- GS_GT_ hogares que gastaron en salud (incluyendo seguros) más del 40% más del 40% del gasto total.

Se sabe que los umbrales definidos son arbitrarios, pero se sostiene que son indicadores útiles para explorar el esfuerzo económico realizado por los hogares para acceder a la salud.

d. Modelo de regresión múltiple

Estimamos un modelo para explicar la incidencia del gasto catastrófico en salud a nivel provincial, a partir de indicadores socioeconómicos, demográficos y vinculados a la intervención pública. En la Tabla 1 presentamos los indicadores utilizados. Además, relevamos datos de localización de cada provincia (latitud y longitud del centroide de la provincia) del Instituto Geográfico Nacional.

Tabla 1. Variables utilizadas: descripción y fuentes de información.

Dimensión e indicador	Descripción	Fuente de información
Socioeconómica		
Desempleo	Porcentaje de personas desempleadas	Elaborado en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares (ENGHO), 2017/8
Cobertura	Porcentaje de personas con cobertura médica	
Pobreza	Porcentaje de hogares pobres por ingresos	
Perfil epidemiológico	<p>Siguiendo la metodología propuesta por Maceira (año), arma 4 categorías para ordenar las en función de la combinación de años de vida potencialmente perdidos (AVPP) cada diez mil habitantes para dos factores: infecciones y tumores. Perfil 1: provincias con ambos factores por debajo de la media nacional; 2: AVPP por tumores por encima de la media y por infecciones por debajo de la media; 3: AVPP por tumores por debajo de la media y por infecciones por encima de la media; 4: AVPP por ambos factores por encima de la media.</p>	Elaborado en base a Dirección de Estadísticas e información de la salud, 2017
Percepción de estado de salud	Porcentaje de la población de 18 años y más que percibe su salud general como regular o mala	Elaborado en base a la Encuesta Nacional de factores de riesgo, 2018
Demográfica		
Mayores	% de personas mayores a 65 años	Elaborado en base a la Encuesta Nacional de Ingresos y gastos de los hogares (ENGHO), 2017/8
Menores	% de personas menores a 14 años	
De intervención pública		
Gasto público en salud per cápita	Gasto provincial en salud más el gasto del Ministerio de Salud nacional ejecutado en cada provincia a través de programas, por habitante	Elaborado en base a la Dirección Nacional de asuntos provinciales del Ministerio de Economía y proyecciones de población de INDEC, año 2018.
Establecimientos públicos	ablicimientos públicos de salud cada 100 mil habitantes	Elaborado en base a Dirección de Estadísticas e información de la salud y proyecciones de población de INDEC, año 2018.

Fuente: elaboración propia

Las variables predictoras fueron estandarizadas a escala z (expresa el número de desviaciones típicas que dista cada observación de la media), para comparar los efectos relativos de variables predictoras medidas en escalas diferentes. Esta transformación no modifica la forma de la relación funcional entre las variables.

En primer lugar, estimamos los coeficientes de correlación de Spearman para evaluar las asociaciones entre todas las variables. Esta es una medida de asociación lineal entre dos variables y toma valores entre -1 y +1, donde el 0 indica que no existe variación conjunta entre las variables. Este análisis nos permitió seleccionar variables no multicolineales para incluir en el modelo de regresión.

Estimamos modelos de regresión multivariado utilizando la función `lm` del programa R¹⁷. Testeamos la normalidad de los residuos utilizando el test de Shapiro Wilk y la homocedasticidad utilizando el test de White.

A continuación, estimamos los modelos que surgen de todas las combinaciones posibles de las variables predictoras y los ordenamos en función del criterio de información de Akaike (AIC) utilizando la función `dredge` del paquete `MUMIN` del programa R. El AIC es un criterio ampliamente utilizado para comparar modelos competitivos y se calcula en relación con dos componentes: (1) el ajuste relativo a los datos (mediante valores de máxima verosimilitud) y (2) su complejidad (número de parámetros). Cuanto más bajo el AIC, se considera más parsimonioso el modelo. También calculamos la variación del AIC (ΔAIC), que mide la diferencia entre el AIC de cada modelo y el mínimo AIC encontrado. Valores de ΔAIC por encima de 7 indican que el modelo tiene una bondad de ajuste pobre en relación al mejor modelo, mientras que valores por debajo de 2 indican que los modelos son indistinguibles entre sí (Burnham & Anderson 2004). Adicionalmente, usamos los valores de AIC para obtener los pesos de Akaike (w_i) de cada modelo, lo que nos permitió calcular la importancia relativa de cada variable predictora. Lo realizamos sumando los w_i de todos los modelos en los que estaba incluida la variable predictora de interés, utilizando la función “importance” del paquete `MUMIN` del programa R. Verificamos la ausencia de multicolinealidad entre las variables predictoras de los modelos estimando el factor de inflación de la varianza (FIV) (función `vif` del paquete `car` del programa R). Valores de FIV mayores a 10 indican la existencia de multicolineali-

17. R package version 1.12.1. <http://CRAN.R-project.org>

dad entre las variables, lo que podría introducir sesgos en las estimaciones (Chatterjee, 2001). Finalmente, evaluamos la autocorrelación espacial del modelo con menor AIC, mediante el Índice de Moran sobre los residuos, para evaluar el supuesto de independencia (función *MoranI* del paquete *ape* del programa R). Si hubiera una asociación espacial (por ej., provincias más cercanas son más similares entre sí que las más apartadas), entonces la localización podría ser un factor influyente en estas relaciones y, en caso de no considerarlo, los parámetros estimados estarían sesgados.

4. GASTO EN SALUD DE LOS HOGARES A NIVEL NACIONAL Y PROVINCIAL

a. Un análisis descriptivo

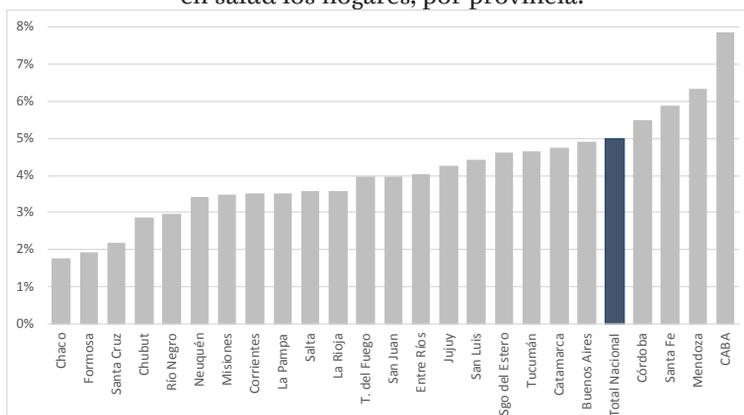
En primer lugar, se midió la incidencia del gasto que realizan los hogares en salud sobre su ingreso total, para hogares con distintas características: nivel de ingreso, con miembros mayores a 65 años o con dificultades de largo plazo que viven en el hogar y la provincia de residencia.

Los hogares argentinos gastan, en promedio, un 5% de sus ingresos totales en salud y un 5,3% de sus presupuestos totales. Esta proporción es variable entre provincias (Figura 1): mientras en Chaco un hogar gasta, en promedio, 1,8% de su ingreso en salud, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires gasta 7,9%. Es importante remarcar que se midió el gasto realizado, pero es probable que en hogares de bajos ingresos haya una «demanda oculta», es decir, necesidades de salud que no se traducen en demanda de consumo debido a la restricción de presupuesto. Como indican Varco *et al.* (2022),

la ausencia de gasto puede explicarse por la imposibilidad de pagarlo, por la oferta de servicios gratuitos o a la falta de necesidad. Asimismo, estudios previos mostraron que el consumo de bienes y prestaciones de salud aumenta con el poder de compra, y no sólo con la necesidad (Apella, 2009).

El peso del gasto en salud sobre el ingreso difiere entre hogares que tienen distintas características, que pueden manifestar diferentes necesidades. Por un lado, hogares con miembros mayores a 65 años gastan una porción de su ingreso 80% mayor que los hogares que no las tienen. Por otro lado, hogares que tienen algún miembro con una dificultad de largo plazo (motora, de la vista, oído, del habla, mental cognitiva o para el cuidado personal) gastan en promedio 6,8% de su ingreso en salud mientras que hogares que no tienen miembros con dificultades gastan, en promedio 4,5%.

Figura 1. Promedio del porcentaje del ingreso que gastan en salud los hogares, por provincia.



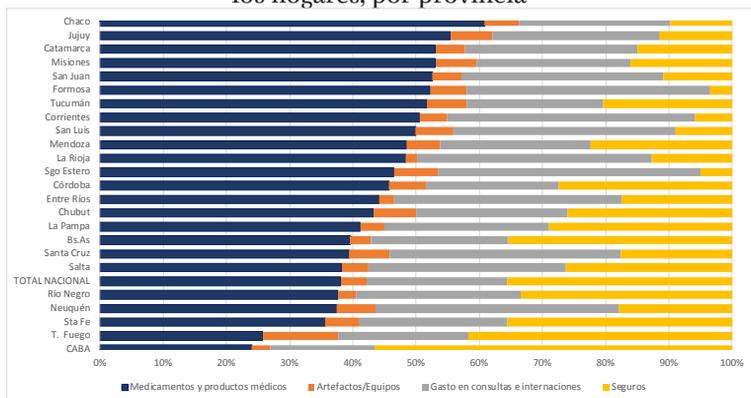
Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENGHo 2017-18

En segundo lugar, se analizó la composición del gasto en salud que realizan los hogares. La desagregación corresponde al gasto en seguros privados y los de bolsillo, que incluyen el gasto en medicamentos y productos médicos, consulta e internación (servicios dentales, médicos, paramédicos y hospitalarios) y artefactos y equipo.

El mayor porcentaje del gasto en salud se realiza en medicamentos y productos médicos (38%) y en seguros de salud (36%). La composición de estos gastos, sin embargo, difiere fuertemente entre hogares con distinto nivel de ingreso. Encontramos que en los hogares de menores ingresos predomina el gasto en medicamentos, que se realiza para recuperar la salud deteriorada, mientras que, en los hogares de ingresos superiores, predomina el gasto en seguros. A su vez, se observa que los hogares de deciles más bajos realizan un esfuerzo mayor en términos de sus ingresos para pagar los medicamentos. Comparando los deciles extremos del ingreso per cápita del hogar, observamos que los hogares más pobres destinan 74% más de su ingreso a pagar los medicamentos que los hogares más ricos. Por el contrario, los hogares de mayores ingresos destinan una porción mayor de sus ingresos para contratar seguros de salud privados (en promedio, los hogares del decil 1 gastan 6 de cada 1000 pesos de ingreso en seguros, mientras que los del decil más rico gastan 29 de cada 1000).

La composición del gasto en salud realizado por los hogares varía entre las provincias (figura 2). Encontramos que Chaco, la provincia que menor parte de su ingreso destina al gasto en salud, es también la que más proporción del gasto destina a los medicamentos. Las provincias que tienen mayor composición de su gasto en salud destinado a cobertura de seguros son CABA y Tierra del Fuego.

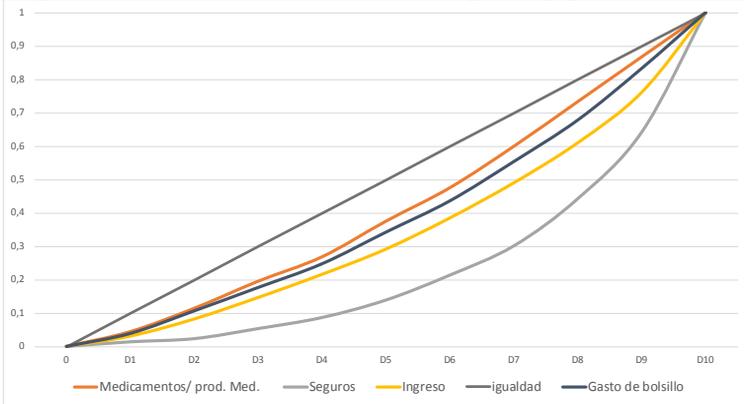
Figura 2. Composición del gasto en salud que realizan los hogares, por provincia



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENGHo 2017-18

En tercer lugar, se midió la incidencia distributiva del gasto en salud y sus componentes, que indica el esfuerzo que realizan los hogares con distinto nivel de ingreso para afrontar su gasto en salud. En la Figura 3 se observa que el gasto en medicamentos es regresivo y, por tanto, inequitativo, ya que para los deciles de menores ingresos el porcentaje de gasto en medicamentos es superior al porcentaje de ingreso que perciben. Para el gasto de bolsillo en su conjunto también encontramos un gasto regresivo y el gasto en cobertura privada (seguros), por el contrario, está concentrado en los deciles de mayores ingresos.

Figura 3. Curvas de concentración de ingresos y gastos en salud



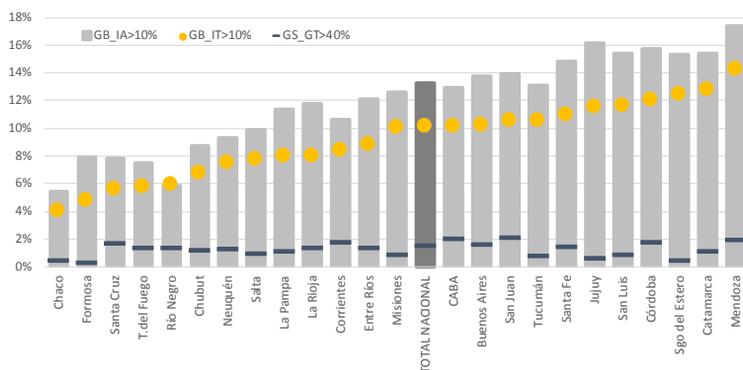
Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENGHo 2017-18

Finalmente, se midieron indicadores de gasto catastrófico en salud, para analizar su incidencia a nivel provincial y nacional. A nivel nacional encontramos que el 10% de los hogares destinan más que el 10% de sus ingresos a gasto de bolsillo en medicamentos, productos y equipos médicos, consultas e internaciones. Si consideramos sólo el ingreso disponible luego del gasto en alimentos, encontramos que el 13,3% de los hogares gasta más del 10% de ese ingreso excedente en salud. El 1,5% de los hogares, además, gasta más del 40% de su presupuesto en salud.

Estos indicadores difieren entre provincias (Figura 4). Chaco y Formosa, nuevamente, aparecen entre las provincias con menor gasto catastrófico, lo cual llama la atención ya que son dos de las provincias con el peor perfil epidemiológico y, por tanto, se asume que con más necesidades que atender. Esta situación podría ser explicada por una combinación de factores. Por un lado, puede ser que, ante la enfermedad, se postergue la demanda por motivos financieros. Para poder afirmarlo, se requeriría medir la brecha entre necesidad y

demanda por provincia, a partir de encuestas que recopilan el estado de salud, la utilización y el gasto en atención de la salud. A su vez, tanto Chaco como Formosa tienen más de la mitad de sus establecimientos de salud públicos, donde la atención no requiere de ningún pago por parte del paciente.

Figura 4. Medición de la incidencia del gasto catastrófico en salud a través de distintos indicadores, por provincia.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENGHo 2017-18

En la Figura 5 se puede observar cómo se ubican las provincias ordenadas según dos indicadores: el de gasto catastrófico en salud y el de equidad del gasto de bolsillo en salud (índice de Kakwani). Encontramos 8 provincias que están en peor situación que el promedio nacional respecto de los dos indicadores. De estas, 5 son de las provincias más pobladas del país (CABA, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Tucumán), a la vez que tienen mayor proporción de población mayor a 65 años, que requiere más atención en salud. Por otro lado, Santiago del Estero integra este grupo y es una de las provincias con más personas pobres por ingresos del país y con un porcentaje mayor de mala percepción de

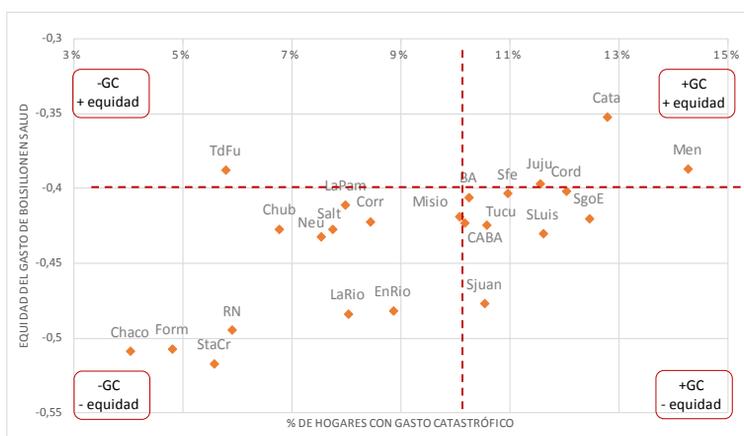
salud. Las otras dos provincias, San Luis y San Juan, tienen poca población y el mejor perfil epidemiológico, pero tienen más porcentaje de población que percibe su estado de salud como mala o regular. A su vez, tienen más establecimientos de salud por habitante, pero una menor proporción pública que el agregado nacional.

En el otro extremo encontramos únicamente a Tierra del Fuego, que tiene menor gasto catastrófico y más equidad en su gasto de bolsillo que el promedio nacional. Tiene el mejor perfil epidemiológico y mejores indicadores socioeconómicos que el promedio nacional: menor desempleo e incidencia de la pobreza por ingresos. A su vez, tiene una población con menos mayores a 65 años que el promedio nacional y es la segunda con mayor gasto público en salud: en conjunto, lo que gasta la provincia sumado a las transferencias por programas de salud del gobierno nacional por habitante es 2,5 veces más que en el agregado nacional.

Los casos intermedios corresponden a aquellas provincias que están mejor en términos de un indicador y peor en el otro. Mendoza, Catamarca y Jujuy tienen mayor gasto catastrófico, a la vez que mayor equidad en su gasto de bolsillo. Mendoza es una de las provincias más pobladas, con mayor población pobre, desempleada y adulta mayor que el agregado nacional. A su vez, su población tiene mejor percepción sobre su estado de salud que el promedio. Catamarca y Jujuy son provincias con más población pobre y desempleada que el promedio, a la vez que tienen una peor percepción sobre su estado de salud. Sin embargo, tienen un mayor gasto público per cápita y una mayor proporción de establecimientos públicos que el promedio nacional, que podrían explicar su mejor equidad relativa.

Las restantes 12 provincias tienen menor gasto catastrófico y más inequidad. Al ser tantas provincias encontramos alta variabilidad en sus dimensiones socioeconómicas y demográficas. Exceptuando Entre Ríos y Salta, todas las provincias tienen una población menor al 3% de la población nacional. 9 provincias tienen mayor proporción de establecimientos públicos que el promedio nacional, incluso en Chaco, Misiones, Salta, Formosa, Corrientes y La Rioja, más de la mitad de los establecimientos de salud son públicos. 11 de las 12 tienen mayor gasto público en salud que el promedio nacional.

Figura 5. Incidencia del gasto catastrófico en salud e inequidad en el gasto de bolsillo, por provincia.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la ENGHo 2017-18

Una síntesis de este apartado muestra que el mayor porcentaje del gasto en salud se realiza en medicamentos y productos médicos (38%), gasto inequitativo, y en seguros de salud (36%). Sin embargo, la composición difiere entre hogares con distintos niveles de ingreso y también entre provincias.

Por un lado, en los deciles más bajos de ingreso predomina el gasto en medicamentos; en los hogares de ingresos superiores, predomina el gasto en seguros. Por otro, las provincias con porcentajes bajos de ingreso destinado a salud (v.gr. Chaco), tiene alta proporción en medicamentos; mientras que en el otro extremo (CABA o Tierra del Fuego) tienen una mayor participación de gasto en seguros.

Analizando de manera combinada el gasto catastrófico y la equidad del gasto de bolsillo en salud es posible identificar variables clave que muestran la posición de las distintas provincias. Las provincias con mayor proporción de población mayor a 65 años están en una situación complicada. Por otro lado, situaciones de mejor perfil epidemiológico, mejores indicadores socioeconómicos que el promedio nacional o importantes niveles de gasto público per cápita en salud, están bien posicionadas.

A continuación, se construye un modelo de regresión multivariado para analizar la importancia relativa de algunos de estos determinantes de la incidencia del gasto catastrófico en salud.

b. Análisis de importancia relativa de los determinantes de la incidencia del gasto catastrófico en salud en las provincias

En esta sección estimamos un modelo para explicar la incidencia del gasto catastrófico en salud a nivel provincial, a partir de indicadores socioeconómicos, demográficos y vinculados a la intervención pública. La existencia del gasto catastrófico en salud suele deberse a una combinación de situaciones de ingresos bajos junto con elevados niveles de gasto ya que

hogares con menores ingresos suelen tener más problemas de salud y menos acceso a seguros que cofinancien, que explican un mayor gasto relativo. Los gastos altos en salud, a su vez, pueden ser asociados a una importante necesidad de utilización de bienes o prestaciones de salud, o bien a que no hay un tercer pagador que cofinancie (público o privado).

En primer lugar, encontramos una gran disparidad espacial, tanto en las variables socioeconómicas y demográficas, como en la oferta de bienes y prestaciones de salud a nivel provincial (Tabla 2).

Tabla 2. Mediana, mínimo y máximo observados para cada uno de los indicadores utilizados para predecir la incidencia de la pobreza en salud a nivel provincial en la Argentina.

Dimensión e indicador	Mediana	Mínimo	Máximo
Socioeconómica			
Desempleo	4,7%	2,7%(Chaco)	6,7% (Río Negro)
Cobertura	63,9%	42,4% (Chaco)	89,8% (T. del Fuego)
Pobreza	23,2%	7,3% (CABA)	38% (Chaco y Formosa)
Perfil epidemiológico	Perfil 1 (9 provincias); 2 (5 prov.); 3 (6 prov.) y 4 (4 prov)		
Percepción de estado de salud	21,0%	13,2% (CABA)	31% (Jujuy)
Demográfica			
Mayores	9,4%	5,4% (t. del Fuego)	16,2% (CABA)
Menores	25,0%	19,9% (CABA)	27,8% (Salta y Santa Cruz)
De intervención pública			
Gasto público en salud per cápita	7882	3314 (BsAs)	17664 (Neuquén)
Establecimientos públicos cada 100 mil hab	32,1	5,3 (CABA)	87,9 (Catamarca)

Fuente: elaboración propia

En función de las correlaciones de Spearman entre las variables predictoras, y la cantidad máxima de variables que podíamos seleccionar, dada la cantidad de datos (24 provincias), en los modelos de regresión múltiple utilizamos solamente las variables Desempleo, Cobertura, Gasto en Salud, Establecimientos y Mayores. Los modelos de menor AIC obtenidos en las regresiones múltiples se presentan en la Tabla 3

Tabla 3. Coeficientes estimados para la regresión múltiple en la predicción de la incidencia de la pobreza en salud a nivel provincial y criterio de información de Akaike (AIC).

Indicador	Mejor	A	B	C	D	E	Nulo
Desempleo	-	0, 1810	0, 2941(.)	0, 27	2, 66E-01	-	-
Gasto en salud	-0, 5445(**)	-0, 5308(*)	-0, 3923(*)	-0, 5022(*)	-0, 3575(.)	-0, 3833(*)	-
Mayores	0, 5207(**)	0, 4779(*)	0, 3565(.)	0, 3258(.)	0, 4401 (*)	0, 395(*)	-
Cobertura	0, 477(*)	0, 4159 (.)	-	0, 21	-	-	-
Establecimientos	0, 4479(*)	0, 3837(.)	-	-	0, 1770	-	-
AIC	60, 82	61, 28	62, 93	63	63, 87	64	71
delta	0,00	0,46	2,11	2,64	3,05	3,53	10,26
FIV	<2	<2	<2	<2	<2	<2	<2

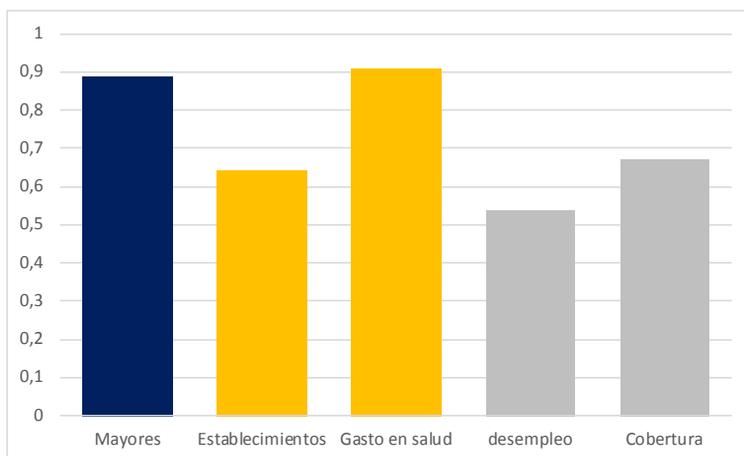
Nota: el (**) indica un valor $p < 0,001$, (*) el valor $p < 0,01$ y (.) el valor $p < 0,05$

Fuente: elaboración propia

Los test de normalidad y de homocedasticidad verificaron que el error se distribuye normalmente y con una varianza constante. Los valores de los FIVs indican que no hay multicolinealidad entre las variables predictoras y tampoco encontramos evidencia de autocorrelación espacial en los residuos del modelo con menor AIC (Moran's I = -0,08; valor $p = 0,14$).

Los indicadores Desempleo, gasto público per cápita en salud, porcentaje de mayores, cobertura y establecimientos públicos cada 100 mil habitantes son predictores de la incidencia del gasto catastrófico a nivel provincial. Entre estos, los indicadores con mayor importancia predictiva fueron el gasto público en salud y el porcentaje de adultos mayores a 65 años (Figura 6).

Figura 6. Importancia relativa de cada indicador en la predicción de la incidencia de la pobreza a nivel provincial.



Fuente: elaboración propia Nota: La altura de cada barra es la suma de los pesos de Akaike de todos los modelos que incluyeron esa variable predictora. Los colores de las barras varían según representen las dimensiones socioeconómica, demográfica o institucional

El coeficiente que acompaña al indicador demográfico mostró que, cuanto mayor es la población mayor a 65 años en una provincia, es mayor la incidencia del gasto catastrófico en salud. Además, como la población de mayores se asoció fuerte y negativamente a la población de menores a 14 años, se puede plantear que en situaciones con más mayores y menos menores, el gasto catastrófico será más frecuente. El porcentaje de menores se asocia positivamente con la pobreza, ya que en general hay más niños en los hogares más pobres, por lo que probablemente en esta relación estén afectando también factores de oferta pública, que muchas veces se focaliza en los niños.

Los coeficientes de las variables socioeconómicas de desempleo y cobertura fueron ambos positivos. En el caso del desempleo, esto es intuitivo, ya que a mayor desempleo habrá menores ingresos para financiar gastos de bolsillo. Por el contrario, el indicador de cobertura indica que, cuanto mayor es la población que cuenta con cobertura de salud privada, mayor es el gasto catastrófico en salud. Este resultado podría deberse a factores asociados. Por caso, encontramos que hay asociaciones positivas entre la población con cobertura y la población mayor a 65 años, una peor percepción del estado de salud y una menor cantidad de establecimientos públicos por habitante. Es decir que esta mayor incidencia del gasto catastrófico podría deberse a que cuando aumenta la población con cobertura, también lo hace la población de mayor edad, la que percibe peor estado de salud y, a la vez, hay menos establecimientos públicos donde atenderse.

Dentro de la dimensión de oferta pública de salud en la provincia encontramos, por un lado, que a medida que aumenta el gasto público per cápita en salud, los hogares que realizan gastos catastróficos disminuyen. La variable de establecimientos, por otro lado, indicó que a más establecimientos públicos cada 100 mil habitantes en una provincia, encontramos más porcentaje de hogares que realizan gasto catastrófico. Dado que la variable de establecimientos se asocia fuerte y positivamente con la variable pobreza, se podría argumentar que la oferta de establecimientos públicos está focalizada y, localizaciones con mayor pobreza también realizan más gastos catastróficos en salud.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN FINANCIERA EN SALUD: ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

En Argentina, el derecho a la protección de la salud es universal y el Estado en sus niveles nacional y provincial, es responsable de garantizarlo. Sin embargo, el modelo de financiamiento de la salud se apoya fuertemente en pagos de bolsillo, resultando en un modelo poco equitativo y solidario, donde los riesgos no se comparten entre sanos y enfermos, entre adultos mayores y jóvenes, ni entre hogares con distinta capacidad de pago (Xu, 2005), como así tampoco entre los diferentes sistemas de salud provinciales. Por eso, el acceso a la salud no está garantizado para aquellos que tienen necesidad, sino para aquellos que pueden pagarlo. Las políticas en salud son herramientas con las que cuenta el Estado para mejorar la distribución de bienestar entre la población y, en ese sentido, deberían orientarse a reducir las diferencias que resultan de factores que son evitables e injustos, por ejemplo, el acceso limitado a la salud por motivos económicos.

En este trabajo nos propusimos analizar el gasto en salud que realizan los hogares y explicar las diferencias del gasto catastrófico, a nivel provincial. Esta dimensión de análisis resulta útil para comprender las disparidades en el gasto y el consiguiente acceso a la salud, ya que, en Argentina, una parte importante de las estrategias en salud son definidas al nivel provincial. Esperamos aportar información relevante para diseñar políticas que permitan ampliar la protección financiera de los hogares y, así, ampliar la garantía del derecho a la salud.

Por un lado, encontramos que cuanto mayor es la pobreza y el desempleo, mayor es el gasto catastrófico en salud. Ávila-Agüero (2009) propone que la mayor parte de los problemas

de salud se pueden atribuir a las condiciones socioeconómicas de las personas y, sin embargo, las políticas de salud suelen estar orientadas al tratamiento de las enfermedades sin considerar de manera adecuada acciones vinculadas a mejorar el entorno social (Maceira 2018). En este sentido, políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso, el empleo y la formalización laboral, por ejemplo, conllevarían un aumento en la capacidad de pago de las familias y una posibilidad de superar condiciones materiales de vida que tienen efectos negativos en la salud (vivienda, agua potable, etc.). A su vez, esto permitiría disminuir las necesidades de salud basadas en causas evitables y así, disminuir los gastos de bolsillo y las barreras económicas de acceso.

En particular, encontramos que los hogares de menores ingresos hacen un esfuerzo mayor para realizar el pago de medicamentos, que ocurre una vez presente la enfermedad. En los últimos años, además, el precio de los medicamentos creció por encima del nivel general y de la canasta de bienes y servicios de salud (INDEC, 2022). Eso requiere de un abordaje específico de políticas de salud. Por ejemplo, fortalecer las capacidades técnicas de laboratorios públicos locales o provinciales para la producción de medicamentos, vacunas y tecnologías sanitarias e, indirectamente, diversificar la estructura productiva local o provincial que permita generar puestos de trabajo de calidad. Estos laboratorios, además de desarrollar productos farmacéuticos de consumo masivo, por ejemplo, antibióticos, también pueden enfrentar iniciativas que contemplen productos alternativos para dar respuesta a nuevos desafíos que se presentan (cannabis medicinal, misoprostol; protectores cutáneos, etc.) (IGC, 2020).

Por otro lado, la evidencia empírica muestra que se requieren políticas específicas de protección de la población adulta

mayor en condiciones de pobreza. El riesgo de los adultos mayores de realizar gastos catastróficos es el resultado, por un lado, de una mayor demanda de prestaciones de salud y, por otro lado, a una mayor complejidad de la demanda, que requiere de tratamientos más costosos (Apella, 2009). En este sentido, es importante encontrar estrategias para lograr la cobertura completa de este grupo de población, aun más considerando que el país se encuentra en un proceso de transición demográfica hacia un envejecimiento de la población.

Finalmente, la disparidad entre provincias en la incidencia del gasto catastrófico y la equidad en el gasto de bolsillo en salud indican que el Estado no está garantizando bienes y prestaciones de salud homogéneas, en cantidad, calidad y accesibilidad a todos sus habitantes, independientemente de su lugar de residencia. En ese sentido, el nivel central de gobierno tiene un rol importante que cumplir. Su rol compensador de asimetrías territoriales debería expandirse y fortalecerse, para disminuir las asimetrías territoriales existentes y ampliar la protección financiera y tender hacia una cobertura universal.

REFERENCIAS

- APELLA I., (2009). Gasto de bolsillo en salud e impacto financiero sobre los adultos mayores en Argentina. Anales, Asociación Argentina de Economía Política, XLIV Reunión Anual. Buenos Aires: AAEP. Disponible en: <https://aaep.org.ar/anales/works/works2009/apella.pdf>
- ÁVILA-AGÜERO, MARÍA LUISA. (2009). Hacia una nueva Salud Pública: determinantes de la Salud. Acta Médica Costarricense, 51(2), 71-73. Retrieved March 10, 2022, Recuperado

- de: http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0001-60022009000200002&lng=en&tlng=es.
- BRINER, A., & ALOIA, C. (2012). Sistema de salud en Argentina: evidencias recientes de su fragmentación y vigencia de asimetrías. In *IV Congreso Anual AEDA: "El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto"*, Buenos Aires.
- BURNHAM K, ANDERSON D. MULTIMODEL INFERENCE. UNDERSTANDING AIC AND BIC IN MODEL SELECTION. *SOCIOLOGICAL METHODS & RESEARCH* 2004; 33:261-304.
- CABALLERO, E. G., OCAMPOS, G., RODRÍGUEZ, J. C., ARAUJO, J. M., & PERALTA, N. (2019). Gastos empobrecedores de salud: un desafío para la cobertura universal de salud en el Paraguay. In *Anales de la Facultad de Ciencias Médicas* (Vol. 52, No. 1, pp. 33-42).
- CENTRO DE ECONOMÍA POLÍTICA ARGENTINA (CEPA), (2017). Efecto de los incrementos tarifarios en los hogares de la Región Metropolitana. Una mirada desde la pobreza energética. Informe Especial, mayo de 2017. <https://www.centrocepa.com.ar/informes>
- CETRÁNGOLO, O. (2014). Financiamiento Fragmentado, Cobertura Desigual y Falta de Equidad En el Sistema de Salud Argentino. *Revista De Economía Política de Buenos Aires*, (13). Recuperado de: <http://157.92.136.232/index.php/REPBA/article/view/785>
- CETRÁNGOLO, O., & GOLDSCHMIT, A. (2018). Obras sociales en Argentina. *Origen y situación actual de un sistema altamente desigual*.
- CHATTERJEE BP (2001). *Regression analysis by example*. 2nd Ed. New York: Wiley.
- DÍAZ-MUÑOZ, ANA; LEVCOVICH, MÓNICA Y ROYER, ME (2021). El sistema de salud argentino: contexto y características

- de su desarrollo. En Díaz-Muñoz, Ana (ed.) *Agenda de la salud pública argentina: enfoques, experiencias e investigación Ciudad Autónoma de Buenos Aires*: ISALUD, 2021. PP 41-116. Recuperado de: http://repositorio.isalud.edu.ar/xmlui/bitstream/handle/123456789/491/Agenda_Salud.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=41
- DE LA PUENTE, C., DE LOS REYES, L. Y COL. (2019): ¿Cuánto gasta Argentina en salud? Secretaría de Gobierno de Salud. Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Dirección de Economía de la Salud.
- DONDO, M.; MONSALVO, M. Y GARIBALDI, L. (2016). Determinantes de la equidad en el financiamiento de los medicamentos en Argentina. Un estudio empírico. *Cad. Saude Pública*. Rio de Janeiro, 32(1).
- GASPARINI, L., CICOWIEZ, M., & SOSA ESCUDERO, W. (2012). *Pobreza y desigualdad en América Latina*. Temas Grupo Editorial.
- IGC – INSTITUTO DE GESTIÓN DE CIUDADES (2020). *Lineamientos político-técnicos para la gestión de gobierno 2019-2023*. Gobierno de Río Negro-CFI.
- INDEC, (2022). Índice de precios al consumidor con cobertura nacional y apertura a nivel regional. Disponible en <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>
- INDEC, (2020). Indicadores de condiciones de vida de los hogares en 31 aglomerados urbanos, Recuperado de https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-bases_EPH_tabulado_continua
- LUSTIG, N. C. (Ed.). (2001). *Shielding the poor: Social protection in the developing world*. Washington D.C. Brookings Institution Press
- MACEIRA, D. (2018). *Morfología del Sistema de Salud Argentino*. Descentralización, Financiamiento y Gobernanza.

- Documentos de Trabajo CEDES 141/2018. Recuperado de: <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4460>
- MACEIRA, D. (2020). Caracterización del Sistema de Salud Argentino. Debate en el contexto Latinoamericano. Revista Estado y Políticas Públicas N° 14. Recuperado de: <https://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4536>
- MURRAY CH., XU K., KLAVUS J., KAWABATA K., HANVORAVONGCHAI P., ZERAMDINI R., AGUILAR RIVERA AM. & EVANS D., (2003). Assessing the distribution of household financial contributions on the health system: concepts and empirical application. Capítulo 38 en: Health Systems performance assessment: debates, methods and empiricism. World Health Organization.
- OPS (2021). La protección financiera de la salud en la Región de las Américas. Métodos para medir el gasto catastrófico y empobrecedor. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. Recuperado de: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/55714>
- RUBINSTEIN, A., ZERBINO, M.C., CEJAS, C. Y LÓPEZ, A. (2018). Making Universal Health Care Effective in Argentina: A Blueprint for Reform, Health Systems & Reform. DOI: 10.180/23288604.2018.14477537
- VARCO MJ, CAMPODÓNICO IM, DE LOS REYES L, LAURENZA M, LEVCOVICH M. (2022) Gasto catastrófico y empobrecedor en salud: un estudio para Argentina. Rev Argent Salud Pública. 2022.
- WAGSTAFF, A. & DOORSLAER, E. V. (2003). Catastrophe and impoverishment in paying for health care: with applications to Vietnam 1993-1998. Health economics. 12 (11).
- XU, K., EVANS, D. B., KAWABATA, K., ZERAMDINI, R., KLAVUS, J. & MURRAY, C. J. (2003). Household catastrophic health expenditure: a multicountry analysis. The lancet. 362 (9378).

XU K, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2005). Distribución del gasto en salud y gastos catastróficos: metodología. Ginebra: oms. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/85626>

IV. REFLEXÕES SOBRE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E COOPERAÇÃO NO BRASIL

ELIAS RODRIGUES DE OLIVEIRA FILHO¹⁸

ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA¹⁹

RESUMO

No Brasil, existe por parte de muitos municípios dificuldades orçamentárias que dificultam a implantação de políticas públicas para atender completamente todos os setores da sociedade. Uma das razões para que gestores constituam consórcio público, como alternativa de maior integração regional e cooperação intermunicipal. Neste contexto, este trabalho tem por objetivo abordar as temáticas dos consórcios intermunicipais e cooperação territorial no Brasil. A abordagem metodológica consistiu em pesquisa bibliográfica e de dados. A partir dos resultados obtidos pode-se inferir que as experiências com consórcios intermunicipais não representam solução para todos os problemas, no entanto, a atuação pode aprimorar e potencializar parcerias, conexões e estratégias conjuntas para atender demandas reprimidas, portanto, é uma alternativa para promoção do desenvolvimento regional. A cooperação aumenta a autonomia, reduz

18. <https://orcid.org/0000-0001-9578-7114>

19. <https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>

a competitividade, favorece o planejamento e implementação de gestão compartilhada de políticas públicas.

Palavras - chave: Consórcios Intermunicipais. Cooperação. Integração. Brasil.

INTRODUÇÃO

O Brasil por questões históricas, políticas e culturais apresenta grandes disparidades socioeconômicas regionais, já que ao longo do tempo as políticas públicas implementadas não conseguiram, até então, atender plenamente as demandas. As ações do governo federal e ou dos governantes de cada estado nem sempre abrangem as particularidades dos municípios, assim faz-se necessário que os líderes regionais busquem parcerias com o setor privado e desenvolvam estratégias que possam auxiliar no enfrentamento dos problemas.

Neste contexto, este estudo tem por objetivo abordar as temáticas consórcios intermunicipais e cooperação territorial. O artigo não tem o intuito de analisar um consórcio específico e ou uma modalidade, trata de uma revisão bibliográfica e de dados. Os autores que deram suporte para tal foram: Torres (1995); Cruz (2001); Rocha, Faria (2004); Harger (2007); Caldas (2007); Diegues (2011); Santos (2011); Monteiro Neto (2014); Silveira (2016); Henrichs (2018); além de publicações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015), da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2021) e legislações que versam sobre a temática Brasil (1988, 2005, 2007). Os dados dos consórcios foram organizados em tabelas e em um mapa, por região.

O estudo se justifica, pois, aborda a temática consórcio intermunicipal, extremamente relevante, inclusive por constituir uma das principais novidades da administração pública. Também por estabelecer relações de cooperação federativa para a gestão associada de serviços públicos, que dificilmente se resolverem por um município isoladamente. O artigo foi organizado em três eixos, primeiramente apresenta-se discussões sobre consórcios, cooperação e como podem impulsionar o desenvolvimento regional. Na sequência fez-se abordagem sobre cooperação por meio dos consórcios públicos, e por fim, apresenta-se a espacialização dos consórcios públicos no Brasil, conforme as cinco regiões geográficas.

CONSIDERAÇÕES SOBRE CONSÓRCIOS, COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Pode-se definir consórcio com associação de duas ou mais pessoas (físicas e ou jurídicas), com intuito de aquisição de algum bem ou de solucionar questões que demandam a necessidade da cooperação. No caso específico dos consórcios intermunicipais são relações de cooperação entre os municípios. Nas palavras de Torres (1995, p. 35):

Consórcio, do latim *consortiu*, implica a ideia de associação, ligação, união e, no âmbito das relações intermunicipais, nada mais apropriado do que a formação de entidades visando o estudo, o acompanhamento, o diagnóstico das soluções que, via de regra, envolvem municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente em função de forte demanda dos administrados.

No Brasil, o primeiro documento legal que tratou sobre a possibilidade de cooperação entre entes federados foi a Constituição Paulista de 1891, que estabelecia que as municipalidades poderiam associar-se para promover melhorias para a população. No âmbito federal, a primeira legislação referente aos consórcios intermunicipais data de 1937, atualizada em 1967, contudo extinta por emenda constitucional em 1969 (TORRES, 1995).

Com a extinção da legislação dos consórcios na esfera federal e a concentração dos recursos na União e Estados, os municípios passaram a constituir associações, no intuito do fortalecimento administrativo e institucional. Conforme Caldas (2007), na década de 1980 os governos estaduais estimulavam a criação de consórcios administrativos como forma de superação das dificuldades comuns, sendo que a integração se dava via associações civis de personalidade jurídica de Direito Privado.

Apesar da Constituição Federal de 1988, não apresentar dispositivo explícito que regulamentasse a cooperação entre municípios, o Artigo 30, inciso X, assegura que “[...] compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local” (BRASIL, 1988, p. 26). Até 2005, ano da regulamentação dos consórcios públicos, a cooperação territorial se dava via Consórcio Administrativo, que tinha por base a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990 – Lei Orgânica da Saúde e a Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997 – Lei de Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH).

A partir das referidas leis os consórcios administrativos se ampliaram; além da utilização de outros instrumentos para organização e atendimento das necessidades de interesse público. Nesta conjuntura, pode-se apontar dois marcos institucionais fundamentais, a Emenda Constitucional nº. 19, de 04 de junho

de 1998 e a Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005, que sistematiza o processo de contratação de consórcios públicos.

A promulgação da Lei nº. 11.107/2005, teve relativo consenso doutrinário ao considerar convênio como forma de acordo de vontade. Assim, como o Termo de Cooperação e mecanismo para entes consorciados do mesmo nível e mecanismo de convênio para entidades de níveis diferentes.

No que tange ao consórcio intermunicipal, com base na Lei nº. 11.107/2005, o Artigo 2º estabelece que deve ser formado por pessoas jurídicas exclusivamente entes da federação, a fim de estabelecer relações de cooperação federativa, com a realização de objetivos de interesse comum. Tal personalidade de pessoa jurídica deve ser constituída como associação pública de Direito Público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de Direito Privado sem fins econômicos (BRASIL, 2005).

O Artigo 6º, inciso 2, da Lei nº. 11.107/2005, indica que na qualidade de pessoa jurídica de Direito Público, entende-se por “associação pública” um tipo de “autarquia”, ao passo que na qualidade de pessoa jurídica de Direito Privado, a denominação é “associação civil”, com subordinação ao regime jurídico público no que tange à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal – este último, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) Decreto-Lei nº. 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 2005).

Em síntese, é possível compreender as diversas possibilidades para o fomento da gestão associada de serviços públicos, tais como: a) formação de convênio público com personalidade de Direito Privado, sob a forma de associação civil; b) Convênio de Cooperação; e, c) Contrato de Programa que, por sua vez, pode ser vinculado a um convênio público ou de cooperação (BRASIL, 2005). O último pode ainda ser independente de qualquer ou-

tro tipo de ajuste, inclusive, sendo celebrado diretamente por um ente federativo com entidade da administração indireta.

A Lei e os Estatutos são os ditames encarregados de estabelecer os consórcios, assim, o ordenamento jurídico estatal regula a existência, as modalidades de funcionamento e os controles dos consórcios, tanto os públicos quanto os administrativos. Ao analisar as regras que regem os consórcios, o entendimento da evolução institucional torna-se determinante para a obtenção de respostas relacionadas a manutenção de uma cooperação intermunicipal.

Caldas (2007), destaca que os consórcios são formas de organização tanto vertical quanto horizontal, tendo como foco a cooperação. Na cooperação horizontal, todos os entes consorciados têm o mesmo status constitucional, formado por municípios ou apenas Estados da federação. Por outro lado, a cooperação vertical permite entes federativos distintos, municípios, Estados e a União. Diegues (2011), aponta três principais obstáculos interligados no processo de fortalecimento dos consórcios: às relações políticas; a falta de definição de metas; a sobreposições de funções, entre consórcio e prefeituras e outras associações.

Pode-se elencar outros fatores que estão diretamente ou indiretamente correlacionados com os três obstáculos citados: grandes distâncias geográficas entre os municípios; diferença das características físicas, estruturais e socioeconômicas; constantes divergências nas demandas; falta de recursos humanos e financeiros; dificuldades com as novas tecnologias; estrutura física inadequada; lacunas no planejamento das ações; baixa qualificação dos servidores públicos; conflitos de agendas; entraves burocráticos; relação intergovernamental, entre outros.

Apesar das limitações e dificuldades na gestão dos consórcios intermunicipais, eles funcionam como instrumentos de auxílio

aos municípios na realização de estratégias de comum interesse. Também é importante salientar que a Lei dos consórcios, objetivou incrementar as iniciativas de gestão associada de serviços públicos e implementar mecanismos de cooperação (OLIVEIRA FILHO, 2019).

As limitações podem ser maiores em municípios com reduzido número de habitantes, baixa arrecadação e poucos recursos repassados pelo Estado ou União. Além das dificuldades advindas da estrutura federativa brasileira, têm-se as implicações das crises econômicas interna e internacional que aprofundam as desigualdades socioeconômicas (SANTOS, 2011).

No entender de Silveira (2016), cabe enfatizar a questão do território, além do emaranhado de relações entre atores públicos e privados, assim como as motivações e interesses que circundam o processo de decisão política, a fim de compreender os desafios e as possibilidades de firmação de contratos. O território, então, surge como algo de fundamental importância para definir algumas possibilidades e impedimentos dos atores envolvidos, tendo em vista sua capacidade de moldar dinâmicas econômicas e sociais próprias do espaço geográfico (lavoura, indústria, pesca, pecuária, mineração, entre outras atividades).

Assim, os gestores dos consórcios intermunicipais não devem encarar o território como um espaço-objeto, que não tem reação. O território é espaço-ator, que possui trajetória histórica e, ao mesmo tempo é resultado de interações e relações políticas, econômicas e sociais, pois pode produzir e transformar tais relações (SANTOS, 2011).

No Brasil, a vasta dimensão territorial e as riquezas existentes poderiam favorecer o desenvolvimento econômico e social, entretanto, o histórico de crescimento polarizado é permeado por relações hierárquicas de poder. Ao longo do tempo, construíram realidades socioeconômicas bastante variáveis e

desiguais, embutidas tanto na estrutura político-administrativa de algumas localidades, como nos recursos infraestruturais, nos índices de desenvolvimento e na percepção da própria população sobre suas potencialidades.

No que tange as políticas regionais pode-se apontar que a gestão contempla muitos aspectos vinculados à dinâmica territorial, que pode facilitar ou não a formação da cooperação intermunicipal. A participação efetiva da sociedade organizada em prol da coletividade transforma as decisões políticas, no processo de construção e consolidação de política pública. As pressões da sociedade civil impactam no curso do desenvolvimento de uma localidade, assim a interação com os atores políticos, sejam os formuladores ou implementadores constitui base de processo de decisão política (OLIVEIRA FILHO, 2019).

O debate sobre governança tem se fortalecido com o reconhecimento da interdependência entre atores governamentais e não governamentais no processo das políticas públicas. Os territórios são resultantes da operação de processos de especialização e diferenciação materiais da sociedade. Para tanto, faz-se necessário ofertar robustez à endogenia regional e local, construindo, de modo permanente, integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial.

A autodeterminação e liberdade de decisão, expande com a promoção de mudanças nas relações de propriedade, assim é preciso habilitar atores mais ausentes e marginalizados, ativar recursos tanto materiais quanto simbólicos, além de mobilizar sujeitos sociais e políticos para ampliar o campo de ação coletiva. Os atores regionais conhecem a realidade e são essenciais para o desenvolvimento regional, assim como para o fortalecimento dos consórcios intermunicipais (HARGER, 2007).

No gerenciamento dos territórios, deve-se analisar a diversidade e as desigualdades sociais. É importante realizar

diagnóstico na definição de projetos de gestão territorial; estabelecer importância dos territórios; realizar análise integrada das potencialidades e fragilidades; identificar as causas das desigualdades, seja na territorialidade ou dos atores. Assegurar a multidimensionalidade advinda do território, avaliar a dimensão externa, nas escalas temporal e espacial (SILVEIRA, 2016). Os consórcios podem contribuir para a implementação das diferentes políticas públicas setoriais no território, ou seja, no desenvolvimento regional.

COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL VIA CONSÓRCIOS PÚBLICOS

No Brasil, por maiores que tenham sido os avanços, ainda existe muita burocracia na gestão pública, em geral, os municípios não têm profissionais capacitados para acompanhar as diretrizes e propostas de políticas públicas elaboradas pelo governo federal e dos governos estaduais. O desconhecimento ou a falta de habilidades em elaborar projetos para captar recursos em alguns municípios acentua as diferenças na gestão dos territórios. Rocha, Faria (2004, p. 77) evidenciam:

No caso brasileiro, a grande maioria dos municípios padece de uma precariedade técnica, administrativa e financeira, sendo que, em muitos casos, a descentralização acaba por fragilizar ainda mais a provisão pública, comprometendo uma escala adequada da oferta de serviços e desarticulando as ações públicas.

Assim, muitos gestores municipais e até estaduais, encontram dificuldades em captar recursos, como pontua Monteiro Neto (2014, p. 44):

As dificuldades expressas pelos prefeitos e governadores de todo o país para a captação de recursos de toda ordem junto ao governo federal são inúmeras, passando desde a enorme burocracia dos ministérios à gestão de convênios ou recursos de editais públicos. Os governos subnacionais não têm recursos financeiros e humanos suficientes e necessários para acompanhar a arquitetura, muitas vezes ineficiente e noutras autoritária, das propostas de coordenação de políticas públicas feitas pelo governo central.

No contexto em questão, é possível apontar dois modelos de gestão: o competitivo e o cooperativo. Os que defendem o sistema federativo competitivo, enfatizam que a competição gera eficiência para atender as demandas da população, além de evitar a centralização do poder. “Por outro lado, os críticos ressaltam que, em países heterogêneos econômica, política e socialmente, como é o caso do Brasil, o modelo competitivo tem maximizadas as suas fragilidades” (ROCHA; FARIA, 2004, p. 81).

A competitividade gera guerra fiscal, fragmentação política e ainda alguns gestores podem incentivar a população a usufruir de serviços de estados ou municípios próximos, especialmente na área de saúde. Em relação ao modelo do federalismo cooperativo, visa compartilhar as ações e políticas públicas, busca estimular a integração, contudo não anula a competitividade.

No entanto, os críticos ressaltam que, muitas vezes, a cooperação pode redundar em resultados negativos, como: subordinação dos entes mais fracos aos mais fortes; falta de definição mais clara da distribuição das responsabilidades e conseqüente falta de accountability do sistema; e falta de estímulo para a inovação nas formas de atuação dos entes federados (ROCHA; FARIA, 2004, p. 82).

Independente do modelo deve-se ter em mente que ambos apresentam benefícios e desafios. O ideal é o equilíbrio entre cooperação e competição, mas depende dos entes envolvidos que podem fortalecer a parceria e pautar para o desenvolvimento regional. A garantia jurídica do consórcio público é a Lei dos Consórcios Públicos - Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005 -, regulamentada pelo Decreto nº. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. O Artigo 2º, inciso I, conceitua o consórcio público como:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por Entes da Federação, na forma da Lei n. 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2017, on-line).

O consórcio público se caracteriza em pessoa jurídica, constituída como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, formada exclusivamente por entes da federação. Para a constituição e atuação, deve atender às exigências da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº. 6.017/2007 (BRASIL, 2007). O marco jurídico fortaleceu os consórcios que demandavam de legislação específica e ampliou o número no território nacional, entretanto, muitos consórcios apresentaram dificuldades para adequar a regulamentação.

Com intuito de consolidar e disseminar a diretriz de atuação, o governo federal induziu o estabelecimento dos consórcios públicos com transferência de recursos, a fim de beneficiar mais habitantes. O debate sobre a importância da cooperação multinível e a Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº.

6.017/2007, dos Consórcios Públicos, tem atribuído aos arranjos institucionais instrumentos jurídicos, com potencial de ofertar serviços públicos sob responsabilidade dos municípios. Além de consolidar as lideranças locais em escala regional, no intuito de trabalho colaborativo e harmonioso no território.

Os consórcios públicos atuam em setores distintos, no entanto, sobressaem mais nas áreas de: agricultura, assistência social, desenvolvimento econômico, educação, energia, habitação, infraestrutura, meio ambiente, planejamento urbano, saneamento básico, saúde, segurança pública, transporte, mobilidade e turismo. São áreas de atuação com probabilidades de desdobramento em que as estratégias podem ser traçadas e articuladas de forma a promover o desenvolvimento regional (CNM, 2021).

É importante evidenciar que depende da realidade local e regional, dos atores envolvidos, pois, nem sempre um consórcio em determinado local terá o mesmo êxito do que em outro. Assim, ao constituir um consórcio deve ser respeitada a legislação, Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº. 6.017/2007, além de adequar a demanda e realidade dos consorciados. A legislação do consórcio público dá indicativos do processo de constituição, das limitações na efetivação e no decorrer do funcionamento.

Pode-se elencar alguns passos a serem traçados para implementação dos consórcios públicos, tendo por base a Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005 e o Decreto nº. 6.017/2007:

- a) identificar os interesses e problemas comuns;
- b) elaborar estudos de viabilidade técnica;
- c) elaborar o Protocolo de Intenções;
- d) ratificar o Protocolo de Intenções;
- e) elaborar o Estatuto do Consórcio Público;
- f) efetivar o Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ);
- g) realizar ajustes orçamentários e firmar o contrato de rateio;
- h) estruturar órgãos decisórios

e equipe técnica; i) elencar outras providências para o funcionamento do consórcio; j) retirada, exclusão, alteração ou extinção do consórcio (BRASIL, 2005, 2007).

Diante do exposto, pode-se apontar que a constituição de um consórcio envolve várias fases que dependem do envolvimento dos consorciados, assim como da legislação vigente. No processo é essencial a delimitação dos interesses e problemas comuns aos consorciados, para depois realizar estudos da viabilidade técnica. Para tanto, é fundamental pesquisar capacidades em cada área, uma vez que as ações devem atender a demanda dos consorciados. O Artigo 2º, inciso III, do Decreto n. 6.017/2007, estabelece como “[...] protocolo de intenções: contrato preliminar que, ratificado pelos Entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público” (BRASIL, 2007, p. 01.).

A partir da elaboração do Protocolo de Intenções, os poderes executivos signatários enviam às respectivas casas legislativas (Câmaras Municipais e, se for o caso, Assembleias Estaduais e Câmara Federal), para aprovação ou retificação. Quanto ao Estatuto do Consórcio Público, cabe à Assembleia Geral composta pelos chefes do poder executivo de cada ente federativo participante aprovar (CNM, 2021).

O Estatuto tem implicações no caso do consórcio público de direito público, após publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado. Os efeitos dos consórcios públicos de direito privado estão sujeitos ao registro do estatuto na forma da legislação civil. A efetivação do CNPJ do consórcio, junto à Receita Federal é de fundamental importância.

O Estatuto regulamenta e organiza o funcionamento do consórcio.

Art. 8º O consórcio público será organizado por estatutos cujas disposições, sob pena de nulidade, deverão atender a todas as cláusulas do seu contrato constitutivo. § 1º Os estatutos serão aprovados pela assembleia geral.

§ 2º Com relação aos empregados públicos do consórcio público, os estatutos poderão dispor sobre o exercício do poder disciplinar e regulamentar, as atribuições administrativas, hierarquia, avaliação de eficiência, lotação, jornada de trabalho e denominação dos cargos.

§ 3º Os estatutos do consórcio público de direito público produzirão seus efeitos mediante publicação na imprensa oficial no âmbito de cada ente consorciado. § 4º A publicação dos estatutos poderá dar-se de forma resumida, desde que a publicação indique o local e o sítio da rede mundial de computadores - internet em que se poderá obter seu texto integral (BRASIL, 2007, p. 06).

Sobre o contrato de rateio, o Artigo 2º, inciso VII, do Decreto n. 6.017/2007, define que “[...] contrato de rateio: contrato por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público” (BRASIL, 2007, p.01.). Visando garantir a capacidade de financiamento, a Lei nº. 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007 estabelecem, além do contrato de rateio, contrato de programa, possibilidade de firmar convênio de cooperação entre entes federados e acordo de gestão associada de serviços públicos.

O Artigo 2º deixa evidente cada um:

VIII - convênio de cooperação entre entes federados: pacto firmado exclusivamente por entes da Federação, com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços

públicos, desde que ratificado ou previamente disciplinado por lei editada por cada um deles;

ix - gestão associada de serviços públicos: exercício das atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, acompanhadas ou não da prestação de serviços públicos ou da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos;

xvi - contrato de programa: instrumento pelo qual devem ser constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação, inclusive sua administração indireta, tenha para com outro ente da Federação, ou para com consórcio público, no âmbito da prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa (BRASIL, 2007, p.01).

No que se refere aos recursos humanos, a estruturação dos órgãos decisórios e equipe técnica devem primar pela transparência na contratação de servidores competentes, além de evitar indicação política e nepotismo.

Art. 22. A criação de empregos públicos depende de previsão do contrato de consórcio público que lhe fixe a forma e os requisitos de provimento e a sua respectiva remuneração, inclusive quanto aos adicionais, gratificações, e quaisquer outras parcelas remuneratórias ou de caráter indenizatório.

Art. 23. Os entes da Federação consorciados, ou os com eles conveniados, poderão ceder-lhe servidores, na forma e condições da legislação de cada um (BRASIL, 2007, p. 09).

Sobre o remanejamento de servidores municipais concursados, é possível, desde que estejam qualificados para atuar no consórcio. No tocante, a exclusão de um consorciado deve ocorrer por justa causa, depois do processo administrativo que garanta o exercício do contraditório. A retirada pode acontecer a qualquer tempo, pois nenhum consorciado é obrigado a permanecer no consórcio. Quanto a alteração ou extinção do consórcio depende da aprovação da Assembleia Geral (BRASIL, 2007).

Os consórcios públicos intermunicipais, conforme Lei nº. 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007, apresentam duas modalidades: temática e multifinalitária, sendo que a definição depende da finalidade. O modelo multifinalitário permite agrupar várias demandas. O consórcio público temático/específico, abarca apenas uma temática, mas não significa que os desafios sejam menores do que o consórcio multifinalitário, pois, em qualquer modalidade no processo de constituição e gestão têm-se desafios e limites (BRASIL, 2005, 2007; CNM, 2021).

O consórcio público se configura em um ente público, cuja qualidade é transmitida pela natureza de seus integrantes que exercem função administrativa. É também sujeito de direito, sendo que, quando possui personalidade jurídica, constitui um terceiro sujeito de direito, personificado, diferente dos sujeitos que o integram; a quem substitui, relativamente aos fins e objetivos estabelecidos, pode inclusive, adquirir patrimônio próprio de funcionamento (HARGER, 2007).

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS CONSÓRCIOS NO BRASIL

dados do IBGE (2015), retratam o percentual de municípios que aderiram ao instrumento do consórcio público, de 2011

a 2015, conforme as Unidades da Federação (UF), agrupadas nas cinco grandes Regiões do Brasil. No referido período, ocorreu aumento do percentual de municípios brasileiros que aderiram ao consórcio público, passando de 59,2% (3.295) para 66,3% (3.691), fato que pode significar êxito como arranjo cooperativo e integração regional.

Ao analisar por Região, foi identificado decréscimo na Região Norte e maior crescimento na Região Centro-Oeste, apesar de que os percentuais mais expressivos foram registrados nas Regiões Sul e Sudeste. Na Região Norte, o isolamento geográfico natural devido áreas de florestas (vazio demográfico), pode ter contribuído para menor percentual de articulação e cooperação. No caso da Região Centro-Oeste, que se configura com muitos municípios mais novos, originados do agronegócio, o crescimento dos consórcios, pode representar opção no enfretamento de problemas.

Henrichs (2018), por meio da CNM, publicou o primeiro mapeamento dos consórcios públicos do Brasil. A pesquisa identificou 491 consórcios públicos, sendo 213 da modalidade multifinalitária. Conforme a distribuição dos consórcios, foi identificado maior representatividade nas Regiões Sudeste e Sul.

Tomando em conta a distribuição por região, resguardada a proporção dos Municípios situados em cada uma, conforme apontado na tabela 1, verifica-se na tabela 2 que a região Sul é a que possui o maior número de Municípios que participam de algum consórcio (94%), seguida das regiões Sudeste (91%), Centro-Oeste (75%) e Nordeste (53%), sendo a região Norte a que possui o menor percentual (34%) (HENRICHS, 2018 p.08).

Os estados do Amazonas, Roraima, Amapá e Piauí não apresentaram municípios consorciados, por outro lado, Paraná, Mato Grosso, Santa Catarina, Minas Gerais e Rondônia apresentam maior de número de municípios consorciados (Tabela 1). É válido pontuar que na referida pesquisa não aparece dados do Distrito Federal (DF).

Tabela 1 - Quantidade de municípios que participam de consórcio público no período considerado por Região e Estado - 2018.

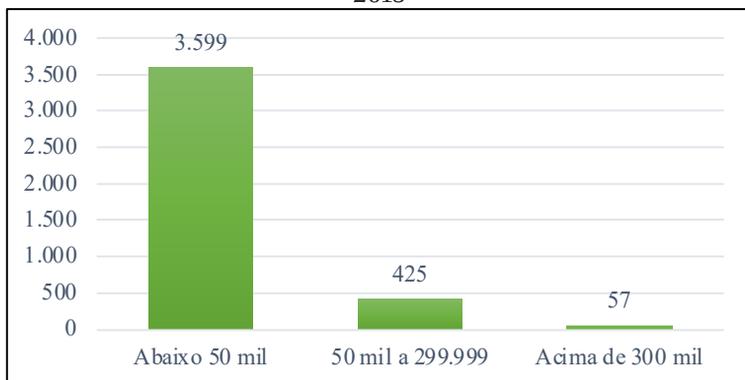
Região	UF	Não participa	Sim participa	Total UF
Norte	Acre (AC)	21	1	22
	Pará (PA)	86	58	144
	Rondônia (RO)	2	50	52
	Tocantins (TO)	96	43	139
	Amazonas (AM)	62	0	62
	Roraima (RR)	15	0	15
	Amapá (AP)	16	0	16
	Total	298	152	450
Centro-Oeste	Goiás (GO)	90	156	246
	Mato Grosso (MT)	1	140	141
	Mato Grosso do Sul (MS)	27	52	79
	Total	118	348	466
Sul	Paraná (PR)	1	398	399
	Rio Grande do Sul (RS)	71	426	497
	Santa Catarina (SC)	2	293	295
	Total	74	1.117	1.191

Região	UF	Não participa	Sim participa	Total UF
Nordeste	Alagoas (AL)	12	90	102
	Bahia (BA)	140	277	417
	Ceará (CE)	78	106	184
	Maranhão (MA)	160	57	217
	Paraíba (PB)	122	101	223
	Pernambuco (PE)	32	152	184
	Rio Grande do Norte (RN)	27	140	167
	Sergipe (SE)	55	20	75
	Piauí (PI)	224	0	224
	Total	850	943	1.793
Sudeste	Espírito santo (ES)	4	74	78
	Minas Gerais (MG)	16	837	853
	Rio de Janeiro (RJ)	11	81	92
	São Paulo (SP)	116	529	645
	Total	147	1.521	1.668
Total		1.487	4.081	5.568

Fonte: Henrichs (2018, pp. 6-7). Adapt.: Autores, 2022.

Henrichs (2018), apontou o perfil dos municípios consorciados com base no número de habitantes (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de população e municípios consorciados, 2018



Fonte: Henrichs (2018). Org.: Autores, 2022.

A maioria dos municípios consorciados apresentou população abaixo de 50 mil. Os municípios com maior número de habitantes, em geral, apresentam maior arrecadação de impostos e com boa governança e autonomia solucionam as demandas da população, sem depender tanto dos consórcios.

Especificamente, Minas Gerais apresentava elevado número de municípios que integravam algum consórcio público. De acordo com Henrichs (2018), dos 853 municípios de Minas Gerais, apenas 16 não faziam parte de consórcio público. Sobre a adesão dos entes estaduais e federal, pode-se apontar reduzido grau de participação pelos estados e nenhuma participação por parte da União.

No que concerne à **participação do Estado como Ente consorciado**, a pesquisa identificou apenas 10 consórcios em que este Ente federativo assinou e ratificou o protocolo de intenções, são eles: **Bahia** (1 consórcio – área de saúde), **Ceará** (8 consórcios – área de saúde) e **Espírito Santo** (1 consórcio – gestão de resíduos sólidos). De outro lado, não se identificou **nenhum** consórcio em que a **União** participe como Ente consorciado (HENRICHS, 2018, p.12, grifo da autora).

Cabe as esferas estadual e federal apoiar a cooperação intermunicipal, uma vez que pode auxiliar na resolução dos problemas da sociedade. A legislação dos consórcios públicos permite que um município faça parte de mais de um consórcio, realidade da maioria. A Lei nº. 11.107, de 06 de abril de

2005, permite a participação de um município em mais de um consórcio público. Henrichs (2018), identificou que dos 4.081 municípios que participavam de algum consórcio público, no Brasil, 2.218 aderiram a mais de um (Tabela 2).

Tabela 2- Participação dos municípios nos consórcios

Nº de consórcios	Nº de municípios
1	1.863
Até 2	944
Até 3	728
Até 4	399
Até 5	119
Até 6	26
Até 7	2

Fonte: Henrichs (2018). Org.: Autores, 2022

Os dados indicam expressivo números de municípios em apenas um consórcio, mas a soma de dois a sete consórcios é superior. A legislação deixa claro que o município pode integrar consórcios da UF que pertence ou ainda de outra, portanto transcende as fronteiras administrativas, o que pode significar integração regional e interestadual. Ao considerar a sede da UF e a UF de abrangência, foi identificado, em 2018, que nem sempre a posição geográfica é determinante na cooperação intermunicipal (Tabela 3).

Tabela 3- Consórcios que possuem municípios situados em mais de uma UF

Sede da UF	Quantidade de UF	UF abrangidas
SC	7	AC, BA, PB, PR, RS, SC, SP
PR	3	PR, RS, SC

Sede da UF	Quantidade de UF	UF abrangidas
DF	3	DE, GO, MG
PR	2	PR, SC
GO	2	GO, MG
MG	2	MG, RJ
MT	2	MT, MG
PB	2	PB, RN
PR	2	PR, SC
PR	2	PR, SC
ES	2	ES, MG
RS	2	RS, SC
PR	2	PR, SC

Fonte: Henrichs (2018, p.14). Adapt.: Autores, 2022

A CNM (2021), publicou o novo Mapeamento dos Consórcios em 2021 (Tabela 4).

Tabela 4 - Quantidade de municípios que participam e não participam de consórcio público no período considerado por região e Estado – 2021.

Região	UF	Total municípios UF	Participam	Participam %	Não participam	Não participam %
Norte	AC	22	7	31,8%	15	68,2%
	AM	62	5	8,1%	57	91,9%
	AP	16	0	0,0%	16	100,0%
	PA	144	76	52,8%	68	47,2%
	RO	52	50	96,2%	2	3,8%
	RR	15	1	6,7%	14	93,3%
	TO	139	61	43,9%	78	56,1%
Total Região Norte		450	200	44,4%	250	55,6%
Centro-Oeste	DF	1	1	100,0%	0	0,0%
	GO	246	169	68,7%	77	31,3%
	MS	79	60	75,9%	19	24,1%
	MT	141	140	99,3%	1	0,7%

Região	UF	Total municí- pios UF	Participam	Partici- pam %	Não partici- pam	Não participam %
Total Região		467	370	79,2%	97	20,8%
Centro-Oeste						
Sul	PR	399	399	100,0%	0	0,0%
	RS	340	340	88,5%	57	11,5%
	SC	295	295	100,0%	0	0
Total Região		1.191	1.134	95,2%	57	4,8%
Sul						
Nordeste	AL	102	93	91,2%	9	8,8%
	BA	417	414	99,3%	3	0,7%
	CE	184	183	99,5%	1	0,5%
	MA	217	103	47,5%	114	52,5%
	PB	223	151	67,7%	72	32,3%
	PE	184	169	91,8%	15	8,2%
	PI	224	57	25,4%	167	74,6%
	RN	167	160	95,8%	7	4,2%
SE	75	75	100,0%	0	0,0%	
Total Região		1.793	1.405	78,4%	388	21,6%
Nordeste						
Sudeste	ES	78	78	100,0%	0	0,0%
	MG	853	846	99,2%	7	0,8%
	RJ	92	89	97,7%	3	3,3
	SP	645	601	93,2%	44	6,8%
Total Região		1.668	1.614	96,8%	54	3,2%
Sudeste						
Total Brasil		5.568	4.723	84,81%	846	15,2%

Fonte: CNM (2021, p.5). Adapt.: Autores, 2022.

No Mapeamento de 2021 foram identificados 601 consórcios públicos existentes no Brasil, logo, aumento em relação a 2018 que eram 491. Da Região Norte apenas o estado do Amapá não apresentou municípios consorciados, as demais regiões

apresentaram municípios consorciados, sendo que em alguns estados identificou-se 100% dos municípios (CNM, 2021).

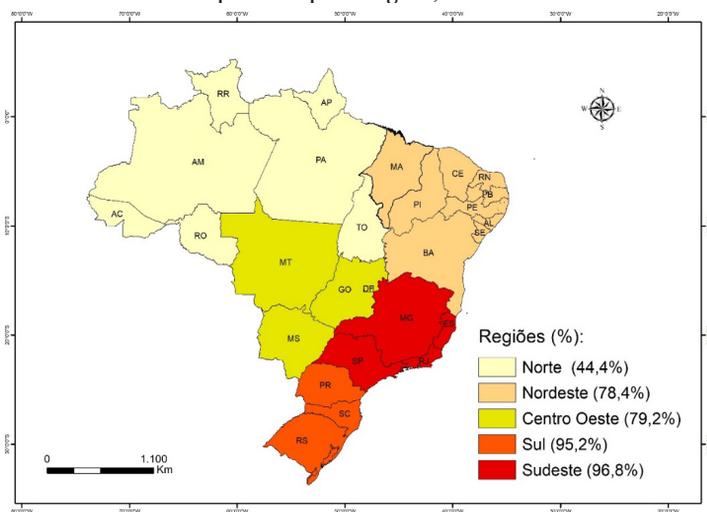
Paraná (100%), Santa Catarina (100%), Espírito Santo (100%) e Sergipe (100%) apresentam a totalidade de seus Municípios consorciados, enquanto o Amapá (0%) não possui nenhum Município consorciado e Roraima (6,7%) e Amazonas (6,7%) apresentam o menor número de Municípios participando de consórcio público (CNM, 2021, p. 6).

É importante pontuar que para realizar o mapeamento de 2021, a CNM (2021), encontrou várias dificuldades.

O levantamento para atualização das informações encontrou as seguintes dificuldades:(a) a escalada da pandemia da Covid-19 coincidiu com a fase inicial da chamada para atualização dos dados, circunstância que impactou o tempo das respostas, seja por conta da sobrecarga excepcional de trabalho decorrente das ações de contenção da doença, seja pelo regime de trabalho remoto instituído, por período considerável, em boa parte das repartições públicas;(b) necessidade de realizar o cruzamento de diversas fontes oficiais que possuíam conteúdos não padronizados e informações conflitantes;(c) imprecisão da informação, sem que houvesse alguém capaz de elucidá-la com certeza; (d) respostas incompletas;(e) ausência de site do consórcio público ou site com informações precárias, dificultando, com isso, a conferência ou confirmação de dados (CNM, 2021, p.03).

Ao espacializar os municípios que participam de consórcio público por Região, identificou-se maior percentual na Região Sudeste, seguida pela Região Sul. A Região Nordeste abrange maior número de estados e municípios do que as Regiões Sul e Centro-Oeste, contudo, apresenta menos participação em consórcios públicos. Das cinco grandes regiões a Região Norte apresenta menor participação (Figura 1).

Figura 1 - Percentual de municípios que participam de consórcio público por Região, 2021.



Fonte: CNM (2021). Org. e cartografia: OLIVEIRA FILHO, E. R., 2022.

Em relação ao perfil dos municípios participantes de consórcios no Brasil, pode-se apontar que a maioria apresenta população inferior a 50 mil habitantes (Tabela 5).

Tabela 5 - Porte dos Municípios que integram consórcio público

Porte dos municípios	Faixa populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.119	87%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	518	11%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	86	2%
Total		4.723	100%

Fonte: CNM (2021, p.10).

A cooperação intermunicipal via consórcio é vista como alternativa no enfrentamento dos problemas, especialmente a falta de verbas para determinadas políticas públicas, assim os gestores buscam fortalecer suas ações para promover desenvolvimento local e regional por meio dos consórcios.

[...] em relação ao porte dos consorciados, historicamente os Municípios encontram na constituição de consórcios públicos uma alternativa para conseguir implementar determinadas políticas públicas. Uma das explicações para o fenômeno é a baixa arrecadação e a pouca oportunidade de gerar receita. Dos 4.723 Municípios que participam de algum consórcio, 4.119 (87%) são de pequeno porte, contrastando com os 518 (11%) de médio porte e os 86 (2%) de grande porte. Dentre as principais áreas de atuação dos consórcios públicos no país, destacam-se as áreas de saúde, resíduos sólidos, meio ambiente, infraestrutura e

cultura (CNM, 2021, p. 37).

No levantamento da CNM (2021), vinte dois municípios participaram de até sete consórcios (Tabela 6).

Tabela 6– Quantidade de Municípios que participam de mais de um consórcio público

Quantidade de consórcios	Quantidade de municípios	%
Apenas 1 consórcio	1.396	29,6%
Até 2 consórcios	1.400	29,6%
Até 3 consórcios	909	19,2%
Até 4 consórcios	606	12,8%
Até 5 consórcios	302	6,4%
Até 6 consórcios	85	1,8%
Até 7 consórcios	22	0,5%
Até 8 consórcios	3	0,1%
Total	4.723	100%

Fonte: CNM (2021, p.10).

Outro aspecto apontado pelo Mapeamento de 2021 se refere a abrangência dos consórcios por UF (Tabela 7).

Tabela 7 - Consórcios que possuem municípios situados em mais de uma UF

Sede da UF	UF abrangidas	Quantidade de UFs
DF	DF, GO, MG	3
ES	MG, ES	2
ES	ES, MG	2
MA	MA, PA	2
MG	GO, MG	2
MG	MG, RJ	2
PB	PB, RN	2

Sede da UF	UF abrangidas	Quantidade de UFs
PR	PR, SC	2
PR	SC, PR	2
PR	PR, SC	2
SC	SC, RS	2
SC	SC, AC, BA, PB, PR, RS, SP	7
SC	PR, SC	2
SC	SC, PR, RS	3
SP	SP, MG	2

Fonte: CNM (2021, p.11).

Os consórcios extrapolam os limites estaduais e até das grandes Regiões. “[...] a pesquisa revelou 15 consórcios nessa condição, o que traduz a importância da integração regional além das fronteiras de um mesmo Estado [...]” (CNM, 2021 p. 10).

Dos 601 consórcios públicos, o mapeamento identificou que 325 consórcios são finalitários, ou seja, atuam em apenas uma área; são 271 multifinalitários e cinco não informaram. Em relação ao eixo temático dos consórcios intermunicipais, em todo território nacional, predomina saúde. Dos 325 consórcios finalitários são 205 tem como finalidade atender a população no setor de saúde e do total de 601 consórcios 328 são da área de saúde (CNM, 2021). Como pontua Cruz (2001, p. 60): “As experiências mais relevantes de consorciamento, no Brasil, encontram-se na área da saúde”.

No contexto nacional, Minas Gerais aparece como o Estado em que essas experiências mais se difundiram. A criação dos consórcios de saúde em Minas Gerais iniciou na década de 1990, em função da demanda de hospital universitário para atender os acadêmicos da Faculdade de Ciências Médicas de Belo Horizonte, instituição privada. Ao assumir o cargo de Secretário de Saúde do Estado, o então diretor da referida instituição autorizou a Faculdade de Ciências Médicas assumir

a direção de hospitais em cidades do interior, transformando-os em hospitais universitários (CRUZ, 2001).

Assim, através da cooperação dos municípios com o Estado e parceria com instituição privada, surgiram os dois primeiros consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais: Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto São Francisco (CISASF) e o Consórcio Intermunicipal de Saúde dos Municípios da Microrregião do Alto Rio Grande (CISMARG).

Por meio da cooperação é possível minimizar ou até mesmo solucionar problemas do cotidiano. Em Minas Gerais, a parceria entre os municípios e o setor privado gerou resultados positivos dando origem ao CISASF e ao CISMARG, além de incentivar a formação de outros consórcios. A área da saúde tem muita importância nos consórcios, sobretudo, em função da carência de infraestrutura médico hospitalar em determinados municípios, sendo que em várias situações os recursos para a gestão da saúde são insuficientes para atender a demanda.

Retomando as questões legais, com a criação de um consórcio público, vários sujeitos de Direito Público constituem nova entidade ou novo ente público, com personalidade, fins e patrimônios próprios. Em relação aos fins, às prerrogativas e ao controle funcionam como pessoas jurídicas independentes dos entes que os constituem. Deste modo, a personalidade jurídica é consequência da norma genérica de criação ou como consequência do acordo constitutivo, quando corresponde aos interesses comuns preexistentes e determinantes do consorciamento.

Os desafios para a consolidação dos consórcios existem independentemente da localização geográfica de abrangência, a exemplo, as disparidades, questões políticas, burocráticas,

baixos recursos, falta de boa gestão, entre outros. No entanto, é importante concentrar esforços para a realização da prestação de serviços que integram os objetivos, atendam os diversos fins, com base no estatuto orgânico. Nesta perspectiva, os consórcios públicos representam instrumentos de gestão e aprimoramento da cooperação territorial. Os avanços em políticas públicas podem favorecer adesão dos municípios ou a constituição de outros consórcios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo abordou as temáticas dos consórcios intermunicipais e cooperação territorial no Brasil, para tanto, fez-se pesquisa bibliográfica e de dados. É importante, ressaltar as limitações da pesquisa, uma vez que são muitos consórcios no território nacional e nem sempre os dados dos mesmos estão disponibilizados

A partir dos resultados obtidos, pode-se concluir que tem ocorrido expansão do número de consórcios públicos no Brasil. Tal aspecto, com base nos autores pesquisados, tem relação com os desafios no enfrentamento das disparidades socioeconômicas. Para muitos gestores municipais os consórcios públicos tem se apresentado como opção viável para a solução de problemas locais e regionais. Ações independente de ideologia partidária com participação efetiva dos atores envolvidos resgatam a importância da cooperação para fortalecer o desenvolvimento regional.

Nessa conjuntura, se enquadra os consórcios intermunicipais que fortalecem a cooperação com agendas e propósitos comuns, aperfeiçoando modelo de governança que transponha os limites geográficos e financeiros, já que busca o caminho

para promover melhorias ao bem estar da sociedade. A tendência é o aumento dos consórcios e a formação de novas dinâmicas de desenvolvimento regional com planejamento, gestão e responsabilidade, conforme a legislação e a realidade dos consorciados

Os consórcios intermunicipais tem como particularidade o fato de serem organizações que surgem com a finalidade de realizar ou gerenciar obras ou serviços de interesse comum, sem que, contudo, as obras e os serviços tornem-se titulares do consórcio. A criação de um consórcio pode fortalecer a cooperação intermunicipal e atingir várias metas. A principal característica dos consórcios intermunicipais é a cooperação na execução de projetos de desenvolvimento com aproveitamento das potencialidades regionais.

Um consórcio intermunicipal pode otimizar as ações com a junção de esforços e recursos, contribuir para aumentar a autonomia, reduzir a competitividade entre os municípios membros, favorecer o planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas. Por se tratar de alternativa flexível, o consórcio público passou a ser importante estratégia para o desenvolvimento dos municípios membros, assim como da região ao qual estão inseridos. Consiste, portanto, em possibilidades de superação da deficiência na distribuição de recursos previstos pelos governos federal e estadual, além da execução de políticas públicas de abordagem regional.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.Planalto.Gov.Br/ccivil_03/constituicao/constituicao.Htm. Acesso em: 20 agosto. 2020.
- BRASIL. **Lei nº. 11.107, De 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.Planalto.Gov.Br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.Htm. Acesso em: 20 março 2020.
- BRASIL. **Decreto n. 6.017, De 17 de janeiro de 2007**. Regula a lei n. 11.107, De 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.Planalto.Gov.Br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.Htm. Acesso em: 20 março 2020.
- CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais local: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. Tese (doutorado em ciência política) – programa de pós-graduação em ciência política, departamento de ciência política, faculdade de filosofia, letras e ciências humanas, universidade de são paulo, são paulo.
- CRUZ, M. C. M. T. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente**. São paulo: pólis, 2001.
- CNM. **Confederação nacional de municípios**. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021. Brasília(df): cnm, 2021.
- DIEGUES. R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. In: **cadernos do desenvolvimento**, rio de janeiro, v. 6, N. 9, P. 291-319, Jul./Dez. 2011.

- Disponível em: <http://www.Cadernosdodesenvolvimento.Org.Br/ojs-2.4.8/Index.Php/edes/article/view/231/213>. Acesso em: 09 agosto de 2020.
- HARGER, M. **Consórcios públicos lei 11.107/2005**. Belo horizonte: fórum, 2007.
- HENRICHES, J. A. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Brasília (df): confederação nacional dos municípios, 2018.
- IBGE. Instituto brasileiro de geografia e estatística. **Percentual de municípios com consórcios públicos, segundo as grandes regiões e as classes de tamanho de população – período 2011-2015**. Rio de janeiro: ibge, 2015.
- MONTEIRO NETO, A. Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações no cenário atual. In: monteiro neto, a. (Org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro: capacidades e limitações governativas em debate**. Brasília: ipea, 2014, p. 21-60.
- OLIVEIRA FILHO, E. R. **Cooperação, governança e desenvolvimento regional: análise do consorciamento e dos projetos no noroeste do estado de minas gerais – brasil**. 249 F. Tese (doutorado em desenvolvimento regional). Universidade de santa cruz do sul – unisc. Santa cruz do sul (rs), 2019.
- ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no brasil contemporâneo: a experiência dos consórcios de saúde de minas gerais. In: **cadernos metrópole**, nº. 11, P. 73-105, 2004. Disponível em: <https://revistas.Pucsp.Br/metropole/article/view/8815/6536>. Acesso em: 09 agosto 2020.

- SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de janeiro: record, 2011.
- SILVEIRA, R. C. E. Consórcios públicos de resíduos sólidos no brasil: uma análise do perfil da gestão compartilhada no território. **Revista brasileira de desenvolvimento regional**, blumenau, v. 4, N. 2, P. 49-77, 2016. Disponível em: <http://proxy.Furb.Br/ojs/index.Php/rbdr/article/view/5866/pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.
- TORRES, L. A. G. **Consórcio intermunicipal**: estudos, pareceres e legislação básica. Informativo jurídico do centro de estudos e pesquisas de administração municipal (cepam) n. 11. São paulo: cepam/fundação prefeito faria lima, 1995.

V. CRECIMIENTOS DIFERENCIADOS EN ESCALAS DIFERENCIADAS. UNA APROXIMACIÓN COMPARADA ENTRE LA CIUDAD DE BARILOCHE Y LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

FACUNDO E. MALVICINO²⁰

H. MARTÍN CIVITARESÍ²¹

INTRODUCCIÓN

Las asimetrías del desarrollo regional en Argentina representan una característica reiterada a lo largo de su historia económica y social (Gelman, 2011). Estas se reflejan no sólo entre las distintas provincias que la conforman, sino también entre regiones más prósperas y más rezagadas de una misma provincia, entre áreas urbanas y rurales, entre sectores vinculados a mercados internos o internacionales, más o menos dinámicos (Rofman, 1974; Manzanal y Rofman, 1989; Vaca, 2004; Gatto, 2007; Galleguillo, 2011; Niembro, 2013; Niembro, Dondo y Civitaresi, 2016, entre otros).

Las desigualdades territoriales tienen su correlato en la capacidad de respuesta de las regiones frente a cambios en factores no controlables. Es de esperar que frente a un mismo acontecimiento (ej.: la devaluación del peso, el brote de una pandemia o un desastre natural), las provincias se vean

20. <https://orcid.org/0000-0002-7255-2619>

21. <https://orcid.org/0000-0001-6375-1678>

afectadas de distinta manera de acuerdo a sus estructuras productivas y respondan de acuerdo a su nivel de desarrollo. Algunos factores exógenos para las economías regionales pueden ser los cambios en: i) la política del sector externo (ej.: cambios en los precios relativos); ii) el nivel de actividad económica de los socios comerciales (ej.: crisis económica de un socio comercial); iii) la estructura de costos por decisiones de política económica (ej.: aumento de tarifas); iv) el costo de acceso al crédito por aumento de tasas de interés; v) las condiciones naturales (ej.: erupciones volcánicas, epidemias, pandemias) o sociales (ej.: crisis institucionales, sanitarias, etc.). Estos cambios impactan de forma temporaria o permanente sobre la estructura productiva y social regional.

Es por ello que, a la hora de diseñar políticas públicas en las distintas escalas (provincial o local) es necesario tener en cuenta un diseño e implementación de políticas integrales (incorporando cambios de paradigmas globales y locales respecto del modelo de desarrollo), transversales (con una mayor articulación entre organismos al interior de los gobiernos) y colaborativas entre los actores territoriales y consensuadas (IGC, 2020).

En el presente trabajo analizamos las estructuras económicas distintivas de la provincia de Río Negro y la ciudad de San Carlos de Bariloche (SCB). Las características provinciales forjan una dinámica de crecimiento diferente a las propias de SCB, la cual se conforma como una ciudad intermedia turística y presenta una dinámica de crecimiento que difiere respecto a las observadas en el resto de las ciudades rionegrinas. En este sentido, consideramos que es un análisis útil para marcar los desafíos para el diseño e implementación de políticas de desarrollo territorial en la provincia, las cuales

deben tener en cuenta las particularidades locales y la interacción jurisdiccional.

Metodológicamente, el análisis comparativo entre la dinámica de crecimiento de scb y la provincia de Río Negro se realiza a partir de las estimaciones de indicadores de actividad económica local y estadísticas oficiales. El indicador local de scb fue elaborado por Malvicino et al. (2021) a partir de los datos oficiales del municipio y se trata de un indicador sintético de actividad económica que permite capturar los eventos significativos que afectaron la actividad económica en los últimos doce años. El indicador utilizado para observar el crecimiento de la provincia es el pbg oficial. Este indicador presenta algunas particularidades que se analizan en relación a otras estimaciones (Malvicino et al., 2020; Malvicino, 2022). Es importante destacar que las metodologías de estimación son diferentes, lo cual representa una limitación para una comparación directa. Sin embargo, conjuntamente con el análisis de la estructura económica de las diferentes jurisdicciones, podemos aproximar las diferencias según los grados de agregación.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente manera: la sección 2 y 3 abordan las características económicas de la provincia de Río Negro y scb, respectivamente. Estas dos secciones permiten conocer las diferencias estructurales entre ambas jurisdicciones, más allá de la complejidad que involucra el análisis de unidades regionales diferentes. La presentación de las particularidades económicas regionales permite contextualizar las dinámicas de crecimiento que se discuten en la sección 4. Asimismo, en este apartado se plantean los desafíos en cuanto a las políticas públicas para el desarrollo regional. Por último, se presentan las reflexiones finales.

1. ESTRUCTURA ECONÓMICA DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

La provincia de Río Negro cuenta con una población estimada para 2020 de 747,6 mil habitantes (1,64% del total nacional) y un territorio de 203.013 km². Esto arroja una densidad poblacional de 3,7 hab./km². Las proyecciones de la población prevén un crecimiento sostenido para los próximos veinte años, aunque sin alcanzar el 2% de la participación en el total nacional. De acuerdo al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en 2004 el valor agregado (PBG) de la provincia representaba el 1,27% del PBI nacional, mientras que la participación de la población provincial en el total nacional era del 1,55%. La Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro (DEYC-RN), conjuntamente con la Universidad Nacional del Comahue, estimaron el PBG para el período 2004-2019 a precios constantes del 2004. En dicho período, el PBG se incrementó a una tasa promedio anual del 3,5% anual y pasó de \$6.200 millones a \$10.421,4 millones. El PBG de Río Negro de 2019 representó el 1,67% del PBI, aproximadamente.

1.1. Distribución sectorial del PBG rionegrino

En 2019, los sectores que dan cuenta del 66,4% del PBG de Río Negro (PBG-RN) son la *Explotación de minas y canteras* (9,7%), *Comercio* (19,3%), *Transporte, almacenamiento y comunicaciones* (13,2%) y *Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler* (13,6%) y la *Administración Pública y Defensa* (10,6% del PBG-RN) (Tabla 1).

Entre 2004 y 2019, la caída en la participación de los sectores primarios y la industria se corresponde con el aumento de la

participación de *Transporte, almacenamiento y comunicaciones* (+4,4 p.p.), *Administración pública* (+4,4 p.p.) y *Comercio* (+1,6 p.p.). Si bien en lo productivo la provincia es conocida por la producción frutihortícola, la participación del agro en el PBG se redujo en 3 p.p.

Tabla 1. Distribución sectorial del PBG. 2004, 2012 y 2019

Sectores Industriales	2004	2012	2019
Total	100%	100%	100%
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	7,9%	4,4%	4,2%
Pesca	0,3%	0,1%	0,1%
Explotación de minas y canteras	13,4%	13,5%	9,7%
Industria manufacturera	6,2%	5,7%	7,0%
Suministro de electricidad, gas y agua	5,1%	3,2%	3,4%
Construcción	3,7%	3,9%	4,3%
Comercio mayorista y minorista y reparaciones	17,7%	20,6%	19,3%
Hoteles y restaurantes	2,8%	1,9%	3,2%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,7%	14,1%	13,2%
Intermediación financiera	1,3%	1,8%	2,0%
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	15,7%	12,9%	13,6%
Adm. Pública y Defensa; Seguridad Social	6,2%	8,1%	10,6%
Enseñanza	4,4%	3,8%	3,8%
Servicios Sociales y de Salud	3,4%	3,0%	2,8%
Otras actividades de servicios comunitarias sociales, personales	1,8%	2,0%	1,9%
Hogares Privados con Servicios Domésticos	1,3%	0,9%	0,9%

Fuente: elaboración propia sobre la base de DEyC-RN

La provincia de Río Negro concentra más del 73% de la superficie nacional destinada a la producción de manzanas y peras para consumo nacional y exportación. En el año 2015, la superficie nacional implantada con manzana y pera fue aproximadamente

de 24.400 y 27.000 ha, respectivamente. En los últimos diez años, la superficie registra una progresiva disminución (Ministerio de Producción y Agroindustria, 2021). Existen varios factores determinantes que explican la reducción de la superficie frutícola (sucesivas crisis económicas, precios percibidos por los productores, ausencia de políticas adecuadas de fomento, etc.). Una tema concreto es la composición varietal que se caracteriza por una preponderancia de variedades tradicionales con certeza de rendimientos en la región (manzana: Red Delicious, Granny Smith y gala; Pera: Williams, Packhams y D'Anjou) por sobre variedades nuevas o club (Cripps Pink y sus clones Pink Lady, Rosy Glow, etc.). Se trata de un aspecto técnico más vinculado a la producción primaria pero que tiene que ser orientado por el sector comercial en lo que respecta al posicionamiento de los productos en el mercado internacional, especialmente en mercados de mayor poder adquisitivo. Las hectáreas totales plantadas con peras siguen la misma tendencia decreciente aunque, en términos relativos, sufrieron menor variación que las de manzana (Santagni et al, 2022).

De acuerdo al INDEC, las exportaciones provinciales para el período 1993-2020 crecen a partir del 2005 y alcanzan un máximo en 2011. Las ventas al exterior, sea en dólares corrientes o en volumen, registran valores máximos entre 2011 y 2013 con un promedio de 684 millones de dólares y 1.176 millones de kilogramos. Entre 2015 y 2020, los valores se estabilizan alrededor de 408 millones de dólares y 520 millones de kilogramos netos. Los productos clasificados como *Frutas frescas* (manzanas y peras) explican el 71% de las exportaciones provinciales en promedio, seguido por *Hortalizas, legumbres y frutas preparadas* con el 7,5%, *Carnes y sus preparados* con 4,4% y *Gas de petróleo y otros hidrocarburos* con menos del 4%. El ratio entre el valor FOB y el peso promedio no alcanza a 1,00 USD/kg. Los principales destinos

de las exportaciones provinciales son Brasil, Estados Unidos y Rusia con aproximadamente el 60% del valor de exportación.

Las estadísticas consideradas en las exportaciones no contemplan las actividades de servicios, las cuales conforman un sector relevante para la provincia por la actividad turística. Una forma de aproximarse a la evolución de esta última es analizando la ocupación hotelera. La zona andina es la región con mayores atractivos turísticos, destacándose las ciudades de SCB y El Bolsón. En particular, la primera recibe turismo nacional e internacional durante todo el año con marcada estacionalidad en invierno y verano. La actividad turística en la región del mar se focaliza principalmente en la localidad balnearia de Las Grutas y se caracteriza por recibir visitas de residentes. La oferta de plazas para alojamiento en Bariloche y Las Grutas representa el 81% de la oferta provincial. Según la Encuesta de Ocupación Hotelera del INDEC y los datos oficiales de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB), esta ciudad recibe aproximadamente 700 mil turistas por año, de los cuales alrededor del 70% residen en Argentina. Este volumen es al menos 14 veces mayor al volumen de visitantes que recibe Las Grutas en la costa atlántica de la provincia²².

Los datos del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) permiten realizar una apertura por rama de empleo privado. En términos generales, el índice de especialización relativa de empleo se presenta en la Tabla A.1 del Anexo. Las principales ramas de especialización son: *Agricultura y ganadería; Alquiler de equipo de transporte y de maquinaria; Captación, depuración y distribución de agua; Extracción de petróleo crudo y gas natural; Explotación de otras minas y canteras; y Comercio.*

22. No se cuenta con datos oficiales de visitantes a El Bolsón.

Vale mencionar que, a diferencia de las conclusiones para la región patagónica, Río Negro ha aumentado la diversificación productiva en términos de empleo al disminuir la participación de los sectores primarios y extractivos, aumentando el peso relativo de los servicios de *Hotelería y Restaurante, Transporte, almacenamiento y Comunicaciones e Intermediación financiera*. Entre 2002 y 2019²³, la participación de asalariados empleados en *Agricultura y Ganadería* baja del 26,4% al 19,1%. Esta pérdida de la participación sectorial, se corresponde con la disminución de la superficie destinada al cultivo de peras y manzanas, señalada anteriormente. Simultáneamente, los sectores que aumentaron su participación son *Comercio mayorista y minorista* (19,9% en 2019; + 4,2 pp), *Construcción* (6,1% en 2019; +2,2 pp), *Servicios de hotelería y restaurantes* (6,9% en 2019, +3,7 pp.) y *Transporte ferroviario y automotor y por tuberías* (7,9% en 2019; +0,8 pp). En 2019, estos sectores concentran el 59,9% del empleo privado provincial.

1.2. Crecimiento económico de Río Negro

Las características productivas señaladas en los apartados anteriores son integradas en los agregados económicos que permiten analizar el crecimiento económico provincial. El indicador por excelencia para estudiar la actividad económica provincial es el Producto Bruto Geográfico (PBG), aunque no se encuentra exento de problemas (Malvicino et al., 2020). En este capítulo utilizamos el PBG de Río Negro elaborado por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia. Dadas las característica

23. Se omiten los datos de 2020 por la pandemia.

de este indicador, es necesario realizar algunas observaciones sobre la dinámica de crecimiento representada.

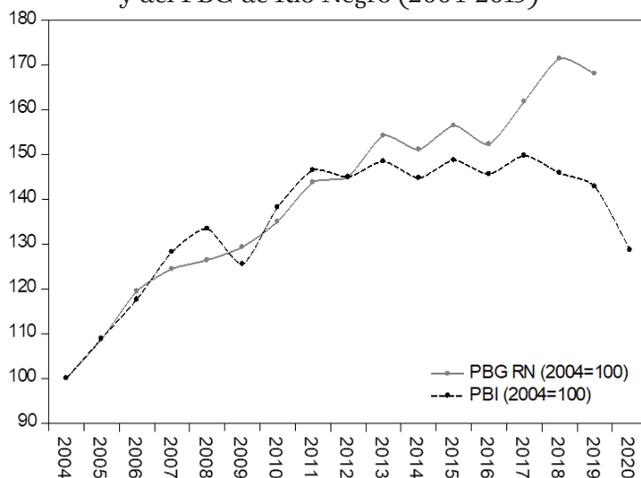
Un hecho significativo de la serie del PBG es la representación del efecto de la crisis de 2009. En el figura 1, se observa que la actividad económica de Río Negro se desacelera a partir de 2007, pero mantiene el crecimiento hasta 2009, lo que contrasta con el impacto registrado en las series nacionales y de empleo provincial que analizaremos más adelante.

Otro aspecto a destacar es el fuerte impulso que registra la actividad económica en 2017 y 2018. De acuerdo a los datos oficiales, en 2017 y 2018 el PBG creció un 6,3% y un 5,9% respectivamente, muy por encima del 2,86% y -2,62% del PBI nacional. Esto es todavía más llamativo si se considera que la Industria Manufacturera contribuyó con un 2,1% del 6,3% en 2017, y con un 1,7% del 5,9% en 2018. A nivel nacional, el sector manufacturero creció un 2,86% en 2017 y se contrajo un 4,80% en 2018. Si bien las pocas actividades que crecieron a nivel nacional coinciden con el crecimiento declarado en Río Negro (ej.: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo; Fabricación de productos minerales no metálicos; Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques), lo hacen en menor magnitud (Tabla 2). Asimismo, la contribución al crecimiento de la Industria Manufacturera para estos años lo explica casi en su totalidad una actividad “No Clasificada Previamente” que pasó de \$160 millones (pesos de 2004) en 2016 a \$400 millones en 2017 (+147,6%) y \$544,7 millones en 2018 (+35,9%). En 2019, este segmento cayó un 42%. Si bien no se puede establecer con claridad por el secreto estadístico, esta categoría puede incluir la actividad desarrollada por INVAP SE que cerró con balances positivos durante este período.

En cuanto al crecimiento de 2018, también se destacan el sector de la *Construcción* y la *Administración Pública*, lo cual puede estar

asociado a la implementación del Plan Castello 2017-2019. Este plan de infraestructura implicó un endeudamiento provincial por 300 millones de dólares que debió ser renegociado en 2020. La deuda deberá pagarse entre 2024 y 2028.

Figura 1. Evolución del PIB (2004-2020) y del PBG de Río Negro (2004-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y DEyC-RN. Año 2004=100

Tabla 2. Industria Manufacturera de Río Negro (2017-2018)

Industria Manufacturera de Río Negro	2017		2018	
	Río Negro	Nación	Río Negro	Nación
Elaboración de productos alimenticios y bebidas	-1,3%	-0,6%	4,5%	-1,6%

Producción de madera y fabricación de productos de madera y corcho, excepto muebles; fabricación de artículos de paja y de materiales trenzables	34,4%	6,6%	-34,5%	-1,5%
Fabricación de papel y de productos de papel	-17,0%	0,3%	24,6%	-1,5%
Edición e impresión; reproducción de grabaciones	-14,8%	0,9%	10,4%	-4,8%
Fabricación de coque, productos de la refinación del petróleo y combustible nuclear	2,4%	-0,2%	-13,1%	-4,5%
Fabricación de productos minerales no metálicos	-0,6%	6,6%	45,1%	0,1%
Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo	33,6%	8,2%	64,5%	-2,0%
Fabricación de vehículos automotores, remolques y semiremolques	7,5%	8,6%	7,9%	1,8%
No Clasificado Previamente NCP	147,6%	-	35,9%	-
TOTAL	47,3%	2,6%	21,5%	-4,8%

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC y DEyC-RN.2.3.

1.3. Dinámica de empleo registrado privado

En la provincia de Río Negro, el empleo privado formal total pasó de 55,5 mil en 2002 a 113,1 mil asalariados en 2019, con un máximo de 118,9 mil en 2015. En 2020, producto de la pandemia del COVID-19, el empleo privado registrado cayó a 108,6 mil puestos (-3,9%), nivel apenas superior a 2012.

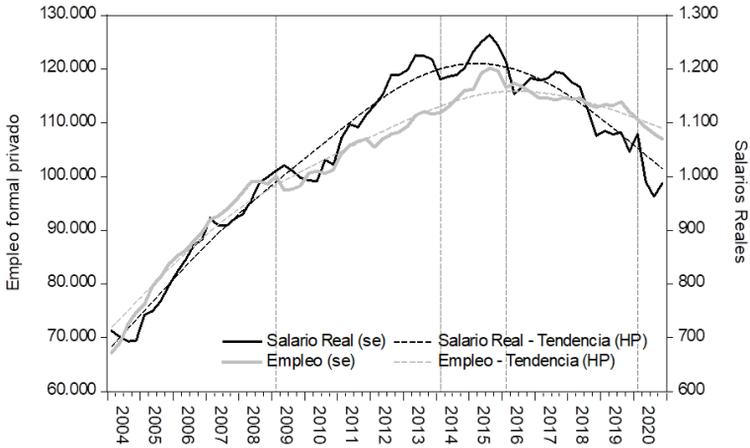
Entre 2004 y 2015, la serie muestra un crecimiento sostenido y un cambio de tendencia a partir de 2016, hasta retomar

los niveles del año 2013 hacia el final de la serie. En el figura 2, se observa que el máximo absoluto de la serie trimestral desestacionalizada,²⁴ se alcanza en el tercer trimestre de 2015. A partir de entonces el empleo privado ha caído sostenidamente. El salario real muestra una tendencia similar y, como es de esperar, sigue a las variaciones del empleo²⁵. La dinámica señalada arroja otro elemento para contrastar con las estimaciones del PBG de la provincia, dado que el total del empleo privado presenta una tendencia decreciente desde 2015 en adelante. Las series de empleo correspondientes a la Industria Manufacturera de Río Negro crecen entre 2012 y 2015, pero se estancan a partir de entonces en torno a los 13.000 puestos de trabajo. Asimismo, según el OEDE, en 2016 y 2017, se observan caídas del empleo manufacturero del 2,35% y 3,72%, respectivamente. Por lo tanto, mientras que la serie de PBG indica un fuerte crecimiento de la actividad económica impulsada por la Industria Manufacturera en 2017 y 2018, el nivel de empleo privado se encuentra estancado e incluso cae en 2017.

24. Serie desestacionalizada con programa ARIMA – X12.

25. El test de Granger indica causalidad unidireccional de la tasa de cambio del empleo a la tasa de cambio del salario real. Se utilizó el paquete estadístico E-Views 9.0 que arroja un valor-p de 0,0012 que permite rechazar con una significatividad del 1% la hipótesis nula que niega causalidad en sentido de Granger de empleo a salario real, mientras que para la hipótesis opuesta el valor-p es 0,56.

Figura 2. Empleo y Salario Real. Río Negro, 2004-2020



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS – OEDE.

NOTA: Las líneas verticales de la figura 3 indican cuatro eventos significativos: el impacto indirecto de la crisis internacional de las hipotecas (1T2009); la corrida cambiaria que desencadena la devaluación observada en los primeros meses de 2014 (1T2014); la devaluación iniciada a fines de 2015 e inicios de 2016 con la unificación del tipo de cambio (1T2016); y el año 2020 de la pandemia del COVID-19.

Dado que estos datos corresponden al sector privado formal, una explicación alternativa puede buscarse en el sector público. En ese caso, si los datos de empleo no se contabilizan en la base de OEDE, no estaríamos considerando el empleo de una Sociedad del Estado como INVAP SE. Asimismo, como se señala en las secciones anteriores, la *Administración Pública* fue uno de los sectores más dinámicos, aunque no se disponen de estadísticas oficiales sobre el empleo público provincial.

1.4. Especialización regional en Río Negro

A partir de los datos de empleo privado registrado²⁶, Rotondo et al. (2016) analizan la especialización productiva de 85 áreas económicas locales (AEL) de Argentina entre 1996 y 2015, permitiendo identificar una especialización productiva regional. Desde 2013, la región patagónica profundizó la especialización en actividades agro-industriales y extractivas. Esta última se dio a partir del descubrimiento de nuevos yacimientos de gas y petróleo no convencionales y la estatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Niembro et al. (2020) profundizan el análisis de las AEL con mayor nivel de desagregación y realizan un análisis de componentes principales y aglomerados productivos (*clusters*), donde se observa que la provincia de Río Negro se especializa en turismo (región andina), servicios diversificados y extractivos (Alto Valle) y servicios urbanos y conexos (área Viedma-Carmen de Patagones).

En la región andina, el complejo turístico de la zona andina incluye la región comprendida desde Dina Huapi hasta El Bolsón. En 2019, SCB recibió un total de 730 mil visitas, el mejor nivel alcanzado desde 2008 (771 mil turistas). Durante el período invernal (julio-septiembre de 2019), la estadía promedio fue de 4,9 días por persona con un gasto promedio diario de 4.700 pesos (Observatur Río Negro). De modo que el turismo aportó al menos 6.500 millones de pesos²⁷ (IGC, 2020). El Plan Estratégico de Turismo 2020 estimó que cada empleo redundaba en 2,25 empleos indirectos, por lo que hay

26. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE) del Ministerio de Trabajo.

27. Las estimaciones que incluyen departamentos o casas de alquiler fuera del circuito formal, alcanzan los 10.000 millones de pesos.

que agregar 20 mil empleos indirectos a los 15 mil empleos directos que aporta el sector (Kozulj et al, 2018).

La zona del Alto Valle y Valle Medio concentra la mayor producción frutícola (frutas de pepita: pera, manzana y membrillo). Para el 2019, se contabilizaron 1.466 productores, 32.904 hectáreas en producción (92,8% destinadas a peras y manzanas) y se evidenció una marcada concentración de la tierra. Los productores que tienen entre 0-9 hectáreas representan el 47% del total de productores y utilizan sólo el 12% de la superficie de fruta de pepita y carozo. Los productores con más de 100 hectáreas (3% del total de productores) utilizan el 31% de la superficie (SENASA, 2020). En la última década se ha dado una disminución en la superficie utilizada tanto para peras (-27%) como para manzanas (-22%). Esta caída ha sido mayor en las unidades de menor tamaño (SENASA, 2020 y SSPmicro, 2017). En el 2020, la mayor parte de la cosecha culminó justo antes del comienzo del aislamiento social y obligatorio a raíz del COVID-19. Durante el primer trimestre se comercializaron más de 270.000 toneladas de distintas especies de frutas producidas en la región. Asimismo, las exportaciones regionales de jugos concentrados por el puerto de San Antonio alcanzaron las 14.320 toneladas, un 80% superior a las exportaciones registradas en el mismo período de 2019, debido a una mayor demanda de importadores norteamericanos (que cubre el 99% de la oferta exportable del Valle de Río Negro y Neuquén).

La actividad extractiva que caracteriza a la región es la producción de petróleo crudo y gas. Su participación en la producción total como así también el aporte de la actividad en regalías a la provincia pueden observarse en la figura 3.

Figura 3. Producción de hidrocarburos y regalías (2004-2020)

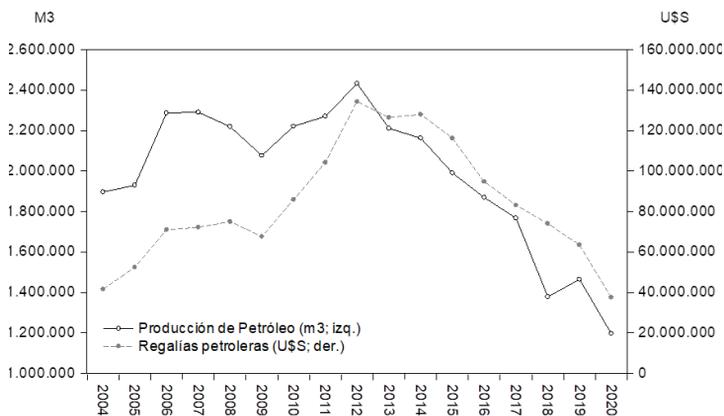


Figura 3.a. Producción (m3) y regalías de petróleo (US\$)

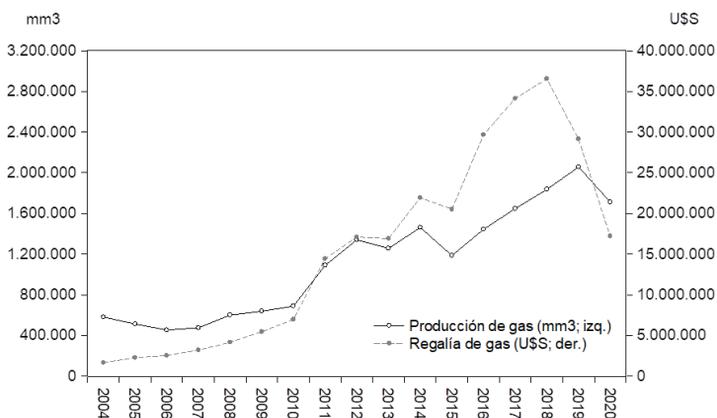
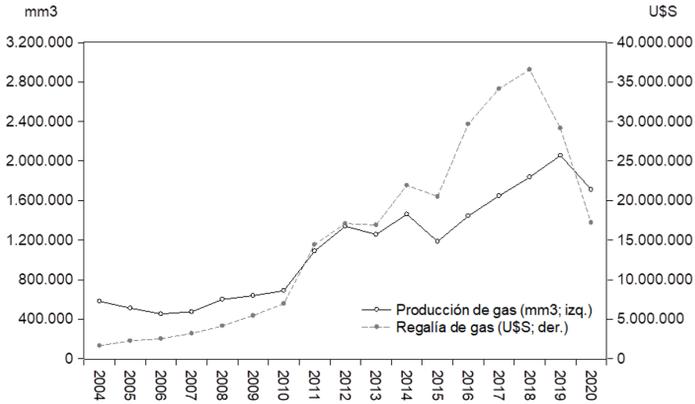


Figura 3.b. Producción (m³) y regalías de gas (U\$S)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Secretaría de Energía de la Nación

El área Viedma-Carmen de Patagones está asociada a servicios urbanos y conexos (Niembro et al., 2020). Si se la considera junto con los Valles Medio e Inferior, concentra la producción bovina de carne y pesca marítima. La cadena de la carne bovina se afianzó en la última década en la provincia con un crecimiento de más del 50% en el período 2011-2019. En 2019, el stock de ganado fue cercano a las 700 mil cabezas, distribuidos en 3.913 establecimientos (SENASA, 2020). La mayor parte de la actividad se desarrolla bajo condiciones de cría con pastizales naturales y forrajeras como suplemento alimenticio en el invierno. Sin embargo, se observa un marcado desarrollo de nuevos esquemas productivos de engorde a corral (*feedlot*). Asimismo, existen sistemas ganaderos especializados en cría en ambientes más secos en departamentos del Noreste de Río Negro (Pichi Mahuida y Adolfo Alsina),

sistemas de cría-recría en precordillera y cría-recría, ciclo completo y engorde en los valles irrigados (FAO, 2015).

En relación con la pesca, los espacios marítimos bajo jurisdicción de la Provincia de Río Negro incluyen la totalidad del Golfo San Matías y la franja costera de 12 millas náuticas que se extiende frente a las costas provinciales entre la desembocadura del Río Negro y Punta Bermeja (Ley 24.922). La pesca marítima se desarrolló básicamente como una actividad con perfil artesanal y de pequeña escala económica. La principal actividad es la pesca de merluza, que equivale al 75% de la producción de pesca marítima en plantas habilitadas por SENASA, seguida por la de langostinos (12%), moluscos (5%) y otros (8%). En 2019, la producción de dichas plantas alcanzó unas 7.762 toneladas de merluza. En 2018, SENASA habilitó la Terminal Pesquera Artesanal (TPA) en San Antonio Oeste, manejada por cooperativas de pescadores artesanales. Además, la provincia tiene un desarrollo potencial en la cría de peces, actividad que se realiza actualmente en 17 establecimientos (Sarmiento et al, 2019; IGC, 2020).

Adicionalmente a las áreas identificadas por Niembro et al (2020), es importante destacar las actividades de ganadería y de minería de la Región Sur provincial. En el primer caso, la región sur presenta la mayor cantidad de stock ganadero ovino de la provincia. En 2019, se contabilizaron 1,48 millones de cabezas, lo cual representa más del doble de animales que en la actividad bovina (SENASA, 2020). En esta actividad predomina el modelo tradicional extensivo sobre la base de la raza merino australiano para la producción de lana fina (entre 13 y 24 micrones), implantado sobre un ecosistema semiárido, frío y frágil en términos medioambientales. Un análisis por establecimientos muestra un alto porcentaje de

establecimientos pequeños: 95 % con menos de 2.500 ovejas, 82 % con menos de 1.000 (SENASA, 2020).

El procesamiento industrial se realiza en su mayor proporción fuera de la provincia. Se trata de una actividad concentrada, donde el 80% de exportaciones de lana son realizadas por ocho empresas. El modelo orientado a la producción de carne ovina, que utiliza cruza de raza Merino con razas carniceras no está desarrollado, y es casi inexistente la producción láctea y de quesos. Las posibilidades de crecimiento son escasas por el proceso de desertificación (3% anual) y otros factores (climáticos, económicos, erupciones volcánicas) que han provocado un achicamiento de majadas y descapitalización del sector (IGC, 2017). En la provincia existen, además, establecimientos de caprinos (1.594), apícolas (454), porcinos (711) y avícolas (36). Estas producciones, en especial la porcina y aviar, tienen potencialidad de producir proteína animal relativamente más rápido para abastecer, en primer lugar, al mercado interno. Sin embargo, en el caso de los cerdos, persisten algunos inconvenientes (compra de madres, por ejemplo), lo que hace importante mantener el equilibrio entre lo que se produce y lo que se retiene (IGC, 2020).

Por su parte, la actividad minera de la Región está actualmente orientada a la explotación de minerales no metalíferos y, en segundo término, de rocas de aplicación que representa aproximadamente el 80% de los ingresos en ventas de productos mineros. Esta minería de segunda y tercera categoría es relevante en casi todos los departamentos de la Región Sur y se concentra en los centros de mayor importancia relativa por número de habitantes y servicios disponibles (Valcheta, Los Menucos e Ingeniero Jacobacci). Se trata de una actividad desarrollada por pequeñas y medianas empresas (Dirección de Estadísticas y Censos de Río Negro, 2020).

Las perspectivas gubernamentales y privadas son desarrollar la actividad para la reactivación productiva de la Región Sur. Esto se debe a que cuenta con una alta potencialidad en minerales de primera categoría, metalíferos y energéticos. Existe un potencial minero sin aprovechar en el complejo volcánico Los Menucos (plomo, plata y zinc; manganeso, cobre, fluorita, caolín, oro). Otro ejemplo es el Proyecto Calcatreu, un yacimiento de oro y plata ubicado 60 km al sur de Ingeniero Jacobacci que actualmente se encuentra inactivo. Sin embargo, la explotación del proyecto no ha obtenido licencia social ya que encuentra resistencia en distintas organizaciones sociales y grupos de pueblos originarios que temen una posible contaminación por la utilización de cianuro, la utilización de grandes cantidades de agua y la acumulación de metales pesados (IGC, 2017).

2. ESTRUCTURA ECONÓMICA DE SAN CARLOS DE BARILOCHE

Bariloche es uno de los centros turísticos más importantes de la Argentina. La población actual, considerando regiones aledañas, se ubica en torno a las 160 mil personas. Su trayectoria histórica muestra que, a mediados de la década de 1930, comienza a cambiar su característica de pueblo de frontera, dedicado fundamentalmente a la labor agrícola, pastoril y forestal, para convertirse en un centro turístico internacional (Landriscini et al., 2018). Si bien desde principios del siglo xx se realizaban actividades turísticas, la fuerte transformación del espacio regional sobre la base del turismo se dio a partir de un conjunto de políticas vinculadas con el proceso de institucionalización del territorio andino y con la mejora

del transporte y las comunicaciones: la formalización de un parque nacional en 1934 que abarca su entorno lacustre y la llegada del ferrocarril en el mismo año, entre otras (Bandieri, 2014; Méndez, 2010; Rey, 2004). Luego, se fue consolidando una estructura económico-productiva fuertemente dependiente de la explotación de sus recursos paisajísticos (Abaleron et al., 2009; Lolich, 2011; Núñez y Vejsbjerg, 2010; Picone, 2013).

La ciudad cuenta con el centro invernal de esquí más importante de Latinoamérica, una oferta de actividades vinculadas al turismo de naturaleza y una oferta turística y hotelera adaptada a las particularidades del turismo estudiantil. El arribo de turistas muestra una marcada estacionalidad (el máximo de arribos es en enero y julio) y se ubica en 700 mil visitantes, aproximadamente. Algunas estimaciones de la estructura económica de la ciudad muestran la relevancia del sector turístico y la presencia de una escasa diversificación productiva (Kozulj, 1995; Monasterio, Barbieri, Carrá y Costa, 2009; Kozulj, Costa, Mayer y Ordoñez, 2016; Oglietti y Colino, 2015; Niembro et al., 2020). Sin embargo, algunas revisiones sobre datos más recientes resaltan una importante participación de otros sectores, lo que pone en discusión la noción de ciudad monoprodutora.

En las últimas décadas, se ha configurado una trama urbana de cierta complejidad, producto de su crecimiento urbano y poblacional, un sector científico tecnológico en expansión y una mayor densificación comercial y de servicios crecientemente asociada al mercado local (Colino, Civitaresi, Medina y Cavanagh, 2018). En la actualidad, SCB cumple funciones urbanas de intermediación que la posicionan como ciudad cabecera de la región de los Andes patagónicos. Este posicionamiento como nodo político-administrativo y de servicios de media-alta complejidad (educación, salud, ciencia y tec-

nología, intercambio y transporte de bienes y servicios) la identifica como una ciudad intermedia (Bellet y Llop, 2004; Civitaresi, Colino y Landriscini, 2018; Michelini y Davies, 2009; Preiss et al., 2012). Especialmente se destacan actividades de Ciencia y Técnica local, con el Centro Atómico Bariloche, el Instituto Balseiro y las sedes locales de tres Universidades Nacionales que constituyen un sistema local de innovación -reconocido en el país como un polo científico tecnológico-, de gran dinamismo en la acumulación de capital humano altamente capacitado, potenciando procesos de innovación, transferencia de conocimiento y fortalecimiento institucional. Este sector científico-tecnológico se fue insertando en la base económica de la ciudad a través de INVAP S.E. (empresa estatal de la provincia de Río Negro). La empresa es exportadora de tecnología nuclear, espacial, de radares y de sistemas de alta tecnología a nivel mundial. A partir de su demanda de servicios altamente especializados ha traccionado el surgimiento de pequeños emprendimientos productivos locales de base tecnológica, que con diferente grado de éxito, complementan sus funciones como proveedores de INVAP desarrollando sus propias estrategias de inserción en el mercado (Lima Silveira et al. 2022).

Aun así, y de acuerdo a la información del Área Económica Local (AEL) del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el índice de especialización ($EEmp$)²⁸ calculado a partir de los datos del empleo privado para 2019 muestra una clara

28. El índice de especialización relativa ($EEmp$) en términos del empleo registrado privado (Emp) de la región i en el sector j , en una economía con h regiones y k sectores, es: Los valores del índice $EEmp$ mayores a 1 indican especialización relativa sectorial.

especialización en actividades vinculadas al turismo, como hoteles y restaurantes (Tabla 3).²⁹

Tabla 3. Índice de especialización de empleo del AEL de Bariloche (2019)

AEL	Bariloche	Total	EEmp
Total	29.065	6.055.702	1,00
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	414	281.880	0,31
Pesca	18	9.036	0,40
Explotación de minas y canteras	5	61.768	0,02
Industrias manufactureras	2.010	1.097.199	0,38
Suministro de electricidad, gas y agua	497	67.831	1,53
Construcción	1.692	424.689	0,83
Comercio y reparaciones	6.241	1.079.958	1,20
Hoteles y restaurantes	6.124	260.733	4,89
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2.999	537.791	1,16
Intermediación financiera	430	156.511	0,57
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	2.539	870.616	0,61
Enseñanza	2.068	486.516	0,89
Servicios sociales y de salud	1.436	331.858	0,90
Otras actividades comunitarias, sociales y personales	2.594	389.315	1,39

Fuente: elaboración propia sobre la base de la información obtenida del AEL-MTSS. Los valores de EEmp mayores a 1 indican especialización relativa en la actividad de referencia.

Por lo tanto, SCB es un destino turístico maduro y una ciudad intermedia con baja diversificación de su estructura económico-productiva. Estas características generan una marcada vulnerabilidad frente a eventos naturales, socioeconómicos y tecnológicos. Vale destacar que, las actividades de ciencia y tecnología se encuentran vinculadas principalmente al sector público.

nómicos y sanitarios adversos (Civitaresi, 2018; Malvicino et al., 2018). Por medio de la estimación del ISAE-SCB buscamos identificar el impacto de estos sucesos sobre la actividad económica local.

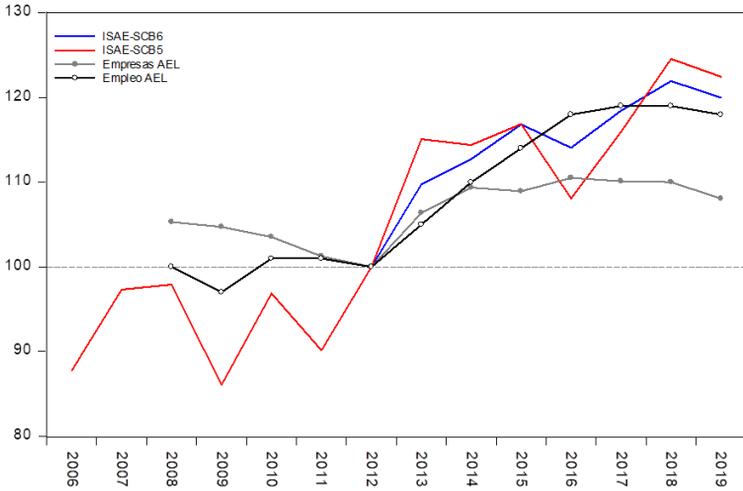
2.1 Crecimiento económico de SCB

La dinámica de crecimiento de SCB muestra un comportamiento diferente al observado en la provincia. En la Figura 4, contrariamente a lo observado en el nivel provincial y nacional (Malvicino et al., 2020), se identifica una pendiente positiva desde 2012 en la actividad de SCB. Si bien en el ámbito local no existen datos que posibiliten construir una serie de referencia para el indicador, el OEDE del MTSS publica estimaciones anuales de empleo y empresas activas en diferentes AEL. SCB constituye un nodo de la región andina de Río Negro y en 2019 alcanzó una población de 159 mil habitantes, poco menos de 30 mil puestos de trabajo formales y 4200 establecimientos de explotación.

La figura 4 muestra la evolución del empleo registrado privado y de los establecimientos privados entre 2008 y 2019. Allí se observa un cambio de tendencia a partir de 2012 con un crecimiento sostenido de ambas variables hasta 2016. La dinámica de crecimiento del empleo y de los establecimientos privados permite validar la evolución del indicador de actividad de SCB (ISAE-SCB). Entre 2012 y 2019, el ISAE-SCB6 creció a una tasa promedio anual del 2,3%, mientras que el empleo lo hizo al 2,4% y los establecimientos al 0,08%. Esto refuerza la hipótesis de la estructura productiva diferenciada respecto a los agregados provinciales o nacionales: al tratarse

de una localidad turística, su dinámica de crecimiento difiere de la nacional.

Figura 4. Empleo registrado, establecimientos privados de Bariloche e ISAE-SCB (2008-2019)

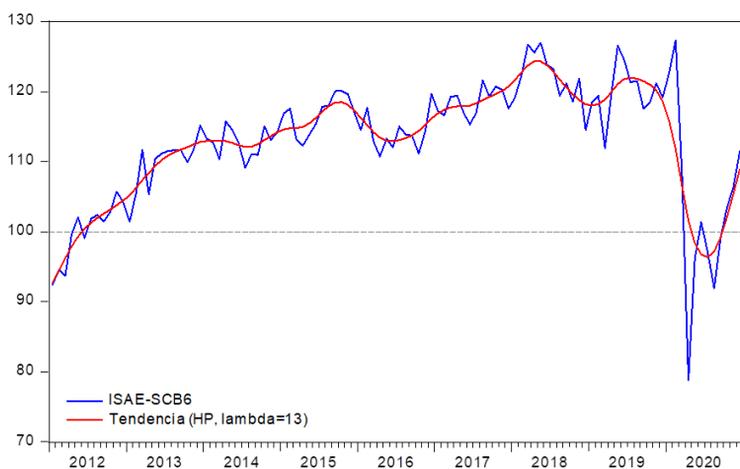


Fuente: Malvicino et al. (2021). El ISAE-SCB₅ se construye con cinco series correlacionadas con la actividad económica y local, mientras que el ISAE-SCB₆ contempla seis series.

El indicador de actividad de scb que incluye seis series con frecuencia mensual permite observar eventos puntuales que afectaron la dinámica de crecimiento. En particular, se puede observar la crisis sanitaria desatada por el COVID-19 y el impacto de las medidas adoptadas para prevenir el contagio del virus sobre la actividad económica en scb. Las actividades más afectadas fueron las artísticas, el turismo, el transporte y aquellas que convocaban la reunión presencial

de personas en espacios cerrados. Las consecuencias en la actividad económica fueron diferentes según las distintas regiones del país.

Figura 5. Indicador de actividad económica de SCB (01/2012-12/2020)



Fuente: Malvicino et al. (2021)

Según el indicador (Figura 5), la caída de la actividad en marzo y abril de 2020, el período con mayores restricciones para circular, fue del 15,1% y el 27,1%, respectivamente. El

peor momento de la crisis sanitaria se observa en abril de 2020, cuando se registra el cierre total de actividades con una caída interanual del 34,16%. La recuperación de la actividad se percibe desde mayo, como en el resto del país, aunque con más lentitud y sin alcanzar los niveles de marzo. Este nivel es alcanzado recién en octubre de 2020. En general, las regiones vinculadas a la actividad turística tendieron a sufrir graves consecuencias sobre la actividad económica (Niembro y Calá, 2021).

3. DINÁMICA DE CRECIMIENTO Y DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA.

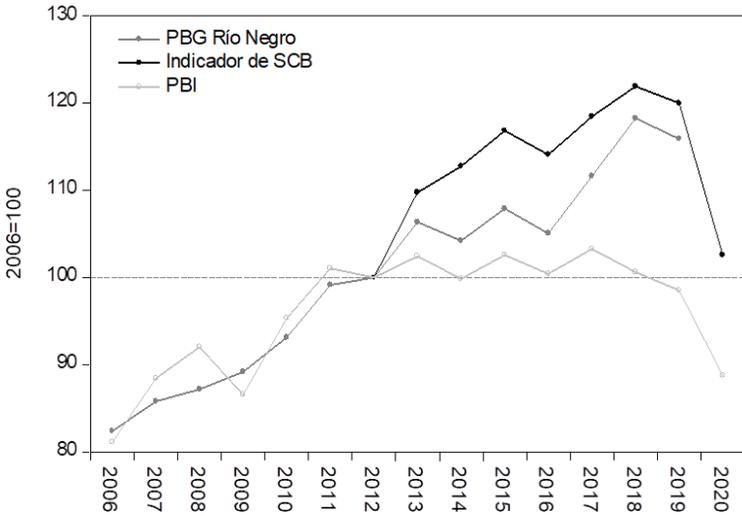
En las secciones anteriores se describió la estructura económica de la provincia de Río Negro y la SCB. El propósito es establecer una base heurística para comparar la dinámica económica de las regiones. Dado que ambas jurisdicciones se encuentran estrechamente vinculadas, el análisis no queda exento de serias dificultades metodológicas. Uno de los problemas a señalar es que la actividad de SCB contribuye al agregado provincial (ej.: recaudación impositiva), mientras que este último incide sobre el presupuesto de la ciudad (ej.: coparticipación). Por lo tanto, no es posible disociar completamente la trayectoria de cada jurisdicción.

Aun así, consideramos que es importante asumir el desafío contemplando las limitaciones metodológicas. En la figura 6 se presenta el crecimiento de los indicadores de actividad económica para SCB, Río Negro y Nación. El dato para SCB se encuentra disponible desde 2012 y por tal motivo decidimos tomar este año como período base. Entre 2012 y 2018, SCB muestra una fuerte crecimiento, sólo interrumpido en 2016 con el impacto recesivo de la devaluación por la unificación del tipo de cambio durante

los primeros días de gobierno de Cambiemos, la nueva coalición gobernante. Es importante señalar que SCB se vio beneficiada con mayores arribos de turismo de residentes argentinos a partir de los controles de cambio implementados durante el segundo gobierno de Cristina Fernández (Malvicino, Dondo y Civitaresi, 2018).

El impacto de la devaluación del año 2016 se observa también en la provincia. Hasta este año, Río Negro presenta una dinámica similar a la nacional: la actividad económica crece durante los años impares y decrece en los pares. Sin embargo, como fue señalado en la sección 2 y según las estimaciones oficiales, los años 2017 y 2018 fueron excepcionales para la región. Los sectores con mayor contribución al crecimiento provincial fueron la *Industria Manufacturera*, la *Construcción*, la *Administración Pública* y, en menor medida, *Servicios de hotelería y restaurantes*. Es importante señalar que los sectores más dinámicos entre 2012 y 2019 fueron *Servicios de hotelería y restaurantes* (9,7% promedio anual), la *Administración Pública* (6,1% promedio anual) y la *Industria Manufacturera* (5,1% promedio anual). Simultáneamente, la de peor desempeño fue la minería (-2,1% promedio anual). El dato de *Servicios de hotelería y restaurantes* se corresponde con el desempeño de SCB, pero explica poco de la actividad provincial ya que el sector tiene una participación del 3% en el PBC de Río Negro.

Figura 6. Crecimiento económico por jurisdicción
(2004-2020; 2012=100)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, DEyC-RN y Malvicino et al (2021).

Otro aspecto a destacar tiene que ver con la implementación del Plan Castello en 2017. Si la implementación del plan permite explicar ciertos aspectos de la dinámica económica de la provincia, estaríamos en presencia de un esquema de crecimiento impulsado por deuda. Aun cuando no es posible determinarlo con certeza, es razonable asumir que existe cierto grado de endogeneidad en la dinámica local de SCB y la provincial. De esta manera, es probable que una parte del crecimiento económico de SCB en 2017 y 2018 haya sido traccionado por la provincia. Por lo tanto, vale plantearse cuál será el efecto sobre la actividad económica de cada jurisdicción cuando se deba repagar la deuda asumida en dólares. Son varios los factores que se deben contemplar, entre los que destacamos: i) el tipo de cambio actual se encuentra depreciado respecto al momento de la emisión de

bonos; ii) la suma de intereses por 92 millones de dólares; iii) la recaudación impositiva depende del nivel de actividad y es en pesos, por lo que es necesario evaluar la si puede dar respuesta a los compromisos asumidos en dólares. Si el balance es desfavorable para Río Negro y la situación financiera se ve comprometida, es posible que el *crecimiento económico impulsado por deuda* de lugar a una *restricción al crecimiento por deuda*. De ser así, las localidades más dependientes del gasto público serán las más afectadas, simultáneamente con los sectores populares que utilizan en mayor medida los servicios públicos (ej.: educación, salud, etc.).

4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de parte del capítulo se identificaron las características económicas distintivas de la provincia de Río Negro y de la ciudad SCB. A partir de la información estadística disponible, se contribuyó a los aportes previos realizados por otros autores citados a lo largo del capítulo, como así también a distintos informes técnicos y documentos de trabajo provistos al gobierno provincial (IGC, 2013, 2017, 2020; Tagliani, 2015).

Hemos señalado las tensiones que emergen de estructuras productivas disímiles. Estas tensiones implican una mayor complejidad a la hora de abordar políticas públicas a diferentes escalas de gobierno. En particular, observamos que la ciudad de SCB presenta un dinamismo mayor respecto al agregado provincial. De esta manera, se puede plantear si el liderazgo de la actividad económica local responde o no a una estrategia de desarrollo articulado entre la provincia y el gobierno local o bien, si es el resultado de la puesta en valor de las ventajas comparativas locales. Una línea de

investigación para profundizar en futuros trabajos debe abordar la alternativa entre ciudad *intermedia turística o científica y turística*. Apostar por un complejo de científico y tecnológico de alto valor agregado puede convertirse en una oportunidad para alcanzar una mayor diversificación de su estructura productiva y compensar los problemas de competitividad que tienen las ciudades turísticas (Oglietti y Colino, 2015). El gobierno local, sin tener responsabilidad exclusiva, es fundamental para orientar este proceso. No sólo debe actuar como distribuidor de recursos provenientes de otras escalas de gobierno, sino como catalizador, facilitador de oportunidades y coordinador de esfuerzos de los actores e instituciones involucrados (Cravacuore, Ilari y Villar, 2004; Villar, 2009).

En relación a la escala provincial, el diseño e implementación de políticas de desarrollo territorial para las distintas regiones en la provincia debe tener en cuenta las particularidades locales y la interacción jurisdiccional. En este esquema, los gobiernos provinciales deberían evitar la existencia de una visión tutelar y centralista donde los municipios tienen un formato de agencia administrativa que se encarga de organizar territorialmente las políticas públicas provinciales o nacionales. Es necesario considerar que los gobiernos locales cumplen un rol importante ya que son las organizaciones públicas con mayor comprensión de los activos, déficits y problemas de sus comunidades Civitaresi y Dondo, 2020).

Asimismo, vale plantearse las políticas de endeudamiento provincial para el impulso sostenible del desarrollo regional. La volatilidad macroeconómica que caracteriza a la economía argentina implica una mayor vulnerabilidad financiera para deudas en activos extranjeros (ej.: deuda en dólares). La administración pública provincial debe generar la ca-

pacidad de repago a partir de un superávit fiscal en pesos para afrontar los compromisos de los próximos años. Estos ingresos deben transformarse en dólares de acuerdo a los bonos emitidos. Por lo tanto, el crecimiento de la actividad económica provincial debe ser suficientemente elevado como para que el cumplimiento de las obligaciones financieras no redunde en una restricción del crecimiento por medio del ajuste fiscal. Un escenario de estas características impacta fundamentalmente sobre los sectores más postergados que dependen de los servicios públicos universales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABALERON, C. A., LÓPEZ ALFONSÍN, R., KOZULJ, R., GIOVANNINI, M., Y GLUCH, M. (2009). *Evolución de la Sustentabilidad Turística de San Carlos de Bariloche. Escenarios de Oportunidades y Amenazas para el Corto y Mediano Plazo*.
- BANDIERI, S. (2014). *Historia de la Patagonia*. Sudamericana.
- CIVITARESI, H. M. (2018). *Resiliencia urbana y turismo. Una revisión conceptual desde la perspectiva de una ciudad turística intermedia*. XII Bienal del Coloquio en Transformaciones Territoriales. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- CIVITARESI, H.M. Y DONDO, M. (2020). Co-producción de políticas públicas para el desarrollo socioeconómico local. El Cerro Catedral como caso de estudio. II° CONGRESO INTERNACIONAL DE DESARROLLO TERRITORIAL Nuevos desafíos en la construcción de los territorios. Los desarrollos en América Latina. 5 y 9 de octubre de 2020. Facultad Regional Rafaela UTN e Instituto Praxis/Maestría en Desarrollo Territorial.

- CIVITARESI, H.M., COLINO, E., Y LANDRISCINI, G. (2018). *Territorios en transformación en la norpatagonia. Análisis comparado del impacto de procesos globales en ciudades intermedias*. XI Jornadas Patagónicas de Geografía y I Congreso Internacional de Geografía de la Patagonia Argentino-Chilena. Neuquén: Universidad Nacional del Comahue.
- COLINO, E., CIVITARESI, H.M., MEDINA, D., Y CAVANAGH, E. (2018). *Bariloche, planeamiento urbano, turismo y transformaciones espaciales de una ciudad intermedia*. XII Bienal del Coloquio en Transformaciones Territoriales. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- CRAVACUORE, D.; ILARI, S. Y VILLAR, A. (2004). La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas. Ed Universidad Nacional de Quilmes, 2004. Recuperado de: <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/agm.pdf>
- DIRECCIÓN DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DE RÍO NEGRO (2020). Extracción de minerales por año, según producto. Años 2000-2018.
- FAO (2015). Informe de Diagnóstico de los principales valles y áreas con potencial agrícola de la Provincia de Río Negro. Documento de Trabajo N° 4 Actividad Pecuaria en la provincia de Río Negro. Proyecto FAO UTF ARG 017 – “Desarrollo Institucional para la Inversión” Provincia de Río Negro.
- GALLEGUILLO, R. (2011). “Disparidad y asimetría en el desarrollo regional en la República Argentina, hacia una política pública integral y sustentable”. *Inferencia Política*. Vol. 1, No. 1.
- GATTO, F. (2007). “Crecimiento económico y desigualdades territoriales: algunos límites estructurales para lograr una

- mayor equidad”. En B. Kosacoff (ed.). Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina, 2002-2007. Santiago de Chile: CEPAL, Naciones Unidas.
- GELMAN, J. (2011): Desequilibrios regionales, desigualdades sociales. Las economías argentinas en el siglo XIX. En El mapa de la desigualdad en la Argentina del siglo XIX. Rosario: Prohistoria ediciones. pp 11-46
- IGC – INSTITUTO DE GESTIÓN DE CIUDADES (2013). Agenda de actuación territorial para la provincia de Río Negro. CFI - gobierno de la Provincia de Río Negro. Recuperado de <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/agenda-de-actuacion-territorial-para-la-provincia-de-rio-negro/>
- IGC – INSTITUTO DE GESTIÓN DE CIUDADES (2017). Directrices de ordenamiento territorial para las localidades de la línea sur de Río Negro. Fortalecimiento de la Gestión en el Ordenamiento Territorial en la Línea Sur. CABA: Consejo Federal de Inversiones. ISBN: 978-510-259-0
- IGC – INSTITUTO DE GESTIÓN DE CIUDADES (2020). Lineamientos político-técnicos para la gestión de gobierno 2019-2023.. CFI - gobierno de la Provincia de Río Negro.
- KOZULJ, R. (1995). *Análisis de la actividad económica global de San Carlos de Bariloche*. Fundación Bariloche. CRUB, UNCO, Fundación Bariloche.
- KOZULJ, R. ET AL. (2018). Plan Estratégico de Turismo de Bariloche. Informe final. Bariloche: CIETES - Universidad Nacional de Río Negro.
- KOZULJ, R., COSTA, M., MAYER, L.P., Y ORDOÑEZ, M.E. (2016). *Aproximaciones a la identificación de la actividad económica de San Carlos de Bariloche años 2014-2015*. [Documento de trabajo]. CIETES, UNRN.
- LACAZE, M.V., ALEGRE, P., ERREA, D., ATUCHA, A.J., VOLPATO, G., BLANCO, G., FERNÁNDEZ, M. Y BIANCHETTI, L. (2020).

- Indicador sintético de actividad económica de General Pueyrredón (ISAE-GP): avances en su construcción.* Centro de Documentación, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- LANDRISCINI, G., CIVITARESI, H.M., Y COLINO, E.D.V. (2018). *Turismo, transformaciones territoriales y resiliencia. Evidencia de una ciudad intermedia patagónica.* I Congreso Argentino de Desarrollo Territorial y III Jornadas de Desarrollo Local Regional, Universidad Nacional de Villa María.
- LIMA SILVEIRA, R. L., CIVITARESI, H. M., COLINO, E. D. V., & FACCIN, C. R. (2022). Urbanización, Dinámica Económica y Transformaciones Territoriales en las Ciudades Intermedias de Santa Cruz do Sul (Brasil) y San Carlos De Bariloche (Argentina). *Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional*, 18(2). <https://doi.org/10.54399/rbgdr.v18i2.6310>
- LOLICH, L. (2011). Los planes urbanos como ordenadores del paisaje cultural patagónico en zonas de frontera. Caso Bariloche (1940-1979). En *Miradas transcordilleranas: Selección de trabajos del IX Congreso Argentino-Chileno de Estudios Históricos e Integración Cultural.* (Núñez, Paula). IIDYPca, UNRN-CONICET.
- MALVICINO, F. E. Indicador Mensual De Actividad Económica De Río Negro. Una aplicación Para Analizar El Impacto económico Del COVID19. *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, vol. 25, n.º 2, julio de 2022, pp. 98-133, <http://revele.uncoma.edu.ar/index.php/Sociales/article/view/4200>.
- MALVICINO, F. E., ATTAGUILE, M. A., Y RUIZ, S. (2021). Impacto del COVID-19 sobre la actividad económica de San Carlos de Bariloche: Una aproximación a partir de indicadores sintéticos. *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, 5(8).

- MALVICINO, F. E., PEREIRA, M. A., Y TRAJTENBERG, L. A. (2020). Índices de actividad económica provincial en base a un modelo factorial dinámico. Argentina 1997-2019. *Cuadernos del CIMBAGE*, 2(22). <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/CIMBAGE/index>
- MALVICINO, F.E., CIVITARESI, H.M., Y DONDO BÜHLER, M.B. (2018). *Desarrollo regional, tipo de cambio y competitividad local. El impacto de las políticas macroeconómicas en la actividad turística de San Carlos de Bariloche*. XII Jornadas Nacionales de Economías Regionales: Estrategias y Dialécticas Territoriales ante la Reconfiguración Neoliberal, Universidad Nacional de Quilmes.
- MANZANAL, M. Y ROFMAN, A. (1989). “Las economías Regionales de la Argentina. Crisis y Políticas de Desarrollo”. Buenos Aires, CEAL-CEUR.
- MÉNDEZ, L. (2010). *Estado, frontera y turismo: Historia de San Carlos de Bariloche*. Prometeo Libros.
- MICHELINI, J.J., Y DAVIES, C. (2009). *Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino*. [Documento de trabajo GEDEUR n. 5, pp. 25].
- MINISTERIO DE PRODUCCIÓN Y AGROINDUSTRIA (2021). Plan de Gestión Integral del Riesgo Agropecuario de la Provincia de Río Negro – GIRSAR. Marzo 2021. Gobierno de Río Negro. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2019/07/plan_girsar_rio_negro_2021_vf.pdf
- MONASTERIO, H. (2006). *Medición de la economía formal de San Carlos de Bariloche - Estimación del PBI 2005*. Bariloche: Centro de Estudios Regionales (CER) y Universidad FASTA.
- MONASTERIO, H., BARBIERI, A., CARRÁ, C., Y COSTA, J. E. (2009). *Hacia la formulación de un plan estratégico para el desarrollo sustentable de San Carlos de Bariloche*. Consejo Federal de Inversiones.

- NIEMBRO, A, M. DONDO Y H.M. CIVITARESI (2016). La manifestación territorial de las desigualdades socioeconómicas en Argentina: Del diagnóstico a las políticas públicas.. Artículo publicado en la Revista Población y Territorio. ISSN 0328 3445. Instituto Superior de Estudios Sociales. S.M. de Tucumán. Vol 23, n° 1. Junio de 2016. PP 43-87. Disponible en: <http://www.poblacionysociedad.org.ar/archivos/23/P&S-V23-N1-Niembro-Dondo-Civitaresi.pdf>
- NIEMBRO, A. (2013). “Brechas de desarrollo regional y provincial en Argentina: Hacia una nueva forma de medición y un análisis de su evolución en los años 2000”. XLVIII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP). 13-15 de noviembre, Rosario, Santa Fe.
- NIEMBRO, A., CALÁ, C. D., Y BELMARTINO, A. (2020). Una tipología de las áreas económicas locales de Argentina en base a perfiles sectoriales de coaglomeración territorial (2011-2018). *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 50, 169-203.
- NIEMBRO, A., Y CALÁ, C.D. (2021). Impacto económico regional de la pandemia de COVID-19 en Argentina (abril-junio 2020): una propuesta de medición a partir de la estructura productiva y la movilidad laboral. *Estudios Gerenciales*, p. 159.
- NÚÑEZ, P, Y VEJSBJERG, L. (2010). El turismo, entre la actividad económica y el derecho social: El Parque Nacional Nahuel Huapi, Argentina, 1934-1955. *Estudios y perspectivas en Turismo*, 19(6), 930-945.
- OGLIETTI, G.C., Y COLINO, E. (2015). La cepa turística de la enfermedad holandesa. Razones económicas subyacentes al declive de destinos turísticos. *TEUKEN BIDIKAY*, 0(7), pp. 81-96.

- PICONE, M. DE LOS Á. (2013). La idea del turismo en San Carlos de Bariloche a través de dos guías (1938). *Estudios y perspectivas en turismo*, 22(2), 198-215.
- PREISS, O., GORESTEIN, S., HERNÁNDEZ, J., LANDRISCINI, G., NAPAL, M., URRIZA, G., Y OLEA, M. (2012). Principales discusiones en torno a la dinámica de las ciudades intermedias. En *Economía urbana y ciudades intermedias: trayectorias pampeanas y norpatagónicas*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- REY, H.D. (2004). El destino de tres actividades económicas en el Nahuel Huapi a principios del siglo XX: forestal-maderera; cerealera-derivados; turística. *Revista Pilquen*, (6), 1-11.
- ROFMAN, A. (1974). "Desigualdades Regionales y Concentración Económica. El caso argentino". Buenos Aires, Ediciones Siap-Planteos.
- SANTAGNI, NIEVAS, DI MASI Y MENNI (2022). Prospectiva frutícola del Alto Valle del río Negro al 2035. Revisión del presente frutícola para la construcción de arquetipos de escenarios. INTA. Recuperado de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/prospectiva-fruticola-del-alto-valle-del-rio-negro-al-2035_0.pdf
- SARMIENTO, J.; NIEMBRO, A. Y CIVITARESI, HM (2019). La producción piscícola en Patagonia Norte: Un primer análisis a partir del enfoque de cadenas de valor). *Revista Pilquen*, Sección Ciencias Sociales. Vol 22, n.º 1. Disponible en: <http://revel.uncoma.edu.ar/htdoc/revele/index.php/Sociales/article/view/2240/pdf>
- SECRETARÍA DE ENERGÍA (2020). Regalías de Petróleo Crudo, Gas Natural, GLP, Gasolina y Condensado. Secretaría de Energía – Presidencia de la Nación Argentina.
- SENASA - SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA (2020). Anuario Estadístico 2019 – Centro

- Regional Patagonia Norte. Argentina 2020. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/anuario_estadistico_2019_crpn_senasa.pdf
- SSPMICRO (2017). Complejo Frutícola: Manzana y Pera. Serie “Producción Regional por Complejos Productivos”. Diciembre de 2017. Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía de la Nación. Recuperado: https://www.economia.gob.ar/peconomica/docs/2017/SSPMICRO_Cadenas_de_valor_Manzana_y_pera.pdf
- TAGLIANI, P. (2015). Economía del desarrollo regional. Provincia de Río Negro. 1880-2010. Buenos Aires: Editorial La Colmena..
- VACA, J. (2004). “Articulación regional y desarrollo desigual en el territorio argentino”. Territorios. Enero, Nos. 10-11.
- VILLAR, A. (2009). Políticas públicas en turismo. En Noemí Wallingre y Alejandro Villar (comp.) Desarrollo y gestión de destinos turísticos: políticas y estrategias. - 1a ed. - Bernal: UNQ. 2009. PP 51-73.

ANEXO

Tabla A.1. Especialización relativa
por empleo privado registrado

	Ramas de actividad	Part.% RN	Part.% Arg	Esp. 2019
A	AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	19%	6%	3,41
1	Agricultura y ganadería	19%	5%	3,48
2	Silvicultura, extracción de madera	0%	0%	0,53
B	PESCA Y SERVICIOS CONEXOS	0%	0%	0,50
5	Pesca y actividades relacionadas con la pesca	0%	0%	0,50
C	EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	3%	1%	1,98
11	Extracción de petróleo crudo y gas natural	2%	1%	2,33
13	Extracción de minerales metalíferos	n/d	0%	n/d
14	Explotación de otras minas y canteras	0%	0%	1,73
D	INDUSTRIA MANUFACTURERA	12%	18%	0,65
15	Alimentos	9%	6%	1,49
16	Tabaco	n/d	0%	n/d
17	Productos textiles	0%	1%	0,02
18	Confecciones	0%	1%	0,10
19	Calzado	n/d	0%	n/d
20	Madera	0%	0%	0,80
21	Papel	0%	0%	0,45
22	Edición	0%	1%	0,54
23	Productos de petróleo	n/d	0%	n/d
24	Productos químicos	0%	2%	0,26
25	Productos de caucho y plástico	0%	1%	0,17
26	Otros minerales no metálicos	1%	1%	0,96
27	Metales comunes	n/d	1%	n/d
28	Otros productos de metal	0%	1%	0,34
29	Maquinaria y equipo	0%	1%	0,25
30	Maquinaria de oficina	n/d	0%	n/d

	Ramas de actividad	Part.% RN	Part.% Arg	Esp. 2019
31	Aparatos eléctricos	n/d	0%	n/d
32	Radio y televisión	n/d	0%	n/d
33	Instrumentos médicos	n/d	0%	n/d
34	Automotores	0%	1%	0,05
35	Otros equipo de transporte	n/d	0%	n/d
36	Muebles	0%	1%	0,07
37	Reciclamiento de desperdicios y desechos	n/d	0%	n/d
E	ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	2%	1%	1,38
40	Electricidad, gas y agua	1%	1%	1,01
41	Captación, depuración y distribución de agua	1%	0%	2,57
F	CONSTRUCCION	6%	7%	0,88
45	Construcción	6%	7%	0,88
G	COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	20%	18%	1,11
50	Vta y reparación de vehículos. vta por menor de combustible	3%	3%	0,91
51	Comercio al por mayor	7%	6%	1,17
52	Comercio al por menor	11%	9%	1,13
H	HOTELERIA Y RESTAURANTES	7%	4%	1,59
55	Servicios de hotelería y restaurantes	7%	4%	1,59
I	SERVICIOS DE TRANSPORTE, DE ALMACENAMIENTO Y DE COMUNICACIONES	8%	9%	0,91
60	Transporte ferroviario y automotor y por tuberías	5%	5%	1,03
61	Transporte marítimo y fluvial	n/d	0%	n/d
62	Transporte aéreo de cargas y de pasajeros	0%	0%	0,66
63	Manipulación de carga, almacenamiento y depósito	2%	2%	0,95
64	Telecomunicaciones y correos	1%	1%	0,56
J	INTERMEDIACION FINANCIERA Y OTROS SERVICIOS FINANCIEROS	2%	2%	0,61
65	Intermediación financiera y otros servicios financieros	1%	1%	0,54
66	Seguros	1%	1%	0,75
67	Servicios auxiliares a la actividad financiera	0%	0%	0,60
K	SERVICIOS INMOBILIARIOS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	6%	14%	0,47

	Ramas de actividad	Part.% RN	Part.% Arg	Esp. 2019
70	Servicios inmobiliarios	1%	2%	0,45
71	Alquiler de equipo de transporte y de maquinaria	0%	0%	1,91
72	Actividades de informática	0%	2%	0,13
73	Investigación y desarrollo	0%	0%	1,12
74	Servicios jurídicos, contables y otros servicios a empresas	5%	9%	0,51
75	Agencias de empleo temporario	0%	1%	0,38
M	ENSEÑANZA	5%	8%	0,59
80	Enseñanza	5%	8%	0,59
N	SERVICIOS SOCIALES Y DE SALUD	5%	5%	0,89
85	Servicios sociales y de salud	5%	5%	0,89
O	SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES N.C.P.	6%	6%	1,01
90	Eliminación de desperdicios	0%	0%	0,22
91	Servicios de organizaciones empresariales	3%	3%	1,03
92	Servicios culturales, deportivos y de esparcimiento	2%	2%	1,28
93	Servicios n.c.p.	1%	1%	0,80
	TOTAL	100%	100%	1,00

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estadísticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)

VI. A INFLUÊNCIA DOS PROCESSOS DE SOCIALIZAÇÃO NAS TRAJETÓRIAS DE VIDA DE ESTUDANTES BENEFICIÁRIOS DO PROUNI NA UNIVERSIDADE DO OESTE DE SANTA CATARINA (UNOESC)

DAIANE PAVAN³⁰

CLAUDIA TIRELLI³¹

RESUMO

O capítulo busca compreender como as distintas experiências de socialização dos estudantes influenciam na sua inserção no ambiente universitário e profissional. Parte-se da perspectiva microsociológica proposta por Bernard Lahire (1980), segundo a qual o patrimônio individual de disposições condiciona os processos de inserção e de sucesso (ou fracasso) educacional dos sujeitos. O estudo foi realizado por meio de doze entrevistas semiestruturadas com egressos beneficiários do Programa Universidade para Todos (Prouni) da Universidade do Oeste de Santa Catarina. Os resultados demonstraram que o acesso ao ensino superior propiciado pelo Prouni oportunizou mudanças nas trajetórias da maioria dos egressos, porém, essas mudanças não podem ser generalizadas, pois ao mesmo tempo em que o acesso aos títulos escolares propiciou a criação de novas disposições, por intermédio das socializações obtidas

30. <https://orcid.org/0000-0003-3396-4554>

31. <https://orcid.org/0000-0003-2325-5260>

no ambiente universitário, houve egressos que manifestaram um sentimento de frustração em relação à sua formação e mobilidade social reduzida. Observou-se, também, que a expansão da oferta do ensino superior propiciada pelo Prouni apresentou repercussões positivas sobre o desenvolvimento da região, pois abriu oportunidades para a formação universitária e inserção profissional para os atores que vivem nesse território e que dificilmente teriam condições de acessar o ensino superior em outros locais.

Palavras-chave: Socialização; Trajetória de vida; Política Pública; Prouni.

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 2000, no Brasil, foram criadas e implementadas diversas políticas públicas (PP) voltadas à expansão e democratização do acesso ao Ensino Superior, dentre as quais se pode destacar as seguintes: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (REUNI), o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), a Lei das Cotas nas Instituições Federais, o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Sistema de Seleção Unificada (SISU). (WBATUBA, 2018).

Esse conjunto de políticas esteve baseado no pressuposto de que a educação superior é crucial para a formação de capital humano e para o desenvolvimento social e econômico do país e das regiões.

No entanto, a literatura sobre implementação de políticas públicas tem nos alertado (LOTTA, 2008; LIMA, DASCENZI, 2013, TIRELLI, 2020), já há algum tempo, que os efeitos da implementação das PP não são os mesmos em todos os locais e sobre todos os indivíduos, pois inúmeros fatores condicionam a forma como ocorrem nos territórios, os quais envolvem desde as suas instituições (formais e informais), os padrões de relação estabelecidos entre os seus atores, até as ideias, crenças e valores vigentes nesses espaços. A análise da implementação precisa contemplar, segundo Lotta (2008, p.4), “as diversas agências, instituições e pessoas envolvidas no processo e, portanto, as diversas pressões, valores, princípios e objetivos que entram em jogo”.

Neste contexto, este estudo objetivou compreender a socialização dos egressos da Unoesc beneficiados pelo Programa Universidade para Todos (Prouni), a partir das escalas individuais e trajetórias de vida. Este estudo teve como base os egressos beneficiários pelo Prouni criado, em 2004, com o intento de viabilizar o acesso de grupos sociais de baixa renda, via concessão de bolsas integrais e parciais, às instituições privadas e comunitárias de ensino superior. Este programa, assim como outras políticas educacionais criadas no Brasil a partir dos anos 2000, encontra-se ancorado em uma visão otimista a respeito dos efeitos da educação formal para a construção de trajetórias de mobilidade social ascendente e para a promoção do desenvolvimento econômico e social das regiões e países.

A perspectiva que ampara esta pesquisa baseia-se nas análises desenvolvidas por Bernard Lahire (1988), na qual as distintas trajetórias de vida dos indivíduos, com suas experiências próprias de socialização, podem produzir patrimônios individuais de disposições com efeitos inesperados. O autor

considera que os processos de socialização dos indivíduos podem lhes oferecer várias experiências ao longo da vida, possibilitando a aquisição de novas disposições.

A incorporação da abordagem proposta por Lahire (1988) permite compreender como as disposições prévias, decorrentes das múltiplas experiências de socialização individuais, interferem na maneira como os alunos vivenciam a experiência universitária e, a partir dela, criam novas disposições. Nesse sentido, esta pesquisa espera contribuir para as investigações que visam avaliar os efeitos da formação e da socialização universitária, proporcionados pelo ingresso no ensino superior por meio de uma política pública de inclusão no ensino superior, sobre as trajetórias de vida de indivíduos. Ao incorporar elementos de ordem intraindividual e interindividual à investigação, almeja-se romper com suposições generalizantes acerca dos efeitos das políticas públicas e identificar outros fatores que possam contribuir para o alcance dos seus resultados esperados.

2. A ESCALA INDIVIDUAL E OS PROCESSOS DE SOCIALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DE BERNARD LAHIRE

Durante algum tempo nas Ciências Sociais buscou-se compreender os fatos sociais e a fabricação social dos indivíduos a partir da perspectiva de grupos. Todavia, recentemente, alguns autores, como Bernard Lahire, passaram a questionar a homogeneidade social e apontar para a existência de variadas experiências socializadoras que geram novas disposições mais ou menos duradouras (Lahire, 2015).

Nos anos de 1980 e 1990, Lahire dedicou-se a desenvolver métodos e abordagens teóricas capazes de instigar o pensamen-

to sociológico para o nível individual, adotando um espírito crítico e investigativo sobre a constituição das disposições individuais. O autor buscou por meio de um diálogo sistemático com o pensamento de Bourdieu compreender o *habitus* e contextualizá-lo com a sociologia da escala individual.

Lahire (1988) descreve o indivíduo como um ser social que se constitui a partir de múltiplos processos socializadores, os quais formam um patrimônio de disposições que orienta suas ações vindouras a partir do senso prático. Para Lahire (2005, p. 14) “estudar o social individualizado, ou seja, o social refractado num corpo individual que tem a particularidade de atravessar instituições, grupos, campos de forças e de lutas ou cenas diferentes, é estudar a realidade social na sua forma incorporada, interiorizada.” De tal modo, o indivíduo é um ser biológico em constante transformação, adaptado a um universo sócio histórico. Os diferentes momentos de socialização na vida de um indivíduo não são equivalentes, sendo necessário separar períodos de socialização.

O *habitus*, de acordo com Lahire (2004), é uma construção gradativa na trajetória do sujeito que se forma a partir das diversas experiências acumuladas, as quais são passíveis de alteração a qualquer tempo mediante a necessidade de adaptação. Revela-se a importância da complexidade das experiências na formação das multicamadas de disposições, pois em toda a prática existem condições favoráveis e desfavoráveis para a formação das disposições que são ativadas ou resguardadas de acordo com as múltiplas experiências e práticas que exigem ações dos indivíduos (Lahire, 1998).

Lahire (2016) utiliza a metáfora do “social em estado dobrado” ou “desdobrado” para descrever que o mundo social não se representa somente pelas realidades exteriores, pois existem interioridades individuais. Tal expressão busca con-

siderar as experiências socializadoras múltiplas, geradas no exterior que, somadas às disposições e competências previamente incorporadas pelo indivíduo, interferem na sua forma de pensar, ver e agir sobre o mundo (Lahire, 2016).

Ao questionar a unificação de comportamento e a formação do *habitus* enquanto sistema de disposições duráveis e transferíveis de acordo com cada situação, Lahire incorpora à discussão a ideia de homem plural. Na obra *L'Homme Pluriel* (2004), o autor introduz a concepção de escalas individuais, segundo as quais a estrutura social pode produzir indivíduos disposicionalmente plurais, fazendo com que indivíduos da mesma classe tenham destinos diferentes a partir das suas condições de formação históricas (Lahire, 1998).

Ao pesquisar o desenvolvimento da escrita moderna em diferentes classes e instituições escolares, Lahire (1998) descobriu que existem dissonâncias entre a linguagem escolar e a familiar, não sendo natural o processo de apropriação do capital cultural. Em sua obra *Sucesso escolar nos ambientes populares*, Lahire (1997) destaca que para compreender a formação de um indivíduo enquanto personalidade e comportamento torna-se imprescindível entender as relações sociais que se tecem entre os indivíduos e os demais membros nos distintos espaços sociais. Segundo o autor (Lahire, 1997, p. 349), “a consciência de qualquer ser social só se forma e adquire existência por meio das múltiplas relações que ele estabelece, no mundo, com o outro.” Assim, a família e a escola podem ser consideradas como redes de interdependência, sendo que o “fracasso” ou o “sucesso” escolar resulta do nível de relação entre a família e a escola, apreendido como o resultado de maior ou menor contradição entre as partes.

Nessa concepção, em cada indivíduo existe uma história incorporada em forma de disposições que auxilia na com-

preensão dos seus comportamentos e ações, sendo que as disposições não são sistemáticas ou necessariamente transferíveis de forma natural (Lahire, 1998). Para compreender a trajetória de vida dos indivíduos, torna-se necessário investigar os múltiplos contextos sociais, ou seja, cada ambiente tem uma ação na formação da socialização do ser, não sendo possível generalizar as avaliações (Lahire, 1998).

Conduzidas sob uma perspectiva microssociológica e voltadas ao intraindividual e interindividual, as análises de Lahire (1998) demonstram que crianças com as mesmas características socioeconômicas podem desenvolver-se de forma totalmente diferente, uma vez que as experiências as quais os indivíduos são expostos durante a sua formação são particulares a cada um. Tais experiências constituem o patrimônio heterogêneo de disposições, formando sujeitos plurais, pois a realidade individual apresenta-se de maneira específica, sendo complexa e plural (Lahire, 2004).

Na escala individual, Lahire (1996) buscou compreender os processos de socialização, considerando que estes derivam de posições tomadas pelos indivíduos ao longo dos processos sociais, como integrantes do meio social. Para compreender seus efeitos, torna-se necessária a adoção de metodologias que permitam contextualizar o presente e o passado dos investigados. Segundo o autor, as pesquisas, por vezes, desconsideram os efeitos heterogêneos da socialização, prejudicando os resultados apresentados (Lahire, 2016).

Em contraponto aos modelos macrossociológicos, especialmente aqueles referendados em Bourdieu, os quais priorizam as abordagens e características comuns aos grupos e classes sociais, os modelos microssociológicos buscam analisar as condições de transmissão do capital cultural entre os indivíduos. De acordo com Lahire (2002), o modelo macrossociológico

acaba adotando uma visão simplista da agência humana e da realidade social, embora contribua para a compreensão da perspectiva da sociedade enquanto estrutura social que impacta na socialização do indivíduo.

Bonaldi (2015) destaca que os estudos de Lahire são referências no estudo da “sociologia disposicional”, a qual considera a incorporação de disposições, a partir das socializações primárias e secundárias, e as concepções de mundo, moral e juízo a partir das esferas que circundam os indivíduos. Essa sociologia dedica-se a investigar de que forma o passado social é internalizado e como este se materializa nas ações do presente e projeções futuras para os indivíduos (Bonaldi, 2015).

Assim, destaca-se a relevância da sociologia da escala individual proposta por Lahire, para compreender, de forma microssociológica, as trajetórias de vida. Para tanto, essa abordagem endossa os condicionantes sociais que influenciam no processo de socialização dos indivíduos e refuta o subjetivismo que ignora as desigualdades estruturais entre as classes sociais.

Nesse contexto, a formação do capital cultural, segundo Lahire (1997), não depende somente da presença ou ausência de pais com capital intelectual, mas de condições ambientais para a transmissão e internalização desse capital, a exemplo do convívio com os demais membros da família e da sociedade. Para Lahire (1997, p. 26), as crianças socializadas num ambiente estável e ordenado tenderiam a adquirir “estruturas cognitivas ordenadas, capazes de pôr ordem, gerir, organizar os pensamentos.” A estruturação social e as diferentes experiências socializadoras dependem do caráter mais ou menos heterogêneo dessas experiências, ou seja, o patrimônio de disposições forma-se a partir das múltiplas oportunidades de

socialização e pode tecer nos indivíduos disposições distintas das suas condições de origem.

Lahire (2015) exemplifica essa afirmação a partir da análise das trajetórias de indivíduos que enfrentaram a concorrência educativa de forma precoce, levando-os a constituir um patrimônio de disposições incorporadas heterogêneas, em contraposição àqueles indivíduos que vivem em sociedades tradicionais com experiências restritas. Por conseguinte, quanto mais heterogêneo for o patrimônio de disposições, maior será o domínio das práticas pelo indivíduo nas interações.

O *habitus* primário para Lahire (2002) é transformado a partir das incorporações de novas disposições que são geradas nas construções sociais. Todavia, para compreender o modo com que disposições plurais são interiorizadas de forma singular, torna-se necessário compreender como ocorrem os processos de socialização nas múltiplas estruturas sociais.

Para Setton (2005), na contemporaneidade, os indivíduos, enquanto atores sociais, são expostos a múltiplos espaços e experiências desde o início da vida, pertencendo simultaneamente a diversos universos sociais que influenciam em sua trajetória. Esses múltiplos espaços encontram-se em constante articulação e negociação entre os valores e referências institucionais e as biografias dos sujeitos. De tal modo, a partir das múltiplas experiências forma-se o *habitus* secundário, exigindo do indivíduo capacidade de adaptação conforme as estruturas sociais. O estudo da escala individual permite compreender as complexidades disposicionais associadas à rede de determinações que pesam sobre cada indivíduo.

2.1 Os processos de socialização: a interiorização das exterioridades

A pesquisa sobre os processos de socialização dos indivíduos perpassa pela compreensão a respeito de sua formação, a partir dos vários momentos e espaços de socialização e das disposições que vão sendo incorporadas em cada trajetória particular.

Para Lahire (2015), o estudo da socialização dos indivíduos permite a descrição e análise do universo, das instâncias e das instituições que fazem parte da sua constituição social. Assim, torna-se necessário criar quadros capazes de explicar esses distintos processos socializadores. Cabe considerar, também, na perspectiva do autor (Lahire, 2015), a ação do tempo nesse processo, percebido enquanto distintos momentos do percurso individual que podem ter diferentes graus de intensidade e de ritmo. Nesse sentido, é preciso observar o indivíduo sob um prisma longitudinal e considerar o espaço, o tempo e as formas como este se relacionou nos vários momentos e quais as consequências desse processo nas socializações futuras.

Diante da ideia que o indivíduo integra um ambiente plural de mundos sociais, Lahire (2015, p. 1395) descreve a noção de socialização como “o movimento pelo qual o mundo social – essa ou aquela “parte” dele – molda – parcial ou globalmente, pontual ou sistematicamente, de maneira difusa ou de forma explícita e conscientemente organizada, os indivíduos que vivem nele”.

Os períodos de socialização, segundo Lahire (2015) e Lahire e Amândio (2012), podem ser divididos em socialização primária e secundária. A socialização primária é aquela realizada normalmente pela família, enquanto a secundária é composta por todos aqueles processos de socialização

que são incorporados na vida do indivíduo na sequência, a exemplo da escola, trabalho, amigos, instituições políticas e religiosas. Durante a socialização primária o indivíduo percebe o mundo da família como o único existente e, por isso, faz-se pertinente refletir a respeito da estruturação da família, já que esta pode ser considerada “os olhos” do mundo para a formação inicial. Para Lahire (2015, p. 1398), “o fato de que a socialização familiar seja ao mesmo tempo precoce, intensa, duradoura e, durante um tempo mais ou menos longo, sem concorrência, explica o peso da origem social.” Nessa fase, moldam-se hábitos e culturas que influenciarão nos comportamentos nas fases seguintes.

Amândio (2014, p. 35), considera que “os mesmos atores são acompanhados em diferentes contextos de ação e são examinadas lógicas variáveis – ou mesmo contraditórias – das suas práticas.” Para tanto, essa abordagem endossa os condicionantes sociais que influenciam no processo de socialização dos indivíduos e refuta o subjetivismo que ignora as desigualdades estruturais entre as classes sociais. Na socialização secundária destaca-se a relevância da escola enquanto espaço construtivo de experiências tanto em termos de conteúdos como relacionamentos, representando um ambiente de desenvolvimento de competências (Lahire, 2015). Ressalta-se, nesse sentido, a necessidade de uma escola que respeite a diversidade e possibilite a realização de discussões sobre pontos de vista distintos, o que representa um desafio à medida que se confronta, muitas vezes, com valores e ações defendidos pelas famílias.

A partir dessas considerações, Lahire (2005) destaca que se deve ter cautela nas pesquisas ao interpretar o *habitus* como um sistema de disposições duradouras e transferíveis. Para Lahire (2005, p. 111), “o fato de que um mesmo indiví-

duo se oriente sucessiva ou alternativamente em relação a ordens legítimas diferentes e mesmo contraditórias é um dado importante para compreender o funcionamento do mundo social.” De acordo com os processos de socialização, não é possível criar enquadramentos para os indivíduos de maneira coletiva, pois a realidade individual é a combinação de múltiplas propriedades a partir da participação destes nos meios sociais. A compreensão dos comportamentos, direcionamentos e práticas dos indivíduos tem como base a construção e transmissão das disposições encontradas ao longo da trajetória.

Os processos de socialização, na perspectiva de Lahire (2015) e Lahire e Amândio (2012), sofrem influência de diversos meios sociais, como a família, a escola e o trabalho. Para analisá-los, torna-se necessário compreender o contexto social e histórico daquela sociedade, a exemplo da constituição das políticas públicas para, a partir destas compreender como são inseridas na sociedade e quais os efeitos subsequentes ao acesso sobre a trajetória de vida dos indivíduos.

A partir do estudo das disposições é possível observar uma série de comportamentos, atitudes e práticas, eximindo a possibilidade de dedução. Lahire (2004) classificou as disposições em três tipos que balizam o comportamento individual, sendo: as disposições para agir, crer e sentir. As disposições integram o patrimônio intraindividual e são determinantes para as escolhas futuras, lembrando que estas são influenciadas pelo meio em que o indivíduo está inserido.

Lahire foca suas análises na compreensão de como os processos de socialização moldam este desenvolvimento individual, ressaltando o cuidado que se deve ter em relação à unificação das disposições de maneira coletiva, o que levaria às análises generalizadoras. Porém, as ideias do autor se

assemelham quanto à concepção do ator social visto como um ser que se constitui a partir dos processos de socialização, os quais direcionam suas ações futuras.

Nogueira (2013) ressalta que, na abordagem de Lahire, as experiências dos indivíduos não são determinadas pela sua posição social, mas constituem-se por meio de múltiplas influências sociais, sendo fundamental analisar a escala individual para compreender como ocorreu a sua socialização e as influências do meio sobre a sua formação social. Já para Bourdieu, as disposições são tratadas de forma predefinida, delimitadas em relação ao momento da ação, ao modo de estruturação do *habitus* por meio das instituições e da socialização dos agentes.

A trajetória de vida, na perspectiva de Lahire (2004), “representa o conjunto de eventos que fundamentam a vida de uma pessoa, consistindo na frequência dos acontecimentos, pela duração e localização dessas existências ao longo de uma vida”. Somada à trajetória de vida, os autores apresentam o conceito de pesquisa biográfica que considera, além da reconstrução da trajetória, também a opinião, os motivos, planos para o futuro, assim como a percepção/interpretação do passado (Born et al., 2001).

Tirelli (2020) destaca que para compreender a implementação de políticas públicas em um território é necessário considerar a influência de fatores imateriais como crenças, ideias, concepções de mundo que permitem evidenciar como acontece a apropriação destas políticas nos distintos locais. Logo, a análise das influências das externalidades a partir do acesso ao ensino superior por meio de uma política pública associado as interioridades das escalas individuais contextualiza a relevância dos elementos do território e seus reflexos no desenvolvimento regional.

Tal compreensão perpassa pela análise da trajetória de vida de cada um, a partir da construção familiar, da alteração da condição social e pela socialização do indivíduo. As trajetórias individuais são influenciadas por inúmeras experiências, pessoas e ambientes, aos quais o indivíduo é exposto ao longo da vida.

3 METODOLOGIA

Os procedimentos metodológicos neste estudo têm como base a escala individual e as trajetórias de vida de Lahire (2004). A escala individual permite a reconstrução das disposições sociais, considerando a análise dos múltiplos indícios extraídos do material empírico, enquanto as trajetórias de vida podem esclarecer como os espaços, as pessoas e as experiências vividas influenciaram de maneira distinta os beneficiários do programa.

Para desenvolver os objetivos traçados na pesquisa, adotou-se como estratégia metodológica o desenvolvimento de estudos de caso múltiplos, realizados por meio de entrevistas semiestruturadas com os egressos. Os estudos de caso não constituem uma amostra e, portanto, não têm a pretensão de representar o universo de alunos universitários. Esta metodologia permite, tão somente, apresentar a diversidade de trajetórias presentes entre esses alunos e de que forma essas trajetórias individuais produzem disposições que influenciam na sua formação universitária e futura inserção no mercado de trabalho. A partir dessas entrevistas, buscou-se analisar a trajetória de vida desses egressos, com base nos quadros socializadores apontados por Lahire (2004). Foram selecionados doze acadêmicos que concluíram o curso de graduação

entre 2005 e 2017, sendo selecionados dois (02) de cada curso de graduação. A seleção dos entrevistados em cada área foi realizada com base nos seguintes critérios: gênero; tempo de diplomado (até cinco e mais de cinco anos), local de moradia no momento do acesso à universidade, residentes em Chapecó ou em outros municípios. As entrevistas foram realizadas em dois, três ou quatro encontros com cada sujeito, com duração média de 2,5 horas cada. Na sequência, conforme a categorização de análise, apresenta-se a análise das entrevistas com os egressos de uma Universidade do Oeste de Santa Catarina.

4 OS PROCESSOS DE SOCIALIZAÇÃO DOS EGRESSOS A PARTIR DA TRAJETÓRIA DE VIDA

Nesta seção, buscou-se compreender como ocorreram os processos de socialização dos egressos a partir das trajetórias de vida. A análise teve como fio condutor a abordagem sobre a constituição das disposições dos indivíduos durante a trajetória de vida sob a perspectiva de Lahire, buscando na variedade de relatos o surgimento de situações distintas que permitiram identificar as nuances do processo de socialização que formam um indivíduo.

Para Lahire (2015), a família desempenha um importante papel nos processos de socialização, pois nela acontece a socialização primária e a formação do *habitus* dos indivíduos. A educação e a família, portanto, são elementos importantes na formação desse indivíduo para a coletividade, por meio da integração das gerações adultas com as jovens. De tal modo, descreve-se primeiramente a família, considerando a sua composição ao longo da trajetória do egresso, renda, patrimônio, e atuação profissional.

A entrevista teve início com o questionamento sobre a composição familiar, local de residência e a infância do egresso, visando identificar como foi a formação do *habitus* primário. A primeira abordagem trata da Egressa 2 “Meu pai, sempre morou com os pais dele, no interior da cidade de Erval Grande, cidade pequena do Rio Grande do Sul. Quando ele casou com a minha mãe ela também foi morar com eles, então eu nasci e continuamos residindo no interior, eu, meu pai, minha mãe e meus avós”. O ponto de vista da Egressa 2 demonstra uma família de origem camponesa, residente na área rural de um pequeno município, no qual o ambiente familiar e as relações com outras pessoas da família são marcas importantes na formação do indivíduo. Estes agentes, de alguma forma constituíram uma herança imaterial, sendo um patrimônio de disposições individuais, importante para a compreensão do contexto histórico da sociedade (LAHIRE; AMANDIO, 2012), neste caso transmitida entre as gerações e integrante da socialização dessa egressa. Na fala, ressaltam-se as lembranças vinculadas às dificuldades por problemas de saúde, porém sobrepostas pelo afeto familiar. Esse processo gera disposições de superação, da família como ponto de referência e suporte.

Cada ambiente é composto de diferentes agentes (LAHIRE, 2004) que interferem na forma como ocorrem os processos de socialização. Segundo o relato da Egressa 2, o fato de ser filha única na configuração familiar proporcionou que ela tivesse muita atenção dos adultos, o que lhe deu segurança e afetividade. A presença constante dos avós na família também é lembrada como um fator que contribuiu para a sua formação e o estabelecimento de vínculos com a comunidade. A seu ver, esses sentimentos geraram disposições que lhe ajudaram no

momento em que precisou sair de casa para cursar o ensino superior em outro município.

A Egressa 1, que também residia no meio rural e possuía uma configuração familiar semelhante, relatou uma experiência bem distinta. Segundo ela “Meus pais foram responsáveis para cuidar dos meus avós paternos que tinham vários problemas de saúde, grave mesmo. A infância era pobre, com muitas dificuldades financeiras, nunca passamos fome, mas vontade de comprar as coisas, tinha sempre alguém com problemas de saúde e muitos gastos com remédio, médico”.

A fala da Egressa 1 demonstra o caráter heterogêneo das experiências que compõem o *habitus* de cada indivíduo e como cada experiência constrói percepções distintas, mesmo a partir de um problema semelhante. A exemplo, da percepção dos problemas de saúde familiar pela Egressa 2 que foram superados pela união, pela Egressa 1 foram motivos de privações.

Lahire (1998) destaca que cada experiência gera distintas disposições e patrimônios individuais, assim a egressa demonstrou como marcante na infância a rigidez do pai. Conforme apontado por Lahire (1998), mesmo famílias que ocupam o mesmo espaço social podem produzir resultados distintos nos filhos a partir das configurações e ações familiares, ou seja, não existe a incorporação mecânica da estrutura social, mas relações que possibilitam ou não a transmissão do capital cultural entre os membros familiares.

As lembranças das egressas expressam que, mesmo de forma involuntária, os membros da família transmitiram a elas um capital cultural que poderá se refletir em características éticas e morais na fase adulta. Visando contrapor outra realidade, apresenta-se o relato do Egresso 6, residente no meio urbano, com configuração familiar composta pela mãe e irmã, conforme segue “Quando pequeno moramos eu e minha mãe

e minha irmã, ela (a mãe) coitada trabalhando sempre o dia todo pra sustentar a casa e eu como era o mais novo ficava com a minha irmã. Posso dizer que fui muito feliz e minha mãe fez muito bem o papel de mãe e pai, em tudo, faço tudo que posso por ela hoje, como somos só em três somos muito ligados (Egresso 6)”.

A fala do Egresso 6 apresenta uma configuração familiar distinta da apresentada anteriormente, entretanto, com o afeto familiar presente e a marcante presença da figura materna para criação da família. Nesse caso, a mãe desenvolveu também a função de pai, fazendo com que o relacionamento fosse intenso e refletisse na vida adulta dos filhos, com o convívio constante, mesmo após estes formarem suas famílias.

A educação informal é fundamental nesse contexto, uma vez que é exercida pela família na primeira infância, formando disposições que somente serão contrapostas no futuro com a socialização em outros meios e pela educação formal. É na família, durante a primeira infância, que o indivíduo passa a criar as percepções de mundo social, as quais são transmitidas aos filhos como heranças imateriais.

A transmissão da herança imaterial pela família, comunidade e amigos é patrimônio de disposições individuais, sendo necessário compreender também o contexto histórico daquela sociedade (Lahire; Amandio, 2012). Nos casos expostos, identifica-se a socialização por treinamento direto ou prática realizada pela família com o repasse de valores, normas e disposições mentais. Seja pela ação das gerações adultas sob os menores, seja pelo convívio com parentes e comunidade, observa-se a transmissão desses pressupostos que são incorporados e refletem durante as demais socializações dos indivíduos.

De tal forma, o estudo demonstrou a relevância da família na socialização das gerações jovens por meio das ações exercidas pelas gerações adultas, como exemplo, como transmissoras de valores, regras, limites e, especialmente, exemplos. Destaca-se, também, a construção de patrimônios de disposições heterogêneas formados a partir das configurações familiares particulares e das comunidades onde cresceram. Tais distinções aprimoram as práticas a partir de cada experiência vivenciada.

A fala denota a interdependência entre a família e a escola na formação do capital cultural. Segundo os estudos de Lahire (1997), o capital forma-se a partir das relações sociais dos indivíduos, sendo o “fracasso” ou o “sucesso” consequência do nível de interação entre as partes e da ação de cada espaço sobre o indivíduo. O papel da escola enquanto espaço de estímulo, discussão, mediação e formação é destacado na fala da Egressa 2, quando relata que “sempre gostei muito de ir à escola. Mas me marcou o fato de ter sido aluna destaque da 1ª série do fundamental. Me senti tão honrada que isso foi motivo para querer buscar sempre mais.” As ações da escola, como valorizar o aluno destaque, geram disposições de recompensa do esforço no egresso e orgulho que na vida adulta podem ser replicadas na universidade, trabalho, etc.

A formação do *habitus*, tem relação com a matriz de disposições e as posições de poder. Na fala a seguir, ressalta-se a influência do ambiente escolar e a “pressão” pela reprodução social a partir da necessidade de comparação. Segundo o relato realizado pela Egressa 8, “durante minha infância e adolescência, sempre quis me igualar aos demais colegas, fazer cursos extracurriculares e de idiomas. Entretanto, na cidade que eu morava eram apenas cursos particulares, e em virtude da condição financeira da família, nunca pude realizar”. Na

sequência, expressa uma forma de violência simbólica sofrida e os reflexos na sua vida adulta: “sempre senti a necessidade de me esforçar muito mais para poder competir com eles, já que eu me via em desvantagem; com isso acabei me tornando uma pessoa exigente e perfeccionista”.

As ações pedagógicas no ambiente escolar, reproduzem as estruturas sociais das classes dominantes de forma arbitrária, caracterizando-se como uma forma de “violência ou dominação simbólica”. Essa violência simbólica, segundo Bourdieu (1996), acontece com a cumplicidade tácita daqueles que a exercem e sofrem, sendo algo inconsciente. Logo observa-se na fala da egressa o quanto a reprodução dos padrões ditos como adequados que influenciaram sua conduta mesmo que de forma inconsciente.

Portanto, destaca-se que o ambiente educacional (escola-universidade) pode a partir das relações de poder exercer esta violência sob os indivíduos sendo exercido a partir de uma violência legitimada por uma autoridade específica, ocorrendo de forma naturalizada entre as estruturas objetivas e as mentais.

4.1 A escola e a universidade nos processos de socialização dos egressos

Os processos de socialização neste estudo têm como suporte a abordagem microsociológica de Lahire (2002), na qual se prioriza as características individuais e as condições para a transmissão do capital cultural. O estudo das socializações permite identificar as instâncias e as instituições e como cada uma delas construiu as disposições que forma a constituição plural dos indivíduos.

Os períodos de socialização, segundo Lahire (2015), podem ser divididos em socialização primária e secundária. Para iniciar a discussão, estabeleceu-se indicadores de análise para as instituições socializadoras da escola e universidade. A seguir, visando compreender os estímulos para o ingresso no ensino superior e conhecer como este ocorreu ao longo do processo de socialização, descreveu-se as ações e os atores que influenciaram os alunos ainda quando estavam na escola.

Em relação às pessoas que influenciaram o egresso a estudar e as motivações, destaca-se que dos 12 entrevistados, 9 destacaram os pais ou irmãos como principais incentivadores, enquanto somente 3 egressos citaram o esforço próprio como principal motivação. As falas a seguir expressam a relevância da família como pilar de incentivo e motivação aos estudos, seja pela aposta na educação enquanto oportunidade de mobilidade, seja pelo exemplo, conforme a fala da Egressa 12 “Minha maior motivação por ver minha mãe sofrendo em serviços pesados, pois não tinha muito estudo, ela sempre tinha dor nas costas, estava cansada pelo esforço físico, então me motivei a estudar além dela dizendo “vai estudar para ser alguém na vida”. Esta fala alinha-se à percepção de Lahire (1997), quando afirma que as disposições culturais compatíveis com o universo escolar são distintas das disposições materiais que podem ser transferidas a qualquer momento, pois dependem das distribuições de papéis ou do tempo que os indivíduos dispõem.

A disposição cultural independe somente de condições financeiras, podendo ser exercida por meio de conversas e conselhos. Isto aparece na fala do Egresso 4, ao afirmar o seguinte: “meus pais, sempre deram a maior força, mesmo que não financeira, e desde sempre diziam pra mim a importância do estudo para a vida e felizmente acertaram, porque é algo

que amo fazer.” Lahire (1997) desvendou que quase todos os pais têm o sentimento de que a escola é algo importante e manifestam a esperança de ver os filhos “sair-se” melhor do que eles. Neste estudo, destaca-se que os pais, mesmo sem formação ou condições financeiras, exprimem de alguma forma o desejo quanto ao futuro dos filhos, pois almejam que sua prole tenha um trabalho valorizado, transferindo de maneira inconsciente disposições culturais, que fazem com que os filhos vislumbrem na educação uma oportunidade de mobilidade.

Na sequência, indagou-se sobre o estímulo ou não por parte da escola para a busca pelo ensino superior. A escola é um dos espaços no qual os indivíduos podem, a partir das experiências, adquirir disposições plurais e, assim, destinos diferentes, portanto, sua atuação para demonstrar oportunidades de formação superior pode ser relevante aos indivíduos.

Enquanto alguns salientam as ações pontuais localizadas no último ano do Ensino Médio, outros relatam a quase inexistência de incentivos para o ingresso no ensino superior em algumas escolas localizadas longe dos grandes centros urbanos. Conforme expresso pela Egressa 1 “A escola nunca nos incentivou, nem nos mostrou alternativas profissionais após a conclusão do ensino médio; era no interior, difícil de sair para ver outras oportunidades.” Ao não se dedicar a apresentar as oportunidades aos estudantes, a escola acaba se tornando um instrumento de reprodução da desigualdade social.

Em contrapartida, alguns destacam a atuação positiva da escola, em especial, a atuação dos professores como motivadores dos alunos, como se pode ver no seguinte relato: “A escola sempre estimula, na medida do possível, o ingresso ao

ensino superior com orientações profissionais e pessoais por professores e feiras universitárias.” (Egresso 6).

O governo, na mesma medida, investiu na criação de programas de bolsas de estudos, como o Prouni, condicionados ao desempenho qualitativo nos exames de avaliação do ensino superior, visando contemplar territórios afastados das universidades federais, as IES privadas e interioranas. Todavia, para que se efetivem, faz-se necessária a confluência de outros fatores, como o capital cultural da família, o acesso às informações, a atuação escolar e o trabalho de divulgação das bolsas de estudos pelas universidades, em especial, em comunidades afastadas dos centros urbanos e nas periferias.

A compreensão do processo de socialização dos indivíduos, conforme Lahire (2005), precisa investigar o social individualizado, pois este possui particularidades que são incorporadas e interiorizadas. O ingresso no ensino superior representa uma nova oportunidade e novos desafios para os estudantes, portanto, é preciso analisar como esse processo teve efeito na sua socialização.

A entrevista seguiu com o relato espontâneo dos egressos sobre como ocorreu o ingresso na universidade em relação aos colegas, ao curso, à instituição, entre outras questões. De acordo com a fala da Egressa 1 “Acho que um dos motivos de não ter atuado na área foi o quanto riram de mim no curso, pois no Direito a argumentação e a oratória são quase que obrigatórias. Uma vez ouvi pelas minhas costas “imagina uma juíza dizendo ‘corespondência’, isso na área é forte”. A Egressa citou o preconceito dos colegas pelo fato de ser do interior, ter vícios de linguagem e as condições econômicas como aspectos que de alguma forma marcaram o seu ingresso no espaço universitário. Ressalta-se, nesse sentido, as disposições prévias relacionadas à dificuldade do emprego

da linguagem culta, que fizeram, dentre outros motivos, com que a egressa desistisse de atuar na área.

A universidade neste contexto recebe todos os semestres estudantes com trajetórias de vida distintas, desafiando-se a mediar conflitos entre os estudantes, situações de preconceito, como um espaço que também não é neutro e, assim, reproduzindo as desigualdades já experienciadas na escola pelos indivíduos. A fala expressa que, mesmo na universidade, existe a legitimação e a reprodução das desigualdades sociais. À medida que o poder é exercido por uma convenção social relativa à profissão, e não é percebido pela IES, acaba reforçando a desvalorização da herança cultural.

A socialização é algo complexo no ambiente universitário, pois se trata de adultos com heranças distintas formadas a partir das suas vivências, até aquele momento na família, escola e outros ambientes de socialização. Essa herança imaterial gera disposições relacionadas às formas de agir, crer e sentir, as quais integram o seu patrimônio intraindividual e se refletem em seus comportamentos. As disposições de herança imaterial enquanto formas de ver, sentir e expressar são percebidas na diferença das falas entre os egressos, pois enquanto alguns sentiram preconceitos, outros não encontraram dificuldades.

O ambiente universitário é o mesmo para todos, porém, pode produzir efeitos dissonantes na socialização. O exemplo da Egressa 1, a qual declarou não ter obtido alteração da sua situação econômica e não atuar na sua área de formação, pode estar relacionado ao preconceito que sofreu ao ingressar no curso.

Esse processo de ingresso gera disposições importantes que, associadas a fatores relacionados à organização da rotina de trabalho e de estudo, pode ser relevante na formação acadêmica. O Egresso 7 expressou isso da seguinte forma: “a

minha maior dificuldade foi me organizar para estudar, além do trabalho, horas de estudo.” Observa-se que o aumento de responsabilidades após o ingresso no ensino superior pode gerar disposições importantes para outras dimensões da vida, como a dimensão profissional, pois exige disciplina para o cumprimento dos prazos, capacidade de organização e planejamento.

Lahire (1997) destaca a dependência natural entre os indivíduos que gera disposições e heranças imateriais afetivas, pois a integração entre os indivíduos “constrói” novas disposições permanentes, fazendo com que as relações sejam duradouras e pontos de apoio para o enfrentamento das dificuldades ao longo da formação superior. No ambiente universitário, os estudantes têm a oportunidade de conhecer pessoas com as quais irão conviver durante o curso, dividindo conquistas e dificuldades, gerando uma rede de apoio mútuo.

A herança imaterial e as disposições, no caso dos egressos, comprovam o que Lahire (2006) afirma, ou seja, que as experiências dos indivíduos não são determinadas pela sua condição social, mas pelas múltiplas influências sociais, contrariamente do exposto por Bourdieu, em que as disposições são predefinidas. Nesse caso, a socialização promovida a partir do acesso à universidade por meio de uma política pública apresenta-se como uma oportunidade de criação de disposições diversas daquelas predefinidas pela classe.

Na sequência da investigação sobre a socialização, questionou-se sobre os efeitos da entrada e conclusão da universidade para a família do egresso, com destaque para a melhoria financeira, relacionamentos familiares e qualificação nas discussões familiares, conforme expresso pela Egressa 8 “No início foi complicado, pois mesmo com bolsa minha mãe me ajudava muito com comida e outros custos de vida, ela fazia

o que podia, vinha de lá com potes de comida, feijão, pão [risos] e o Egresso 4 “A entrada na universidade era um desejo muito esperado pela família. Quando conquistei a bolsa do Prouni, teve comemoração. Quando terminei o curso senti uma sensação de dever cumprido para os meus pais”.

Neste contexto, cabe destaca-se que o Brasil construiu o seu sistema de ensino superior foi influenciada diretamente por planos de governo ao longo dos anos, não sendo uma política de Estado, inclusive se observadas as metas do Plano Nacional de Educação estabelecidas de forma desconexa com as ações que viabilizam sua execução. Quanto ao Prouni, é notória a importância para o acesso da população carente ao ensino superior por meio do ingresso em IES privadas ou comunitárias, interiorizando o ensino e promovendo a qualificação pessoal e profissional e os reflexos disto no desenvolvimento regional dos territórios.

A entrada na Universidade representou em todas as famílias a melhoria em algum aspecto da vida, seja ele financeiro, de segurança a respeito do futuro dos filhos, reconhecimento e crescimento pessoal e profissional. Em suma, os processos de socialização dos egressos da Unoesc denotam como elemento central na primeira fase de socialização a família na primeira infância, na qual se identificou que os pais, mesmo sem formação superior, vislumbram que as suas proles acessem o ensino superior para obter melhores condições de vida. Para tanto, auxiliam por meio de ações motivacionais que, somadas à escolarização, passam a compor um universo de disposições fundamentais para as escolhas futuras.

Outra característica está disposta na formação do capital cultural e no papel da escola nesse processo, uma vez que por meio do incentivo dos docentes, da estrutura e das ações pedagógicas, os egressos foram estimulados a buscar a

formação superior. A herança imaterial e as disposições, no caso dos egressos, comprovam o que Lahire (2006) afirma, ou seja, que as experiências dos indivíduos não são determinadas apenas pela sua condição social de origem, mas pelas múltiplas influências sociais que formam as suas disposições.

O acesso à universidade representou, na maioria dos casos, uma realização pessoal e familiar. Neste sentido, a abertura das universidades comunitárias em regiões localizadas no interior dos estados veio atender aos desejos das famílias que gostariam de proporcionar uma formação universitária para os seus filhos, mas não tinham condições de mantê-los em outras cidades. Além disso, a formação em IES próximas permitia a socialização do conhecimento e a integração com a comunidade local ainda durante o curso de graduação, facilitando a inserção profissional e dinamizando os processos de desenvolvimento territorial.

As entrevistas expressam indivíduos disposicionalmente plurais, inclusive com destinos diferentes de egressos do mesmo curso que, teoricamente, tiveram o mesmo ponto de partida. Ao analisar os processos de socialização, destaca-se o papel da universidade, tanto de forma positiva quanto negativa, na formação de patrimônios de disposições que se refletem no mercado de trabalho *a posteriori* da formação superior.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo objetivou compreender a socialização dos egressos da Unoesc beneficiados pelo Pronuni, a partir das escalas individuais e trajetórias de vida. O aporte teórico da pesquisa amparou-se na perspectiva desenvolvida por Bernard Lahire (1988) sobre a escala individual.

Este estudo demonstrou a alteração no *habitus* primário a partir do contato dos alunos com outras organizações e instituições sociais, como a universidade e os diferentes espaços de socialização que ela possibilita. Nesse sentido, a pesquisa ratifica a abordagem de Lahire a respeito do *habitus*, revelando que este é fruto de uma construção constante e, portanto, pode sofrer alterações ao longo da vida. Assim, o *habitus* não é passivo e pode se alterar a partir do conjunto de situações que exigirão acessar o patrimônio de disposições deste indivíduo e que será constantemente incorporado de novas externalidades.

A família apresentou-se como protagonista em diversos momentos do estudo, sendo a principal instituição transmissora de herança imaterial das disposições para os egressos, iniciando na primeira infância, pela transmissão de valores morais, regras, exemplos que parametrizam os comportamentos individuais executados na trajetória de vida.

A escola também se apresentou como um importante ambiente socializador na trajetória dos egressos, pois os professores do Ensino Fundamental e Médio foram destacados como incentivadores dos alunos em relação ao seu futuro profissional e à entrada no ensino superior. Essa questão indica que a participação da escola, enquanto espaço de socialização, vai além da formação curricular, à medida que também transmite valores e abertura de novas oportunidades aos alunos.

Os processos de socialização escolar vividos pelos egressos apontaram para a atuação da escola em dois sentidos opostos: como uma instituição mobilizadora de saberes e voltada à formação de indivíduos críticos e autônomos, e como uma instituição passiva que tende a desestimular a busca por conhecimentos por parte dos alunos. Destaca-se que a escola

não é um ambiente neutro e que suas ações são pautadas pelo direcionamento do Estado, por meio do planejamento e da implementação das políticas educacionais e da forma como os agentes implementadores locais (professores, gestores escolares) se apropriam e executam essas políticas.

Ao analisar os processos de socialização destaca-se o papel da universidade, tanto de forma positiva quanto negativa na formação de patrimônios de disposições que refletem na inserção no mercado de trabalho *a posteriori* da formação superior. No estudo observou-se que, em certos momentos, o processo de reprodução das desigualdades sociais é exercido em sala de aula, quando estudantes pertencentes as classes mais altas utilizam-se de uma violência simbólica sobre os colegas provenientes das classes subalternas.

Os resultados da pesquisa, de certa forma, rompem com a mística de que a universidade integra, socializa e transforma a vida dos estudantes. A universidade deve ser vista como uma oportunidade de experiências de socialização que pode alterar o *habitus* primário dos indivíduos a partir da aquisição de novos patrimônios de disposições que irão se materializar como práticas em situações concretas, podendo apresentar resultados diversos em cada egresso.

REFERÊNCIAS

- AMÂNDIO, S. L. (2014). O fio constitutivo da sociologia empírica de Bernard Lahire. *Sociologia, problemas e práticas*, (76), 33-49.
- BONALDI, E. V. (2015). *Tentando chegar lá: as experiências sociais de jovens em um cursinho popular de São Paulo* (Doctoral dissertation, Universidade de São Paulo).

- BORN, C. (2001). *Gênero, trajetória de vida e biografia: desafios metodológicos e resultados empíricos*. Sociologias, (5), 240-265.
- LAHIRE, B. (1988). *Esboço de uma teoria do ator plural*. Homem Plural: os determinantes da ação. Petrópolis: Vozes, 15-100.
- LAHIRE, B. *LES MANIÈRES D'ETUDIER*. PARIS: LA DOCUMENTATION FRANÇAISE, 1997.
- LAHIRE, B. *LOGIQUES PRATIQUES: LE FAIRE ET LE DIRE SUR LE FAIRE*. RECHERCHE & FORMATION, v. 27, n. 1, p. 15-28, 1998.
- LAHIRE, B. *PORTRAITS SOCIOLOGIQUES*. PARIS: EDITIONS NATHAN, 2002.
- LAHIRE, B. *EL HOMBRE PLURAL: LOS RESORTES DE LA ACCIÓN*. BELLATERRA, 2004.
- LAHIRE, B. PATRIMÓNIOS INDIVIDUAIS DE DISPOSIÇÕES: PARA UMA SOCIOLOGIA À ESCALA INDIVIDUAL. *SOCIOLOGIA, PROBLEMAS E PRÁTICAS*, v. 49, p. 11-42, 2005.
- LAHIRE, B., & AMÂNDIO, S. (2012). Do homem plural ao mundo plural. *Análise Social*, 47(202), 194-208.
- LAHIRE, B. A FABRICAÇÃO SOCIAL DOS INDIVÍDUOS: QUADROS, MODALIDADES, TEMPOS E EFEITOS DE SOCIALIZAÇÃO. *EDUCAÇÃO E PESQUISA*, v. 41, n. SPE, p. 1393-1404, 2015.
- LAHIRE, B. *RETRATOS SOCIOLÓGICOS: DISPOSIÇÃO E VARIAÇÕES INDIVIDUAIS*. PORTO ALEGRE: ARTMED, 2016.
- LOTTA, G. S., & PAVEZ, T. (2008). Estilos de Implementação: ampliando o olhar para análise de políticas públicas. *Anais do III EnAPG, Salvador*.
- NOGUEIRA, C. A ABORDAGEM DE BERNARD LAHIRE E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A SOCIOLOGIA DA EDUCAÇÃO. *IN: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED*, 36., 2013.
- SETTON, M. D. G. J. (2005). A particularidade do processo de socialização contemporâneo. *Tempo social*, 17, 335-350.
- TIRELLI, C. (2020). Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. *LL LIMA*,

L. L; SCHABBACH, LM (Orgs.). Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes. Porto Alegre, RS: UFRGS/CEGOV, 242-267.

WBATUBA, B. B. R. (2018). Políticas públicas de expansão do ensino superior: a implementação do PROUNI e FIES por instituições comunitárias de ensino superior no RS.

VII. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NAS CIDADES MÉDIAS DE BENTO GONÇALVES E SANTA CRUZ DO SUL-RIO GRANDE DO SUL-BRASIL

FERNANDA TEIXEIRA JARDIM³²

ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA³³

RESUMO

O Estatuto da Cidade (EC) é uma lei federal orientadora da política urbana nacional que visa a produção de cidades mais justas e equilibradas. Apresenta, dentre seus instrumentos urbanos, a possibilidade de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), para a produção de habitação de interesse social e para possibilitar a regularização fundiária de assentamentos precários em desconformidade com a lei. Assim, o estudo se direcionou para a análise desta política nas cidades médias de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves, avaliando o planejamento urbano e a aplicação da ZEIS nestes municípios, bem como a conformidade das políticas habitacionais e de regularização fundiária com o conteúdo do EC. Foi identificado que os municípios utilizam a ZEIS como ferramenta de planejamento e investem na produção habitacional. Contudo, verificou-se que estas ações ainda são insuficientes

32. <https://orcid.org/0000-0001-9056-9679>

33. <https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>

para atender a demanda habitacional e de garantir o direito à cidade à população, considerando a localização periférica e precárias das áreas. Já as políticas de regularização fundiária, esta tem avançado somente no aspecto jurídico, sendo que a urbanização não têm acompanhado o processo. Portanto, apesar de algumas conquistas, ainda se perpetua processos de segregação e desigualdades no acesso do direito à cidade nestas cidades.

Palavras chaves: Habitação de Interesse Social; Planejamento Urbano; Estatuto da Cidade; Zona Especial de Interesse Social; Regularização Fundiária. Informalidade urbana.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país caracterizado por sua grande extensão territorial e por sua diversidade, como também por suas desigualdades, que se refletem, sobretudo, nas disparidades das condições de vida de parcelas da população. Nas cidades isso é revelado pelos processos de exclusão, informalidade e pela precariedade urbana que afeta, especialmente, a fração pobre da população. Como apresenta Brandão (2016), a urbanização brasileira se desenvolveu ao longo de sua história, como uma máquina de produção de cidades, contudo gerando espaços urbanos extremamente contraditórios, marcado pela precariedade e ilegalidade, com a negação do direito à cidade para a maioria.

A informalidade urbana, assim, é um produto das formas de se produzir cidades e de habitá-las, constitutivas da nossa estrutura social, que se manifesta, também, por toda a região latino-americana. A falta de um amplo acesso à terra e a mo-

radia por meio dos mecanismos formais, seja pelo mercado ou pelo setor público, levaram a maior parte da população pobre a buscar pela habitação através da ocupação de terras ociosas e pela autoconstrução, gerando assentamentos insalubres e precários, onde falta infraestrutura, equipamentos e serviços essenciais para a vida urbana (CARDOSO, 2008). Por outro lado, as dinâmicas sociais que produzem estes assentamentos informais, são ações realizadas pelas comunidades que produzem um efeito contrário, no sentido de materializarem o exercício do direito dessas pessoas de habitarem a cidade (ARRIETA, SILVA, 2019). Representando, portanto, as resistências aos processos de exclusão, seja por parte do mercado formal ou na sua invisibilidade por parte do poder público.

Nesta direção, um grande esforço deve ser empreendido para reconhecer o direito de moradia dos habitantes que residem em assentamentos informais, geralmente consolidados por décadas de ocupação, de forma que estes possam permanecer nas áreas onde já estabeleceram os laços comunitários e os vínculos com a cidade. Assim como a provisão de moradia adequada e bem localizada à população de baixa renda para garantir o direito à cidade à toda a população. Tarefa esta que é um grande desafio para a realidade brasileira, tendo em vista o tratamento inadequado que esta questão vem recebendo no âmbito do planejamento urbano e das políticas públicas. Ainda é necessário que tais espaços sejam tomados como prioritários nas políticas habitacionais e que se superem as práticas de exclusão e a expulsão da população pobre para as periferias urbanas.

Contudo, avanços também devem ser reconhecidos e o caso brasileiro se destaca em termos jurídicos normativos, com uma legislação bastante promissora, ao reconhecer o direito à cidade e a função social da propriedade no seu

ordenamento jurídico-urbanístico, trazendo a possibilidade de realizar a regularização fundiária e a política habitacional ancorada por estes princípios. A lei marco da referida ordem urbanística é o Estatuto da Cidade (EC), lei Federal 10.257 de 2001, que vem para detalhar o capítulo da política urbana da Constituição Federal (CF) de 1988 (artº182) e consagrar princípios constitucionais que conferem um novo entendimento da propriedade, como um bem em prol da coletividade. Bem como, vem para afirmar que a cidade deve cumprir uma função social, assim, o planejamento e a gestão devem ser promotoras de equidade distributiva dos benefícios urbanos, respeitando a diversidade e o meio ambiente.

O Estatuto da Cidade representa, sobretudo, um projeto de reforma urbana para o país, trazendo as diretrizes e um amplo conjunto de instrumentos urbanísticos para orientar a política urbana dos municípios. Dentre estes, coloca a possibilidade de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), para dotar as cidades com áreas para produção de habitação de interesse social e para a regularização fundiária de assentamentos precários em desconformidade com a lei. As ZEIS, juntamente com outros instrumentos, vêm ao encontro do reconhecimento das informalidades que se constituem do processo de desenvolvimento urbano característico das cidades brasileiras e a sua inclusão ao planejamento da cidade.

Completado duas décadas de Estatuto da Cidade, é fundamental, neste momento, avaliar como os governos locais estão enfrentando os problemas urbanos e, em especial, seu compromisso em administrar e trazer soluções para a informalidade e a precariedade habitacional, marca das nossas cidades. Uma realidade que se manifesta não somente nos grandes centros urbanos, mas que se estende por todo o território, atingindo centros urbanos de diversas dimensões,

como cidades médias, que possuem um papel fundamental no contexto da urbanização atual. Neste sentido, trazemos as reflexões e resultados que derivam de estudo sobre o planejamento urbano dos municípios de Bento Gonçalves e Santa Cruz do Sul, localizados no estado sul brasileiro do Rio Grande do Sul, no que tange as políticas de habitação de interesse social. Tais municípios foram caracterizados como cidades médias, sendo centros urbanos relevantes nas suas regiões, bem como nódulos que participam ativamente da estruturação da rede urbana do estado.

O estudo analisou a aplicação do instrumento de ZEIS nos Planos Diretores que foram aprovados após a instituição do Estatuto da Cidade, bem como, a conformidade das políticas habitacionais que estão sendo implementadas nos municípios com os objetivos e diretrizes desta nova ordem urbanística trazida pelo EC. Como metodologia de pesquisa, se utilizou a análise de documentos, tais como Plano Diretor, diagnósticos e relatórios técnicos, além de dados primários coletados em entrevistas que foram realizadas no período de agosto de 2018 à novembro de 2018, com agentes comunitários, gestores e técnicos da administração pública dos municípios. Momento, este, em que os Planos Diretores, ora vigentes, passavam por processo de revisão.

O artigo se estrutura em quatro partes, na primeira parte o Estatuto da Cidade é apresentado, assim como os instrumentos de ZEIS e de regularização fundiária, enfatizando a proposição destes como ferramentas para confrontar os quadros de informalidade e precariedade urbana no Brasil. Na segunda parte, uma breve caracterização dos municípios a serem analisados. Nos itens subsequentes, os dados da pesquisa são apresentados e analisando, buscando avaliar a efetividade da aplicação das ZEIS e as política habitacionais nos

município de Bento Gonçalves e Santa Cruz do Sul. Por fim, nas considerações finais, com base nos resultados do estudo, traça-se um panorama dos avanços e dos desafios em relação ao planejamento urbano e as políticas habitacionais para se alcançar uma maior justiça socioespacial e sustentabilidade na produção das cidades.

1. ESTATUTO DA CIDADE, ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS) E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

um dos principais avanços da Constituição Federal (CF) de 88, sobre a política de desenvolvimento urbano, foi o novo entendimento sobre o direito de propriedade, à medida que este só é legítimo se cumprir com uma função social. Uma concepção jurídica, progressivamente constituída no Brasil, conforme os ideais do Estado Social são recebidos, conformando uma mudança de paradigma normativo-legal, introduzindo a proteção dos direitos sociais (VIZZOTTO; PRESTES, 2009)³⁴. Esta nova abordagem sobre o direito de propriedade é um dos pilares fundamentais para que se estabeleça o direito à cidade para todos os cidadãos. O Estatuto da Cidade deu definição a proteção deste direito constitucional (artº 182, *caput*), prevendo que o uso da propriedade se dará “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos,

34. Para uma melhor compreensão das bases deste “novo marco jurídico-urbanístico” brasileiro e suas implicações no direito de propriedade, Fernandes (2006) traz importantes contribuições, demarcando uma passagem representada pelo paradigma do legalismo liberal apoiada na tradição do código civil de 1916, ao Estatuto da Cidade, que tem como referência a aceção dos novos direitos sociais introduzidos na Constituição Federal de 1988.

bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único, da lei 10.257/2001) (ALFONSIN, et al., 2019).

De uma maneira geral, o Estatuto da Cidade, além de ser um definidor da função social da propriedade, tem como objetivo maior a justiça social e a ordenação do desenvolvimento, de modo a obtermos cidades mais sustentáveis, compreendido no texto da lei:

[...] garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2º, inciso I da Lei Federal nº 10. 257 de 2001).

O Estatuto da Cidade introduz as diretrizes gerais da política urbana e serve de base para a criação das leis municipais, que implementam a política, pois cabe aos municípios o entendimento da problemática urbana local, segundo suas peculiaridades. O Estatuto delega uma série de atribuições aos municípios, entre elas a aprovação de seus Planos Diretores, que é previsto para as cidades com mais de 20 mil habitantes, entre outras situações, e a obrigatoriedade de processos participativos para a formulação destes Planos.

A lei traz uma gama de instrumentos urbanísticos, que estão à disposição do poder público municipal, com o objetivo de instrumentalizar a aplicação da política. Dentre eles, a Zona Especial de Interesse Social, que trata de um instrumento que permite a gestão do solo, visando a promoção de habitação de interesse social, seja por meio da regularização fundiária ou para a produção de habitação popular, como colocam Rolnik e Santoro (2014, p.2):

“As ZEIS incluem, nos zoneamentos das cidades, terrenos e glebas destinadas à implantação de Habitação de Interesse Social, seja em áreas já ocupadas por assentamentos populares precários, informais ou marcados por alguma forma de irregularidade (“ZEIS de regularização”), seja em áreas vazias, de preferência inseridas em regiões dotadas de infraestrutura (“ZEIS de vazios”). Permite, portanto, o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais e sua regularização fundiária e urbanística, mas principalmente, pode ser utilizado como um instrumento de gestão do solo voltado para disponibilizar terrenos para a produção de novas unidades habitacionais de interesse social.”

A demarcação de áreas da cidade como de interesse social já era uma prática utilizada no Brasil desde a década de 80 por alguns municípios, com destaque para as experiências pioneiras nas cidades de Recife e Belo Horizonte, além de outras iniciativas de investimentos e melhorias urbanas em favelas que se disseminavam por todo o país. O instrumento de ZEIS, incluído na política nacional em 2001, pelo EC, é considerado uma importante conquista social, resultado de inúmeras reivindicações de moradores de assentamentos irregulares e de organizações que lutavam pela não remoção, para melhorias das condições urbanísticas e pela regularização fundiária (ROLNIK, 2002), bem como do espírito progressista de algumas administrações municipais em atender as demandas populares.

Conjuntamente com as ZEIS, a outra grande inovação trazida pela nova ordem jurídico-urbanística, instituída pela CF e pelo EC, é a possibilidade de regularização fundiária de assentamentos informais. Neste sentido, é reconhecido plena-

mente o direito dos moradores em assentamentos informais consolidados, de áreas públicas e privadas, de permanecerem nestas áreas (FERNANDES, 2006). Como aponta Rolnik (2002), a regularização fundiária, ao legalizar a permanência da população em áreas de ocupação em desconformidade com a lei, propicia a integração desta população ao espaço urbano, resgatando sua cidadania, à medida que fornece segurança da posse a seus beneficiários. Este instrumento visa atender a uma demanda habitacional para a população de baixa renda, revertendo a lógica dos programas habitacionais promovidos pelo poder público, que historicamente foram implementados nas áreas periféricas da cidade, deslocando as famílias que residiam em áreas centrais de forma irregular, renegando a estas o seu direito à cidade.

No entanto, cabe ressaltar que esta dimensão jurídica da regularização fundiária, trazida no EC, deve ser conciliada com uma dimensão urbanística, para que possa estar alinhada às diretrizes e princípios da nova ordem urbanística estabelecida. Em outras palavras, a política deve contemplar não só a legalização jurídica destes assentamentos passíveis de regularização, mas também prever melhorias urbanas, sociais e ambientais nestas áreas. Isso demanda que estratégias políticas no âmbito do poder público local sejam implementadas, como também, sua articulação com as demais esferas governamentais (FERNANDES, 2006).

Fundamental, portanto, para o reconhecimento do direito à cidade no Brasil, a legitimação das formas de habitar a cidade, com a integração socioespacial dos moradores que vivem em assentamentos irregulares, como forma de exercício do direito de moradia destas populações e para legitimar a sua participação cidadã. Incorporando práticas que possam fortalecer as políticas públicas e a democracia, tais como

a organização comunitária destes assentamentos, como o trabalho associado, as formas de produção social do habitat e a instituição das funções sociais do território (ARRIETA; SILVA, 2019).

Contudo, esta compreensão de regularização fundiária, encontra-se bastante ameaçada no período atual, com a aprovação da Lei nº 13.465/2017, a conhecida REURB, que revogou a antiga legislação que detalhava o processo de regularização fundiária no Brasil (Lei Federal 11.977/09). Esta nova legislação encontra-se alinhada a uma compreensão de regularização fundiária bastante distinta da proposta em que se inscreve o Estatuto da Cidade. Esta traz uma fragilidade quanto à garantia do direito à cidade e na afirmação da função social da propriedade, a medida que parte de um modelo que privilegia a mera titulação, além introduzir um conjunto de outras alterações que ferem substancialmente com a ordem urbanística consolidada. Motivo pelo qual sofre inúmeros questionamentos, com ações de inconstitucionalidade que tramitam no Supremo Tribunal Federal (ALFONSIN, et al., 2019).

Nesta direção, o Estatuto da Cidade traz uma nova concepção de planejamento urbano para orientar as políticas habitacionais, tendo em vista a urgência de atacar os problemas de informalidade, precariedade habitacional e pobreza que assolam as cidades brasileiras. Assim alinhadas a estratégias internacionais, como da ONU Habitat, para enfrentar o quadro crescente de informalidade urbana, que se apresentam em nível mundial, mas mais especialmente vinculados a fenômenos que conformam a organização das sociedades latino-americana. Estrutura esta, que acaba por produzir vulnerabilidade e formas marginais de se viver nas cidades (ARRIETA; SILVA, 2019). Evidenciando a necessidade

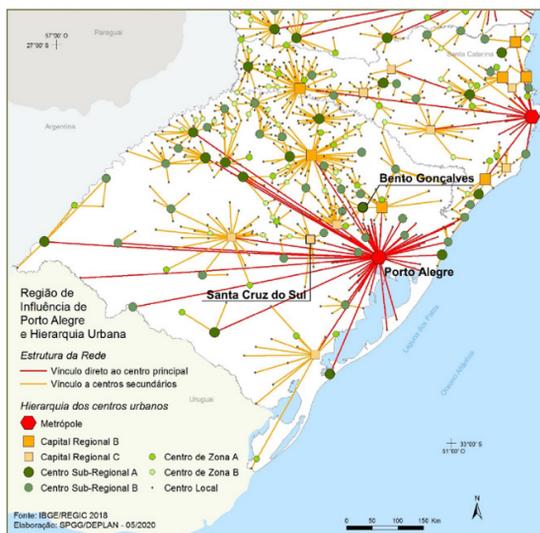
de estratégias governamentais neste sentido, de forma a alcançarmos cidades mais justas e sustentáveis.

2. AS CIDADES MÉDIAS DE SANTA CRUZ DO SUL E BENTO GONÇALVES

Os municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves são classificados, segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), como municípios de porte médio por possuírem população entre 100 à 500 mil habitantes, sendo centros urbanos com elevada taxa de urbanização³⁵. Ambos encontram-se inseridos fora do perímetro metropolitano da Capital e se articulam intensamente com outros municípios de sua região de influência, como também com demais de hierarquia superior da rede urbana do estado (mapa 1). Foram considerados como cidades médias em função do seu porte populacional, mas também por suas características de centros urbanos que desempenham papéis de intermediação e de articulação junto a rede urbana, utilizando-se da definição de Corrêa (2007).

35. A população total de Santa Cruz do Sul é de 118.374 mil habitantes, com taxa de urbanização de 88,86%. Bento Gonçalves possui 107.278 mil habitantes e taxa de urbanização de 92,35%, conforme senso demográfico do IBGE de 2010.

Figura 01 – Localização dos municípios de Santa Cruz do Sul e Bento Gonçalves e suas posições na rede urbana



Fonte: Adaptado a partir do mapa de Rede e Hierarquia urbana do atlas sócio econômico do Rio Grande do Sul.

Apesar de suas especificidades e particularidades, estas cidades exercem forte atratividade econômica e populacional, propiciando o desenvolvimento econômico e o dinamismo de suas funções urbanas, gerando externalidades urbanas para as suas regiões. Bento Gonçalves é um importante polo industrial (moveleiro) e turístico (vinhos certificados), já Santa Cruz do Sul possui como atividade econômica principal a indústria do tabaco, que lhe confere grande dinamismo econômico. Neste sentido, apresentam tendências a expansão urbana e ao crescimento dos investimentos imobiliários, refletido no expressivo alargamento do perímetro urbano, na verticalização das áreas centrais e a presença de empreendimentos imobiliários de grande porte (*shopping centers*, condomínios

fechados, etc). Mas também, retratam as desigualdades de acesso à cidade, tal como já ocorre nas grandes metrópoles brasileiras, como a presença de periferias e moradias precárias, o que denota a importância do planejamento urbano nestas cidades e o seu alinhamento com os preceitos e instrumentos do Estatuto da Cidade.

3. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS HABITACIONAIS EM BENTO GONÇALVES

o município de Bento Gonçalves elaborou em 2006 o seu primeiro Plano Diretor após a instituição do Estatuto da Cidade e, em 2018, o Plano foi renovado através da aprovação da Lei Complementar 200 de 27 de julho de 2018, que se encontra vigente até o presente momento. O instrumento da ZEIS já estava previsto no Plano Diretor de 2006, sendo que no Plano atual o instrumento foi ampliado e novas áreas foram demarcadas. Assim demonstrando, que a utilização do instrumento, neste período, ocasionou uma experiência acumulada que favoreceu a proposição de melhorias no novo Plano. Ao contrário do que ocorreu com outros instrumentos do Estatuto da Cidade, que não foram implementados no município, como é o caso dos instrumentos que visam coibir a especulação imobiliária, como o Parcelamento e Edificação Compulsórios e o IPTU (Imposto Predial Territorial Urbano) progressivo no tempo.

Com relação as ZEIS, no município foram regulamentados a ZEIS 1, para regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda e a ZEIS 2, para áreas desocupadas, para produção de habitação de interesse social. Como também, consta a previsão de AEIS (Área Especial de Interesse

Social), para regularização fundiária de interesse específico e AEIHS (Área Especial de Interesse Histórico e Social) para regularização fundiária em área rural, como consta no artº 130 da LC 200/2018:

Art. 130. Zonas e áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de habitação de baixa renda, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo:

I - ZEIS 1: áreas já ocupadas por população de baixa renda, com carência de infraestrutura básica e equipamentos públicos, e ainda incidência significativa de edificações precárias, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, passíveis de regularização fundiária e urbanística através de regulamentação específica;

II - ZEIS 2: áreas ou glebas desocupadas, cujas características e localização favoreçam, comprovadamente, através de estudos promovidos pelo SPG, a implantação de empreendimentos habitacionais destinados a enfrentar o déficit habitacional de baixa renda;

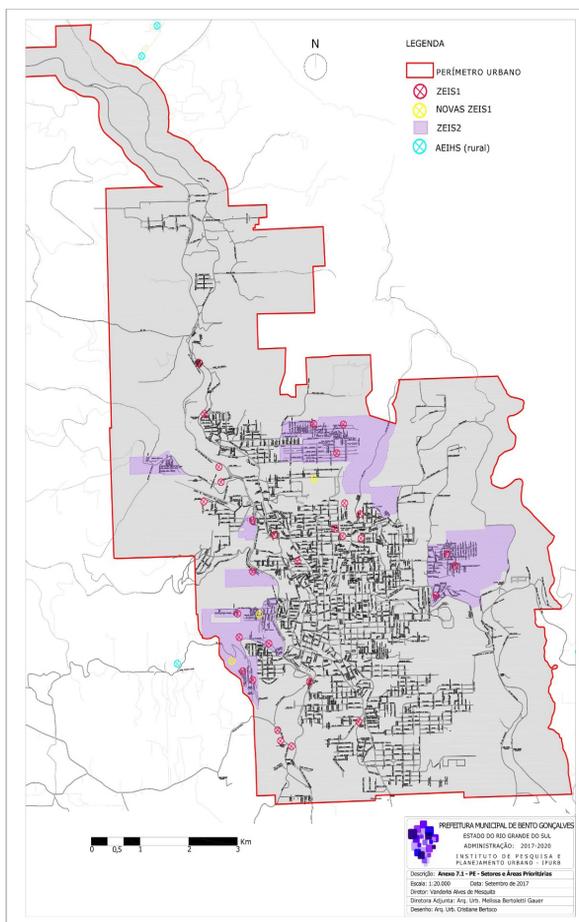
III - AEIS: áreas já ocupadas por parcelamento que necessite de regularização fundiária de interesse específico, passíveis de regularização fundiária e urbanística através de regulamentação específica;

IV - AEIHS - Aglomerados de Interesse Histórico e Social: Áreas de interesse social situadas na zona rural em aglomerados de interesse histórico e paisagístico, passíveis de regularização fundiária e estratégias de promoção econômica e turística, através de regulamentação específica.

No mapa 01, referente a demarcação cartográfica dos setores e áreas prioritárias, podemos identificar a localização

das ZEIS 1, ZEIS 2 e AEIHS. Já as AEIHS não foram demarcadas. Verificamos, portanto, vários pontos indicados como ZEIS 1, que já constavam no Plano Diretor de 2006, sendo que o novo Plano prevê o acréscimo de mais algumas áreas. A ZEIS 2, são extensões de áreas para produção de habitação de interesse social e, segundo relatam os entrevistados, encontram-se localizadas em áreas periféricas da cidade, ou em áreas de difícil acesso, devido a topografia. Os assentamentos irregulares consolidados (ZEIS1), em grande parte também se encontram em áreas periféricas e em áreas verdes e de proteção permanente de altas declividades, considerando que as áreas mais planas são ocupadas pela população de maior renda (BENTO GONÇALVES, 2018a).

Mapa 01: Setores e Áreas Prioritárias, anexo 7.1 do Plano Diretor de Bento Gonçalves (Adaptado pelos autores)



Fonte: Adaptado a partir do mapa do Plano Diretor, anexo 7.1 (BENTO GONÇALVES, 2018b).

Desta forma, o município não avança na previsão de habitação de interesse social em áreas de melhor infraestrutura urbana, como também, na combinação da ZEIS com outros instrumentos de planejamento, como os que visam coibir a especulação imobiliária. Assim, não foram demarcadas

ZEIS em vazios urbanos de áreas centrais para produção de habitação de interesse social. Demonstrando a dificuldade do poder público de assumir o embate político contra os interesses imobiliários que disputam a utilização destas áreas, em decorrência do comprometimento político de gestores e políticos com empresários e representantes da elite local, como comentam alguns dos entrevistados.

Apesar de relatos de entrevistados sobre a localização periférica das ZEIS, alguns entrevistados também acreditam que a cidade de Bento Gonçalves, como uma cidade média, não apresenta grandes problemas de segregação socioespacial como ocorrem nas grandes cidades e metrópoles. Como uma cidade de economia industrial, nestas áreas de ZEIS 2, são previstos loteamentos populares, especialmente para os operários. No entanto, admite-se que são distantes da área central, mais adensada e valorizada e que em algumas regiões a infraestrutura é precária e o acesso é dificultado devido a topografia.

Destacamos que, em uma cidade de médio porte, as distâncias entre o local de moradia e o trabalho, ou entre o centro e a periferia, são menores, se comparadas as grandes cidades e metrópoles. No entanto, apesar de certa proximidade, há diferenciações espaciais, sobretudo em relação a infraestrutura nestes locais e não há espaços de encontro e convívio entre as classes sociais, delineando, assim, as distâncias socioespaciais. A segregação socioespacial, portanto, ainda se faz presente, nos estigmas associados aos lugares, que definem seus ocupantes (lugar dos ricos e o lugar dos pobres) e impõem hierarquias espaciais (incluídos/excluídos), como apresenta Bourdier (1993). A periferia, em Bento Gonçalves, como relatam os entrevistados, é representada pelos locais de difícil acesso, onde a topografia é mais acentuada e

a infraestrutura é escassa, sendo o lugar dos operários, dos pobres e da violência.

Em relação as políticas habitacionais, o município tem investido a pouco tempo na regularização fundiária. Desde 2006, quando foram demarcadas as ZEIS, a iniciativa privada que atuava mais efetivamente, especialmente em detrimento dos incentivos federais do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Contudo, estes empreendimentos, apesar de estarem localizados em áreas demarcadas como ZEIS, não tiveram o acompanhamento do poder público, considerando que eram realizados diretamente entre a Caixa Econômica Federal e as construtoras. Destacando que na regulamentação do Programa, não se exigia a demarcação de ZEIS, deslocando a política habitação do planejamento da cidade. Assim, a comunidade não participa da escolha destes locais e em muitos há problemas graves de falta de infraestrutura. Uma exceção, em que o poder público teve uma maior participação, foi em 2009, no residencial Novo Futuro, do programa MCMV para famílias da faixa mais carente, em que o município cedeu o terreno e fez a seleção dos beneficiários.

Percebemos, assim, que a política habitacional do município acaba dependendo muito da iniciativa privada para sua concretização, sendo que o setor privado, visando o lucro, nem sempre atende as demandas da população em sua totalidade, especialmente da população mais pobre, em que a residência é somente uma, dentre tantas outras carências. Neste sentido, muitos problemas foram relatados nestes empreendimentos, como inadimplência, vandalismo e violência. Demonstrando, também, deficiências na assistência social prestada pelo município a estas famílias.

O empreendimento do MCMV Novo Futuro atendeu 41 famílias e foi implementado em uma área da cidade com in-

fraestrutura precária, mesmo sendo o terreno providenciado pelo poder público municipal. A seleção dos beneficiários também foi feita pelo poder público, com as pessoas que mais necessitavam. Mas a lista era muito grande, afirmam os entrevistados, pois são muitos moradores de áreas de risco e em situação de vulnerabilidade. Contudo, os projetos de urbanização e a recuperação das áreas degradadas, onde foram realizadas as remoções das famílias, acabam ficando só em projeto, considerando que não há uma previsão orçamentária e um planejamento para a sua execução. Situação que acaba resultando em novas ocupações.

Assim, os entrevistados relatam grandes dificuldades do poder público na provisão de habitação de interesse social para a população mais carente, seja pela falta de recursos, ou em decorrência do setor não ser prioritário nas ações do governo. A Secretaria de Habitação, no momento, tem concentrado seus trabalhos na regularização fundiária de áreas públicas. Como aborda um dos técnicos da administração municipal, ao afirmar que a uns dois ou três anos, têm se investindo na regularização fundiária e há uma considerável evolução deste processo, pois mais de 50% das áreas públicas do município, com ocupações, estão regularizadas.

Para Rolnik (2012), o estabelecimento de áreas da cidade, como Zonas Especiais de Interesse Social, é uma forma de reconhecer a sua existência e a sua inclusão no âmbito do planejamento urbano, além de estabelecer um compromisso na direção de sua regularização. Nesta perspectiva, que verificamos um avanço na política habitacional do município e na efetividade das ZEIS, ao reconhecer o direito de moradia a esta população e priorizar, como política pública, a regularização fundiária.

No entanto, a pesar de certa evolução desta política, verificamos que a regularização fundiária tem dado ênfase somente ao aspecto jurídico, ou seja, a concessão do título de propriedade, sendo que a urbanização e a melhoria das condições de vida da população não têm acompanhado o processo, como ressalta um dos técnicos da administração pública: “A gente planeja a urbanização mas quando será feita eu não sei. A prioridade é dar o documento, a urbanização fica em segundo plano.” Neste sentido que é preciso compreender que o processo de regularização fundiária, tendo como base o paradigma jurídico-urbanístico da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade é um processo mais amplo do que somente o seu aspecto jurídico, como define Betânia Alfonsín, concepção assumida em grande parte pela legislação adotada pela lei 11.977/09 (revogada):

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 1997, p. 24)

Bento Gonçalves não possui uma legislação específica de regularização fundiária, assim, se utiliza, como base legal, a lei Federal a LC 13.465/2017 - a denominada REURB. Esta legislação, que regula a regularização fundiária urbana e rural no Brasil é nova, mas tem facilitado muito os processos, menciona os entrevistados. No entanto, esta lei tem sido bastante criticada, em decorrência de sua permissividade à

alienação indiscriminada do patrimônio público e por abandonar o compromisso com a urbanização das áreas irregulares e das ações de integração socioespacial (ALFONSIN, et al., 2019). Como observamos nas práticas deste município, que tem direcionado a política habitacional de forma pouca integrada ao planejamento urbano e a um modelo de cidade fundamentado no direito à cidade, como referenciado pelo Estatuto da Cidade.

4. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS HABITACIONAIS EM SANTA CRUZ DO SUL

O município de Santa Cruz do Sul aprovou seu primeiro Plano Diretor, após o Estatuto da Cidade, em 2007, com a Lei Complementar 335 de 2007. Este sofre um processo de renovação em 2019, instituindo o novo Plano Diretor com a Lei Complementar 743/2019. O instrumento de ZEIS somente é regulamentado em 2012 por meio de uma legislação específica, a Lei Complementar 530/2012, que define parâmetros para a instituição de áreas para habitação de interesse social. Contudo, apesar da instituição das ZEIS, a pesquisa identificou pouca aderência deste instrumento ao Plano Diretor e à política urbana preconizada pelo Estatuto da Cidade, tendo em vista que os demais instrumentos urbanísticos não foram implementados.

Constatamos que isto decorre de uma política habitacional bastante setorizada e pouco articulada com o planejamento da cidade. Os entrevistados relatam que as ações públicas relacionadas a temática habitacional têm sido muito tímidas e pouco eficientes, especialmente para sanar os problemas de irregularidade urbana e de precariedade, considerando que

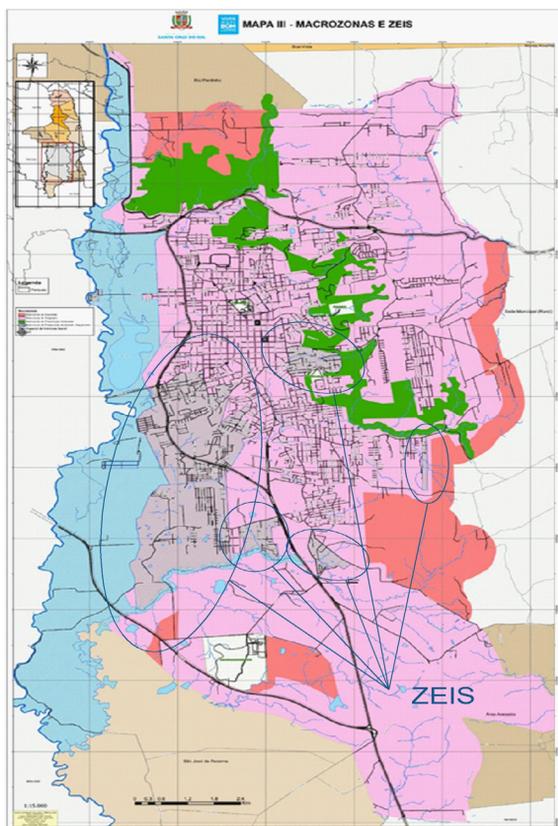
a demanda é muito grande e há uma demora na implementação dos projetos, bem como dificuldades para a obtenção dos recursos necessários. Em alguns casos, inclusive, quando há risco direto a vida humana (população que ocupa áreas de risco – alagadiças, entre outras) o Ministério Público tem atuado, cobrando as ações do poder executivo.

No Plano Diretor do município, as ZEIS constam definidas como áreas urbanas destinadas a urbanização, regularização e produção de habitação de interesse social, como também de identificação dos locais de remoção de famílias em situação de risco. (artº 35, caput, LC 743/2019). Quanto as diretrizes gerais para a implantação das ZEIS, a definição dos requisitos técnicos e das normas para as regularizações urbanísticas e fundiárias, remete a legislação específica (LC 530/2012). Esta lei, apresenta três tipos de ZEIS: a ZEIS 1, para áreas públicas ou privadas ocupadas por população de baixa renda, para regularização; a ZEIS 2, para áreas públicas ou privadas ocupadas por loteamentos ou desmembramentos ilegais ou clandestinos, para sua legalização e; a ZEIS 3, para glebas não utilizadas ou subutilizadas para promoção de habitação de interesse social.

Embora haja estas definições e classificações, estas diferenciações não foram demarcadas territorialmente, como demonstra o mapa 02, referente ao anexo do Plano Diretor. Neste mapa, verificamos a delimitação das ZEIS, representada por algumas glebas isoladas e uma grande área contínua e extensa da cidade. Sobre estas áreas, apresenta um dos entrevistados que o instrumento não tem sido utilizado como uma ferramenta de planejamento, pois acaba por delimitar um bairro inteiro como ZEIS, numa área tradicionalmente mais pobre e precária da cidade, sem ter projetos específicos, ou atendendo a demandas de empresários que querem cons-

truir empreendimentos populares nestas regiões, levando em consideração somente o valor mais econômico dos terrenos. Outro entrevistado afirma, ainda, que as políticas habitacionais do município só vêm cristalizar a segregação socioespacial que já existe na cidade, pois ZEIS são demarcadas somente nos bairros pobres e os novos empreendimentos populares são distantes, em áreas periféricas e sem infraestrutura adequada. Já outras áreas da cidade são altamente valorizadas e onde se proliferam os condomínios fechados, que atendem a população de alta renda, sendo que estas áreas recebem os maiores investimentos público.

Mapa 02: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) previstas no Plano Diretor de Santa Cruz do Sul



Fonte: Adaptado a partir do mapa III do Plano Diretor (SANTA CRUZ DO SUL, 2019).

Na pesquisa ficou evidente a predominância do discurso da relação entre a localização – periférica e precária – dos empreendimentos que visam suprir a demanda por habitação de interesse social e a sua viabilidade econômica, sejam estes promovidos pela iniciativa privada, ou em programas promovidos pelo poder público. Percepção que acaba sendo incorporada, inclusive, pelos próprios beneficiários destes

programas. Como relata um dos entrevistados, representante comunitário de um bairro carente, ao colocar que os terrenos em áreas centrais - com melhor localização e infraestrutura - são caros e “é um preço que a prefeitura não pode pagar”, assim, “negociamos para ver se conseguimos horários de ônibus a mais”.

Situação que se manifesta, especialmente, nos empreendimentos habitacionais mais recentes do programa federal MCMV, que contou com o financiamento público - federal - da habitacional de interesse social e da iniciativa privada para a sua execução. Muitos entrevistados enfatizam a quantidade de habitações que o programa proporcionou para a população de baixa renda, como por exemplo, o residencial Santo Antônio, com 260 unidades habitacionais, inaugurado em 2012, e o residencial Viver Bem, inaugurado também em 2012, com cerca de 900 casas. Contudo, apontam problemas nestes empreendimentos, como a falta de infraestrutura (creches, praças, coleta de lixo, transportes e acessibilidade adequada) e a sua localização periférica, longe dos postos de trabalho, além da baixa qualidade das construções. Fatores pós-ocupação, devido a falta de assistência social, também foram destacados, tais como o aumento da violência e o domínio do narcotráfico nestes locais. Nas entrevistas, os gestores públicos admitem tais problemas e afirmam que muitos destes têm sido solucionado posteriormente, como a instalação da infraestrutura, mas com muita morosidade, justificado pela falta de recursos, e outros tanto ficam sem tratamento, devido a sua complexidade e por demandarem ações mais integradas. Ilustrando, também, a falta de articulação da política habitacional com o planejamento da cidade.

Assim, verificamos que já é incorporado, até mesmo pelos próprios representantes e agentes comunitários, este

entendimento de que a localização dos empreendimentos está relacionada à sua viabilidade econômica. Discursos e representações que são colocados para que se mantenham os privilégios e a lucratividade dos setores imobiliários e fundiários que atuam na cidade, deixando que a política ocorra com base na lógica do mercado e reforçando os processos de segregação socioespacial. Neste sentido, o debate sobre o direito à cidade é limitado, se reduzindo as lutas por condições mínimas de vida, como os pleitos por transporte e pela infraestrutura básica nos bairros pobres (saneamento, creches, posto de saúde, etc), em que são alcançadas algumas conquistas. Já a questão fundiária, que conformam as injustiças socioespaciais no espaço urbano, não tem sido enfrentada, demonstrando a tradicional relação entre propriedade e poder político e econômico, que alimentam os conflitos sociais e as desigualdades no Brasil (MARICATO, 2014).

Isso se reflete diretamente no planejamento das cidades e nas dificuldades de implementação da agenda de reforma urbana do Estatuto da Cidade. Situação que ocorre não só nos municípios analisados, como abordam Montadon e Santos Júnior (2011, p. 75):

A eficácia da ZEIS como instrumento indutor da promoção da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobijadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil.

Ao questionar os entrevistados sobre a existência de ações ou de projetos para realização de uma política de interesse social em imóveis desocupados/subutilizados, ou em vazios urbanos decorrentes de especulação imobiliária, estes responderam que a atuação do município se restringe às áreas públicas. Assim, para além do programa MCMV, direcionado essencialmente pela iniciativa privada, verificamos que a política habitacional do município acaba se limitando à regularização das áreas ocupadas em imóveis públicos ou na provisão de habitação por meio de empreendimentos públicos que não se concretizam (ficam em projeto), e não se avança para outras possibilidades, que poderiam promover uma maior justiça socioespacial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atacar os problemas de informalidade urbana e precariedade habitacional são urgentes e necessários para que possamos ter no futuro cidades mais justas e sustentáveis. Nesta direção, o planejamento urbano e as políticas públicas devem estar comprometidas com este objetivo. No Brasil, o Estatuto da Cidade vem trazer muitas das ferramentas operacionais para que se alcance este objetivo, mas é preciso avaliar se estas estão sendo utilizadas em conformidade com a sua proposta reformista.

Nas cidades médias de Bento Gonçalves e Santa Cruz do Sul, um grande progresso pode ser observado a medida que áreas irregulares da cidade, como as favelas e as ocupações em áreas de risco, que antes eram praticamente invisíveis para o planejamento urbano, agora passam a ser incorporadas, tanto na demarcação das ZEIS para regularização fundiária, quanto

no reconhecimento de padrões urbanísticos específicos de habitações de interesse social, de forma a incentivar a produção habitacional por empreendedores privados, como por exemplo, com a delimitação de ZEIS para áreas desocupadas.

Contudo, o principal aspecto que esta política não avançou foi em relação a localização das ZEIS e das novas habitações, reforçando os processos de segregação socioespacial e na estigmatização dos lugares. As políticas habitacionais, nestes municípios, direcionadas em grande parte pela iniciativa privada, em função dos incentivos do programa MCMV, apesar dos expressivos números em termos de unidades habitacionais construídas, acabaram não atendendo a grande parte da população, os menos favorecidos e em situação de maior vulnerabilidade, que ainda dependem do poder público para garantir o direito à moradia de forma adequada, o que requer uma assistência mais ampla do que somente a residência. Assim, este programa não tem sido suficiente para atender a totalidade da demanda dos municípios e de garantir o direito à cidade aos seus beneficiários, especialmente porque condicionam a localização dos empreendimentos à sua viabilidade econômica. Sendo estes, portanto, implementados em áreas menos valorizadas da cidade, em localizações periférica e precárias, onde a infraestrutura urbana é deficitária e longe dos postos de trabalho e dos serviços.

Por outro lado, os projetos habitacionais promovidos pelo poder público encontram grandes dificuldades de implementação, principalmente para levantar os recursos e de se tornarem prioridade na agenda urbana dos municípios. Desta forma, a política tem se concretizado muito lentamente, especialmente por não estar amparada por uma política reformista mais ampla, o que pressupõem a afirmação da função social da cidade e da propriedade, com a utilização

dos demais instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, como os que visam a recuperação das mais valias urbanas, os de caráter redistributivo e de combate a especulação imobiliária.

Em relação a política de regularização fundiária, identificamos que neste município o processo tem ocorrido e se intensificado nos últimos anos, especialmente em decorrência do arrefecimento das políticas e investimentos em produção habitacional no âmbito do governo federal. No entanto, estas se concentram somente em áreas públicas, tendo em vista as novas possibilidades atribuídas pela Lei 13.465 de 2017, permitindo conferir a concessão do título de propriedade de áreas públicas de ocupação irregular de baixa renda. Contudo, a urbanização e a infraestrutura não têm acompanhado o processo.

Entendemos que estas práticas são um grande retrocesso para a política urbana e habitacional, considerando que abarca somente o aspecto jurídico do processo, mas os demais aspectos, que visam a integração socioespacial destes espaços, relacionados à moradia adequada, à urbanização e à melhoria das condições de vida da população, não foram atendidos. Assim, questiona-se quanto a contribuição desta política para garantir o direito de moradia à população mais pobre e, ainda, quais serão suas consequências futuras, considerando que incluem áreas da cidade ao regime formal de propriedade, sem a restituição das condições de habitabilidade destes locais. Indagações que ficam em aberto para reflexões e novas pesquisas, especialmente por se tratarem de processos mais recentes, proporcionado por uma legislação posterior ao Estatuto da Cidade e por concepções divergentes ao paradigma do direito à cidade.

Por fim, apesar de algumas conquistas, ainda se verifica um quadro de muitas injustiças socioespaciais nas cidades brasileiras, tanto nas grandes cidades e metrópoles, quanto em cidades médias, e o planejamento urbano, bem como as políticas habitacionais não tem sido suficientes para alterar este cenário, reforçando, muitas vezes os processos de segregação e as desigualdades no acesso à cidade. Evidencia-se, portanto, que os preceitos redistributivos e de afirmação das funções sociais da propriedade e da cidade, trazidos pelo Estatuto da Cidade, ainda não foram totalmente incorporados e que há a necessidade de esforços para sua efetiva implementação. Tarefa que não tem sido fácil, especialmente no contexto político de reformas ultraliberais que vem se afirmando no país nos últimos anos, que trazem ameaças concretas de desmanche jurídico e institucional desta proposta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

- ALFONSIN, B. (1997): *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas, FASE, IPPUR.
- ALFONSIN, B., AT AL. (2019). Da função social à função econômica da terra: impactos da lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 168-193.
- ARRIETA, L.; SILVA, M. (2019): *Asentamientos informales en América Latina: epicentro urbano de los desafíos del desarrollo sostenible*. In: CUERVO, Luis; DÉLANO, María (eds.). *Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales*.

Volumen II. Serie Seminarios y Conferencias, N.º 92 (LC/TS.2019/54), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

BENTO GONÇALVES. RELATÓRIO DA 1ª ETAPA (2018a): Revisão e Atualização do Plano Diretor de Bento Gonçalves. Disponível em: <<http://ipurb.bentogoncalves.rs.gov.br/uploads/downloads/2-etapa1-Relatorio-07-04-etapa1.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2018.

BENTO GONÇALVES. PLANO DIRETOR (2018b). Dispõe sobre a ordenação territorial do município de Bento Gonçalves e sobre a política de desenvolvimento municipal e expansão urbana, aprova o Plano Diretor municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://bentogoncalves.atende.net/cidadao/pagina/legislacao-especifica>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BOURDIEU, P. (1993): Efeitos de lugar. In: BOURDIEU, Pierre (org.). *A miséria do Mundo*. Rio de Janeiro: Vozes. p. 159-166.

BRANDÃO, A. (2016): Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. *Nova Economia*, v.26, n. Especial, p.1097-1132.

BRANDÃO, A. (2016). Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. *Nova Economia*, v.26, nº. Especial, p.1097-1132.

BRASIL. ESTATUTO DA CIDADE (2001). Regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Constituição Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 19 jan. 2019.

CARDOSO, A. (2008): Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, n. 230. p. 25-39.

- CORRÊA, ROBERTO LOBATO (2007). Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, Maria Encarnação. Cidades médias: espaços em transição. 23-34. São Paulo: Expressão Popular.
- FERNANDES, E. (2006): A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSO, Betânia; FERNANDES, Edésio; (org.). Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, p. 03-23.
- MARICATO, E. (2014): Impasse da política urbana no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes.
- MONTANDON, D.; SANTOS JUNIOR, O. (2011): Sínteses, desafios e recomendações. In: MONTANDON, D.; SANTOS JUNIOR, O. (org.): Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 27-56.
- PRESTES, V.; VIZZOTTO, A. (2009). Direito Urbanístico. Porto Alegre: Verbo Jurídico.
- ROLNIK, R. (2002): Estatuto das Cidades: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, coordenação de publicações.
- ROLNIK, R. (2012): Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara; VAZ, Lilian; SILVA, Maria Lais (Org.). Leituras da cidade. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, p. 87-104.
- ROLNIK, R.; SANTORO, P. (2014): Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades Brasileiras. Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Working Papers, ago. de 2014. Disponível em: <https://lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 12 ago. 2020.

SANTA CRUZ DO SUL. PLANO DIRETOR (2019). Institui o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <https://www.santacruz.rs.gov.br/pd/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

VIII. POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO MUNICIPAL: O CASO DO PRODEN DE IGREJINHA/RS

PUBLIC POLICIES AND MUNICIPAL ECONOMIC DEVELOPMENT: THE CASE OF PRODEN OF IGREJINHA/RS

MAURÍCIO WAMMS DA LUZ³⁶

SILVIO CEZAR AREND³⁷

RESUMO

O estudo objetiva discutir sobre a criação de agendas públicas que objetivem a diversificação do sistema produtivo, na escala municipal, orientadas pela promoção do desenvolvimento econômico. Partindo de uma perspectiva interdisciplinar, analisa-se e discute-se a criação do Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico (PRODEN) de Igrejinha/RS-BR. Trata-se assim, de um estudo qualitativo e bibliográfico, que se vale de registros governamentais e institucionais sobre o número de empreendimentos e vínculos empregatícios ativos. Constatou-se que o PRODEN possibilitou a ampliação, transferência e criação de novos empreendimentos no município de Igrejinha, promovendo a criação de novos postos de

36. <https://orcid.org/0000-0003-0432-0266>

37. <http://orcid.org/0000-0001-7685-3710>

trabalho, aumento dos impostos recolhidos e contribuindo com o cenário socioeconômico municipal.

Palavras-chave: Rio grande do sul; desenvolvimento regional; apl; calçado; brasil

ABSTRACT

The objective study proposed on the creation of public agendas that aims at different production systems, at the municipal scale, guided by the promotion of economic development. From an interdisciplinary perspective, the creation of the Municipal Economic Development Program (PRODEN) in Igrejinha/RS-BR is analyzed and discussed. It is, therefore, a qualitative and bibliographic study, which uses governmental and institutional records on the number of enterprises and active employment relationships. It was found the creation of new ventures that did not generate socioeconomic projects and the creation of new jobs, creating new projects that did not generate socioeconomic projects and created the municipality with the development of new socioeconomic and creation projects.

Keywords: Rio Grande do sul; regional development; apl; shoe; Brazil

INTRODUÇÃO

A partir da virada do XXI, com a ampliação de um mercado e de uma indústria globalizada, muitos governos passaram

a formular políticas públicas próprias para suas indústrias locais, no intuito de promover suas potencialidades ou para protecionismo, de forma individual ou através de conectividades regionais/territoriais, buscando assim satisfazer as demandas de sua sociedade (van de Vijver, Derudder, Bassens, & Witlox, 2014).

As políticas públicas carregam consigo os aspectos da realização e da discussão. Por realização entende-se a necessidade da implementação de uma determinada decisão, ou seja, de uma agenda. Enquanto isso, a discussão surge do diálogo entre os distintos atores e interesses envolvidos e do resultado do exercício do poder e da influência política, observado nas vantagens, repercussões e consequências (Rua, 2009; Souza, 2006).

Este artigo toma como pressuposto o entendimento de que “as políticas são mais efetivas nas aglomerações de empresas do que quando direcionadas às empresas individualmente (Antero, Rodrigues, Emmendoerfer, & Dallabrida, 2020)” e que estas podem contribuir para a especialização, produção de conhecimento, vínculos socioeconômicos de cooperação e aprendizado, além de um dinamismo capaz de criar novas oportunidades de emprego e renda, através de uma complexificação econômica, gerada a partir da promoção e do fortalecimento dos elos produtivos (Gala, 2017).

Em relação ao estímulo ao desenvolvimento, observa-se que o poder público, de forma multiescalar, tem por intenção a criação de agendas e a promoção de políticas públicas e ações que buscam intensificar as potencialidades pré-existentes na economia local. Citam-se, nesse caso, as políticas públicas de apoio à criação, manutenção e desenvolvimento dos arranjos produtivos locais (APLS) (Antero et al., 2020; Brasil, 2018). Além disso,

Desta forma, este artigo, que objetiva discutir sobre o Programa de Desenvolvimento (PRODEN) do município de Igrejinha/RS, se apresenta da seguinte forma: inicialmente, apresenta-se o marco conceitual, cuja base é a cadeia produtiva do calçado e as respectivas políticas públicas setoriais; na sequência, o estudo de caso propriamente dito, sob duas perspectivas básicas: por um lado os atores e a agenda de desenvolvimento econômico municipal, por outro lado os resultados da implementação. E, por fim, encerra-se com as considerações finais.

O TERRITÓRIO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O desenvolvimento de regiões geograficamente afastadas dos grandes centros produtivos e financeiros sempre passou pelas políticas públicas, ora a periferia do sistema mundo capitalista contemporâneo. Nesse contexto, as noções de território, políticas públicas e desenvolvimento, tornam-se importantes para o entendimento das discussões, debates e considerações. Neste caso, inicia-se pela discussão do conceito de território.

Raffestin (1993) apresenta uma proposta de conceituação de território na qual acredita que devam ser assimiladas às questões do espaço, as relações de poder existentes entre os atores sociais ali encontrados. Sendo que é a partir destas relações que dar-se-á a criação de um processo de construção social, baseado na identidade e nos interesses sociais e coletivos, além dos limites geográficos. Sobre a construção social, essa pode representar aspectos concretos ou abstratos, como no caso das relações econômicas.

Por sua vez, Tizon (1995) aborda o território sob uma perspectiva antropológica, que assume o território como um

espaço de vida, de ação e de pensamento coletivo, que em conjunto promovem os processos que dão forma à identidade. Enquanto isso, sociologicamente, Abramovay (1998) entende que as mesmas relações de poder têm raízes socioculturais e históricas, fato que condiciona o desenvolvimento no território. Neste caso, uma análise sobre o território deve compreender os processos ali encontrados seja, os socioeconômicos, os políticos, da dinâmica social, ou referente as injustiças espaciais. A relevância destes pontos vem da importância dada por Brandão (2011) para o capital social, para os traços culturais e para participação da sociedade na busca pela equidade.

Ademais, o território pode ser analisado sob duas perspectivas, que se distinguem a partir da forma que tomam as relações entre os atores e as políticas públicas. Na primeira, o processo de implementação das políticas públicas segue uma orientação *top-down*, ou seja, as particularidades do território não são ressaltadas. Enquanto isso, na outra, o processo decorre em sentido inverso, numa perspectiva *bottom-up*. Nesse caso, o território é construído a partir das relações entre os atores sociais de uma determinada área, que tem interesses em comum e que buscam coletivamente satisfazer suas necessidades. Assim, tal perspectiva tem como característica reconhecer o capital social e a promoção de um desenvolvimento mais endógeno (Boisier, 2016; Pecqueur, 2000). É a partir destes pressupostos sobre o território que as políticas públicas são discutidas, planejadas e implementadas. Portanto, é no território que os atores locais adquirem papel de protagonismo e que as políticas públicas conseguem são implementadas com intuito de atingir os objetivos estabelecidos e promover desenvolvimento.

A noção de políticas públicas proposta por Harold Dwight Lasswell está ancorada em três indagações: “Quem?”; “Por

quê?"; e, "Por qual motivo?". Enquanto a primeira aponta para os beneficiários das políticas públicas, a segunda carrega os objetivos, e por fim, a terceira referencia os motivos (responsáveis pela criação de determinada política pública). Para Lasswell (1958) a política pública pode ser entendida como uma ação, ou conjunto de ações que se destinam a favorecer, amparar ou proteger determinados atores, cada um com suas particularidades e interesses, que a partir dessa apresentará (ou objetiva-se isso) uma mudança em seu contexto e condição.

Sobre o questionamento acerca dos "quem" encontrados nos ciclos da agenda pública, ou seja, sobre os atores envolvidos na criação das políticas públicas, Silva, Araújo, Mota, & Lacerda (2017) dividem os atores em dois grandes grupos, o público e o privado. São considerados como atores públicos os burocratas, os políticos, as instituições governamentais, ora, os atores com real poder decisório no tocante à implementação das agendas. Por outro lado, os atores privados são compostos pelos agentes privados, pelos empresários, pelos trabalhadores assalariados, pelas instituições privadas, pelos sindicatos, pelo terceiro setor, além dos veículos de comunicação. São os atores privados que exercem influência sobre os atores públicos com a intenção de contribuir na criação de agendas, formatação e implementação das ações propostas, com a finalidade de garantir seus interesses pessoais e coletivos (setoriais).

EXPERIÊNCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

É no diálogo, mais precisamente na disputa de poder, entre os atores, que são elaboradas as políticas públicas, que se justifi-

cam quando possuem a capacidade de alcançar os interesses coletivos da sociedade de um território, devendo extrapolar os interesses individuais, sejam os do governo ou os de atores específicos. Nesse ponto, Melazzo (2010) argumenta que os atores públicos legitimam suas ações ao promoverem um debate público, com o estímulo à participação de todos os interessados e influenciados, seja direta ou indiretamente.

A importância do debate entre todos os atores envolvidos e a sociedade pode ser observado a partir da política pública de fomento à participação popular na escolha dos serviços, investimento e na construção do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul, conhecida como Consulta Popular. Anualmente o governo Rio Grande do Sul estipula parte do orçamento à apreciação da população, que é distribuída entre os vinte e oito Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), seguindo critérios populacionais e de indicadores, como do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Segundo Rio Grande do Sul (2020) o processo ocorre da seguinte forma:

Definido o valor para cada região, o governo e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) organizam o processo de discussão em Assembleias Públicas Regionais, Assembleias Públicas Municipais e Assembleias Regionais Ampliadas. Nos encontros é construída uma cédula de votação regional, que é submetida aos eleitores gaúchos na votação da Consulta Popular (Rio Grande do Sul, 2020, p. 1)

Assim, as políticas públicas baseiam-se na capacidade política de um governo em construir alianças e coalizões entre os atores públicos e privados, atendendo às necessidades dos segundos, mas garantindo ao mesmo tempo uma imagem pú-

blica que lhe garanta credibilidade. A urgência pela capacitação dos governos em construir alianças pode ser exemplificada pela implementação do INOVAPOA, do Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas (PNI), e, por fim, das Agências e dos Conselhos de Desenvolvimento Econômico.

Ainda em relação ao Rio Grande do Sul, outra estratégia de desenvolvimento econômico no estado é o Gabinete de Inovação e Tecnologia de Porto Alegre (INOVAPOA). Criado em 2009 através da Lei N° 10.705 e sancionado pela Lei N° 16.369, é um órgão vinculado ao Gabinete do Prefeito de Porto Alegre. Concebido a partir de doze grandes objetivos, o INOVAPOA se caracteriza por construir uma agenda de políticas públicas de apoio e promoção à inovação, à produção de conhecimento e ao aumento da capacidade técnica e produtiva no município de Porto Alegre. Em síntese, o INOVAPOA “incentiva a criação e o desenvolvimento de novas empresas, de regiões que possuem potencial tecnológico, de parques, incubadoras e polos de tecnologia, assim como apoia as empresas já existentes que possam gerir novos produtos e processos que acrescem à economia local (Dias, 2015, p. 31)”.

O Programa Nacional de Apoio às Incubadoras de Empresas pode ser entendido como uma estratégia na escala macro ao objetivar a promoção do surgimento e do desenvolvimento de micro e pequenas empresas, principalmente as caracterizadas pela inovação e pelo progresso técnico. O PNI visa “à competitividade econômica e à qualidade de vida da população, através do apoio à criação e consolidação de incubadoras de empresas no País (Garcia, 2007, p. 139)”, mais ainda, o PNI se dedica “à implantação de incubadoras de empresas de base tecnológica, de setores tradicionais e mistos, e a consolidação de incubadoras de empresas já implantadas (Garcia, 2007, p. 139)”. Percebe-se assim, que este se coloca como uma

estratégia de apoio a complexificação do sistema produtivo nacional, principalmente no que tange a base tecnológica e a capacidade produtiva.

Seguindo a premissa verificada no INOVAPOA, o Conselho Municipal de Inovação de Florianópolis tem como principais diretrizes e competências a formulação de políticas públicas, implementação e acompanhamento de estratégias e ações e programas que objetivem o desenvolvimento socioeconômico, através da promoção da inovação do sistema produtivo municipal – e ao mesmo tempo do regional. Uma particularidade da Lei Municipal de Inovação³⁸ é o fomento a colaboração e a articulação entre os agentes públicos e privados envolvidos locais, ao mesmo tempo que inserem agentes e entes da União.

Dentre as ações promovidas pelo Conselho podem ser citadas a Rota da Inovação, a Cidade Inovadora e o Escritório de Projetos. Enquanto a Rota da Inovação diz respeito ao programa que visa criar uma região baseada na capacidade tecnológica, através do incentivo a sinergia entre as instituições de ensino, o Estado e o setor privado, o Escritório de Projetos diz respeito ao convênio entre a Universidade do Estado de Santa Catarina e a Prefeitura de Florianópolis. Por fim, a Cidade Inovadora é a tentativa de transformar o município de Florianópolis numa referência internacional no quesito receptividade a inovação tecnológica, tornando-o “um polo tecnológico cuja criação e desenvolvimento se deu pela ação cooperada entre os governos federal, estadual e municipal, a universidade e a iniciativa privada (Neves, 2015, p. 53)”.

A Agência Curitiba de Desenvolvimento e Inovação, criada em 2007, tem como finalidade fornecer informações socioeconômicas e técnicas sobre a região para agentes privados

38. Lei Complementar No 432, de 07 de maio de 2012, Florianópolis/SC.

interessados em se estabelecer no município. Além disso, a Agência possui oito programas de incentivo ao desenvolvimento local, Quadro 1.

Quadro 1: Programas de Desenvolvimento da Agência Curitiba

Programa	Estratégia
Bom Negócio Vale do Pinhão	Curso de empreendedorismo para você que quer montar o próprio negócio.
Espaço Empreendedor	Fortalecer a base empresarial curitibana, oferecendo serviços gratuitos a empreendedores, que vão desde orientações até assessoria e consultoria.
Worktiba	Impulsionar startups e projetos ainda em fases iniciais, sendo também um espaço de compartilhamento de visões, envolvimento com o Ecossistema de Inovação de Curitiba e networking.
Empreendedora Curitibana	Estimular e reconhecer as mulheres empreendedoras da cidade, além de inspirar novos negócios conduzidos por elas.
Cidade das Startups	Apoiar, orientar e auxiliar as startups de curitibanas
Paio! Digital	Aproximar e engajar pessoas conectadas ao mundo do empreendedorismo, da inovação e das novas tecnologias
1º Emprego-Tech	Programa de Primeiro Emprego em Tecnologia, vai preparar adolescentes e jovens curitibanos para os empregos do futuro.
Fab Lab	Laboratório de fabricação por prototipagem com chancela do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), onde estudantes, empresas e comunidade podem compartilhar conhecimentos e colocar em prática ideias inovadoras.

Fonte: Adaptado de (ACGWB, 2022)

A partir das experiências apresentadas nas últimas linhas é possível compreender a importância da participação do Estado no fomento ao desenvolvimento econômico, principalmente na escala micro. Por isso, na próxima seção será analisado o Programa de Desenvolvimento Econômico, implementado pelo município de Igrejinha/RS, e a sua participação no desenvolvimento socioeconômico municipal.

A crise calçadista, o PRODEN e o desenvolvimento econômico de Igrejinha

A virada do século XXI consolidou uma realidade, que já se projetava, em que a globalização manifestou sobre a sociedade um de seus aspectos mais nocivos, o de prover ao capital a possibilidade de possuir mão-de-obra barata ao redor do globo, sob um mesmo “fuso horário” (Carneiro, 2015), preponderantemente em territórios subdesenvolvidos. Eliminando assim, a necessidade de manter suas operações, que ao mesmo tempo tinha capacidade de extinguir operações de cadeias produtivas em determinados locais históricos, transferindo-se para outros territórios e de realçar as desigualdades sociais ao redor dos novos centros produtivos.

As regiões brasileiras produtoras de calçados experimentaram a crise e a globalização do capital a partir da crise do setor calçadista, que anunciou os primeiros sinais no início dos anos 2000, que aprofundou no começo da década de 2010 e que se estabilizou após 2017. Contudo, mantendo um padrão de queda no total de empreendimentos e postos de trabalho. Durante esse período, com destaque para os anos subsequentes a 2013, observou-se um crescente número de encerramento de empreendimentos, Figura 1.

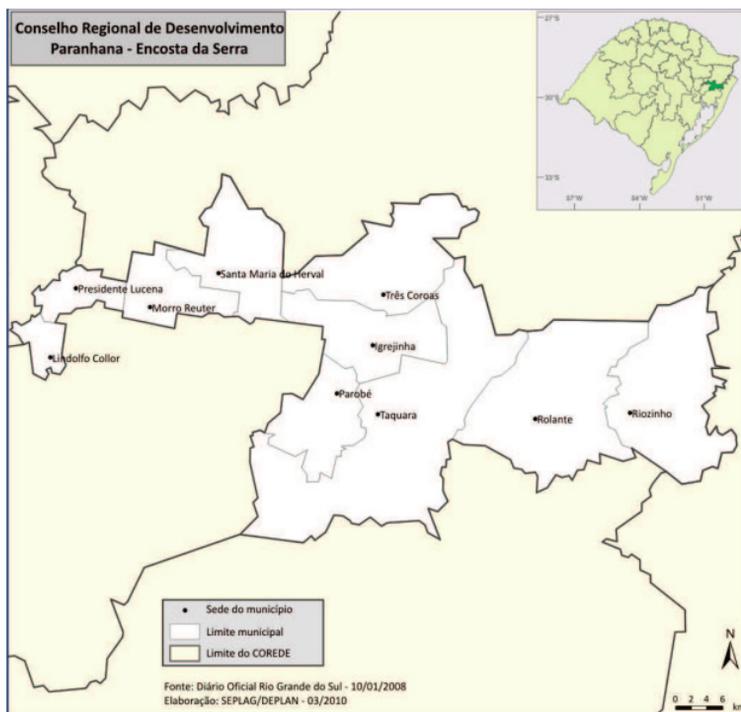
Figura 1: Estabelecimentos de fabricação de calçados por Unidade da Federação

Estado	2013	2014	2015	Variação 2014-2015
Rio Grande do Sul	3.160	2.989	2.720	-9,0%
São Paulo	2.667	2.565	2.403	-6,3%
Minas Gerais	1.316	1.307	1.225	-6,3%
Ceará	332	331	306	-7,6%
Santa Catarina	310	311	278	-10,6%
Bahia	101	116	110	-5,2%
Outros	785	767	711	-7,3%
Total	8.671	8.386	7.753	-7,5%

Fonte: ABICALÇADOS (2018)

Os efeitos desse fenômeno repercutem e corroboram a realidade de Igrejinha, um município de pequeno porte, com pouco mais de 35.000 habitantes, que encontra justamente na indústria calçadista, desde as décadas de 1950/1960, seu principal pilar econômico. O município de Igrejinha está localizado na Região do COREDE Paranhana e Encosta da Serra, Figura 2. Segundo maior polo produtor de calçados do Rio Grande do Sul, o COREDE Paranhana e Encosta da Serra tem em seu interior a sede de matrizes e centros administrativos de marcas reconhecidas nacionalmente e internacionalmente, a exemplo das marcas Beira-Rio, Picadilly, Vulcabrás/Azaleia, Bibi, dentre outras.

Figura 2: COREDE Encosta da Serra



Fonte: DEE (2020)

Além disso, a população de Igrejinha é composta, sobretudo, por descendentes das primeiras leva de imigrantes europeus, precipuamente vindos da Alemanha, e de indivíduos que migraram de outras regiões do estado em busca das oportunidades que o crescimento setor calçadista proporcionava, principalmente entre as décadas de 1970 e 1990.

Compreende-se a partir da análise da Tabela 1, construído seguindo a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), o quanto a crise do calçado influenciou no número de empreendimentos ativos ligados à fabricação de calçados

no município de Igrejinha, durante o período 2005-2020. No primeiro momento, 2007 se apresenta como o ano com maior número de empreendimentos ativos no município, enquanto 2020 (último ano da série) conta com o menor número. Ocorre, neste caso, o encerramento de mais da metade dos empreendimentos, saindo de um total de 362 para 169, significando o fechamento de 193 empresas, ou seja, percebe-se a manutenção de apenas 46,68% do total inicial.

A Divisão 15, da Preparação de Couros e Fabricação de Artefatos de couro, Artigos para viagem e Calçados é constituída pelos grupos: Curtimento e outras preparações de couro (15.1); Fabricação de artigos para viagem e de artefatos diversos de couro (15.2); Fabricação de calçados (15.3); Fabricação de partes para calçados, de qualquer material (15.4).

Tabela 1: Empreendimentos do setor calçadista

	Curtimento e outras preparações de couro	Fabricação de artigos para viagem e de artefatos diversos de couro	Fabricação de calçados	Fabricação de partes para calçados, de qualquer material	TOTAL
2020	1	6	136	26	169
2019	1	8	153	33	195
2018	1	10	161	38	210
2017	1	10	189	42	242
2016	1	9	199	50	259
2015	1	9	228	50	288
2014	2	9	253	52	316
2013	2	11	278	51	342
2012	2	12	293	53	360
2011	3	11	313	41	368
2010	3	10	300	45	358
2009	3	13	286	37	339
2008	2	12	300	40	354
2007	1	10	312	39	362
2006	1	9	273	44	327
2005	3	13	286	37	339

Fonte: PDET (2022)

Devido à sua participação no total de empreendimentos, as empresas ligadas à fabricação de calçados possuem maior influência sobre a economia e a sociedade, da mesma forma sobre os atores públicos e a agenda pública. Por este motivo, a variação observada entre os anos de 2005 e 2011, com períodos de abertura e fechamento de empresas, demonstra a vulnerabilidade que a dependência do município para com um setor produtivo industrializado que demanda mão-de-obra não qualificada pode trazer, Tabela 2.

Os anos posteriores a 2011 evidenciam tal situação, sendo que todos os anos terminaram com o total de fábricas de calçado inferior ao ano anterior, finalizando a série com 56,5% menos empresas do que havia em 2011, passando de 313 para 136.

Tabela 2: Vínculos empregatícios no setor calçadista

	Curtimento e outras preparações de couro	Fabricação de artigos para viagem e de artefatos diversos de couro	Fabricação de calçados	Fabricação de partes para calçados, de qualquer material	TOTAL
2020	280	130	3910	374	4694
2019	302	154	4301	429	5186
2018	309	167	4823	409	5708
2017	309	167	5392	353	6221
2016	297	158	5378	345	6178
2015	331	149	5635	379	6494
2014	327	120	6486	453	7386
2013	295	115	7118	493	8021
2012	277	103	7117	502	7999
2011	258	109	7410	343	8120
2010	271	112	7253	415	8051
2009	238	104	6701	311	7354
2008	233	114	6722	272	7341
2007	162	57	6431	362	7012
2006	173	68	5896	337	6474

Fonte: (PDET, 2022)

A atividade de curtimento e outras preparações de couro, apesar de desde 2015 possuir apenas um empreendimento ativo, apresentou um aumento dos postos de trabalho entre 2006 e 2020, com destaque para o biênio 2014/2015. Ao mesmo tempo, a fabricação de artigos para viagem e de artefatos diversos de couro apresenta um crescimento total de 91%, que acompanha a abertura e o encerramento de empresas ligadas a essa classificação CNAE. Enquanto isso, a fabricação de partes para calçados, de qualquer material, apresenta certa estabilidade na demanda por trabalhadores, apontando que mesmo com o encerramento de empresas deste grupo, as que permanecem em funcionamento absorvem parte destes profissionais.

Assim como no caso dos empreendimentos, é na fabricação de calçados que se concentra o maior número de trabalhadores ligados ao setor calçadista e é justamente esse o grupo com maior variação anual e perda total. Houve anos com aumento de vínculos ativos, contudo sem que estes representassem real crescimento ou possibilidade de desenvolvimento a partir do setor calçadista. A perspectiva mais realista é a de que após o pico de 2011 a sociedade do município de Igrejinha presenciou a diminuição das oportunidades de emprego junto à indústria calçadista, numa projeção de aproximadamente 48%, representando a demissão de 3500 trabalhadores.

Ponto importante numa análise sobre o setor calçadista é a implementação no ano de 2012, ou seja, ano chave na evolução da queda do número de empreendimentos e vínculos ativos, da política de desoneração de folha de pagamentos, que inclui além da indústria calçadista, outras 16 atividades industriais. Segundo a ABICALÇADOS (2022):

Criada no final de 2012, a desoneração da folha de pagamentos tem o objetivo de auxiliar setores econômicos intensivos em mão de obra na geração de empregos. Atualmente, a medida beneficia 17 atividades, nas quais as empresas podem substituir o pagamento de 20% sobre a folha de salários por 1% a 4,5% da receita bruta, excluindo as exportações. No caso do setor calçadista, a alíquota é de 1,5% (ABICALÇADOS, 2022, p. 1).

Percebe-se que a desoneração ao realizar o cálculo de substituição exclui as exportações, que é um dos pilares da indústria calçadista brasileira, calculando, portanto, apenas o mercado interno, onde as vendas já disputam com a importação e em qual o Brasil apresenta uma balança comercial com superávit. A ABICALÇADOS (2022) complementa afirmando que «a não renovação da desoneração da folha geraria um custo tributário extra de mais de R\$ 600 milhões por ano somente no setor calçadista e colocaria em risco milhares de empregos (ABICALÇADOS, 2022, p. 1). Esse apontamento corrobora o pensamento de que se tal política não houvesse sido implementada a realidade calçadista no município de Igrejinha poderia ter sido ainda mais atingida pela crise.

Da cooperação entre os atores públicos e privados, juntamente com a sociedade, pode surgir políticas públicas que modifiquem a realidade do território, que construam novas interpretações do real e que remodelam as normativas postas (Gianezini et al., 2018). Seguindo essa perspectiva, foi criado em 2015 o Programa Municipal de Desenvolvimento Econômico de Igrejinha (PRODEN), ancorado na Política Municipal de Incentivos Fiscais e Econômicos para Empresas. A intenção de modificar a realidade e de construir novas interpretações do real se faz presente já no Art. 1º ao instituir que o Programa de

Desenvolvimento Econômico de Igrejinha tem como objetivo “fomentar a expansão de empreendimentos já existentes e atrair novos empreendimentos para o Município de Igrejinha, buscar o desenvolvimento econômico local, através de geração de novos empregos, renda e sustentabilidade (Igrejinha, 2015)”.

Quanto à forma de como o governo pretende alterar a realidade do território, através da instalação de novos empreendimento ou expansão do já existentes, o mesmo apresenta quatro fatores decorrentes da instalação industrial: Incremento do valor adicionado para fins de retorno de ICMS para atividades industriais e comerciais; Faturamento para atividades de prestação de serviços; Geração de novos postos de trabalho; Investimento em sede própria, tecnologia e equipamentos. Contudo, observando os fatores apontados, o fator com maior potencial de realmente alterar a realidade é o da geração de novos postos de trabalhos, considerando a predisposição por contratação de trabalhadores oriundos do próprio município, pois os demais não garantem a geração e redistribuição de renda e/ou a garantia de melhora nos indicadores socioeconômicos.

Ainda sobre a criação de postos de trabalhos e investimentos no território, o PRODEN classifica os empreendimentos beneficiados a partir de sete grupos, conforme pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3: Classificação Benefícios PRODEN

Classificação	Tempo (anos)	Investimentos	Postos de Trabalho
I	3	+ 1.000.000 VRMs ³⁹	+ 30
II	5	2.000.001 VRMs até 3.000.000 de VRMs	41 - 60
III	8	3.000.001 VRMs até 5.000.000 de VRMs	61 - 90
IV	10	5.000.001 VRMs até 10.000.000 VRMs	91 - 120
V	13	10.000.001 VRMs até 15.000.000 de VRMs	121 - 150
VI	15	15.000.001 VRMs até 30.000.000 de VRMs	151 - 200
VII	18	+ 30.000.000 VRMs	+ 201

Fonte: Igrejinha (2015)

Com base nas classificações criadas, percebe-se a existência de uma expectativa de investimentos iniciais na casa dos milhões de reais, com a oferta de, pelo menos, trinta novos postos de trabalho, até o fim do prazo estipulado em contrato. Acrescenta-se a isso a percepção de uma visão que inclui promessas de curto e longo prazo.

A criação de categorias que projetam investimentos em longo prazo, neste caso as classificações IV, V, VI, e VII, aproxima o PRODEN de programas e políticas de desenvolvimento econômico internacionais, tal como da dinâmica de aprendizado tecnológico da Coreia do Sul, que se iniciou na década de 1960 e atingiu o apogeu na virada do milênio (Kim, 2005). Por esta abordagem o território torna-se um potencial promotor de um desenvolvimento socioeconômico, de construção de conhecimento, tornando-se um polo dinâmico e orientado pela complexidade econômica (Gala, 2017), superando os voos de galinha de Rostow (1966).

39. O Valor de Referência Municipal em 2010 era de R\$ 4,23 (Quatro reais e vinte e três centavos), passando para R\$ 4,34 em 2020, enquanto Igrejinha para com o setor calçadista, o PRODEN se destaca em 2021 foi de R\$ 4,72, chegando a R\$ 5,35 em 2022.

também pela promoção das outras atividades industriais encontradas no município. Ratifica-se esse entendimento a partir do Art. 16 da lei que institui o programa. Artigo este que dispõe sobre o auxílio à participação de eventos e feiras, comerciais e tecnológicas, com base em quatro segmentos: Indústrias Calçadistas; Indústrias de Componentes para Calçados; Indústrias Moveleiras; e Indústrias Cervejeiras. Desta forma, os atores públicos buscam dessa forma fomentar a diversificação da base produtiva, na tentativa de solidificar e complexificar a economia frente as seguidas crises setoriais e do capital.

Sobre a diversificação da base produtiva, Schinoff, Luz, & Cruz (2019) revelaram, sob a perspectiva dos quocientes locacionais, que as indústrias das bebidas, do calçado, do turismo, da indústria de base e do vestuário, como sendo as cinco maiores cadeias produtivas encontradas em Igrejinha. Como já pressuposto, o setor calçadista apresenta o maior número de trabalhadores; entretanto, tanto o setor do vestuário (902) quanto o das bebidas (613) apresentam vínculos ativos que superam a própria construção civil (577), que é um dos motores e o termômetro da economia nacional.

Quanto à indústria de bebidas, Igrejinha conta com a filial de uma multinacional responsável por quase toda a totalidade dos vínculos ativos do setor. Contudo, um dos empreendimentos deste setor, uma cervejaria artesanal oriunda de outro município, é beneficiário do PRODEN, desde o ano de 2016 e, segundo Luz (2020), apresenta uma evolução no número de vínculos ativos que atestam a importância deste programa diante da necessidade da ampliação das oportunidades de postos de trabalhos. Tal cervejaria apresentou um crescimento nos vínculos ativos superior a 650%, passando de 2 empregados em 2016/1 para 13 em 2019/1.

Por fim, para Igrejinha (2022) o PRODEN também representa o setor da construção civil e energético, tendo beneficiado um empreendimento que se classificaria na categoria III, pelo fato de no ano de 2021 empregar 85 trabalhadores diretos e outros 20 indiretos, reforçando assim o entendimento da importância de diversificar a base produtiva e encorajar os empreendimentos locais a manterem suas bases operacionais no município além de realizarem investimentos na ampliação de suas atividades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da discussão sobre o marco conceitual e da crise que atingiu o setor calçadista, no município de Igrejinha, durante e após a década de 2010, percebeu-se que a criação de uma agenda pública que promova o desenvolvimento econômico, a diversificação da base produtiva e complexidade econômica de um município é cada vez mais indispensável. Percebeu-se que a criação do PRODEN permitiu a inauguração, transferência e ampliação de empreendimentos de diversas cadeias produtivas que não estão diretamente relacionadas ao setor calçadista. Mais importante ainda, possibilitou a criação de novos postos de trabalho em setores não dependentes do setor calçadista e, portanto, menos vulneráveis à crise do calçado.

Entretanto, a análise do PRODEN, sob a perspectiva do monitoramento de uma política pública não correspondeu ao esperado. O governo não disponibiliza um relatório de monitoramento e análise do andamento, nem dos resultados dos contratos já encerrados. Assim, entende-se que há o compromisso com a promessa de cumprir com as exigências do programa, mas que não há um monitoramento contínuo das mesmas, ficando este momento postergado a uma avaliação final.

Por este motivo, fica a sugestão de que se faça um monitoramento contínuo, a fim de, além de acompanhar a evolução das promessas, possa-se evitar que o não cumprimento das mesmas venha a prejudicar os cofres públicos e, consequentemente, à sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABICALÇADOS. (2022). Abicalçados comemora aprovação da desoneração da folha a partir de 2022.
- ABICALÇADOS, A. B. DAS I. DE C. (2018). *Relatório Setorial Indústria de Calçados 2018*. Retrieved 5 May 2022 from <http://abicalcados.com.br/publicacoes/relatorio-setorial>
- ABRAMOVAY, R. (1998). *Bases para a formulação da política brasileira de desenvolvimento rural: agricultura familiar e desenvolvimento territorial*. Brasília: IPEA.
- ACGWB, A. C. DE D. E I. (2022). Programas. Retrieved 12 October 2022, from <http://www.agenciacuritiba.com.br/programas/>
- ANTERO, C. A. DA S., RODRIGUES, C. T., EMMENDOERFER, M. L., & DALLABRIDA, V. R. (2020). Política Pública de apoio ao desenvolvimento de APLs uma análise do impacto em Minas Gerais, Brasil. *Cadernos EBAPE.BR*, 18(1), 61–73. Retrieved from <https://doi.org/10.1590/1679-395176924>
- BOISIER, S. (2016). Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando? In J. N. Tur (Ed.), *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: Una perspectiva multidisciplinar* (Vol. I, pp. 23–46). Valencia: Universitat de Valencia.
- BRANDÃO, C. (2011). Estratégias hegemônicas e estruturas territoriais: o prisma analítico das escalas espaciais. *Bahia Análise & Dados*, 21(2), 303–313.

- BRASIL, M. DO D. I. E C. E. PORTARIA NO 958-SEI, DE 10 DE JUNHO DE 2018, PUB. L. NO. PORTARIA NO 958-SEI, DE 10 DE JUNHO DE 2018, DIARIO OFICIAL DA UNIÃO (2018). Brasil.
- CARNEIRO, F. (2015). *CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E FRAGMENTAÇÃO DA PRODUÇÃO: O QUE SÃO E COMO SURGIRAM* (No. 2097). Retrieved from Rio de Janeiro:
- DEE, F. DE E. E E. (2020). Perfil Socioeconômico - Corede Paranhana-Encosta da Serra. Retrieved 2 May 2022, from <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Paranhana-Encosta+da+Serra>
- DIAS, G. V. R. S. (2015). *A POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL: O CASO DO GABINETE DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA DE PORTO ALEGRE - INOVAPOA* (Monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- GALA, P. (2017). *Complexidade Econômica: Uma nova perspectiva para entender a antiga questão da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento.
- GARCIA, J. R. (2007). A importância dos Instrumentos de Apoio à Inovação para Micro e Pequenas Empresas para o Desenvolvimento Econômico. *Revista Fae*, 10(2), 131-144.
- GIANEZINI, K., BARRETTO, L. M., GIANEZINI, M., LAUXEN, S. DE L., BARBOSA, G. D., & VIEIRA, R. DE S. (2018). POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos e constructos no século XXI. *Revista de Políticas Públicas*, 21(2), 1065. Retrieved from <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v21n2p1065-1084>
- IGREJINHA. PROGRAMA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE IGREJINHA, PUB. L. NO. LEI NO 4801, DE 8 DE DEZEMBRO DE 2015 (2015). Brasil.
- IGREJINHA. (2022). Incentivada pelo PRODEN: VOLTEC ENERGIA amplia sua estrutura.

- KIM, L. (2005). *Da imitação à inovação: A dinâmica do aprendizado tecnológico da Coreia*. Campinas: Editora da Unicamp.
- LASSWELL, H. D. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How*. New York: Smith.
- LUZ, M. W. (2020). *Um brinde a cerveja artesanal: A relação da Cervejaria StierBier com o desenvolvimento socioeconômico de Igrejinha/RS* (Dissertação). Faculdades Integradas de Taquara - FACAT/RS, Taquara.
- MELAZZO, E. S. (2010). Problematizando o conceito de políticas públicas: Desafio à análise e à prática do planejamento e da gestão. *Tópos*, 4(2), 9–32.
- NEVES, I. (2015). *POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL AS AGÊNCIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO LOCAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS* (Monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- PDET, P. DE D. DAS E. DO T. (2022). *Acesso Online*. Retrieved from Brasília:
- PECQUEUR, B. (2000). Qualité et développement - L'hypothèse du panier de biens. In *Symposium sur le développement régional*. Montpellier: INRA-DADP.
- RAFFESTIN, C. (1993). *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática.
- RIO GRANDE DO SUL, S. DE P. G. E G. (2020). Sobre a Consulta Popular.
- ROSTOW, W. W. (1966). *Etapas do Desenvolvimento Econômico* (3rd ed.). Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- RUA, M. DAS G. (2009). *Políticas Públicas*. Brasília: CAPES.
- SCHINOFF, R. A., LUZ, M. W., & CRUZ, J. (2019). Economia Regional: Uma análise das cadeias produtivas de Igrejinha/RS. In *Desenvolvimento Regional: Processos, Políticas e Transformações Territoriais* (pp. 1–17). Santa Cruz do Sul: UNISC.

- SILVA, A. G. F., ARAÚJO, L., MOTA, C. S. M. D., & LACERDA, A. V. (2017). A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. *Revista Debates*, (11).
- SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, (16), 20–45.
- TIZON, P. (1995). Le territoire au quotidien. In G. di Meo (Ed.), *Les territoires du quotidien* (pp. 17–34). Paris: L'harmattan.
- VAN DE VIJVER, E., DERUDDER, B., BASSENS, D., & WITLOX, F. (2014). Filling Some Black Holes: Modeling the Connection Between Urbanization, Infrastructure, and Global Service Intensity. *The Professional Geographer*, 66(1), 82–90. Retrieved from <https://doi.org/10.1080/00330124.2013.781488>

IX. DESIGUALDAD TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS. EXPERIENCIAS EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY.

MARIANA SCHWEITZER⁴⁰

INVESTIGADORA CONICET

MARIEL ARANCIO⁴¹

BECARIA CONICET

RESUMEN

La desigualdad territorial asociada a la localización de población y de actividades, en el acceso a infraestructuras y servicios, al empleo y a las condiciones materiales de vida, es una realidad histórica en América Latina. Es producto de un proceso de concentración territorial, económica y social que comenzó a ser interpelado desde la academia y desde la gestión a partir de mediados del siglo xx, a la par de la puesta en marcha de una batería de acciones que no han logrado incidir significativamente sobre ello.

Ante la necesidad de reformular enfoques, de optimizar recursos y de sortear obstáculos en la concreción de políticas públicas que busquen revertir la desigualdad territorial con un enfoque integral, social y económico, se analizan algunas de las políticas desarrolladas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Se revisaron aquellas que apuntan mayor-

40. <https://orcid.org/0000-0002-8225-9993>

41. <https://orcid.org/0000-0002-3037-1852>

mente a la reconfiguración de la geografía con acciones que procuran incidir sobre la localización de la población y de actividades. Producto de ello se identificaron limitaciones, logros y potencialidades en las políticas de reducción de la desigualdad territorial.

Palabras clave: desigualdad territorial, políticas públicas, política territorial, programas de desarrollo, estrategias de intervención estatal

INTRODUCCIÓN

Con el protagonismo que adquirieron los problemas regionales dentro de las ciencias sociales desde mediados del siglo xx, se diseñaron diversas estrategias de desarrollo regional, en donde la promoción de la industrialización, en línea con el espíritu de la época, fue el rubro destacado (De Mattos, 1984; Cuadrado, 2012). La teoría de los polos de desarrollo, que buscó estimular el desarrollo fue un claro ejemplo de ello⁴². Con el fin de reducir las brechas entre regiones se diseñaron políticas vinculadas a la infraestructura social y productiva,

42. Esta teoría fue elaborada por el economista francés François Perroux. Se proponía impulsar un proceso de innovación en determinadas ramas de actividad motriz (complejos industriales) que impulsara actividades existentes o potenciales. José Luis Coraggio cuestiona esta teoría; sostiene que en la práctica no se incorporan cuestiones políticas y sociales, y de esa forma se favorece la constitución de enclaves que incluso destruyen o desplazan actividades preexistentes. Por ello, entiende que una estrategia de desarrollo debe reconocer la naturaleza de los fenómenos territoriales sobre los que se pretende intervenir y que su implementación debe ser apoyada por fuerzas sociales organizadas que la hagan viable políticamente (Coraggio 1972).

y se incorporaron incentivos económicos y mejoras para estimular actividades y para atraer inversiones en regiones atrasadas. En todas estas iniciativas los estados nacionales tuvieron un rol protagónico y casi exclusivo (Cuadrado, 2012).

Esta situación se vio alterada con las políticas neoliberales de fines del siglo xx. Con el cambio en el rol del estado, las políticas públicas que buscaban la disminución de las disparidades interregionales abandonaron las agendas (Moncayo Jiménez, 2002), se desfinancian los programas estatales y el mercado ganó protagonismo. Junto a ello se desvalorizó la planificación y se desplegaron procesos de descentralización de funciones del estado con el argumento de que la mayor proximidad a los territorios permitiría una mejor gestión.

En la década del 2000 las políticas regionales de desarrollo y de ordenamiento territorial se vieron revalorizadas con un enfoque más complejo, un abordaje integral, con la incorporación de diversas escalas de actuación, de actores y de estrategias. Frente a las desigualdades en la localización de población y de actividades, así como en la disposición de infraestructuras y de servicios y en las condiciones de vida de la población, varios países de América Latina desplegaron una batería de acciones que no han logrado efectos significativos. Entre las causas de estas limitaciones en el accionar del Estado, Edgardo Moncayo Jiménez (2002) señala que se realizaron actividades de apoyo y promoción del desarrollo regional sin un marco explícito y coherente de política. Cita como ejemplo la formulación de políticas sectoriales sin conexiones entre sí, el mejoramiento de infraestructuras para articular al mercado internacional y el mercado interno a veces en contradicción, o el apoyo a las PYMES, la creación de parques industriales, y la regionalización del territorio para la planificación y el ordenamiento territorial sin lineamientos claros.

Ante ello, el objetivo de este trabajo es analizar políticas públicas orientadas a reducir las desigualdades territoriales que han sido implementadas desde mediados del siglo xx en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, cuando se comenzaron a cuestionar las disparidades territoriales bajo gobiernos de tinte desarrollista. Se consideraron algunas de las políticas como ejemplo de un conjunto de estrategias que ponen en marcha los estados con objetivos (directos o indirectos) de morigerar las desigualdades territoriales, y se identificaron las limitaciones y los efectos en este sentido⁴³.

Para concretar este objetivo y recuperar no solamente los contenidos de la formulación de las políticas sino también referencias acerca de los desempeños evidenciados por las mismas, se relevaron fuentes secundarias, páginas oficiales de los programas, ministerios, gobiernos locales, informes de gestión gubernamentales, evaluaciones y notas periodísticas. Asimismo se consultaron trabajos académicos especializados que abordaron las políticas públicas trabajadas, y se realizaron entrevistas a informantes clave y a investigadores locales que trabajan temas de ordenamiento territorial en el caso de Uruguay y Brasil, así como a un funcionario del Ministerio del Interior y a residentes de La Punta en Argentina.

El abordaje asumido recupera, en un primer apartado, la discusión sobre los límites que presentan las políticas de desarrollo en la reversión de las desigualdades territoriales;

43. El trabajo no pretende ser un análisis exhaustivo de este tipo de iniciativas debido a la insuficiencia o a la dificultad de acceder información sobre este tipo de acciones. Es por ello que la selección de los ejemplos estuvo fuertemente ligada a la posibilidad de revisión de los componentes programáticos, de identificación de los actores participantes y de los impactos en los territorios, a los efectos de esbozar algunas conclusiones respecto a los resultados o impactos de tales iniciativas.

luego se analizan algunas de las políticas desarrolladas específicamente en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; y por último se avanza sobre un conjunto de reflexiones generales en torno a las limitaciones de las políticas de reducción de las desigualdades adoptadas en los distintos países y a los aspectos que deberían considerarse al momento de formular políticas públicas.

POLÍTICAS DE DESARROLLO PARA REVERTIR LA DESIGUALDAD TERRITORIAL

La desigualdad territorial no es un fenómeno casual o aleatorio, así como tampoco es un fenómeno meramente espacial. Es un producto histórico de la configuración de los territorios en vinculación con los distintos modelos de acumulación. No tiene carácter transitorio como el desequilibrio, sino que obedece a raíces más profundas, vinculadas a la propia dinámica de acumulación capitalista. De esta forma se puede afirmar que el proceso de diferenciación regional no es el resultado del funcionamiento incorrecto de la economía de mercado, sino que es la manifestación de su éxito, y que la desigualdad no se produce por accidente sino por necesidad (Velázquez y Gómez Lende, 2005), y en ese sentido es imprescindible para el (des)orden del capitalismo global (Neil Smith, 1984).

Por otro lado, el aspirar al equilibrio podría entenderse como un camino hacia un modelo de referencia, una trayectoria hacia la homogeneización y en el sentido de la uniformización, desconociendo que las actividades económicas presentan una distribución territorial muy heterogénea, y que tal como menciona Delgado Cabeza (2006), existe una

diferenciación que tiene por detrás una división espacial del trabajo producida a través de un largo proceso histórico.

Ahora bien, no podemos dejar de reconocer que las políticas que se implementan en pos de revertir este fenómeno pueden ser exitosas en términos de desarrollo territorial, pero tienen limitaciones en sus alcances. Para entender esas limitaciones amerita recuperar la noción a De Mattos (1984) en cuanto a la existencia de una trama interrelacionada de una triple concentración, económica, social y territorial; y en este sentido considera que no se puede alterar estructuralmente la concentración territorial independientemente de las otras dos. Consecuentemente, el mercado no dirige las inversiones hacia los territorios más pobres sino hacia aquellos de mayor atraktividad o más competitivos, y frente a ello no son muchas las opciones que tienen los territorios más atrasados para iniciar procesos de desarrollo sostenido (Moncayo Jiménez, 2002). En el mismo sentido, Coraggio (1981) plantea que la planificación integral con miras a obtener desarrollo social en beneficio de las mayorías, es una práctica intrínsecamente contradictoria con el capitalismo. Por consiguiente, las desigualdades territoriales (económicas y sociales) implican la omisión de derechos y tienen efectos económicos adversos que tienden a retroalimentarse en desmedro de las zonas más rezagadas.

El sentido y la orientación de las políticas públicas, así como su diseño e implementación, supone asumir cierta posición en torno a la resolución de cuestiones que son socialmente problematizadas y por lo tanto se convierten en agenda de Estado (Oszlak & O' Donnell, 1995). Como contracara, hay territorios con problemáticas que no reciben atención y en consecuencia no resultan objeto de acciones estatales. Esto evidencia otro rostro de la desigualdad en lo que podemos

llamar territorios invisibles, fuera de las prioridades de las políticas públicas por considerarse «vacíos», «despoblados», o «improductivos», territorios que no resultan de interés al modelo de acumulación.

En las políticas públicas que buscan operar sobre las desigualdades territoriales, subyace la conceptualización sobre el desarrollo, que ha ido cambiando a través de los años. Si bien en todos los casos el crecimiento económico se asocia centralmente a la cuestión del desarrollo, este último se integra por múltiples dimensiones y escalas que exceden al mero crecimiento. De este modo, la forma que adoptan en pos del desarrollo y el impacto que se busca producir, así como las escalas desde donde se formulan las políticas públicas, dan cuenta del enfoque que se propone.

A fines de la primera mitad del siglo xx se postulaba que el desarrollo local/regional era un subproducto del desarrollo nacional (Meyer et. al, 2021). Con la instalación de los primeros gobiernos desarrollistas se impulsaron un conjunto de políticas públicas con una fuerte impronta de la escala nacional, en donde la cuestión regional adoptó preponderancia.

Ahora bien, con el transcurso de los años se comenzaron a identificar las complejidades y limitaciones de las distintas estrategias de escala nacional, se pone en cuestión el carácter centralizado de las políticas, y en el contexto de la globalización, se incorpora la revalorización de la escala local entendiéndola como un espacio de participación que resulta más flexible a la incorporación de las necesidades y demandas sociales y territoriales del espacio local. Esto se condice con una lógica de Estado descentralizado, con una mayor conexión con los territorios y permeable a la participación local tal como señala De Souza (1987, citado por Meyer et. al., 2021)

No obstante ello, según Sergio Boisier (1997), el crecimiento de un territorio en el contexto de la globalización tiende a ser más exógenamente determinado dado que los proyectos que se piensan dependen de recursos que son ajenos a ese territorio. Señala que el desarrollo territorial es un juego en el que participan dos jugadores: el estado (que debe generar a partir de políticas públicas las condiciones para el crecimiento económico) y la región (que tiene que transformar el crecimiento económico en desarrollo), y que en este sentido podría ser entendida como una división de trabajo entre estado y región.

ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y URUGUAY EN EL COMBATE DE LA DESIGUALDAD TERRITORIAL

A pesar de las diferencias de organización político institucional entre estos países⁴⁴, se identifican problemáticas comunes en la forma de ocupación de sus territorios. Argentina tiene una primacía en el área central, principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde se fueron concentrando población, recursos, inversiones y poder político y económico, y con ello se consolidó su relevancia sobre el conjunto del país. En Brasil, el desarrollo de actividades extractivas implicó una mayor concentración de población

44. Los gobiernos de las divisiones políticas-territoriales en que se organiza el Estado unitario (departamentos en el caso de Uruguay, regiones en Chile) dependen en distintas medidas del ejecutivo central, mientras que, en el Estado federal, el poder político entre una autoridad central y autoridades regionales (provincias en Argentina y estados en Brasil) tienen considerables niveles de autonomía política, administrativa, presupuestaria y jurídica, respecto de la autoridad central.

en la franja del litoral atlántico como parte de la estrategia de colonización, mientras que al Oeste se encuentra con menor ocupación. Consecuentemente, la distribución de la población, de los recursos económicos y de los servicios sigue caracterizada por la disparidad. En Chile, al igual que en los otros países, el centralismo y la concentración en torno a la capital tienen fuertes raíces en la herencia española dejada por el sistema de gobierno de los conquistadores. Esta desigualdad territorial ha sido creciente y al igual que en Argentina implica la concentración de la población en la Región Metropolitana asociada a la concentración de la producción, del poder político y del poder económico (Aroca, 2001). Uruguay, por su parte, acusa disparidades territoriales tanto entre Montevideo con el resto del país, como entre el sur y el norte, más allá de aquellas existentes al interior de los departamentos. La disparidad entre la zona sur (que incluye al área metropolitana) y la norte da cuenta de un desarrollo dual (Leal y Rundie, 2014).

Como se ha mencionado, desde mediados del siglo pasado en América Latina se han implementado diversas políticas públicas para reducir las brechas territoriales, con distinto protagonismo del estado en función de la orientación política de cada país. Argentina, Brasil, Chile y Uruguay son ejemplo de ello. Se trata de proyectos y estrategias a partir de los cuales se favorecen formas de regulación o se promueven formas particulares de intervención en los territorios. En ese marco se generan proyectos para la creación de núcleos urbanos y de descentralización política para promover la ocupación del territorio. Asimismo, se plantean programas de mejoras en infraestructuras y de otorgamiento de subsidios y soporte técnico para generar mejores condiciones para el arraigo de población en áreas rurales. Por otro lado, se formulan

estrategias para el establecimiento de zonas francas, para el emplazamiento de instalaciones productivas, así como para la instalación de emprendimientos del tipo industrial o turístico.

El conjunto de programas e iniciativas se presentan según dos grandes ejes de acuerdo al objeto principal de intervención: por un lado se hace referencia a aquellos proyectos estatales que apuntan a establecer formas específicas de ocupación y administración de los territorios como es la consolidación de centros urbanos, iniciativas de descentralización y políticas para el arraigo de población rural, y por otro, estrategias estatales que incentivan la inversión en los territorios y el fortalecimiento de algunas áreas mediante la implementación de actividades dinamizadoras. Más allá de que estos ejes obedecen a los objetivos principales postulados por las acciones, varias de ellas asumen objetivos y componentes asociados más transversales y abarcativos.

Proyectos de reconfiguración de la geografía de intervención estatal

Dentro de este tipo de proyectos se consideran los que derivaron en la creación y consolidación de núcleos urbanos nuevos que derivan en el reacondicionamiento de población y actividades, otros vinculados al arraigo de población en espacios rurales y un tercer grupo que da cuenta de cierta transferencia de funciones a territorios locales, en particular en países de gestión centralizada.

Creación y consolidación de núcleos urbanos

La creación de nuevas ciudades ha tenido como objetivo reducir la primacía y concentración territorial, promoviendo territorios escasamente ocupados con la instalación de actividades y de población.

Brasilia, inaugurada como capital de Brasil en 1960, es el ejemplo más representativo de este tipo de iniciativas en América Latina. Este país, que ya había tenido una rotación de su capital, radicada inicialmente en Salvador de Bahía (a principios del siglo *xvi*) y luego en Río de Janeiro (a partir de mediados del siglo *xviii*), planificó la nueva ciudad con el objetivo de poblar una región con escasa ocupación, el centro-oeste del país. A pesar de que la nueva localización de la capital no revirtió el peso de la franja oceánica en el contexto nacional, se produjo cierto reacomodamiento de actividades⁴⁵.

Un ejemplo de este tipo de proyectos en Argentina es la construcción de la ciudad de La Punta en la provincia de San Luis, en el año 2003. Esta ciudad buscaba constituirse como una nueva centralidad ubicada a menos de 20km de la

45. En Argentina en 1987 se presentó un proyecto similar que pretendía el traslado de la capital en la búsqueda de crear un sistema urbano integrado y policéntrico y así reducir las desigualdades territoriales reafirmando el sistema federal y favoreciendo el desarrollo de las economías regionales. La nueva Capital Federal se proponía en la articulación de las localidades de Viedma y Guardia Mitre en Río Negro y de Carmen de Patagones en la provincia de Buenos Aires. El proyecto quedó paralizado en 1989 luego del cambio de gobierno. Según Amicci (2012), el fracaso de la iniciativa fue producto de la inexistencia de mecanismos de naturaleza simbólica de alcance nacional que permitieran sortear las resistencias de índole económica y política, a diferencia de lo sucedido en Brasil, que tenía un recorrido en el tema.

capital provincial.⁴⁶ Su ocupación fue incentivada a través de un programa masivo de viviendas del gobierno provincial.⁴⁷ Entre las principales acciones para consolidarse como una nueva centralidad se realizaron infraestructuras educativas, científicas, deportivas y culturales, como la Universidad de la Punta, el parque informático, un centro astronómico, un espacio de alto rendimiento deportivo y un gran set de cine⁴⁸.

Políticas para el arraigo de la población rural

Las condiciones de vida de la población avocada a actividades rurales se han visto afectadas a partir del avance de los procesos de urbanización, producto de la modernización en la actividad agrícola. Con el objetivo de evitar la migración de población rural, se han desplegado proyectos para mejorar las condiciones de vida en estos ámbitos y permitir un mayor acceso a la tierra para el desarrollo de actividades productivas. Estas iniciativas involucran desde el apoyo a pequeños

46. Página oficial de la municipalidad de La Punta: <https://municipalidadlapunta.com/>

47. Entrevista realizada a una residente histórica de La Punta (diciembre de 2020)

48. Otra experiencia exitosa de este tipo en Argentina fue la creación de la ciudad de La Plata a fines del siglo XIX. La iniciativa surgió a partir de que se proclamó como Capital Federal a la Ciudad de Buenos Aires, y con ello, surgió la necesidad de establecer una nueva capital para la provincia de Buenos Aires. Las funciones públicas se vieron acompañadas de destacados núcleos educativos y culturales. El éxito de la edificación de La Plata como el de la ciudad de La Punta tiene un denominador común: ambas están próximas a grandes núcleos urbanos con distancias y vías rápidas que permiten que la población viva y trabaje o estudie en un lugar u otro. La Plata se encuentra a una hora de la Ciudad de Buenos Aires y La Punta a menos de 30 minutos de la capital de San Luis.

productores a partir de programas que apuntan al desarrollo de políticas agrarias hasta la descentralización de funciones de gobierno que generan nuevas escalas de regulación.

En Brasil, la Secretaría de Desarrollo Territorial del Ministerio de Desarrollo Agrario, instauró en el año 2003 el Programa Nacional de Desarrollo Territorial (PRONAT), una política dirigida al ámbito rural, y particularmente a la agricultura familiar. Las principales acciones de este programa estuvieron orientadas a generar proyectos de infraestructura para el desarrollo de actividades productivas, así como a la elaboración de un plan de desarrollo territorial. La promoción de instancias de participación implementadas dentro del PRONAT operó como fundamento para el desarrollo del Programa Territorios de la ciudadanía (PTC) del año 2008, un programa federal para favorecer el desarrollo de actividades agrícolas en áreas deprimidas destinado a superar la pobreza rural. Las acciones que se desarrollan en el PTC abarcan aquellas de apoyo a las actividades productivas como la transferencia de conocimientos, de experiencias y de técnicas a pequeños productores, e incorporan el acceso a derechos, el desarrollo social y la mejora de infraestructuras. Asimismo, se aplican acciones de carácter asistencial, con mayor peso en las regiones con menor desarrollo.

Se trata de un programa innovador en relación con los territorios rurales por su estrategia de gestión, dado que incluye la articulación horizontal y vertical para coordinar acciones gubernamentales e integrar políticas públicas. La articulación horizontal incluye la integración de 19 ministerios del gobierno federal en un comité nacional, y la vertical se vehiculiza a través de la creación de comités de articulación estatales como intermediarios entre el comité nacional y los colegiados territoriales en los que participan las tres esferas

de gobierno y la sociedad civil local (Ortega, 2012). Según Krajevski, Mantovaneli Júnior y Theis (2020) los alcances de este programa fueron limitados, debido a que la estandarización de las acciones, así como las expectativas respecto a sus efectos, desconocieron las particularidades territoriales.

En Argentina, los principales programas implementados para el desarrollo rural han estado bajo la órbita el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP). Entre aquellos orientados a los pequeños productores se encuentran los programas que buscan la reducción de la pobreza mediante la promoción del desarrollo rural a través de asistencia técnica y de servicios agroalimentarios, como el Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER), el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste de Argentina el (PRODERNOA) y el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste de Argentina (PRODERNEA).

Algunas iniciativas de este tipo cuentan con el financiamiento de organismos internacionales, tal es el caso del Proyecto de Inclusión Socio-Económica en Áreas Rurales (PISEAR)⁴⁹ y el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP).⁵⁰ El primero, iniciado en 2017, está orientado a la agricultura familiar y posee un componente asociativo con la finalidad de articular a las industrias agroalimentarias y comercializadores de alimentos con organizaciones de la agricultura familiar, a los efectos de generar mejores condiciones de comercialización. Entre las principales acciones realizadas por el PISEAR se encuentran aquellas asociadas a inversiones en infraestructuras comunitarias rurales. Por su parte, el

49. <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/pisear>

50. <http://www.prosap.gov.ar/>

PROSAP busca promover el sector agroproductivo a través del desarrollo de polos para la radicación y el crecimiento de la población.

Entre los programas desarrollados durante las primeras décadas del 2000 y que recientemente finalizaron, se pueden mencionar el Programa para el Desarrollo Rural Incluyente (PRODERI)⁵¹ (2011-2019) orientado a pequeños productores rurales vulnerados (trabajadores transitorios, con jefatura femenina de hogar, productores sin tierra). Otra iniciativa desarrollada entre 2009 y 2015 fue el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR), cuya implementación estuvo focalizada en algunas provincias del país (Chaco, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, San Juan y Santiago del Estero.) Este programa buscaba promover las condiciones para un desarrollo sostenible y con ello lograr una mayor inclusión social y productiva en las áreas rurales.

Políticas para la reestructuración de las escalas de intervención estatal

En el caso de Chile, el Programa Piloto Más Territorio⁵² se ejecuta desde la Unidad de Gestión Territorial (UGT) creada en el año 2015 bajo la órbita de la Subdirección Nacional de Gestión de Programa (SGP) del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)⁵³ del Ministerio de Desarrollo

51. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informegestiondi-prose-04-12-19_baja.pdf

52. <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/con-una-inversion-que-supera-los-150-millones-fosis-lanza-programa-mas-territorio-en-atacama>

53. <https://www.fosis.gob.cl/es/>

Social de Chile (MDS). Este programa busca contribuir a la disminución de la pobreza y la desigualdad en territorios prioritarios a partir de aumentar las capacidades locales de la población que habita en esos territorios vulnerables. Entre los objetivos específicos se encuentra el de contribuir al fortalecimiento de la gobernanza local de los territorios vulnerables y para ello se apunta al fortalecimiento de las capacidades institucionales mediante la coordinación entre actores comunitarios e instituciones públicas y privadas a distintas escalas. Otro de los objetivos del Programa es fortalecer el tejido social de los territorios vulnerables mediante el capital social comunitario y la participación ciudadana, y a esos efectos se plantea el acompañamiento socio comunitario que contribuya al fortalecimiento de las organizaciones sociales y la planificación del desarrollo. Se suma el objetivo de elaborar e implementar participativamente Planes Locales de Desarrollo Social (PLDS) en los territorios vulnerables que comprendan proyectos con enfoque de desarrollo local, para lo cual se propone la creación de un Fondo de Financiamiento de Iniciativas Locales que financien acciones impulsadas por la comunidad.

En el análisis de los resultados del Programa Piloto Más Territorio se pudo constatar, por un lado, una baja capacidad de articulación en los territorios intracomunales y comunales de Chile, en donde las condiciones del trabajo comunitario en los barrios y en localidades eran débiles, carentes de buenos vínculos sociales y comunitarios, de buenas prácticas de coordinación y trabajo en redes, y de un proyecto común que facilitara el encuentro entre los actores locales. Esto da cuenta de la existencia de limitaciones locales previas a la implementación del programa, que no pudieron sortearse, y del desacople entre la realidad territorial y los tiempos y

procesos establecidos por el programa, que no permitieron la creación de los lazos necesarios para revertir esas limitaciones. No obstante, el programa se ha legitimado en los barrios y en las localidades donde operó en su versión 2015-2016, contribuyendo a instalar una percepción positiva del FOSIS a nivel del municipio y de la comunidad.

En Uruguay a partir del año 2008 se comienza a implementar el programa Uruguay Integra a través del Área de Políticas Territoriales (APT) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)⁵⁴. Se trata de un programa de cooperación internacional cuyo objetivo se centra en el fortalecimiento de la descentralización para contribuir al desarrollo territorial con inclusión social, de reducir la brecha entre los departamentos con mayor y menor desarrollo económico mediante la distribución de beneficios y de acceso a servicios básicos. Se focaliza en lo local, apuntando a la promoción del desarrollo endógeno y participativo. El programa cuenta con la ejecución de diversos proyectos sociales, ambientales y productivos, orientados al desarrollo local- regional. Entre ellos, se pueden destacar aquellos destinados a las zonas rurales que buscan contribuir al arraigo y a mejorar la calidad de vida de la población. Para ello se ha desarrollado la articulación con actores presentes en el territorio, tanto públicos y como de la organización civil, a través de mesas locales en donde se plantean las problemáticas.

Se han identificado diversos resultados en función de las características previas de los municipios en los que se ha implementado en función de las capacidades institucionales, así como por la historia y experiencia de las organizaciones.

54. Entrevista a investigadores locales que abordan temas de ordenamiento territorial (diciembre 2021)

El programa ha tenido distintas fases de desarrollo y de evaluación que permitieron el fortalecimiento de diversos aspectos de los propuestos por el programa para su mejor funcionamiento (Fagetti et al., 2012). Cabe destacar que muchas de las evaluaciones apuntaron al análisis del proyecto, generando lineamientos para el planteo de las nuevas etapas, pero no se encuentra una evaluación general del impacto del programa en el territorio.

Otra acción de relevancia en Uruguay fue la sanción de la Ley N° 18.567 de “Descentralización y Participación Ciudadana” en el año 2009, actualizada por la Ley N° 19.272 de 2014. Este marco legal establece la creación del tercer nivel de gobierno (municipal), construcción institucional novedosa en el país unitario. Se propone como una medida que busca acercar la gestión del Estado a los habitantes para lograr una más eficiente prestación de servicios, con una mayor participación ciudadana en las cuestiones del Gobierno Local (Ley N° 18.567). En este sentido, dado que se orienta a dar respuesta a las demandas locales, puede ser considerada como una medida que busca retener población en los territorios.

Según Schelotto y Abreu, el modo en que se definieron los límites de lo local, vinculado con circunscripciones electorales preexistentes, implicó condicionamientos más vinculados a lógicas y estrategias electorales que a cuestiones sociales, demográficas o territoriales (Schelotto y Abreu, 2013). Asimismo, Magri y Rodríguez Miranda (2017) plantean que la descentralización propuesta en ambas leyes presenta características de corte más bien político, y que no fue acompañada por componentes financieros, fiscales, económicos y administrativos. Por otra parte, se señala que la participación ciudadana local no fue homogénea dado que quedó atada a la decisión de las autoridades locales. Por último, se plantea

que más allá de estas leyes, no existen instrumentos para la formulación de iniciativas nacionales de desarrollo desde lo local, y de este modo se profundizan las brechas dado que las competencias y las capacidades locales de los municipios de segundo nivel son mínimas⁵⁵.

ESTRATEGIAS ESTATALES DE PROMOCIÓN DE ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

Las políticas para la promoción de actividades productivas es otra de las estrategias para abordar la problemática de la desigualdad socioterritorial. Son políticas que suponen el poblamiento de ciertas zonas a través del fomento de actividades que generarían una mayor demanda de empleo en el mercado de trabajo local. Las iniciativas más difundidas tienden a la implementación de leyes que favorecen el asiento de actividades industriales, agroindustriales y de turismo.

Argentina presenta antecedentes en la implementación de regímenes de promoción industrial a partir de la década del 70' que consistieron en la instalación de zonas francas y de áreas con reducciones impositivas en ciertas provincias del país. Tal fue el caso de la promoción industrial en Tierra del Fuego, donde se desarrolló una intensa actividad fabril electrónica que generó el asentamiento de un gran número de población. Se trató de una política implementada desde el Estado nacional entre fines de los 70y principios de los 80', con el objetivo de generar empleo y desarrollo industrial,

55. Estas asimetrías también son planteadas en entrevista a un investigador de ese país, Jorge Leal, que sostiene que además de que las competencias municipales son escasas, también resultan mejor aprovechadas por aquellas jurisdicciones con mayor desarrollo.

también se establecieron los regímenes de promoción en las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan. En esas provincias, a diferencia de lo sucedido en Tierra del Fuego, la implementación de la política y el otorgamiento de beneficios estaba en manos de las provincias que favorecieron el desarrollo de proyectos pequeños e intensivos de mano de obra (Donato, 2007). Todos los regímenes de promoción industrial fueron suspendidos a fines de la década del 80 ' producto de la crisis económica de alcance nacional (Romano et al., 2018), y frente a ello las provincias debieron replantear su matriz productiva⁵⁶.

En Uruguay en el año 1998 se promulgó la Ley N° 16.906, «Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección». Con esta ley el Estado se propuso un régimen de promoción para estimular la localización de inversión privada en aquellas áreas menos dinámicas y para reducir la brecha territorial. Consistió en el otorgamiento de beneficios fiscales en la búsqueda de promover proyectos que generen empleo productivo en forma directa o indirecta, que fomenten las actividades de empresas micro, pequeñas y medianas, y que contribuyan a la descentralización geográfica⁵⁷. Para ello se privilegió destinar estos recursos para el desarrollo de actividades industriales, agroindustriales y de servicios, que requieran fundamentalmente mano de obra e insumos locales (Ley N° 16.906).

Los resultados de los proyectos enmarcados en esta ley fueron analizados por Leal y Rundie (2014) para el período

56. Esta búsqueda de reconversión persiste en la actualidad. En una entrevista realizada a un funcionario del Ministerio del Interior (noviembre de 2020) se menciona el caso de Jujuy y especialmente el de Tierra del Fuego, que busca transformarse en un polo de servicios marítimos y de hidrocarburos a partir del fin de la promoción industrial.

57. Este aspecto adoptó mayor relevancia a partir del decreto 2/2012.

2009-2012, a partir de visualizar tres aspectos: la distribución territorial de las propuestas, la distribución del capital a invertir y la distribución del empleo. En su análisis, los investigadores concluyeron que tanto en las propuestas aprobadas, como en el destino del capital y del empleo generado, se terminaron ampliando las disparidades existentes, con un claro predominio de la zona sur como destino de los puestos de trabajo. Derivado de ello se reforzó la desigual distribución del empleo con las consecuentes migraciones laborales hacia Montevideo y los departamentos del Sur de país. Siguiendo con el análisis, Leal sostiene que las actividades a gran escala incentivadas e instaladas en las zonas más deprimidas generaron poco empleo y no se sostuvieron en el tiempo (Leal, 2018). Atribuye estos magros resultados a que las inversiones priorizaron las zonas que ya contaban con un mayor desarrollo socioeconómico, con mejores dotaciones de infraestructuras, de servicios y con recursos humanos calificados, lo que terminó reforzando las desigualdades territoriales existentes. De esta forma, concluye, los estímulos para la localización de actividades en las zonas menos desarrolladas no han dado los resultados esperados, y que contrariamente, se consolidaron e incluso se profundizaron las desigualdades.

Tabla 1. Políticas públicas analizadas

Tipo de políticas		Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Proyectos de reconfiguración de la geografía de intervención estatal	Creación y consolidación de núcleos urbanos	La punta 2003	Brasilia 1960		
	Políticas para el arraigo de la población rural	Programas MACyP (siglo XXI)	PRO-NAT-PTC 2003-2008		
	Políticas para la reestructuración de las escalas de intervención estatal			Más territorio (2015)	Uruguay integrada (2008) Ley de descentralización (2009)
Estrategias estatales de promoción de actividades productivas		Regímenes de promoción industrial (70-80)			Ley de Interés Nacional, Promoción y Protección 1998

Fuente: Elaboración propia

LAS LIMITACIONES DE LAS POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA DESIGUALDAD

Partiendo del reconocimiento de que las desigualdades son producto y necesidad del capitalismo, y que responden a la lógica del modelo de acumulación, se asume que no pueden ser revertidas sin alterar la matriz de concentración económica y social.

A partir de la revisión de la batería de políticas, programas, proyectos y acciones que buscan incidir sobre la desigualdad territorial, se han identificado un conjunto de limitaciones que ameritan considerarse.

Entre ellas, se ha observado una limitada visión integral del territorio que focaliza en la intervención específica que se propone sin medir los efectos en otros aspectos. De esta forma, si bien puede generarse sectorialmente el impacto deseado, se corre el riesgo de producir efectos no deseados en otras cuestiones. Esto puede observarse con las políticas de promoción industrial en las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan que generaron contracciones en las economías de las provincias vecinas. Lo mismo sucede con varios proyectos que con interesantes propuestas no contemplan la capacidad de gestión de quien debe motorizarlos y generan efectos contrapuestos a sus objetivos.

Por otro lado, se ha visualizado una insuficiente coordinación y articulación entre políticas sectoriales y políticas transversales. Esto ha generado falta de claridad en los sujetos de las políticas y una limitada optimización de los recursos. En Argentina la política de promoción de actividades industriales dio cuenta de una falta de visión transversal del territorio a nivel nacional, dado que a la vez que hubo dinamización de actividades en las zonas promocionadas, se identificó la caída de la actividad industrial en las provincias vecinas que no recibieron esos beneficios. Un caso positivo respecto a la coordinación se vio con el Programa Territorios de Ciudadanía de Brasil, y su articulación y coordinación vertical y horizontal, que integra políticas que se encontraban independientes y que resultaban de difícil implementación en el espacio rural.

Sumado al análisis de la articulación entre niveles de gobierno y entre dependencias del mismo nivel, se puede observar como limitación de algunos programas la falta de participación local, la ausencia de vínculos entre actores en las etapas de diagnóstico, de planificación y de ejecución de las

políticas. Entre los programas que encontraron limitaciones vinculadas a la falta de participación podemos mencionar los programas Chile Más Territorio e Uruguay Integra, en los cuales la participación y la articulación de los actores encontraron limitaciones ligadas a la historia y a las experiencias transitadas que los programas no lograron revertir.

La estandarización de proyectos sin revisar las heterogeneidades de los gobiernos locales que los deben implementar ha llevado incluso a aumentar las disparidades. Se ha observado esto en el caso de Uruguay, tanto en el proyecto Uruguay Integra como en la aplicación de la Ley de descentralización, dado que los departamentos con mayor capacidad de gestión terminaron siendo mayormente los receptores de estas políticas públicas y los que capturaron los recursos de los programas. El desconocimiento de las particularidades territoriales y la estandarización de las acciones fue objeto de críticas hacia el Programa Territorios de la Ciudadanía.

A partir del análisis de las políticas de promoción de actividades y de la promoción industrial implementada en Argentina, se ha advertido que no se contemplaron las actividades complementarias que hubieran permitido diversificar y ampliar la matriz de las actividades locales. Esta situación ha derivado en una dependencia de los estímulos estatales tanto que, cuando el Estado cambió su rol y dejó de intervenir, las regiones que habían sido objeto de esas políticas quedaron “vacías”, sin fuentes de trabajo y con alta desocupación.

Respecto a los proyectos de nuevos núcleos urbanos, los casos que han prosperado se enmarcan bajo una mirada nacional geopolítica como fue el caso de Brasilia. Esta intervención contó con una fuerte presencia del Estado en la toma de decisiones y en el otorgamiento de los recursos que permitieron concretar el trazado de la ciudad, la construcción

de los edificios públicos, infraestructuras y equipamientos, y que se pudo concretar en el marco de un gobierno desarrollista. En el caso de La Punta (y de La Plata) en Argentina, se trata de núcleos estrechamente vinculados a centros dinámicos cercanos, y que permiten que la población se interrelacione fluidamente a partir de vías de circulación rápida. Nuevamente es preciso un estado presente y con recursos, así como la proximidad a actividades productivas para la población.

En cuanto a las políticas para el arraigo de la población rural se identifican limitaciones vinculadas al acceso a la tierra. Se observa la carencia de políticas integrales de desarrollo rural y de ordenamiento territorial que comprendan el tratamiento de la problemática de la tierra a nivel nacional, provincial y municipal. Los programas que describimos principalmente para el caso de la Argentina dan cuenta de un conjunto de medidas que si bien están orientadas a unidades productivas, a población rural y al desarrollo de capacidades para esas poblaciones (PRODERI, PRODEAR), no incorporan la problemática del acceso a la tierra, aspecto básico para el desarrollo de la agricultura familiar y la conformación de unidades productivas.

REFLEXIONES

A lo largo del trabajo, y luego de recuperar las nociones de territorio desigual, su génesis y su vinculación con el modelo de acumulación, se han revisado las problemáticas asociadas a las desigualdades territoriales en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Junto a ello, se han identificado ciertas políticas que buscan revertir esas desigualdades según las mismas sean de reconfiguración de la geografía de la intervención del Estado

a través de la consolidación de nuevos centros urbanos y del arraigo en espacios rurales, de reestructuración de las escalas de intervención estatal con políticas de descentralización y mediante estrategias estatales para la promoción de ciertas actividades.

Con relación a las políticas públicas abordadas y su vinculación con los modelos de desarrollo, se observa que en los 60, momento en que los estados nación adoptan centralidad respecto al impulso del desarrollo, la creación de Brasilia bajo un gobierno de tinte desarrollista, implicó una intervención directa del estado en su escala nacional para favorecer la reducción de las brechas de desigualdad territoriales.

Los regímenes de promoción industrial impulsados a partir de la década del 70, por otra parte, se despliegan en un contexto de desindustrialización o de actividades más vinculadas a procesos de montaje y ensamblaje.

Por otro lado, se identifica una tendencia a la puesta en marcha de políticas de arraigo principalmente en el contexto de gobiernos neodesarrollistas donde se entiende que las políticas de desarrollo deben contemplar la inclusión y la distribución, estas no son el resultado del desarrollo, sino que son dimensiones constitutivas.

Por último, las políticas públicas orientadas a la reestructuración de las escalas durante el siglo XXI, se observaron principalmente en países unitarios en donde a diferencia de los países federales no hay una escala intermedia con cierta autonomía tal como las provincias.

Atendiendo a los resultados del recorrido realizado se han observado un conjunto de limitaciones más o menos interrelacionadas, tanto aquellas referidas a la falta de integralidad de las políticas; aquellas que acusan la falta de participación de los destinatarios y de articulación de áreas

y niveles de gobierno; las que evidencian la necesidad de la presencia del Estado motorizando los proyectos y programas; otras que demandan la atención de la particularidad de los territorios y sus habitantes evitando replicar políticas en forma sistemática. Frente ello, se esbozan los desafíos para desarticular esas limitaciones a partir de las experiencias y de los logros analizados, y en ese sentido, concluir que se deben articular las escalas de gestión para no atender a los procesos territoriales de manera sectorial (tanto físico, espacial o temático) ni fragmentada en la comprensión de las problemáticas, que la articulación entre actores públicos y privados y entre diversas áreas de gobierno, es necesaria para evitar superposiciones e inconsistencias en torno a los objetivos del conjunto de las políticas, y finalmente, que la heterogeneidad territorial reclama estrategias selectivas y diferenciadas y en ese sentido requiere de una batería de políticas e instrumentos que permitan contemplar las especificidades territoriales. En otras palabras, se propone la necesidad de adoptar un enfoque integral, multiescalar y transversal, que articule sectores y niveles de gestión, y que contemple los tiempos de implementación más allá de instalar políticas que trasciendan las distintas gestiones de los gobiernos, e incorporar la visión de lo local, las particularidades de los territorios y de sus actores.

Se desprende de lo expuesto que no se puede abandonar el papel del Estado como motor, dinamizador, proveedor de recursos y de infraestructuras para que las estrategias de reducción de las desigualdades sean exitosas, particularmente en los territorios rezagados o deprimidos. Esto es necesario a su vez para que las capacidades locales no sean un obstáculo en la implementación de políticas y se transformen en

un engranaje para la puesta en marcha y seguimiento de los programas y proyectos.

Si bien se reconoce – y se pone en valor- la capacidad de estas políticas públicas para generar ciertas transformaciones en el sentido de un desarrollo más igualitario del territorio, no se debe desconocer que la desigualdad territorial en América Latina obedece a causas estructurales. Es producto de un proceso que se ha ido consolidando y retroalimentando, potenciando en sus aspectos sociales, económicos y espaciales. Es funcional al modelo de acumulación capitalista y, en consecuencia, se encuentra con limitaciones al momento de implementar políticas públicas que tiendan a un desarrollo igualitario del territorio.

Es en esa cuña, en ese espacio de tensión en donde se pueden producir cambios, pues más allá de las limitaciones que el propio sistema impone, las políticas públicas tienen un papel destacado y deberían asumir un rol activo en la lucha por reducir la desigualdad; más allá de esas limitaciones estructurales, se reconoce la necesidad de generar presión sobre las estructuras de concentración para morigerar las desigualdades en los territorios.

BIBLIOGRAFÍA

- AMICCI, D. (2012). La concreción de las capitales estratégicas sudamericanas: el logro brasileño y la postergación argentina. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 57(216), 59-79.
- AROCA, P. (2001). Desigualdades territoriales en Chile: el Rol del Gobierno y del Mercado. SANTIAGO, 16(17).

- BOISIER, S. (1997). El vuelo de una cometa, una metáfora para una teoría del desarrollo territorial publicado en Boisier, S. Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial. CEPAL, LC/G.
- CORAGGIO, J. L. (1972). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 2 (4), 25-39
- CORAGGIO, J. L. (1981). Posibilidades de una planificación territorial para la transición en América Latina. *Demografía y economía*, 15 (3), 312-343.
- CUADRADO ROURA, J. R. (2012). Las políticas de desarrollo regional y el conflicto eficiencia-equidad. En: *Desarrollo regional en América Latina: el lugar importa*. Santiago: CEPAL, ILPES, 2012. p. 57-78. LC/L. 3454.
- DE MATTOS, C. A. (1984). Ciudades intermedias y desconcentración territorial: propósitos, alcances y viabilidad. *Revista EURE-Revista de Estudios Urbano Regionales*, 11(32), 7-34.
- DELGADO CABEZA, M. (2006). Economía, territorio y desigualdades regionales. *Estudios regionales*, 75, 93-128.
- DONATO, V. N. (2007). Políticas públicas y localización industrial en Argentina. *Observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social*.
- FAGETTI, C., DE BARBIERI, M., ESTOL, F., MINUTTI, G., CANCELA, V., & STURLA, I. (2012). Uruguay Integra: aprendizajes y desafíos para la cohesión social y territorial.
- KRAJEVSKI, L. C., JÚNIOR, O. M., & THEIS, I. M. (2020). Políticas públicas y desarrollo regional: consideraciones exploratorias sobre el 'Programa Territorios de la Ciudadanía' (Brasil). *Política y Sociedad*, 57(1), 261.
- LEAL, J., & RUNDIE, C. (2014). Disparidades territoriales y política pública de promoción de inversiones en Uruguay. *Proyección*, (17).

- MAGRI, A. J., & MIRANDA, A. R. (2017). La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel: Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano. Cuadernos del CLAEH, 36(105), 99-126.
- MANZANO, F. A., & VELÁZQUEZ, G. Á. (2015). La evolución de las ciudades intermedias en la Argentina. Geo Uerj, (27), 258-282.
- MEYER, R. G., MICHELETTI, S., & JARA, B. A. (2021). El surgimiento de la escala regional y local en el debate sobre desarrollo: reconstitución histórica y balance teórico. Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo= Iberoamerican Journal of Development Studies, 10(1), 142-165.
- MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2002). Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización. CEPAL.
- ORTEGA, A. C. (2012). Desarrollo territorial rural y estructuras de gobernanza en Brasil. Economía, sociedad y territorio, 12(38), 149-179.
- OSZLAK, O., & O'DONNELL, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, 2(4), 99-128.
- ROMANO, S. A., KATAISHI, R. E., & DURÁN, L. (2018). La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640. Economía, sociedad y territorio, 18 (58), 947-976.
- SAÑUDO, M., & LEAL, J. (2018). Aproximaciones críticas a la relación Estado y territorio en contextos de globalización neoliberal (pp. 1-230). CLACSO: Buenos Aires, Argentina
- SCHELOTTO, S., & ABREU, P. (2013). Municipios y ordenación territorial en Uruguay. Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales, (9), 93-120.

- SMITH, N. (2020 [1984]) Desarrollo desigual. Naturaleza, capital y la producción del espacio. Madrid: Ed Traficantes de Sueños.
- VELÁZQUEZ, G. A., & GÓMEZ LENDE, S. (2005). Población y calidad de vida en la Argentina. Comparación a escala departamental del índice 1991-2001. VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil, 12-14.

X. TERRITÓRIOS EM DISPUTA: OCUPAÇÃO E APROPRIAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS NO RIO GRANDE DO SUL

JOSÉ ANTÔNIO MORAES DO NASCIMENTO⁵⁸

RESUMO:

O texto abordará a disputa pelo território indígena Kaingang da reserva da Serrinha, um dos vários territórios a serem ocupados por diferentes grupos sociais, como caboclos e colonos descendentes de imigrantes alemães e italianos. Assim, se pretende, a partir de análise documental, compreender como ocorreu o processo de ocupação e apropriação desse território indígena. Um fator determinante foi que, no ano de 1949, ocorreu a criação de uma reserva florestal, em terras anteriormente demarcadas como reserva indígena, a qual foi ocupada e teve sua extinção oficial em 1962, porque estava toda ocupada por colonos posseiros. Ao mesmo tempo, se verá que os Kaingang não desistiram de recuperar a Serrinha de volta, o que aconteceu em 1999. Desde então, vêm procurando resolver os problemas internos, bem como se defender do assédio constante dos agricultores do seu entorno, que almejam acessar as terras indígenas para ampliar suas lavouras, basicamente de soja.

Palavras-chave: Território. Indígena. Kaingang.

58. <https://orcid.org/0000-0002-0083-1918>

SITUANDO A TEMÁTICA

Em tempos de discussão da tese do chamado “marco temporal”, proposta restritiva aos direitos indígenas, faz-se necessário aprofundar a temática, para perceber que esse é mais um projeto de disputa dos territórios indígenas. O “marco temporal”, ideia defendida por setores econômicos da sociedade brasileira, com interesses em explorar e se apropriar dos territórios dos índios, defende que eles teriam direito à demarcação das terras que estivessem ocupando até a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. De outro lado, há a alegação do direito “originário”, anterior à formação do Estado português e brasileiro, portanto, que independeria de uma data de comprovação da posse, ideia defendida pelos povos indígenas, indigenistas e seus aliados.

O reconhecimento cultural e identitário das sociedades nativas no Brasil, de modo geral, e no Rio Grande do Sul, em particular, ainda continua sendo um desafio, porque envolve, entre outros aspectos, disputa por territórios. Sendo assim, as políticas públicas são agentes centrais nesses processos, já que elas buscam promover desenvolvimentos vinculados a concepções específicas, o que pode ampliar conflitos. Por isso, será apresentado um caso particular, que envolveu os Kaingang da reserva da Serrinha, um dos tantos casos da região norte do estado, em que as políticas públicas e os diversos atores sociais agiram na direção de desterritorializar os indígenas (ARESI, 2008). Em termos cronológicos, situa-se a partir da metade do século XX até a atualidade.

A temática atravessa questões sociais, culturais e ambientais, além da ação estatal de inclusão social, de crescimento econômico e do controle estratégico de recursos naturais. Portanto, envolve políticas públicas em contextos de desigual-

dades sociais e territoriais que provocam conflitos entre seus diversos atores do desenvolvimento. Assim, o presente texto busca analisar o território da Serrinha, discutindo as relações entre os grupos sociais, como indígenas, caboclos e colonos descendentes de imigrantes alemães e italianos, bem como com o Estado, que formula e implementa as políticas públicas. Por fim, são dinâmicas que reconfiguraram o território, bem como reconstruíram a identidade regional.

OS INDÍGENAS KAINGANG DA SERRINHA

No documento denominado *Queremos voltar para a nossa terra da Serrinha*, os Kaingang expulsos de seu território concluíram dizendo: “e assim tudo acabou no ano de 1963. Nossas últimas famílias foram expulsas e o governo deu os 1060 hectares que sobraram para os colonos. Nossa gente ficou tudo espalhada noutras áreas indígenas” (REPRESENTANTES, 1996, p. 14). Entretanto, destacam que “a gente nunca esqueceu. Nem desistimos de recuperar a Serrinha de volta. Nós sabemos que a terra é do índio [...]. Vamos lutar até o fim para que toda esta sujeira e maldade seja reparada. Queremos a terra de volta, sem os colonos dentro” (REPRESENTANTES, 1996, p. 14).

Tais manifestações ocorreram num contexto em que os indígenas de todo o Brasil começaram a exigir a devolução de áreas que lhes haviam sido retiradas. Em função dessas declarações, desencadeou-se a necessidade de compreender a questão dos territórios indígenas, analisando historicamente o processo de ocupação e de apropriação dessas terras. O texto é dedicado ao caso específico dos Kaingang da reserva da Serrinha, local onde a disputa pelo território gerou uma cadeia de ações/reações envolvendo diversos atores sociais

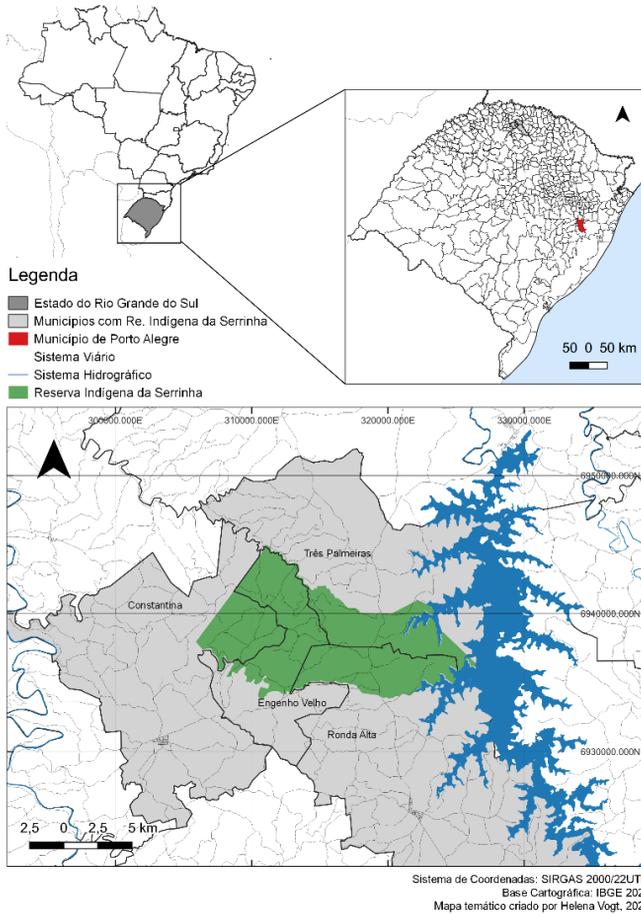
que, no presente estudo, terão uma análise mais detalhada. Também será apresentado o fato de que os conflitos sociais e interétnicos daí advindos levaram o Estado a atuar e a interferir, produzindo uma legislação despreocupada em preservar os territórios indígenas.

A ação de ocupação realizada pelos colonos, na primeira metade do século xx, apoiada pelo Estado, resultou na expulsão dos indígenas de seu território e estabeleceu uma situação conflituosa, uma vez que a região já estava habitada pelos Kaingang. Além disso, o poder público realizou uma intervenção condicionada aos seus interesses, instalando infraestrutura para os novos ocupantes. A beligerância surgiu de uma relação específica entre brancos e índios, mediada pelo Estado e envolvendo a terra enquanto meio de subsistência física e da identidade étnica, frutos de uma política fundiária e econômica mais ampla.

A partir desta situação e do conhecimento da disposição dos indígenas de retomarem seus territórios, o que, de fato, começou a se tornar realidade no ano de 1999, sentiu-se a necessidade de estudar a origem desses acontecimentos. Para isso, foi necessário retomar o ano de 1949, um marco nessa história, trilhando os caminhos e desvendando-os até chegar em 1962. Em março de 1949, foi criada uma reserva florestal nas terras anteriormente demarcadas como reserva indígena. Tanto a reserva florestal, quanto a indígena foi paulatinamente ocupada, de modo que a extinção oficial da Reserva da Serrinha ocorreu em 1962, pois estava quase toda ocupada por colonos posseiros. Neste momento, a Serrinha fazia parte do então município de Sarandi e, em 1959, a região se emancipou, tendo sido criado o município de Constantina. Inicialmente, a ocupação branca foi realizada pelo caboclo e, em seguida, pelo imigrante/migrante de origem italiana

e, em menor quantidade, alemã. Na sequência, mapa com a localização da reserva.

Mapa 1 – Localização da Reserva Indígena da Serrinha



O não índio chegou e ocupou o território dos Kaingang em vários processos e períodos, mas, a partir do final da

década de 1940, quando ocorreram profundas transformações no meio rural, as áreas indígenas foram ainda mais ocupadas por empresários rurais e camponeses sem terra. O processo de expropriação, resultante da expansão da sociedade brasileira, apropriou-se não somente da terra, mas de todos os recursos existentes. Com a ocupação do não índio, o domínio dos Kaingang sobre o seu território passou a ser destruído e, em decorrência disso, os indígenas não só perderam parcelas territoriais, mas também sofreram transformações nos seus sistemas socioculturais.

No lugar em apreciação viveram grupos em contato (Kaingang, caboclos, migrantes descendentes de italianos e alemães), provocando mudanças culturais, intensificadas quando os colonos foram em busca de terras ou de produtos para a indústria extrativista (TEDESCO, 2014). Foi um processo longo, que vinha desde o século XIX, com maior intensidade, com a ampliação da ferrovia São Paulo - Rio Grande, que passou pelo Planalto. Com a possibilidade de facilitar o escoamento da produção, o governo intensificou a colonização, objetivando diminuir o isolamento da região. Aproveitando-se desses benefícios, os proprietários de terras próximas às ferrovias e aos territórios indígenas incentivaram a migração, pois suas áreas haviam sido valorizadas ainda mais. Os colonos se apropriaram até dos últimos territórios Kaingang, especificamente da Serrinha, levando os indígenas, em alguns casos, à morte cultural e, até mesmo, física (SIMONIAN, 1981). A invasão, o processo de exploração econômica e a dominação ideológica destruíram a *ecologia biocultural*, impossibilitando a sobrevivência de um modo diferente de ser.

Os indígenas Kaingang da Serrinha representam um grupo com características e história específicas, mas relacionadas

num contexto regional e nacional. Os acontecimentos da Serrinha foram um dos exemplos de expropriação de terras indígenas, no país e no estado, legitimada pelo poder público, dominado por e a serviço dos grandes proprietários. Os indígenas apresentam características próprias, com um código linguístico e com práticas socioculturais específicas. Esses princípios fundamentais conduziram a uma consciência própria da sua condição de índio, propiciando um resgate histórico-cultural, que permitiu sua perpetuação enquanto etnia e a valorização dos indígenas como pessoa humana, garantindo “identidade social própria” (CUNHA, In: SANTOS et al., 1985, p. 36-37).

Em geral, os estudos sobre os Kaingang ainda são poucos, de modo que estudá-los resulta numa tentativa de entender e conhecer uma região e um grupo social periférico, as contradições da estrutura fundiária, bem como a política de colonização no território rio-grandense. Por conseguinte, buscar-se-á compreender os limites do desenvolvimento social, apresentando e discutindo a organização do meio agrário e o interesse dos diferentes grupos e classes sociais que dominaram e expropriaram a terra, tanto na Serrinha, quanto em outras áreas indígenas do Rio Grande do Sul. Todavia, a dominação não se deu somente pela força, mas também pela construção de um conjunto de valores éticos e morais, em relação aos indígenas Kaingang.

Para a análise dos conflitos interétnicos e agrários, faz-se necessário considerar as características próprias de cada grupo e a interferência de um sobre o outro, mesmo que geralmente tenha ocorrido com preponderância da sociedade nacional. Assim, serão priorizados os processos administrativos, jurídicos e políticos do Estado, em detrimento dos códigos culturais específicos dos Kaingang.

Portanto, pretende-se entender o relacionamento estabelecido “entre objetos coletivos, entre o índio e o nacional, não índio, ambos enquanto categorias sociais, coletivas” (OLIVEIRA, 1972, p. 11).

Ao estudar os contatos entre indígenas e não indígenas, optou-se por partir da atuação do Estado, pois a política indigenista brasileira sempre associou o destino das populações tribais ao da sociedade nacional. Segundo as conclusões de Laraia (1976), a história dessa política demonstrou que o indígena foi obrigado a optar pela integração, assimilação ou, ainda, extinção. Este texto será centrado no processo de ocupação do território dos Kaingang, fator principal da migração, considerando os problemas e os conflitos como parte de uma realidade mais ampla e inserida no conjunto das transformações sofridas pela sociedade brasileira, principalmente em sua estrutura fundiária.

Portanto, os acontecimentos da Serrinha resultaram de fatores externos à realidade específica dela, mas igualmente tiveram suas particularidades, influenciando na compreensão e no andamento da história em nível mais amplo, mesmo porque não foram fatos isolados, pois em todas as outras áreas indígenas também houve intrusão. Os colonos, geralmente descendentes de imigrantes e com unidades familiares de produção, não se “aventuraram” a tomar posse dos latifúndios no estado, mas sim dos territórios dos índios, onde havia pouca proteção do Estado (tanto no âmbito estadual, quanto no federal). Em geral, os órgãos com essa função em nenhum momento quiseram ultrapassar os limites impostos pela expansão do capitalismo.

A formação e a expansão do capitalismo no Rio Grande do Sul influenciaram o surgimento de regiões com características próprias. Foi o caso dos imigrantes e seus

descendentes que não foram enviados (pelo Estado) para as regiões do grande latifúndio (com grande poder), mas para os territórios indígenas (com pouco poder). Além disso, houve a exigência europeia de excedente de mão de obra, a qual precisou ser mandada para outros países, integrando-se ao processo nacional e regional.

Em termos gerais, a ocupação inicial do Rio Grande do Sul ocorreu a partir da doação de grandes extensões de terra na região da fronteira do Brasil com os territórios platinos, no século XVII. A partir do início do século XIX, o governo começou a organizar e a implantar programas de colonização em áreas menos povoadas e, por conseguinte, foram trazidos alemães e, mais tarde, italianos. Ambos se estabeleceram basicamente na parte norte do estado, formando pequenas propriedades. Dessa forma, o povoamento do homem branco no Rio Grande do Sul se caracterizou por dois processos distintos: o primeiro se caracterizou pela ocupação com o latifúndio e a criação de gado. Enquanto que o segundo ficou marcado pela colonização realizada através da imigração, da pequena propriedade e da agricultura (SPONCHIADO, 2000).

Os limites atuais do Rio Grande do Sul foram estabelecidos somente no início do século XIX, até então a fronteira continuou móvel, ora pertencendo aos espanhóis, ora aos portugueses. Pelo fato de o Rio Grande do Sul ser limítrofe com as colônias espanholas e, depois, com os países platinos, esse estado teve uma ocupação com características específicas, basicamente centradas na militarização, já que “garantir a fronteira significa conservar o território” (COSTA, 1989, p. 31). Assim, como prêmio para esses militares, o governo distribuiu extensões de terra, tornando-os, além de chefes militares locais, grandes estancieiros. Concomi-

tante a isso, outro fator peculiar da expansão portuguesa e da conseqüente ocupação do sul do Brasil foi a busca de gado nos campos dessa região, o que se tornou “um aspecto econômico significativo, em conjunto com fatores geopolíticos ligado ao comércio platino” (FARINATTI, 1999, p. 26).

Até a primeira metade do século XIX, as áreas de pastagens foram ocupadas pelos grandes fazendeiros de gado, já as áreas florestais eram utilizadas para as plantações de ervais, sendo povoadas pelos Kaingang e pelos trabalhadores nacionais, chamados de *caboclos*, a maioria posseiros, os quais eram agricultores e extrativistas de erva-mate. Os imigrantes, quando chegaram ao Rio Grande do Sul, não ocuparam as grandes extensões de terras dos latifundiários, mas sim as terras dos caboclos e dos indígenas. Esse processo de ocupação se estendeu até meados do século XX, consolidando “uma outra combinação na paisagem agrária gaúcha: áreas florestais - pequena propriedade - agricultura - alta densidade demográfica” (FARINATTI, 1999, p. 28).

A COLONIZAÇÃO E A PEQUENA PROPRIEDADE COM O IMIGRANTE

Depois da apropriação do sul do estado, surgiu a preocupação de ocupar e povoar as regiões florestais do norte, também conhecidas como Alto Uruguai, um local até então habitado por indígenas. Convinha ao estado uma ocupação permanente de algumas áreas pouco habitadas, constituindo “núcleos voltados por um lado à ocupação do território e, por outro, à produção de gêneros para o mercado interno, o mercado urbano que estava se estabelecendo” (CORSETTI, 1998, p. 34). Os alemães vieram para o Brasil na primeira

metade do século XIX e os italianos no último quartel dos mil e oitocentos, com a esperança de uma vida melhor. Ocuparam as regiões projetadas pelo Império e objetivaram implantar, no Rio Grande do Sul, pequenas propriedades para ser uma alternativa aos latifúndios, equilibrando as forças regionais e povoando o território.

Desde o início do século XIX, as autoridades nacionais e estaduais se preocuparam em povoar as matas do Alto Uruguai. O aumento populacional foi intensificado somente a partir do princípio do século XX, mesmo porque, até então, as autoridades continuaram desenvolvendo a colonização próxima aos centros regionais, devido à inviabilidade econômica de se criar colônias, já que o transporte e, conseqüentemente, a comercialização dos produtos seriam difíceis. A partir desse período, o número de colônias formadas por colonos estrangeiros começou a aumentar, valorizando a terra.

Os proprietários de grandes extensões incentivaram a migração, pois isso valorizava suas terras, principalmente aquelas próximas aos centros regionais ou que davam acesso a esses locais. O aumento da procura pela terra provocou muitos conflitos, porque muitas áreas escolhidas já estavam povoadas por caboclos, com suas roças e benfeitorias. Ainda assim, o Estado permitiu sua colonização, compactuando e expropriando os “nacionais”. No início do século XX, a expropriação da unidade produtiva foi ampliada, de modo que o minifúndio começou a sofrer com o esgotamento do solo, conseqüência do uso de técnicas rudimentares de cultivo e da proliferação de pequenas propriedades, cada vez menores (RELATÓRIO, 1968).

Em função disso, o imigrante se mudou “para novas fronteiras agrícolas onde o processo se repetiria. Ele foi

sendo ‘empurrado’ pelo capitalismo desde a Europa até as fronteiras agrícolas mais recentes do país ou mesmo além dos limites territoriais brasileiros” (GREGORY, 1988, p. 49), colonizando o norte do estado. Assim, o movimento interno de migração, caracterizou-se numa

[...] verdadeira corrida para o mato. Essa penetração por terras até então pouco ou nada exploradas decidia, fundamentalmente, para a tomada do território, o domínio de fronteira, a conquista do oeste. Muitas terras então devolutas na linha do Alto Uruguai, com exceção de algumas áreas de mato na extremidade fronteira, são ocupadas no século XX, eram articuladas na rede de povoados que se formava (BARROSO, IN: WEIMER, 1992, p. 43).

Por conseguinte, no contexto do início do século XX, sobreviviam as áreas bem ao norte, as quais os Kaingang ainda conseguiram manter como suas reservas, pois grande parte das demais reservas tinha sido apropriada pelos novos habitantes. Simonian (1981, p. 12-13) ressalta que foi “neste momento de profundas transformações que empresários rurais e camponeses sem terra se lançam sobre as terras indígenas, passando a disputar parcelas destas mesmas terras, quer via arrendamento, quer via invasão e apossamento”. Além disso,

[...] instalados nas proximidades ou mesmo no interior das áreas ocupadas pelos indígenas, os “nacionais” e mesmo os imigrantes europeus ou seus descendentes, agem em relação aos indígenas de acordo com os padrões, as orientações da elite latifundiária dominante, se constituindo assim em base para o estabelecimento de novos conflitos, reais ou potenciais, e mesmo para atender solicitação dos

indígenas que o Estado põe em prática sua orientação humanitária-positivista; evidentemente que neste sentido também atendia os interesses da classe dominante, que não pretendia ver suas terras, já demarcadas e reconhecidas, invadidas, disputadas (SIMONIAN, 1981, p. 58).

Na década de 1950, finalmente, “realizou-se a conquista da terra na última zona florestada do Rio Grande do Sul: 70.000 hectares desbravados nos municípios de Palmeira ou na periferia de Erechim e de Lagoa Vermelha” (ROCHE, 1969, p. 138). Desse modo, encerrou “a corrida para o mato”, essa migração rural-rural intensiva, multiplicadora de unidades povoadoras até o Alto Uruguai. Os camponeses foram expulsos do campo e retomaram a possibilidade de ocupar as reservas indígenas, iniciando novas disputas e transformando as reservas em áreas de minifúndio, como é o caso da Serrinha. Contudo, nem essas áreas foram suficientes para os posseiros sobreviverem, mesmo se apropriando de todos os recursos existentes no território, tais como madeiras, minérios, pedras preciosas etc. Em consequência disso, destruíram o ambiente e os recursos antes utilizados pelos Kaingang na manutenção de seu modo de vida.

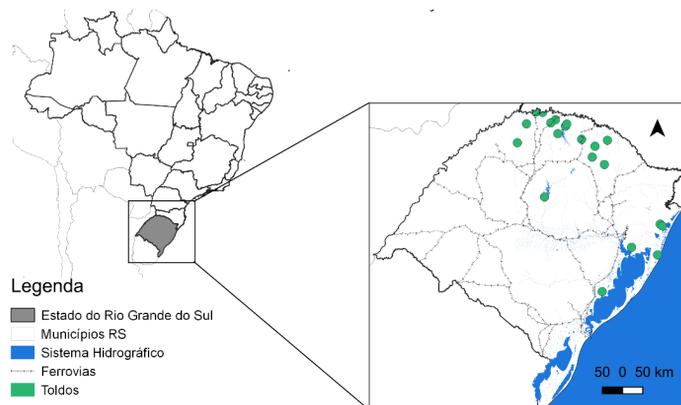
Desta forma, tanto indígenas e caboclos, quanto os descendentes dos primeiros imigrantes foram expropriados da terra e das condições que possibilitariam o usufruto, o controle sobre sua força de trabalho e o exercício de direitos políticos. Muitos desses sujeitos, em função da situação econômica e política do país, tornaram-se “sem-terra” e, novamente, tentaram (incentivados pelo Estado) resolver seu problema ocupando áreas indígenas.

O ALDEAMENTO E A LIMITAÇÃO DO TERRITÓRIO

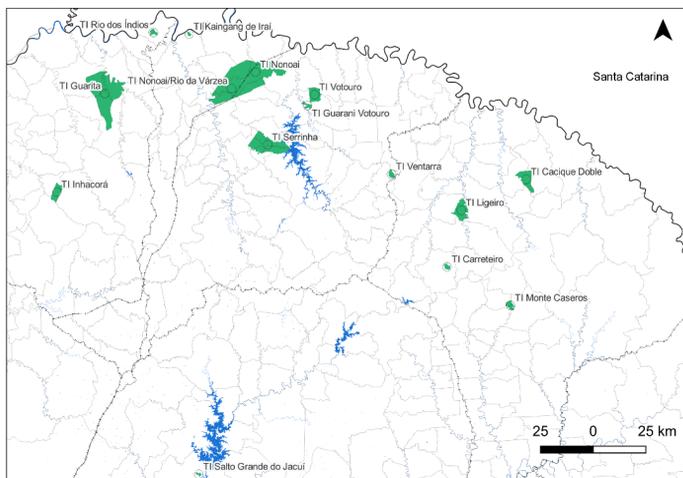
Os Kaingang começaram a ser aldeados em meados do século XIX, de modo que, no início do XX, já estavam quase todos em reservas, depois de habitarem por muitos anos as matas concentradas ao norte do Rio Grande do Sul, onde a ocupação e a apropriação da terra ocorreram de forma mais tardia. Após a chegada do homem branco, o território Kaingang foi reduzido através da criação de reservas indígenas. Esses locais também não foram respeitados, em função do constante aumento da população, vinda de outros lugares.

A reserva de Nonoai foi criada e demarcada em 1848, medindo aproximadamente 10 léguas, abrangendo a área de terras localizada entre os rios Passo Fundo, Uruguai, Rio da Várzea e o Lajeado Papudo (Sarandi). Na década de 1910, esse espaço foi dividido em dois, ficando Nonoai ao norte e, mais ao sul, a Serrinha, sendo que ambos já apresentavam territórios reduzidos em relação à demarcação original. Assim, a Serrinha foi demarcada em 1912 e ficou com 11.950 hectares, mas, em 1949, essa reserva indígena teve que ceder 6.624 hectares, para a criação de uma reserva florestal. Em 1962, a reserva indígena (e a florestal) foi totalmente ocupada, então seus habitantes fugiram para outras reservas (RELATÓRIO, 1971; NASCIMENTO, 2014). O mapa abaixo indica a localização dos toldos (denominação da época para as reservas) indígenas, criados no início do século XX.

Mapa 2 – Localização dos Toldos Indígenas



NORTE- RS



Sistema de Coordenadas: SIRGAS 2000/22UTM
 Base Cartográfica: IBGE 2021
 Mapa temático criado por Helena Vogt, 2022

As pressões sobre os Kaingang surgiram com as primeiras expedições exploratórias e foram seguidas pelo aumento da colonização. Essas pressões provocaram a “perda de seus territórios tradicionais, o engajamento compulsório, em estado servil, nas atividades produtivas de fazendas ou vilas, a dispersão e a depopulação e, eventualmente, a extinção

integral de alguns grupos” (NETO, 1971, p. 381). Entretanto, mesmo submetidos a essas situações, eles se mantiveram como um grupo indígena, sem se deixar assimilar pela sociedade envolvente.

Tradicionalmente, os Kaingang do Rio Grande do Sul habitaram “uma área florestada do Rio Uruguai, tendo como limite extremo aproximado para oeste o Rio Piratini, para leste as nascentes do rio Uruguai (rio Pelotas) e para o sul a Bacio do Cai” (BECKER, 1995, p. 13-14), ou seja, aproximadamente toda a parte norte do estado. A chegada do europeu no continente acirrou ainda mais as lutas entre as tribos ou grupos internos, provocando várias migrações indígenas, dentre elas, de Kaingang. Alguns desses Kaingang se estabeleceram nas matas da encosta do nordeste (Alto Uruguai e Campos de Cima da Serra), isto é, a região da Serrinha, onde o processo de colonização, até então, ainda não havia chegado (BECKER, 1976, p. 47).

A ação de ocupação veio de encontro a essa estrutura e, mediante o uso da força, sujeitou o índio a ceder porções de seu território, gerando conflitos variados e intermináveis, provocando a reação dos Kaingang. Com efeito, objetivando proteger os colonizadores e amenizar essas situações, o governo interveio ao longo da década de 1840, demarcando terras para aldeamentos. Isso ocorreu devido à resistência indígena quanto à presença de não índio. Esse último grupo pressionava o governo mediante solicitações frequentes pela demarcação de terras para aldeamentos, uma vez que se sentiam *inseguros* com a resistência indígena. Assim, “estas medidas, dentre outras, visavam liberar terras para os não índios e a superação dos conflitos, pois estes se sentiam ameaçados face à defesa muitas vezes belicosas que os indígenas faziam de suas ocupações” (SIMONIAN, 1995, p. 21).

Em função do crescente número de não índios de origem portuguesa na região de Nonoai, os Kaingang sofreram processos sistemáticos de expropriação. No final do século XIX, a localidade começou a ser ocupada com maior intensidade pelas frentes pastoris e extrativistas, principalmente por fazendeiros que se apropriaram de grandes extensões de terras e agrícolas. Já no início do século XX, passou a ser ocupada pelos imigrantes/migrantes italianos e alemães. Como reação, os Kaingang de Nonoai e Serrinha se mobilizaram novamente com intermináveis lutas, agora em defesa do território mantido sob seu domínio, mas que ainda estava ameaçado.

Conforme já foi mencionado, na reserva da Serrinha, os Kaingang ficaram sem a posse, a propriedade e o domínio de 6.623 hectares, pois eles foram destinados para a criação de um parque florestal em 1949. Essas terras foram, logo em seguida, invadidas por posseiros, obtendo a legitimação do Estado. A área remanescente, pressionada pela elite política e econômica da região, foi igualmente expropriada em 1962, quando nela residiam 276 Kaingang, os quais se espalharam pela zona rural, trabalhando como agregados ou peões, em época de serviço, ou foram forçados a se retirarem para outras reservas, principalmente para Nonoai (BECKER, 1995). Esse processo foi fruto de momentos diferentes, mas interligados e consecutivos, ou seja, as frentes de ocupação, a pressão e os conflitos interétnicos e, finalmente, a apropriação total, obrigando os indígenas a sair e a ceder espaço para o colono. Conforme já referido, a reserva da Serrinha foi demarcada em 1912, com redução de sua área original, que compreendia a grande reserva de Nonoai.

As restrições principiaram com a ocupação branca, principalmente de grandes proprietários, especificamente da família Vergueiro, que tomou posse em meados do século XIX,

vendendo parte da propriedade no início do século seguinte, para companhias de colonização e particulares. Os posseiros se instalaram nessas propriedades, contando com a permissão ou a indiferença do governo estadual. Assim, até o final da década de 1940, grande parte da reserva indígena foi ocupada por posse ou arrendamento, seja de colonos migrantes (principalmente descendentes de italianos), seja de caboclos, fazendo os Kaingang perderem o controle do seu território.

A criação da reserva florestal, em 1949, por Walter Jobim, foi mais um passo no processo de apossamento do já reduzido território indígena (NASCIMENTO, 2014). A referida reserva florestal foi apropriada na sua totalidade pelos colonos, tanto antes, quanto após a criação dela. O mesmo ocorreu com a reserva indígena. Vários colonos ainda arrendaram terras dos indígenas na Serrinha e, depois, apossaram-se delas, aspirando se tornarem seus donos. Essas atitudes foram influenciadas não só pela estrutura agrária do país e do estado, marginalizadora dos posseiros e pequenos proprietários, mas também por uma concepção de que terra de índio é livre, de ninguém, improdutiva e, por conseguinte, passível de ocupação.

No Rio Grande do Sul, desde a proclamação da República, quando o governo do estado assumiu a *proteção* dos indígenas, a ampliação e a intensificação dessa ação protecionista foram responsáveis por expropriar os índios nestas regiões, sobretudo quando houve pressão para evitar conflitos em torno da terra e não dividir os grandes latifúndios subsistentes no estado. Tentando justificar a apropriação do território Kaingang, o governo estadual salientou que “a capacidade do poder executivo para constituição, no estado, de reservas florestais [...] é potencialmente diminuta” (In: ANAIS, 1949, p. 131). Por isso, decretou-se ser “de utilidade pública, para a formação de reservas, as cinco parcelas de matos que ainda

se acham sob o domínio do estado” (In: ANAIS, 1949, p. 131), demonstrando *irrefutável* interesse pela preservação da já *reduzida riqueza florestal*.

As decisões tomadas pelo poder público foram basicamente influenciadas pela expansão da fronteira agrícola, por pressão do poder regional e de grupos interessados em explorar as matas. Manipularam, de forma arbitrária, as informações, para resolver algumas possíveis tensões sociais de disputas por terra, sugerindo que, na região, quase não existiam indígenas, sendo que os poucos que ainda restavam poderiam ficar numa área menor, liberando o restante da área para os colonos. Além disso, as questões apontadas estão relacionadas à industrialização incipiente que modernizou a agricultura brasileira, mecanizando os campos e exigindo novas terras para sua expansão. Conseqüentemente, se apoderou dessas terras, expulsando os posseiros, pequenos proprietários e índios (mesmo aqueles com áreas já demarcadas pelo Estado).

Na Mensagem de 1949, enviada à Assembleia Legislativa, o governador Walter Jobim, quando expôs sobre o *loteamento de glebas*, enfatizou as constantes *vozes* do legislativo rio-grandense, que solicitavam desapropriações de terras particulares e distribuição dessas terras aos pequenos agricultores da região serrana (MENSAGEM, 1949). Imediatamente ponderou, condenando a desapropriação, porque, segundo ele, essa não foi a solução encontrada, mas com interferência amistosa, resolveu a questão, vendendo a terra *em prestações razoáveis*. A apropriação do território indígena, depois transformado em reserva florestal, ficou evidente, pois a área “está em sua quase totalidade ocupada pelos signatários” (In: ANAIS, 1951, p. 885), segundo constou no início do documento de 1951.

A partir do decreto de 1949, quando se criou as reservas florestais no estado, as áreas já estavam ocupadas. Houve re-

sistência diante das manifestações de intenção de desocupação. Os guardas florestais que foram designados para essa tarefa receberam acusações de praticarem atos violentos, tanto de moradores da área, quanto de políticos regionais e estaduais. O guarda da reserva florestal da Serrinha, Felisbino Nunes Machado, afirmou não ter havido “despejo de ocupantes de áreas da reserva florestal em apreço, nem usado qualquer meio violento para [...] serem evitados a entrada de novos intrusos e o abate de árvores” (CORRESPONDÊNCIA, 1952).

Em vista disso, ao ser criada a reserva florestal em territórios dos Kaingang, elaborou-se mais um mecanismo de dominação, expropriação e destruição desses indígenas, porque restringiu o meio de atuação, de vivência e de relações e práticas socioculturais por eles desempenhadas. No caso da Serrinha, a transformação de uma parte do território indígena em reserva florestal levou à extinção total do território dos Kaingang. Assim, mesmo com resistência, ocorreu a desterritorialização Kaingang, até porque o território é caracterizado

[...] enquanto espaço amplo, com determinadas características ecológicas, [...] tendo como referências básicas as matas, os córregos e as aldeias, em torno das quais emerge uma segunda dimensão de território, como algo específico e concreto [...], (a) busca da continuidade do bom modo-de-ser de seus antepassados (BRAND, 1997, p. 2).

Entretanto, os indígenas foram pressionados, mediante agressão, ocupação lenta de seu território, destruição das matas, influenciando num tipo específico de relações sociais, modificando-as de maneira econômica, política, social e cultural. Aos poucos, o território foi conquistado e controlado, passando, em seguida, a ser definitivamente ocupado pelos

conquistadores, o que resulta numa problemática envolvendo toda a região norte do estado, onde havia povos indígenas.

Nesse sentido, em 1949, após perderem 6.623 hectares para a criação de um parque florestal na Serrinha, os Kaingang tentaram sobreviver com o restante de seu território, mesmo enfrentando várias dificuldades e pressões, entre elas o contato intenso com a sociedade brasileira, a dominação do Estado, bem como da elite regional e/ou local. Em outras palavras, grandes e pequenos posseiros, proprietários, comerciantes, a maioria integrantes da camada política regional, que impuseram transformações ao modo de vida dos Kaingang. Além disso, muitas vezes os indígenas sofreram ataques violentos, tanto dos guardas do Estado, como dos moradores da região.

A conquista sobre os Kaingang provocou um impacto violento e produziu todo tipo de opressão, exploração e dominação, inclusive acirrando as disputas entre os indígenas. Esses fatos foram resultados da interferência e da agressão aos indígenas, realizada por não índios e, diretamente, pelo Estado, ao se apropriarem das suas terras e, conseqüentemente, limitaram seu espaço de relações sociais, nas ocasiões em que os indígenas conseguiram sobreviver. Às vezes incidiram conflitos porque indígenas de um lugar foram transferidos pelo Estado para junto de outro grupo, restringindo-os em pequenas áreas. Dessa forma, foi produzido um processo com base na violência e que vitimou centenas de Kaingang, inclusive massacres feitos por não indígenas, como o caso de assassinato de vários Kaingang da Serrinha (SIMONIAN, 1994).

As áreas indígenas foram ocupadas, as matas destruídas, as árvores derrubadas e, sem demora, retiradas pelos *civilizados*, sendo que esta dinâmica da espoliação gradual dos indígenas teve sua representação na Serrinha. O Estado autorizou e mandou colonizar mais de 6.000 hectares da

terra dos índios, transformada em reserva florestal, contribuindo assim para extinção da Serrinha, denominando essa colonização, ironicamente, com o nome Seção Rondon. A população Kaingang na Serrinha totalizou 320 indivíduos e, além disso, provavelmente muitos não foram contabilizados em função de seu nomadismo. Nesse sentido, demonstrou-se a ocupação da área, contrariando a ideia de um *vazio demográfico* que servia somente para os interesses da elite local e dos colonos, os quais ocuparam o território dos Kaingang, como queriam alguns parlamentares, sendo que o governo legalizou essas posses.

Inicialmente, os agricultores se apresentaram enquanto arrendatários da área indígena da Serrinha, ponderando que estavam pagando o arrendamento e fazendo o solo produzir. Com isso, tentaram demonstrar uma ocupação produtiva e o prejuízo econômico, social e humano ocasionado caso fosse efetivada a sua retirada do local.

5 - O despejo de toda esta população representa não só uma queda na arrecadação estadual, federal e municipal, mas, também, o que é mais sério, constituirá um grave problema social, por quanto nem o estado e nem a União possuem meios necessários para localizar todas as quatrocentas famílias, especialmente, quando se dá um prazo curto para desocuparem a referida área;

6 - Que, embora a referida circular constitua uma medida legal, é necessário que as autoridades constituídas levem em consideração o aspecto do fato existente, quer sob o ponto de vista social, quer sob o ponto de vista econômico e humano, que atingirá, fatalmente a maioria esmagadora dos habitantes do toldo da Serrinha;

7 - Que toda área está cultivada e constitui um verdadeiro minifúndio (apud BRESOLIN. In: ANAIS, 19/05/61, p. 204).

Novamente, os arrendatários voltaram a insistir na ocupação produtiva da área e aludiram a uma possível perda econômica causada por uma injustiça social ao deixar “muita terra para pouco índio”. De um modo geral, buscaram provar a ocupação da Serrinha, salientando os benefícios da ocupação e a necessidade de continuar no local, mesmo porque existiam moradores que apresentavam mais de trinta anos de arrendamento, sendo que a maioria possuía dez anos, implicando em maior produção. Dessa forma, tentaram mostrar que se a terra ficasse com os indígenas, haveria perdas, por isso, era necessário dividir e legitimar as posses. Essa visão parcial também ignorou os direitos dos Kaingang, pois os apresentou em número reduzido, bem menor do que o número realmente existente. Além disso, os indígenas foram apresentados como um empecilho ao desenvolvimento regional.

Portanto, a área da reserva indígena foi constantemente ocupada por não indígenas, como se verificou anteriormente e como apresentaram os próprios intrusos. Inicialmente se tornaram posseiros, cultivando produtos agrícolas, entretanto quando Secretaria de Agricultura manifestou interesse em suspender o arrendamento, os colonos reagiram, argumentando que residiam há muitos anos na área, sempre pagando o arrendamento. Diante dessa situação, o despejo representaria um grave problema social, visto que a maioria era minifundiária e não tinha para onde ir. Então sugeriram a venda de parte da área para eles como solução, pois os indígenas estavam em menor número (MACHADO, et. al., 2018).

A partir de 1958, a solução encontrada para acabar com as invasões da reserva florestal, criada em território que

pertencia aos Kaingang da Serrinha, foi regularizar as posses, concedendo a propriedade aos posseiros, retirando os poucos indígenas ali estabelecidos. Além da reserva florestal, a área do toldo Serrinha que sobrou da expropriação de 1949 também foi invadida e, em meados dos anos 1950, já estava quase toda ocupada por não índios. O censo da população invasora realizado pelo governo estadual, em 1955, acusou um total de 227 famílias de *intrusos*, com aproximadamente 1.235 indivíduos. Por sua vez, a população indígena, no mesmo período, tinha um número relativamente baixo em comparação com os colonos, somando 217 indivíduos, distribuídos em 48 famílias. Em 1962, foi fixada uma área máxima de 20 hectares por família indígena, estabelecendo a progressiva redução de seu território (ARESÍ, 2008; REPRESENTANTES, 1996).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: RESISTÊNCIA INDÍGENA E REAFIRMAÇÃO ÉTNICA

Os indígenas Kaingang da Serrinha não foram unicamente vítimas e agentes passivos no processo histórico, pois reagiram constantemente e de formas variadas à ocupação de seus territórios. A reação inicial dos índios foi agirem no sentido de buscar meios para evitar o contato, entretanto, logo em seguida, isso se tornou impossível, então se defenderam e ofereceram oposição diante da tentativa de colocá-los em reservas para, assim, ocupar seu território. Além disso, também se opuseram quando suas reservas foram reduzidas e/ou extintas, como foi o caso da Serrinha, estabelecendo conflitos e novas relações sociais.

Os conflitos agrários, de forma geral, foram constantes no Brasil, envolvendo vários grupos sociais, entre eles os

indígenas, os quais procuraram manter ou recuperar os seus territórios ocupados. No Rio Grande do Sul, quando os Kaingang fizeram isso, demonstraram conhecimento de sua história, de seu espaço geográfico e das leis. Sendo assim, sua luta em defesa da terra se caracterizou como um elemento marcante, pois tiveram que fazer face à violência do Estado e de não índios, respondendo ao processo de conquista imposto, conseguindo manter reduzidas parcelas de terra (ALMEIDA, 2016; GASPAROTTO, 2021; MACHADO, et al., 2018; OLIVEIRA, 1998).

As décadas de 1940, 1950 e 1960 caracterizam um período de grande desenvolvimento e expansão do capitalismo, gerando muitos conflitos agrários. Em vista disso, “a manutenção das contradições básicas decorrentes do processo de expropriação imposto sobre os indígenas e os pequenos posseiros engendrou a eclosão de conflitos diretos entre os integrantes destas categorias sociais” (SIMONIAN, 1981, p. 203). Os Kaingang da Serrinha tiveram forças para enfrentar esse avanço por um tempo, contudo a pressão aumentou e foram obrigados a deixar o local, indo para Nonoai ou outras reservas da região, como denunciaram os representantes das Famílias Kaingang banidas da Serrinha:

E assim tudo acabou no ano de 1963. Nossas últimas famílias foram expulsas e o governo deu os 1060 hectares que sobraram para os colonos. Nossa gente ficou tudo espalhada noutras áreas indígenas, em Nonoai, em Votouro, em Rio da Várzea. Muitas famílias foram morar nas vilas das cidades, em Sarandi e até em Porto Alegre. Algumas famílias ficaram trabalhando como agregados e diaristas para os próprios colonos invasores das nossas terras. Ainda tem alguns trabalhando assim na Serrinha. Mas a gente nunca esqueceu. Nem desistimos de recuperar

a Serrinha de volta. Nós sabemos que a terra é do índio. Sempre foi do índio (REPRESENTANTES, 1996, p. 14).

Conforme mencionado pelos Representantes (1996, p. 14), “tudo acabou no ano de 1963”, pois toda a área foi ocupada e dividida entre os colonos, sendo que os indígenas foram enviados para outras reservas. Esses acontecimentos que culminaram com a apropriação da Serrinha foram mediados pelo Estado com políticas públicas que aceleraram esse processo. As demarcações de terras indígenas estão e sempre estiveram relacionadas a um quadro “relativo de forças e pressões adversas, contrabalançadas por reconhecimento de direitos e suportes políticos [...], modificando-se segundo os contextos históricos e as conjunturas políticas locais, variando inclusive [...] de acordo com os diferentes projetos étnicos ali desenvolvidos” (OLIVEIRA, 1998, p. 9). Assim ocorreu com os Kaingang da Serrinha, preteridos, em relação aos caboclos e colonos migrantes, nas políticas públicas dos governos.

A legislação não trouxe preocupação com o “território ocupado por povos indígenas enquanto específico, materialização dos limites simbólicos de uma dada cultura, ou de fixação imemorial numa porção determinada e apreensível por um exame de *marcas de ocupação*” (LIMA. In: OLIVEIRA, 1998, p. 178). A política estatal tinha a preocupação de transformar os indígenas em trabalhadores nacionais, no entanto

[...] o destino dos povos e culturas indígenas, tal como o de qualquer outro grupo étnico ou nação, não está escrito previamente em lugar algum. A sua feição primitiva, a sua vulnerabilidade e a presumida tendência à extinção não foram jamais componentes naturais de sua existência, mas sim o resultado da compulsão das elites coloniais em

instituir a homogeneidade, tentando abolir a ferro e fogo as diferenças culturais, religiosas e políticas (OLIVEIRA, 1998, p. 7-8).

Os territórios indígenas geralmente foram vistos pelo Estado e pela sociedade nacional como terras devolutas, portanto, pertencentes à União ou aos estados. (LIMA. In: OLIVEIRA, 1998, p. 185). O processo de ocupação do território Kaingang por não indígenas se configurou, em escala local, do mesmo modo que a construção da formação territorial nacional com um amplo mercado de terras, com sua comercialização para camponeses que se tornaram pequenos proprietários. Entretanto, a partir do final dos anos 1980, surgiram inúmeros movimentos de luta para a retomada das áreas tradicionais dos grupos indígenas, resultando em conflitos, os quais se mantêm até a atualidade.

Como resultado dessas mobilizações, os Kaingang da Serrinha retomaram seu território a partir de 1996, o qual estava completamente desconfigurado do que era nos anos 1960, onde a floresta foi derrubada e a terra transformada em lavoura. Por isso, “a mudança social deve ser vista como um movimento de territorialização-desterritorialização-re-territorialização” (HAESBAERT, 1997, p. 93). Entretanto, essa reflexão merece um estudo à parte, o que não é o foco do presente texto. Mesmo assim, cabe salientar que a “des-territorialização é o movimento pelo qual o território é abandonado e a re-territorialização é o movimento no qual o território é construído” (ARESI, 2008, p. 91), a partir da cultura do grupo social, processo que os indígenas sofreram.

Os kaingang começaram uma re-territorialização, formando novos territórios pela reapropriação do espaço. Nesse sentido, “o território deve ser visto na perspectiva [...] de uma

apropriação que incorpora uma dimensão simbólica, identitária e, porque não dizer, dependendo do grupo ou classe social a que estivermos nos referindo, afetiva” (HAESBAERT, 1997, p.41). Os indígenas se preocuparam em garantir e reproduzir sua sobrevivência simbólica, identitária, afetiva e física. Ou seja, um lugar que possibilite o “sustento do grupo, além de reunir as condições que possibilitem a continuação e reprodução física do grupo como tal, através da agricultura, a criação de animais, da pesca, da caça, da coleta de vegetais, entre outras coisas” (ARESI, 2008, p. 88). Isso implica, por exemplo, na divisão da área em partes de lavoura e outras para preservação e ao plantio de árvores nativas. Enfim, são elementos que devem ser abordados de forma apropriado, por novas estudos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, SAMARA PERES DORNELLES. **A construção política do indígena como sujeito político**: a luta dos Kaingang por terra e por reconhecimento em Faxinalzinho, RS. Santa Maria: UFSM, 2016. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais).
- ANAIIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre. 22 de abril de 1949. **AHRGS e SC/ALRGS.**
- ANAIIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre. 27 de abril de 1951. **AHRGS e SC/ALRGS.**
- ANAIIS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Porto Alegre. 19 de maio de 1961. **AHRGS e SC/ALRGS.**

- ARESI, CLÁUDIA. **Transformações culturais e território: O Kaingang da Reserva Indígena de Serrinha – rs. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Geografia - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008 (Dissertação de Mestrado).**
- BECKER, ÍTALA IRENE BASILE. **O índio Kaingáng e a colonização alemã/** Separata de Anais do 2º Simpósio de História da Imigração e Colonização Alemã no Rio Grande do Sul, São Leopoldo: Instituto Anchieta de Pesquisa, 1976, p. 45-69.
- BECKER, ÍTALA IRENE BASILE. **O Índio Kaingáng no Rio Grande do Sul.** São Leopoldo: Unisinos, 1995.
- BRAND, ANTONIO. **O impacto da perda da terra sobre a tradição Kaiowá/Guaraní: os difíceis caminhos da palavra.** Porto Alegre: PUCRS (Tese de Doutorado), 1997.
- CORRESPONDÊNCIA DO DIRETOR ARCHIMÍNIO A. Teixeira, expedida para o Diretor Geral da Diretoria de Terras e Colonização. 7 de janeiro de 1952. **AHRGS/Secretaria da Agricultura.**
- CORSETTI, BERENICE. **Controle e ufanismo - a escola pública no Rio Grande do Sul (1989/1930).** Santa Maria: UFSM, 1998 (Tese de Doutorado).
- FARINATTI, LUÍS AUGUSTO EBLING. **Sobre as cinzas da mata virgem: lavradores nacionais na Província do Rio Grande do Sul (Santa Maria, 1845-1880).** Porto Alegre: PUCRS, 1999 (Dissertação de Mestrado).
- GASPAROTTO, ALESSANDRA; TELÓ, Fabrício. **Histórias de lutas pela terra no Brasil (1960-1980).** São Leopoldo, Oikos, 2021.
- GREGORY, VALDIR. **Capitalismo, latifúndio, migrações: a colonização do período republicano no Rio Grande do**

- Sul - zona norte e região do Grande Santa Rosa. Porto Alegre: PUCRS, 1988 (Dissertação de mestrado).
- HAESBAERT, ROGÉRIO. **Des-territorialização e Identidade: a rede “gaúcha” no nordeste.** Niterói: EDUFF, 1997.
- .rs: Latifúndio e Identidade Regional. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.
- LARAIA, ROQUE DE BARROS. Integração e utopia. **Revista de Cultura Vozes**, Petrópolis. v. LXX, n. 3, Ano 70, 1976.
- MACHADO, IRONITA A. Policarpo; RENK, Arlene; NODARI, Eunice S.; TEDESCO, João C.; KLUG, João; GERHARDT, Marcos; NEUMANN, Rosane M.; WINCKLER, Silvana. **Indígenas, quilombolas e agricultores: história e conflitos agrários no sul do Brasil.** Passo Fundo: Ed. Universidade de Passo Fundo, 2018.
- MENSAGEM apresentada à Assembleia Legislativa, por Walter Jobim, governador do estado do Rio Grande do Sul (impresso). 21 de abril de 1949. **AHRGS/Documentação dos Governantes.**
- NASCIMENTO. JOSÉ ANTONIO MORAES DO. “Muita terra para pouco índio”: ocupação e apropriação dos territórios Kaingang da Serrinha/rs. São Leopoldo, Oikos, 2014.
- NETO, CARLOS ARAUJO MOREIRA. Alguns dados para a história recente dos índios Kaingang. In: **La situación del indijena en América del Sur.** Tierra Nueva: Montevideo, 1971.
- OLIVEIRA, JOÃO PACHECO (org.). **Indigenismo e territorialização.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 1998.
- OLIVEIRA, ROBERTO CARDOSO DE. **A sociologia do Brasil indígena.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro; São Paulo: EDUSP, 1972.
- RELATÓRIO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. Assembleia Legislativa do estado do Rio Grande do Sul. Porto

Alegre, 1968. **Protocolo Geral da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.**

RELATÓRIO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: **Diário do Congresso Nacional**, seção I, Supl. n.º 15, Brasília: 28 de abril de 1971. Depoimentos. Moysés Westphalen. p. 50-54. **MADP.**

REPRESENTANTES das Famílias Kaingang banidas da Serrinha. **Queremos voltar para a nossa terra da Serrinha.** Setembro de 1996.

ROCHE, JEAN. **A colonização Alemã e o Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Globo, 1969.

SANTOS, SILVIO COELHO dos et al. **Sociedades indígenas e o direito: uma questão de direitos humanos.** Florianópolis: Ed. da UFSC/CNPq, 1985.

SIMONIAN, LIGIA TEREZINHA LOPES. **Ocupação, expropriação e direitos territoriais dos Kaingang e Guarani de Nonoai, rs.** Belém. Laudo Antropológico-Fundiário, solicitado pela Procuradoria Geral da República no estado do Rio Grande do Sul, pela Comissão de Assuntos Indígenas, das Minorias Étnicas e de Defesa do Consumidor da PGR e, pela Diretoria Fundiária/Departamento de Identificação de Terras Indígenas da FUNAI. Outubro de 1995.

SIMONIAN, LÍGIA TEREZINHA LOPES. **Terra de posseiros: um estudo sobre as políticas de terras indígenas.** Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social - Museu Nacional - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1981 (Dissertação de Mestrado).

SIMONIAN, LIGIA TEREZINHA LOPES. **Violência entre Kaingang no RGS: assassinato, esquartejamento e antropofagia.** Brasília. Laudo Antropológico referente ao Processo Juri N.º 737 - 106/79 da Comarca de Seberi, rs. Maio de 1994.

- SPONCHIADO, BRENO. **O positivismo e a colonização do norte do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: PUCRS, 2000. Dissertação (Mestrado em História).
- TEDESCO, JOÃO CARLOS. **Conflitos agrários no Norte do Rio Grande do Sul: indígenas e agricultores**. Porto Alegre: Letra & Vida; Passo Fundo: IMED, 2014.
- WEIMER, GUNTER (org.). **Urbanismo no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS/Prefeitura Municipal, 1992.

XI. CIRCUITOS CORTOS ALIMENTARIOS EN TERRITORIO RIONEGRINO

MARÍA D. HENRÍQUEZ ACOSTA⁵⁹

EVELYN D.V. COLINO⁶⁰

1. INTRODUCCIÓN

La creciente problemática del acceso a los alimentos por parte de amplios sectores de la población en Argentina evidencia al menos un desacople entre el sistema agroalimentario basado en las commodities exportables y la producción de alimentos para consumo interno. Por un lado, los pequeños productores de la agricultura familiar (AF) quedan generalmente sometidos a las lógicas de los mercados dominantes, muchas veces excluyentes, con dificultades para acceder a circuitos exportables y a mercados urbanos concentrados. En el otro extremo de la cadena, los consumidores urbanos se hallan sometidos a una creciente concentración del mercado y dificultad para acceder a producción regional a través de circuitos cortos.

En el caso particular de la provincia de Río Negro, ubicada al norte de la región Patagonia, el abastecimiento de alimentos de calidad, saludables y a precios accesibles es una problemática de larga data. Procesos globales como la concentración de la producción y distribución de alimentos

59. <https://orcid.org/0009-0001-3849-7978>

60. <https://orcid.org/0000-0001-6098-1240>

en gran escala, de valorización continua de la tierra y de urbanización creciente, así como la distancia de los grandes centros urbanos proveedores de insumos y alimentos, las rigurosidades climáticas que limitan la producción regional, y más específicamente, la crisis de la producción frutihortícola en el Alto Valle, Valle Medio e Inferior de Río Negro y el avance de la actividad hidrocarburífera en la cuenca neuquina, juegan un rol complejo, incierto y dinámico.

Esto impacta en la seguridad alimentaria en la región, la solidez del sistema agroalimentario regional y su capacidad de resiliencia, que según FAO (2019), en su plan de acción mundial “El decenio para la agricultura familiar 2019-2028”, considera pilares del desarrollo sustentable “inclusivo, colaborativo y coherente”. La crisis desatada por la pandemia del virus COVID-19 potenció la problemática al dificultar la conectividad y abastecimiento de regiones periféricas durante los periodos de confinamiento.

Sin embargo, a lo largo del extenso territorio rionegrino, y nor-patagónico en general, existen numerosas experiencias de organizaciones de productores y de consumidores insertos en circuitos cortos de abastecimiento de alimentos. Estas experiencias intentan minimizar la cantidad de intermediarios en la cadena, buscando un vínculo más directo entre unos y otros, mejores precios, productos más frescos y con menos aditivos, y mejores condiciones de trabajo, producción e ingresos para la AF. Estas estrategias colectivas presentan capacidades para incluir, reactivar y potenciar a pequeños agricultores familiares, elaboradores de alimentos de micro-escala, proveedores de servicios y otras economías vulnerables; con el potencial de convertirse en estrategias de desarrollo territorial.

Hablar del desarrollo de un territorio implica asumir el desarrollo como un proceso de construcción compleja, donde

la movilización de recursos y la participación de los actores territoriales están sujetas a estructuras históricas y lógicas de poder que condicionan y moldean los modos de actuar, de insertarse y de construir sus propias dinámicas de evolución. Siguiendo esta perspectiva, algunas de las preguntas que guían esta investigación son: ¿De qué manera y por qué los circuitos cortos alimentarios han adquirido una relevancia creciente a nivel mundial, nacional y en particular, en Río Negro? ¿Qué experiencias existen y qué características específicas han desarrollado en la región? ¿Qué impactos generan en el territorio y qué capacidades se ponen en juego en sus propias prácticas organizativas? ¿Constituyen estos circuitos y sus redes de vinculación estrategias de desarrollo territorial?

El capítulo analiza, en el contexto global, la experiencia rionegrina en el abastecimiento de alimentos vinculada a la Economía Social Popular y Solidaria (ESPyS) como estrategias de desarrollo territorial. En el apartado 2 se indaga acerca de los circuitos tradicionales y los circuitos cortos de abastecimiento alimentario de la ESPyS que disputan espacios en el sistema hegemónico agroalimentario. En el tercero dialogan dos enfoques, el de la ESPyS y el del desarrollo territorial, buscando puntos en común que permitan entender las experiencias y cómo potenciarlas. En el cuarto apartado se analiza el abastecimiento de alimentos en Río Negro y los circuitos cortos que se han desarrollado en los últimos 10 años. Por último y a modo de conclusiones, se discute el rol de estos circuitos bajo el prisma de los enfoques del desarrollo territorial y la ESPyS.

2. DE LOS CIRCUITOS CORTOS ALIMENTARIOS

Para la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2019), así como para la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013), los Circuitos Cortos (CC) son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o procesados donde la distancia entre productores y consumidores es minimizada, y donde el territorio donde se insertan juega un rol importante. El auge de los CC como forma de comercio se debe fundamentalmente a una creciente demanda por parte de los consumidores, quienes buscan productos locales, auténticos, sanos y de temporada. Los productores, en tanto, buscan capturar un mayor valor en la producción, realizar un ahorro en otros segmentos de la cadena (transporte, embalaje, otros) y crear valor a partir de activos inmateriales (marcas, anclaje territorial, autenticidad, lazo social). El comprador es el consumidor final y el producto entregado es diferenciado, en la medida en que se lo identifica con la producción familiar y/o local.

Los circuitos cortos de abastecimiento de alimentos se han revalorizado en los últimos años como estrategias para una relación de intercambio más equilibrada entre pequeños productores y los demás actores del mercado (Saravia Ramos, 2020; Sevilla, 2012). Diversos estudios describen trayectorias empíricas tanto en Europa como en Latinoamérica, clasificándolos según la cantidad de intermediarios y la cercanía. El Observatorio Europeo LEADER (2000) clasifica las experiencias como: venta directa en la explotación; venta directa en ferias locales; venta en tiendas y supermercados locales; reparto a domicilio; venta anticipada; venta por correspondencia o comercio electrónico; consumo directo en la explotación

(agroturismo); venta directa a programas institucionales del sector público; ventas en mercado internacional. Saravia Ramos (2020), por su parte, categoriza los circuitos cortos en ferias, plataformas digitales, cooperativas de consumo y tiendas especializadas, avanzando también en una tipología de consumidores. Rodríguez Vielka (2017) los analiza en Panamá con una taxonomía similar y la CEPAL (2013) ha estudiado las ferias libres de productores familiares en Chile, las cadenas agroalimentarias gastronómicas inclusivas en Perú y los circuitos cortos en compras públicas para alimentación escolar en Brasil y Perú.

Estos estudios recibieron diversas críticas. Algunas se centran en mostrar la amplitud de las conceptualizaciones, las cuales terminan incluyendo a los circuitos construidos en torno a las estrategias de las grandes empresas (Sevilla, 2012). Otras, en lo limitado del cuestionamiento a las relaciones de poder dentro del sistema agroalimentario (Cuéllar et al., 2013), poniendo el eje de estudio en el consumidor y/o productor tratado individualmente.

Diversos autores comenzaron a diferenciar algunos circuitos de aquellos más convencionales, señalando que, en muchas experiencias, el acortamiento de la cadena no se produce sólo en términos físicos, sino también y más importante, en términos organizativos y culturales. El concepto europeo “Alternative Food Networks” (Redes Alimentarias Alternativas) es quizás uno de los más difundidos (Renting et al., 2003). Refiere a una reconfiguración de los vínculos entre productores y consumidores, donde la proximidad cultural es un elemento prioritario que los diferencia de los establecidos bajo el régimen alimentario globalizado (Fonte & Cucco, 2017; Ruiz Osoro, 2013). Para Deverre y Lamine (2010), estos circuitos integran un tipo de sistema agroali-

mentario alternativo donde se agrupan diferentes formas de distribución alimentaria.

Otros autores los analizan en términos de circuitos de oposición o como respuesta a un modelo agroalimentario excluyente. En estos estudios aparecen conceptos como soberanía alimentaria y economía social (solidaria, popular) (Calisto Friant, 2016; Pastore, 2020; Mauricio, 2016). En Argentina, Chiroque Solano y Miño (2019) encuentran, desde esta perspectiva, 3 tipos de mercados: mercados institucionales, mercados territoriales y mercados de trabajadores organizados. Jurado (2021), por su parte, aborda el trabajo de producción y distribución de alimentos de la Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra y la organización mendocina El Arca, centrando su análisis en la intersección entre economía popular y solidaria y los estudios críticos sobre alimentación.

También existen estudios empíricos de circuitos cortos desde otras perspectivas. La agroecología y la cuestión nutricional aparecen como herramientas potentes vinculadas directamente a ciertos circuitos que proponen miradas contrahegemónicas e impulsan la revinculación con la cultura culinaria de las comunidades y la mejora nutricional (Saravia Ramos, 2020; Martínez et al., 2020). Los movimientos mundiales *slow food* y *Farm-to-table* responden a un nuevo paradigma de alimentación en el que, entre otros elementos, se vincula comida de calidad con el desarrollo territorial de una región (Guirado et al., 2017).

Se han analizado, además, experiencias donde el Estado ha avanzado en normativas tendientes a una mirada integral del territorio. Entre ellas pueden citarse las experiencias de la Ley de Mercados Asociativos de Río Negro (Landriscini 2017) o del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche (Henríquez Acosta, 2019). Muchas de estas

experiencias se sostienen sobre la base del asociativismo, autogestión y cooperación, lo cual ha permitido la inserción de actores débiles de la matriz productiva en el mercado.

3. UN DIÁLOGO DE ENFOQUES CONCEPTUALES: LA ESPyS Y EL DESARROLLO TERRITORIAL

Algunos de estos circuitos cortos perciben sus acciones en el marco de la ESPyS, donde el componente asociativo y la búsqueda de bienestar de sus integrantes y comunidad son transversales a las actividades que realizan, y es precisamente el prisma desde donde se los analiza en este capítulo.

El mundo de la ESPyS comprende la diversidad de estrategias, prácticas y formas de adaptación de la población para garantizar la supervivencia y reproducción ampliada de sus hogares. En Latinoamérica surgen como respuesta al neoliberalismo, a la exclusión provocada por las crisis en el mundo del trabajo, la exclusión del mercado y de las políticas estatales. Estas respuestas imprimieron a la ESPyS una dimensión transformadora, con un fuerte arraigo al territorio a partir de redes basadas en vínculos de reciprocidad, confianza y cooperación. Son iniciativas que buscan una mejor calidad de vida, que abren nuevos interrogantes e impulsan otra forma de producción, distribución y consumo que devuelve al mercado su función social.

Estas experiencias se sumaron a las tradicionales organizaciones de la economía social, oficiando de anclaje para una importante renovación y construcción conceptual propia en Latinoamérica; basadas en un camino de prácticas transformadoras y en fundamentos epistemológicos y políticos que implicaran “otra economía” más ética y solidaria. Algunos de

los autores de referencia son Coraggio (2002), Pastore (2006) y Hintze (2014) en Argentina, Singer (2007) y Melo Lisboa (2007) en Brasil, Max Neff (2013) y Razeto Migliaro (2007) en Chile; García Linera (2004) en Bolivia, como tantos otros.

Las experiencias de la ESPyS son intrínsecamente territoriales y producen territorio a partir de sus relaciones y de su entramado social. Generan y acumulan un capital social (Bourdieu, 1986) capaz de convertirse en alternativas de trabajo sostenibles y equitativas, movilizandolos recursos y capacidades; en definitiva, de propiciar un crecimiento y desarrollo económico con equidad. Desde esta óptica, Caracciolo (2013) enfatiza en el concepto de trama de valor o trama social como una herramienta analítico-metodológica para comprender la base territorial de la ESPyS. La autora define las tramas de valor como,

el resultado de un esfuerzo inmenso y sostenido en el tiempo, de las organizaciones sociales y principalmente del Estado a nivel nacional, para movilizar su capital social y político hacia la construcción de dispositivos institucionales en los que la producción, el consumo y el comercio que los une se organicen en función de los parámetros de la ESS. Y estos son, ni más ni menos, que generar y ampliar en forma sostenida el valor agregado en condiciones de equidad, justicia y sostenibilidad (Caracciolo, 2013; p.49).

El impacto en el territorio en términos de mayor capital social, o mayor trama de valor, implica sinergia entre actores de la ESPyS, cada uno con sus capitales económico, cultural, social, simbólico ambiental y político; junto a otros actores institucionales -públicos y privados- del territorio dispuestos a

apoyarlos. La promoción del capital social apunta a construir un “entramado social” que haga más sostenibles y equitativas las alternativas de generación de trabajo e ingresos en un territorio determinado, y, en definitiva, las oportunidades de desarrollo de los territorios.

El concepto de desarrollo ha virado de manera crítica en América Latina, desde los primeros debates académicos y políticos de los 90 que cuestionaban el limitado grado de éxito de las recetas hegemónicas de progreso del periodo de posguerra. El pensamiento crítico latinoamericano y caribeño ha ido confluyendo hacia una concepción del desarrollo como un proceso de construcción y acumulación de capacidades con el propósito de mejorar el bienestar de una comunidad de forma colectiva y continuada. Esta tradición de pensamiento crítico, situado en lo local y/o regional cuestiona, desde una lectura política, la aceptación pasiva de las ideas de progreso y posiciona la centralidad de la participación y el diálogo entre los agentes territoriales (Arocena, 1995; Boisier, 2004; Alburquerque, 1999; Vázquez Barquero, 2007; Costamagna y Larrea, 2017; Costamagna y Perez Rozzi, 2015).

Según este enfoque integrado del desarrollo territorial, el desarrollo es un proceso de construcción social complejo, en el marco de territorios complejos, heterogéneos y condicionados por relaciones de poder inherentes a cada sociedad, históricas y actuales (Madoery, 2016). En este sentido, resulta fundamental comprender el proceso de movilización y participación de los actores (públicos y privados), así como las estrategias que guían tanto el comportamiento individual como colectivo.

Desde este diálogo conceptual se aborda el análisis de los circuitos rionegrinos de producción, distribución y consumo de alimentos vinculados a la ESPyS en el marco del desarrollo

territorial, partiendo de asumir al abastecimiento alimentario como una red compleja de múltiples actores que ejercen una función social.

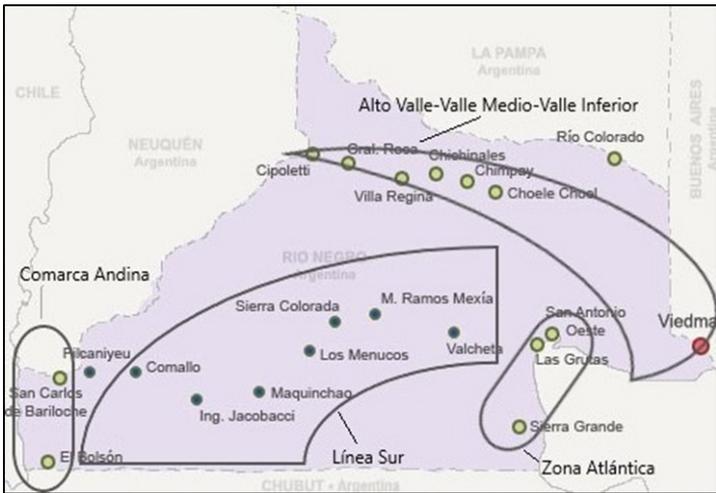
4. ANÁLISIS DEL CASO PATAGÓNICO: CARACTERIZACIÓN DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.

La provincia de Río Negro se ubica en el centro-norte de la región patagónica. Tiene una superficie de 203.000 km², una población total de 638.645 habitantes (Censo 2010), configurándose como uno de los territorios con menor densidad poblacional del país (3,1 hab./km²).

Los principales complejos productivos que dinamizan la economía provincial y explican su Producto Bruto Geográfico son los vinculados a la fruticultura, el turismo, la explotación de hidrocarburos, minería, pesca y ganadería. Río Negro cuenta con cuatro zonas productivas delimitadas territorialmente con características bien distintivas (Figura 1). En la Línea Sur de la provincia predomina la producción extensiva de ovejas y cabras (lana mohair), realizada principalmente por pequeños productores. En la Zona Andina, donde se asientan las ciudades de San Carlos de Bariloche y El Bolsón a los pies de la Cordillera de Los Andes, la actividad central es el turismo. Aunque también destacan el cultivo de lúpulo y frutas finas en la zona de El Bolsón, y en Bariloche las industrias de base tecnológica y diversas instituciones científico-tecnológicas de relevancia nacional. Las actividades de mayor peso en la región Atlántica son la administración pública en Viedma (capital provincial), el turismo de mar en Las Grutas (principal balneario), la pesca en San Antonio Oeste y extracción de hierro en la zona de Sierra Grande.

Por último, en los Valles Interfluviales, entre los ríos Negro y Colorado, sobresalen las actividades relacionadas a la fruticultura, siendo la de mayor peso el cultivo de fruta de pepita y aquellas vinculadas al procesamiento y prestación de servicios conexos. Esta economía regional convierte a la provincia en la primera productora del país de manzanas y peras destinada al consumo interno, al mercado externo y a la industria (principalmente jugo concentrado). En menor medida, también se distingue la producción de frutas de carozo, vid, frutos secos, apícola y hortícola. En esta última se observa un esquema de producción especializado en cebolla para exportación, zapallo y tomate para industria, donde prevalece una modalidad de producción más diversificada en pequeñas explotaciones. En el noroeste, sobre la cuenca neuquina, la protagonista es la actividad hidrocarburífera, incrementada en los últimos años por la explotación de gas de reservorios no convencionales.

Figura 1: Mapa de la Provincia de Río Negro y sus regiones





Fuente: Elaboración propia

Por su ubicación geográfica, Río Negro se encuentra alejada de los grandes centros urbanos proveedores de insumos y alimentos lo que impacta en los precios, dado los altos costos de logística y transporte. La región nor-patagónica se abastece principalmente de Buenos Aires y en el caso de alimentos frescos, como verdura, fruta y hortalizas, del mercado concentrador de Neuquén y Mendoza. También se abastece, en menor medida, de la producción regional que no ingresa a los circuitos exportables o de mercado interno tradicional.

Los pequeños productores de la región presentan limitaciones estructurales. Dificultades en el acceso y tenencia de la tierra, tanto por los procesos de urbanización creciente como por los de valorización continua de la tierra; dificult-

tades asociadas a la estructura agraria en general; creciente concentración en la cadena y dificultades de inserción a los mercados tradicionales; las rigurosidades climáticas y los altos costos de transporte hacia los lugares de consumo, afectando incluso la calidad de los alimentos frescos. Estos son algunos de los fenómenos que atentan contra la sostenibilidad de los pequeños productores frutihortícolas, ganaderos, apícolas y piscícolas de la región.

Figura 2: Agricultura familiar en Río Negro



Fuente: Elaboración propia

4. 1. Algunas experiencias de circuitos cortos alimentarios en Río Negro

En este contexto y a pesar de las dificultades, en los últimos años emergieron en la región diversas experiencias de circuitos cortos de abastecimiento alimentario organizados por los propios protagonistas o promovidos desde el Estado.

Las ferias de productores constituyen un ejemplo de circuito corto de abastecimiento alimentario. Río Negro cuenta con múltiples ferias regionales en diversos rincones de la provincia. Entre ellas, la feria regional de Colonia Suiza (Bariloche), la feria municipal de Choele Choel, la feria municipal de Lamarque, la feria agroecológica (Viedma), Giraferia (Fiske Menuco-General Roca); Feria de Productores de Balsa de las Perlas; Feria Natural de la Comarca (El Bolsón), sólo por mencionar algunas. En muchos casos son ferias estacionales por las condiciones climáticas que limitan la producción local-regional a la temporada estival. El clima de la región andina, por ejemplo, impide la producción de verduras y frutas a cielo abierto, a excepción de los frutos finos y algunas variedades de frutos secos, siendo necesario el uso de invernaderos y calefacción para evitar heladas. En el caso de los pequeños productores que integran la Feria Franca del Nahuel Huapi, en San Carlos de Bariloche, cuya escala resulta por lejos insuficiente para el abastecimiento local, conforman a través de la organización, un circuito corto que funciona cada año entre los meses de noviembre y abril.

Existen también en la provincia múltiples y diversas organizaciones de larga trayectoria, con operatorias de gestión consolidadas y un fuerte arraigo territorial. Las mismas han generado sus propios circuitos cortos alimentarios a lo largo de los últimos 10 años. Una experiencia pionera ha sido la de

compras conjuntas de verduras y hortalizas realizadas entre 2009 y 2012 por organizaciones comunitarias de Bariloche a productores cooperativizados del Valle Inferior⁶¹ en Viedma, cuyos productos eran transportados mensualmente por tren atravesando la provincia. Los alimentos llegaban a 6 organizaciones que nucleaban aproximadamente 300 familias de barrios populares.

Hoy, entre las organizaciones que se destacan por su organización y dinámicas territoriales, encontramos la comercializadora de la economía popular Ñuke Mapu -Nodo de Consumo Soberano- en el Alto Valle del Río Negro, que a través de una organización autogestionada intermedia con productores familiares y cooperativas; la Cooperativa Ganadera Indígena de Ingeniero Jacobacci -creada en 1971-, la cual lleva adelante múltiples estrategias de consumo organizado para sus 180 pequeños productores ganaderos asociados distribuidos en la extensa estepa patagónica; el Nodo de consumo de la Asociación Civil Colectivo Al Margen de Bariloche; la Cooperativa Surgente (Línea Sur), la Asociación Hortícola de Alto Valle, el Grupo de consumo COOPATE de Bariloche, la Cooperativa Aromáticas del Alto Valle, la Cooperativa Apícola de Fernández Oro, entre otras.

Los nodos o grupos autogestionados de consumo representan una figura novedosa que surgieron con fuerza en los últimos años. En general, son familias que se organizan para elegir qué y a quiénes comprar de manera conjunta. Por citar un ejemplo, el nodo de consumo del Colectivo Al Margen

61. El Valle Inferior del río Negro, también conocido como Valle de Viedma o Valle del IDEVI (Instituto de Desarrollo del Valle inferior del río Negro), está ubicado en la Provincia de Río Negro, sobre la margen sur del río Negro. Abarca más de 80.000 ha en una franja aproximada de 100 km de largo por 8 km de ancho.

funciona desde 2014 y reúne a más de 300 familias de Bariloche que mensualmente acceden a una canasta de más de 150 alimentos provenientes de la ESPyS y la AF.

Figura 3: Bolsones de verduras y hortalizas listas para entregar del Colectivo Agroecológico de Viedma.



Fuente: Colectivo Agroecológico de Viedma

Un hito importante en la región ha sido la aprobación por parte de la legislatura rionegrina en diciembre de 2009 de la ley Nro. 4499 de Mercados asociativos. La misma surge por iniciativa popular, impulsada desde la Asociación Civil Surcos Patagónicos. La ley establece “el Régimen de Promoción de los Mercados Productivos Asociativos, que tiene por finalidad regular el registro, el funcionamiento y las políticas públicas

de promoción de los Mercados Productivos Asociativos, que desarrollen actividades en el marco de la economía social, cuyas iniciativas basadas en el esfuerzo propio y colectivo, generan bienes y servicios con el fin del autosostenimiento de sus respectivos núcleos familiares o de pertenencia” (Art 1°). Mediante esta ley provincial se logró institucionalizar la experiencia colectiva del Mercado de la Estepa “Quimey Piuké”, que, con su espacio de ventas en Dina Huapi, localidad vecina de Bariloche, comercializa artesanías, tejidos, dulces y conservas de mujeres organizadas en cooperativas de la línea sur. Para Conti y Núñez (2012), la valoración económica de la producción artesanal de las mujeres de la Estepa era invisible ante la producción hegemónica de lana destinada a la exportación. El autor encuentra que los lazos afectivos y solidarios trascienden la mera racionalidad económica, consolidando la autoestima de las productoras.

Por otro lado, Bariloche cuenta también con un antecedente de gran impacto local en materia de circuitos cortos promovido desde el Estado. Se trata del Mercado Comunitario Municipal (MCM). Un proyecto iniciado en 2013 que constituyó una política pública *sui generis* por la manera en que el municipio articuló la construcción de una red territorial de abastecimiento a partir del trabajo coordinado con organizaciones de consumidores y de productores de la ESPyS y de la AF y con el apoyo de los técnicos en el territorio de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (Henríquez Acosta y Colino, 2021). La ordenanza municipal de creación del mercado, aprobada en 2016, luego de varias marchas y contramarchas por cambios en la gestión municipal, especifica que su finalidad es “concentrar en sus espacios físicos y sistemas de distribución los productos básicos de consumo, con intervención directa en los procesos de compra y venta

de los mismos, especialmente en materia alimenticia, con la tendencia de expandirse a todo otro rubro de interés para la economía familiar, a partir de la implementación de políticas activas de mercado que promuevan y alienten el acercamiento entre productores, elaboradores, procesadores y consumidores vinculados a la economía social y solidaria.” (Art. 2°). La administración del mercado, a cargo de un Ente Autárquico, fija un directorio conformado por el municipio y las organizaciones de productores y consumidores. También la ordenanza crea un Consejo Participativo Asesor como órgano externo consultivo, no vinculante, conformado por representantes de los colectivos participantes. La experiencia, que hoy transita un período de fuerte debilidad institucional y política, dejó como aprendizaje que estos modelos innovadores de co-gestión requieren el compromiso indelegable del Estado, la generación de capacidades y voluntad política de impulsar un desarrollo territorial inclusivo y participativo.

Figura 4: Vínculos comerciales entre el Mercado Comunitario Municipal de Bariloche y la Cooperativa de apicultores de la ciudad de Fernández Oro, Río Negro.



Fuente: elaboración propia

Más recientemente, en 2019, a partir de toda esta experiencia y organización territorial pre-existente, se conformó la Red Patagónica de Alimentos Cooperativos, un colectivo social que nuclea varias experiencias de circuitos cortos. La Red tiene un doble objetivo, potenciar las estrategias de comercialización de productores locales y regionales asociados y al mismo tiempo acceder a un consumo más saludable y crítico a través del vínculo directo con el productor. La red permite compartir contactos y proveedores, promueve los intercambios entre distintas zonas de la región, facilita la logística y reduce los costos de transporte por mayor volumen de los productos que se compran fuera de la región (yerba mate, azúcar, aceite, harina, entre otros), permite compartir herramientas online de pedidos, e impulsar proyectos comunes en las distintas localidades, como la protección de la tierra para producción de alimentos. Varias de las organizaciones mencionadas anteriormente son parte de la Red. Durante 2021, con un dinámico trabajo de coordinación interno y apoyo interinstitucional externo, más de 60 toneladas de verduras producidas por el Colectivo Agroecológico del Valle Inferior han llegado a distintas organizaciones de consumo de localidades de la Línea Sur, San Carlos de Bariloche y Villa La Angostura en provincia de Neuquén. También los piñones de Ruca Choroy, una comunidad de la provincia de Neuquén, encontraron mercado a través de estas organizaciones. A marzo 2022 se han ejecutado tres operaciones de intercambio de alimentos a gran escala con nuevas organizaciones de productores, organización de capacitaciones, conversatorios y charlas debate.

Figura 5: Operatoria de abastecimiento de la Red en la sede del Mercado Comunitario Municipal de Bariloche en la Estación de ferrocarril de la ciudad.



Fuente: elaboración propia

5. A MODO DE REFLEXIONES: LOS CIRCUITOS CORTOS ALIMENTARIOS COMO ESTRATEGIAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Estas experiencias, si bien diferentes en cuanto al origen, motivaciones y estructura organizativa, tienen en común el criterio de conectar consumidores y productores de una forma más directa, acercando productos de la canasta básica de alimentos, privilegiando la compra de productos regionales y logrando precios más accesibles para el consumidor y más justos para el productor. Todas las organizaciones consideran la soberanía alimentaria como un eje articulador y meta de

su propuesta. El carácter autogestionado de gran parte de las experiencias y su arraigo fuertemente territorial es otra de las características comunes.

La cercanía o la cantidad de intermediarios no son factores determinantes como sí lo es que las experiencias tengan un carácter asociativo, solidario o cooperativo (Pastore, 2020). En estos circuitos socioeconómicos, como Pastore los llama, las relaciones y flujos económicos que median entre la producción, la comercialización y el consumo están orientados básicamente por dos grandes objetivos: incrementar los niveles de venta, trabajo e ingresos de pequeños productores y mejorar las condiciones de acceso a una alimentación saludable para las comunidades en distintos contextos territoriales. El componente de asociatividad, autogestión y cooperativismo es fundamental para la sostenibilidad de estos circuitos. Estos componentes se constituyen en una capacidad endógena de un territorio particular; entendiendo las capacidades territoriales como la acumulación de capital social, cultural, simbólico y económico en cuanto adquieren potencial de transformación social.

La ESPyS juega un rol cada vez más visibilizado en la reconfiguración de los territorios. Persigue la reducción de desigualdades, la democratización de los mercados, el consumo popular y la producción de alimentos a través de la creación de canales alternativos de comercialización, la generación de trabajo autogestivo y comunitario, así como de la defensa del acceso a la tierra y a la soberanía alimentaria. La autogestión de canales de comercialización directos y permanentes por parte de los eslabones más débiles del sistema incide claramente en la matriz productiva y la matriz de consumo de un determinado territorio. En términos de un desarrollo más armónico, y recuperando las reflexiones de Madoery (2016),

se re-configura el poder al democratizar las relaciones del sistema agroalimentario de una región. En este sentido, las estrategias de desarrollo que busquen reducir las asimetrías deben promover y potenciar estas tramas relacionales, lo cual requiere a la vez significativos esfuerzos de capacitación, aprendizaje colectivo, trabajo en red, acompañamiento institucional, regulación y promoción (Pastore y Altschuler, 2015).

La construcción de estrategias de desarrollo en nuestros territorios requiere la movilización y participación de los actores, potenciando las capacidades existentes que permitan incluir a sectores postergados en dinámicas más justas. No hay desarrollo posible si no se ancla en las capacidades territoriales, en el capital intangible que tiene toda comunidad, su trama social, su capacidad de organización y de respuesta ante conflictos. En tal sentido los circuitos cortos de abastecimiento alimentario autogestivos y cooperativos reúnen estas condiciones y se constituyen en estrategias de desarrollo territorial, que, si consiguen su sostenibilidad y consolidación, contribuyen a reconfigurar la matriz socioeconómica en el territorio a través de la democratización de los mercados.

El Estado ha conducido intentos por mitigar las desigualdades del mercado, reducir la concentración, el poder de monopolio de las grandes empresas y proteger el consumo popular. Sin embargo, no ha logrado avanzar en el desarrollo de una política que integre al productor con el consumidor urbano, y que sea capaz de impactar en el sistema de abastecimiento de manera más democratizada y menos concentrada. En tal sentido, consideramos que la irrupción de la pandemia del COVID-19 ha profundizado las desigualdades y la concentración en el rubro alimentos.

La diversa y extensa trayectoria de los circuitos cortos en Rio Negro, con sus avances y retrocesos, representan una experiencia valiosa de desarrollo territorial sustentadas sobre procesos complejos de transformación y de búsqueda permanente de inclusión de los actores más vulnerables del sistema. El análisis del caso demuestra que las transformaciones requieren tiempo y un camino transitado, donde se aprende de las experiencias pasadas, las cuales dejan huellas, generan capacidades, construyen trama social y empoderan a los actores. Sostener y fortalecer estas estrategias implica desarrollar y consolidar las capacidades individuales y colectivas, generar mayor valor agregado a nivel territorial y desplegar voluntades políticas para impulsar un desarrollo inclusivo y participativo.

Para finalizar, éstos y otros circuitos cortos alimentarios tienen el potencial de incrementar la seguridad alimentaria de un territorio, pero más aún, transitan sus propios procesos hacia la búsqueda de soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias de producción, distribución y consumo de alimentos, a fin de garantizar una alimentación cultural y nutricionalmente apropiada y suficiente para todos.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE, F. (1999). Cambio estructural, globalización y desarrollo económico local. Disponible en <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/285/3/RCE3.pdf>
- AROCENA, J. (1995). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana.

- BOISIER, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. En Revista Eure, Vol. xxx (90), 27-40, Santiago de Chile.
- BOURDIEU P. (1986). The Forms of Capital. En J. G. Richardson (ed.), Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education. Nueva York: Greenwood, pp. 241-258.
- CALISTO FRIANT, M. (2016). Comercio justo, seguridad alimentaria y globalización: construyendo sistemas alimentarios alternativos. Íconos - Revista de Ciencias Sociales, 55, 215. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1959>
- CARACCILO, M. (2013). Los mercados y la construcción de tramas de valor en la Economía Social y Solidaria. Documento Cátedra Economía Social y Solidaria, Universidad Nacional de San Martín. <http://comercializacionaf.org/wpcontent/uploads/2016/05/los-mercados-y-la-construccion-de-tramas-enla-ess.pdf>
- CEPAL (2013). Agricultura familiar y circuitos cortos Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Recuperado de <https://www.cepal.org/fr/node/13069>
- CEPAL, FAO, & IICA. (2019). Acciones claves para la transformación rural y agrícola hacia el desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina y el Caribe. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2019-2020. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45111/CEPAL-FAO2019-2020_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- CHIROQUE SOLANO, H., & NIÑO, L. A. (2019). La experiencia de la Incubadora Universitaria de Economía, Mercados y Finanzas Solidarias de la Universidad Nacional de Quilmes. Incubación de procesos para impulsar circuitos circuits. Otra Economía, 12(21), 248-260.

- CONTI, S. Y NÚÑEZ, P. (2012). Poblaciones de la estepa rionegrina: desafíos de la economía social, el desarrollo comunitario y la construcción de autonomía. *Revista Artemis*. Vol.14, 144-155.
- CORAGGIO J.L. (2002). La Economía Social como vía para otro desarrollo social. www.urbaed.ungs.edu.ar
- COSTAMAGNA, P. Y LARREA, M. (2017). Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social. Publicaciones Universidad de Deusto, Bilbao, España. 114p.
- COSTAMAGNA, P. Y PÉREZ ROZZI, S. (comp.) (2015). Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial: los aprendizajes desde ConectADEL. Buenos Aires: ConectADEL.
- CUÉLLAR, M., CALLE, A., & GALLAR, D. (Eds.) (2013). Procesos hacia la soberanía alimentaria. Perspectivas y prácticas desde la agroecología política. Icaria Editorial.
- FONTE, M. Y CUCCO, I. (2015). The political economy of alternative agriculture in Italy. En Bonanno, A. y Busch, L. (Eds). *Handbook of the international political economy of agriculture and food*, pp. 264-294. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar Publishing.
- GARCÍA LINERA, A. ET AL. (coord.) (2004). Sociología de los movimientos sociales en Bolivia. Estructuras de movilización, repertorios culturales y acción política. Bolivia: Diakonía-Oxfam.
- GUIRADO, C.; TULLA, A.; VALLDEPERAS, N. & VERA, A. (2017). La Agricultura Social en Cataluña: una alternativa de desarrollo local sostenible frente a la crisis económica y social. *Revista de Geografía e Ordenamento do Território*, n.º 11, 189-213. <http://cegot.org/ojs/index.php/GOT/article/view/2017.11.009>

- HENRIQUEZ ACOSTA, M. (2019). La Economía Social y Solidaria como estrategia de desarrollo territorial. El caso del Mercado Municipal Comunitario de San Carlos de Bariloche. Universidad Nacional de Quilmes. Tesis de Maestría.
- HENRIQUEZ ACOSTA, M. Y COLINO, E. (2021); El Mercado Municipal Comunitario de Bariloche como política y estrategia de desarrollo territorial anclada en la Economía Popular, Social y Solidaria. *Revista Desarrollo y Territorio*, Nro. 11, 25-34.
- HINTZE, S. (2014). Alcances y desafíos de las políticas públicas para la economía popular solidaria. En Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). *La economía Popular y Solidaria. El Ser Humano Sobre el Capital 2007-2013*. Ecuador: IEPS.
- JURADO, E. (2021); Alimentos y prácticas espaciales de la Economía Popular y Solidaria: un catálogo abierto desde el Área Metropolitana de Mendoza (Argentina). *Revista Geográfica Digital*, Vol. 18, N° 35, 32-50. DOI: <http://dx.doi.org/10.30972/geo.18355132>
- LANDRISCINI, G. (2017), *Economía Asociativa: Teoría, valores y experiencias. Análisis de casos mediados por la solidaridad, la política pública y el mercado en la Patagonia Norte*. *Revista Cuadernos de Investigación. Serie Economía*. N°6, 38-65
- MADOERY, O. (2016). La disputa por el sentido del desarrollo territorial. Algunos aportes desde el pensamiento crítico latinoamericano. *Revista Desarrollo y Territorio*, N° 0, 5-11.
- MARTINEZ, A.; VELARDE, I. Y FASULO S. (2020). Consumo de hortalizas en transición agroecológica en circuitos cortos de comercialización de la ciudad de La Plata, Argentina: Elecciones Alimentarias en Construcción. *Revista americana de emprendedorismo e inovação*. v.2, n.1.

- MAX NEFF, M. (2013). *Desarrollo a Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Buenos Aires: Biebel.
- MELO DE LISBOA, A. (2007). *Economía solidaria: una reflexión a la luz de la ética cristiana*. En Coraggio, J.L. (2007) (ed.). *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, pp.373-397. Buenos Aires: Ed. Altamira.
- MAURICIO, B. (2009). *Los mercados alternativos como espacios de inclusión socioeconómica en el territorio. El caso de la Feria Comunitaria Plottier, Provincia de Neuquén*. Tesis de maestría, Universidad Nacional del Sur. <https://repositoriodigital.uns.edu.ar/handle/123456789/1969>
- OBSERVATORIO EUROPEO LEADER (2000), *Comercialización de los productos locales: Circuitos cortos y circuitos largos*, Cuaderno de la Innovación n°7, Innovación en el medio rural, Francia.
- PASTORE, R (2006). *Diversidad de trayectorias, aproximación conceptual y pluralidad de proyectos de la Economía Social*. Buenos Aires: UBA.
- PASTORE, R. (2020); *Circuitos socioeconómicos y emergencia alimentaria. Una agenda transformadora y democrática para el desarrollo popular y solidario*. *Revista Ciencias Sociales*, Año 11 (37). Editorial UNQ. Buenos Aires.
- PASTORE, R. Y ALTSCHULER, B. (2015). *La economía social y solidaria y los debates del desarrollo en clave territorial*. *Revista Idelcoop*. Núm. 217. 11-29
- RAZETO MIGLIARO, L. (2007). *La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto*. En Coraggio, J. L. (ed.). *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, pp. 317-338. Buenos Aires: Ed. Altamira
- RENTING, H., MARSDEN, T., & BANKS, J. (2003). *Understanding alternative food networks: Exploring the role of short food*

- supply chains in rural development. *Environment and Planning A*, 35(3), 393–411. <https://doi.org/10.1068/a3510>
- RODRÍGUEZ, V., SANZ-CAÑADA, J., & GARCÍA AZCÁRATE, T. (2017). Canales Cortos de Comercialización en Panamá: factores condicionantes de las iniciativas promotoras. *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, 27(50) <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751187001>
- RUIZ OSORO, P. (2013) Distribución agroalimentaria: Impactos de las grandes empresas de comercialización y construcción de circuitos cortos como redes alimentarias alternativas. Cuadernos de Trabajo Hegoa 61. Universidad País Vasco.
- SARAVIA RAMOS, P. (2020). Circuitos Cortos de Comercialización alimentaria: Análisis de experiencias de la región de Valparaíso, Chile. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 19(2). <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol19-issue2-fulltext-1914>
- SEVILLA, E. (Ed.). (2012). Canales cortos de comercialización alimentaria en Andalucía. Fundación Pública Andaluza, Centro de Estudios Andaluces. <https://bit.ly/3expU7H>
- SINGER, P. (2007). Economía Solidaria. Un modo de producción y distribución. En Coraggio, J.L. (ed.). *La economía social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*, pp. 59-78. Buenos Aires: Ed. Altamira.
- VÁZQUEZ BARQUERO, A. (2007). Desarrollo Endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Revista Investigaciones Regionales*. Nro.11, 183-210.

SECCION 2

I. A COMPLEXA PERMANÊNCIA DAS DESIGUALDADES: UM OLHAR NUMA PERIFERIA URBANA NO SUL DO BRASIL

LUIS STEPHANOU⁶²

RESUMO

Este texto busca demonstrar a força de permanência das desigualdades sociais na composição dos territórios brasileiros a partir de um estudo de caso. Está ancorado na reescrita de fragmentos do trabalho de pesquisa realizado no bairro Restinga, em Porto Alegre-RS, que resultou da dissertação de mestrado “Tinga, teu povo te ama – Memória e identidades num bairro de Porto Alegre”, apresentada no PPGDR-UNISC em 2020.

As desigualdades sociais neste bairro se estabelecem na comparação com outras regiões da cidade, mas também a partir do que se estrutura dentro do próprio bairro. Com isso, se percebe a complexidade em torno do tema, pois além dos dados concretos que demonstram estas desigualdades há também as percepções em torno destas desigualdades, muito mais abertas e polissêmicas.

O texto se apoia em dados censitários e em entrevistas realizadas para o trabalho de campo da referida dissertação, que pode ser encontrada na íntegra em <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2853>

62. <https://orcid.org/0000-0001-9510-1928>

Palavras chave: Desigualdades, complexidade, cidade, renda, organizações públicas.

INTRODUÇÃO

O Brasil está inserido no processo capitalista global a partir de construções históricas e lógicas específicas, nas quais se acentuam o peso da herança escravocrata, o patrimonialismo e a rapinagem. Não se deve pensar que as desigualdades sociais são fruto de algum déficit ou erro no projeto de desenvolvimento. Elas são resultado esperado deste processo (SOUZA, 2019).

A desigualdade social brasileira é uma das mais avassaladoras do mundo e sua possibilidade de superação, seguindo os atuais padrões, é praticamente nula. Estudo entre trinta países, coloca o Brasil na penúltima posição; seriam necessárias nove gerações para que os mais pobres ascendessem à média nacional (OCDE, 2018). Este processo, seguindo nessa velocidade, levaria 225 anos para ser concluído! Este estudo menciona a quebra do elevador social; no Brasil nem isso é possível afirmar, pois este elevador nunca funcionou.

Este artigo busca demonstrar a permanência da desigualdade social a partir de um território específico, o bairro Restinga, em Porto Alegre – RS. Há a desigualdade em relação a outras áreas da cidade, mas aqui serão sublinhadas algumas desigualdades entre frações de território do próprio bairro e o quanto esta condição faz parte da estruturação da vida social também nesta escala restrita.

Algumas percepções sobre a desigualdade no bairro, a partir de narrativas dos próprios moradores, demonstram a importância de se efetuar a leitura das desigualdades a partir da noção de complexidade.

A desigualdade não se restringe aos aspectos econômicos ou sociais, embora estes sejam visíveis e estruturantes. Há diversas possibilidades de apropriação criativa de conceitos, tais como o de distinção ou estigma, que ajudam a explicar como as desigualdades no mundo urbano das periferias populares são complexas.

Pierre Bourdieu (2007) demonstra como os sujeitos sociais vão desenvolvendo práticas e construindo narrativas que buscam ocupar territórios, reais e imaginários, através da distinção. Assim, os moradores de uma parte do bairro são mais violentos, pobres ou destituídos de condições de educação do que os da outra parte do bairro.

Erving Goffmann (1988), por sua vez, explica o quanto a produção de identidades individuais ou sociais pode estar associada a processos de estigmatização. Embora este autor estude fenômenos sociais muito diferentes do que os que se apresentam no contexto urbano popular da periferia, é possível perceber o quanto este conceito se aplica a estes contextos. Os estigmas produzem marcas e, estas marcas, se solidificam nos indivíduos ou grupos sociais.

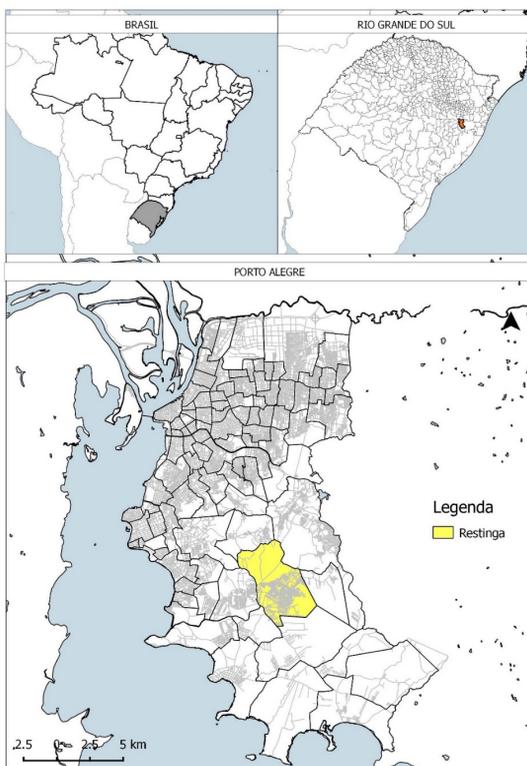
Assim, distinção e estigma são conceitos que associam o processo de desigualdade a fatores culturais, permitindo o entendimento de como esta questão é complexa no mundo urbano das periferias.

A RESTINGA

A Restinga é um bairro situado na região sul de Porto Alegre, distante 27 quilômetros do centro da cidade. Sua superfície total é de aproximadamente 38 km², mas somente cerca de 1/5 desta área está ocupada com moradias e equipamentos

urbanos. O restante ainda é composto pela vegetação típica dos morros da região e algumas extensões de áreas arenosas com pequenos banhados. A Estrada João Antônio da Silveira, corta o bairro ao meio, sendo praticamente a única via de interligação relevante com as vias que o unem a outros bairros da cidade.

Mapa 01. Brasil, Rio Grande do Sul, Porto Alegre e localização da Restinga.



Fonte: Elaborado por Luís Stephanou e Helena Vogt, 2019.

De acordo com os dados de 2010, do último Censo Demográfico, viviam neste bairro 60.729 pessoas. O crescimento vegetativo e o surgimento de loteamentos e condomínios na última década permitem estimar um aumento da população para aproximadamente 70 a 75 mil pessoas.

A Restinga, apesar de inúmeras mudanças desde seu surgimento, ainda é uma localidade pobre, com indicadores de qualidade de vida inferiores aos da população de Porto Alegre.

A expectativa de vida do cidadão porto-alegrense é de 76,5 anos e na Região Centro chega a 80,7 anos. Na Restinga, não supera os 73 anos (ObservaPoa, 2020). Os estudos sobre desigualdades e questão racial destacam a diferença de possibilidades entre populações brancas e negras. Não é diferente ao se fazer o corte racial em Porto Alegre. Um total de 20% da população da cidade se declara negra, mas na Restinga este número é quase o dobro, 38,5%. No Moinhos de Vento, tradicional reduto de elites econômicas, somente 2,5% da população se declara como negra (ObservaPoa, 2020).

A escolaridade dos responsáveis pelo domicílio também aponta para fortes discrepâncias. Em Porto Alegre como um todo há acesso a 09 anos de escolaridade. No bairro Bela Vista (melhor resultado), chega a 14 anos e na Restinga o acesso à escola é de apenas 6 anos. Não causa surpresa que o rendimento médio dos responsáveis pelo domicílio na Restinga seja de somente 2,1 salários mínimos, quando no bairro de melhor desempenho, a Pedra Redonda, este indicador chegue a 18,2 salários mínimos. É um indicador de desigualdade incontestável, mesmo comparado ao indicador geral da cidade, de 5,3 salários (ObservaPoa, 2020).

Vê-se com nitidez a partir destes dados que na produção da desigualdade os indicadores sociais e econômicos são coerentes com os fatores de raça e localização no território.

A história da Restinga é um complexo processo de segregação social e espacial. Na primeira fase de implementação do bairro, entre 1967-1971, populações de outras regiões da cidade foram compulsoriamente para lá transferidas e abandonadas. As condições de vida nos primeiros anos da chamada Restinga Velha eram terríveis; não eram atendidas necessidades básicas de vida (ARAÚJO, 2018). Seus habitantes, antes imersos na pobreza de regiões centrais da cidade, passam a viver na miséria deste distante arrabalde.

A partir de meados da década de 1970 vão para a Restinga contingentes de famílias de trabalhadores do serviço público e outras categorias que tinham certa estabilidade e condições de vida melhores. Surge a Restinga Nova, separada da Restinga Velha por uma avenida e décadas de condições de vida diferenciadas. Os estigmas se ampliam, abrangendo conexões socialmente construídas dentro do próprio bairro.

As desigualdades se tornam mais complexas e, passadas mais de cinco décadas, se mantêm entre Restinga Velha e Restinga Nova, mesmo que seja somente um território, separado por uma avenida. A origem diferenciada das populações, apesar dos esforços feitos sobretudo pelos ativistas sociais do próprio bairro, não foi completamente superada e ainda pesa na desigualdade de renda dos moradores. Os recursos públicos colocados à disposição das “duas Restingas”, por sua vez, foram muito desiguais e demonstram certa perversidade nas prioridades. A desigualdade, portanto, é central no desenvolvimento do bairro. Não apenas desigualdade material, mas também um imaginário construído em torno do tema, no qual os próprios moradores constroem categorias que os distinguem uns dos outros.

RESTINGA: A COMPLEXA PERMANÊNCIA DAS DESIGUALDADES.

A desigualdade na Restinga aparece em diversos trabalhos (NUNES, 1997, GAMALHO, 2010) e também em entrevistas do trabalho de campo. Paradoxalmente, a desigualdade na relação da Restinga com Porto Alegre também está presente internamente ao território.

Quando Nunes (1997) sistematizou o primeiro trabalho sobre memória de bairros em Porto Alegre sua percepção a respeito da relação entre Restinga Velha e Restinga Nova foi centrada na questão da desigualdade:

Com isso, criou-se um estigma de que a área sul da Restinga seria um espaço de pessoas socialmente menos desenvolvidas do que as da área norte, onde a pobreza, a violência e a falta de oportunidades de emprego eram muito maiores. Essa impressão, que se deu ao longo da história desde a formação do bairro, continua no imaginário coletivo como uma diferenciação dada de territórios a partir de uma leitura dicotômica entre o melhor e o pior, pautada no desenvolvimento próprio de cada um (NUNES, 1997, p. 21).

Um ativista cultural da Restinga relata como em sua infância e adolescência as pequenas gangues tinham uma apurada percepção deste processo.

Por que aí eu morava na Nova. Então quando baixava os guri da Velha era terror. A gente tinha que se esconder, tinha toda uma treta né. A gurizada era violenta (...). Então quando eu conheci a gurizada da Velha eles metiam o terror mesmo. Quando era criança era isso. Nós tinha

que se esconder por que quando eles vinham te tirá bolita, te tirá pião, entendeu? Daí era isso, eles vinham e eles vinham pra cima (E13, p. 04-05).

Para um adolescente da Restinga Nova, os pares do outro lado da estrada são pobres e violentos, ou ao menos mais pobres e mais violentos do que eles próprios. O estigma interno, portanto, da Restinga Velha como população desassistida, de baixa renda e reputação duvidosa se afirmou no imaginário coletivo desde a consolidação do assentamento destas populações e ainda permanece operando em seu cotidiano. Ser um adolescente da Restinga Nova exigia constante vigilância para não se ver desprovido de seus poucos bens que possibilitavam o lazer, a ludicidade. As bolas de jogar gude e os piões sofriam um processo de socialização através da violência, única forma que os adolescentes da Restinga Velha viam como viável para o acesso a estes bens.

A construção de desigualdade é um processo complexo e multifacetado. Nunes (1997) comenta que uma das esperanças dos moradores da Restinga Velha se relacionava à construção de casas e lotes urbanizados na Restinga Nova, onde, além de trabalharem temporariamente na obra, também poderiam obter uma casa ou apartamento após as habitações serem construídas. Isso ocorreu, mas para poucos. A maioria dos trabalhadores da Restinga Velha não possuía renda que os tornassem aptos para se tornarem proprietários na Restinga Nova. Assim, a Prefeitura cadastrou candidatos de outras localidades, ficando a maioria dos imóveis com uma nova população vinda de fora da Restinga. Contudo, neste cadastro paralelo também se inscreveram famílias que tampouco tinham condições de pagar por um lugar na Restinga Nova. Onde muitas destas pessoas foram parar? Na Restinga Velha,

inchando ainda mais aquele território e saturando os poucos serviços públicos ali existentes. Reuniu-se uma população já estigmatizada com outra, recém estabelecida, igualmente estigmatizada. A produção de moradias da Restinga Nova não serviu para atenuar as diferenças entre as duas partes do bairro; ao contrário, as acentuou.

A construção social das diferenças pode ter várias percepções. Uma delas, como já foi assinalado, é a construção de territórios violentos. Silva (2004), liderança comunitária e de gênero do próprio bairro, assinala esta condição associada à violência sexual.

Eu fui morar na Restinga Nova com seis anos. Com nove, dez anos, eu fui pra Velha (...). Lá não existe divisão de povos como nas outras vilas em que tem conexão, que tem que pagar pedágio, lá não tem isto. A Nova foi feita pra classe mais ou menos, tinha gente com um patamar de vida melhor. Antes tinha os ensaios das escolas de samba, o pessoal saía, estuprava três, quatro, tinha curra, tinha assalto, tiro. Na Restinga, naquela época, cresceu muito a violência (SILVA, 2004, p. 42).

Segundo esta moradora, a Restinga Nova se caracteriza por um pessoal de condição econômica de vida “mais ou menos” e em torno dos ensaios da escola de samba se produzia uma territorialidade de violência, sobretudo explicitamente sexual, que ressaltava diferenças entre a Restinga Velha e a Nova.

Contudo, como o processo é contraditório, na Restinga Velha não ocorreria a tradicional dominação através do pagamento de pedágio para milícias ou traficantes. Como se vê, a violência é multifacetada. Outro entrevistado associa a violência à introjeção de um processo de dominação mais amplo.

A Restinga Velha (...) que precisa fazer um símbolo de violência, de vulnerabilidade, de menores condições educativas, pessoais, para poder dominar (...). Eu te domino por uma via que tu não domina. Tu é negro, então tu não domina comunicação e educação. Então eu vou construir isso como um fator que tu realmente não tem condições e aí eu vou te dominar a partir dessa ideia (E2, p. 3).

Porém, nem tudo é percebido por este prisma. Em diversas entrevistas aparece uma narrativa de integração entre Restinga Nova e Restinga Velha revelando, novamente, a complexidade das relações sociais locais.

Uma percepção de abrandamento das diferenças na Restinga é o confronto com as desigualdades externas, do bairro com a cidade. Isso se revela, por exemplo, na diferença de composição social de moradores com pessoas de fora da Restinga que ali trabalham. Sobre os professores das escolas, um entrevistado comenta o seguinte:

Eu acho um absurdo essa coisa dos professores... os professores moram tudo fora da Restinga. Tu entra na sala dos professores... os professores tudo branco! (E13, p.10)

Há uma percepção de dupla distinção associada: a étnica e o pertencimento a um território diferente. Ambas conduzem a uma percepção de desigualdade, claramente desfavorável aos moradores da Restinga. Este entrevistado argumenta que as crianças acabam tendo como modelos de pessoas distintas e que lhes influenciam os professores, cujos corpos e pertencimento étnico são diferentes dos seus. Portanto, há um reforço do que são consideradas pessoas vitoriosas e importantes

vindo de fora em contraste com pessoas desinteressantes pertencentes ao bairro. Os estigmas vão se reproduzindo a partir desta distinção.

Há, também, ações de enfrentamento a alguns dos padrões internos de desigualdade. Há, em diversas ações culturais no bairro, um movimento de escuta que permite que se diluam os processos de auto discriminação. Outro entrevistado comenta que neste campo as diferenças podem ser um fator que impulsiona agregação.

O hip hop quebra isso de uma forma muito mais interessante (...). Eles eram de um território, que era a Restinga Velha e eles migram todos para a Restinga Nova por que a Restinga Nova tinha uma infraestrutura que a Restinga Velha até hoje ela ainda tem uma deficiência, ela tem uma dificuldade de produção cultural... Ela ainda é a menos favorecida... (E2, p. 01)

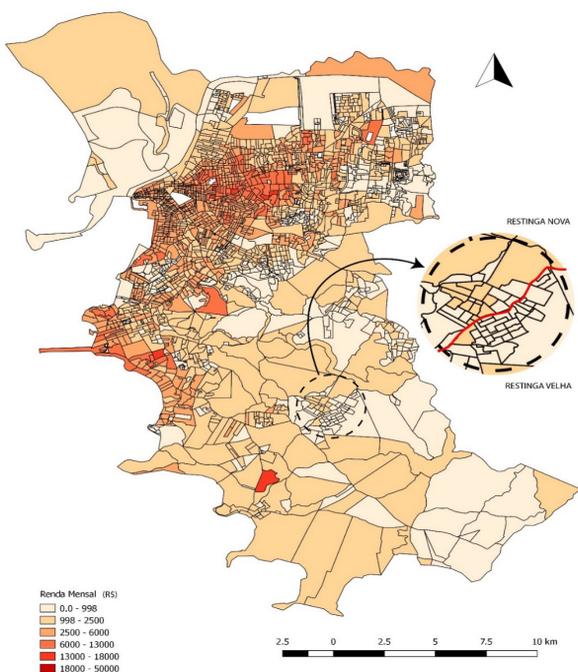
De fato, como será visto adiante, o acesso a serviços públicos e instituições sociais é melhor na Restinga Nova do que na Restinga Velha. Contudo, este desequilíbrio nem sempre se torna um muro invisível que dificulta um processo de integração; pode também ser ativado como estratégia de superação das diferenças a partir das práticas de deslocamento socioespacial. Em alguns momentos, o muro invisível da estrada João Antônio Silveira se torna uma pista transversal de movimentação entre os dois lados da fronteira, atenuando sua condição de fronteira pelo exercício do cruzamento.

Percebe-se em vários depoimentos uma noção da Restinga como uma experiência de integração, na qual ao longo do tempo necessidades comuns e a prática de organizações sociais colaboraram para diluir diferenças. Contudo, há desigualdades

que persistem. É o caso da renda das famílias, explicitado no seguinte mapa.

Mapa 02. Restinga Nova e Restinga Velha, diferença de rendimentos.

PORTO ALEGRE, DISTRIBUIÇÃO POR RENDIMENTOS MÉDIOS DOMICILIARES, 2010.



Fonte: Mapa temático criado por Luis Stephanou e Helena Vogt, a partir de shapefiles do Setor Censitário IBGE 2010.

Fonte: elaborado por Luis Stephanou e Helena Vogt (2019), shapefiles do Setor Censitário IBGE, 2010.

Tal desigualdade é visível tanto na relação da composição de renda dos moradores da Restinga com a cidade, como na

diferenciação interna do bairro. Em relação a Porto Alegre, se percebe que a renda *per capita* dos moradores da Restinga se encontra nos dois extratos mais baixos (até um salário mínimo e entre um salário e dois mil e quinhentos reais, ou seja, cerca de 2,5 salários mínimos),⁶³ situação na qual uma parte considerável das famílias porto-alegrenses também se encontrava no momento do Censo.

Nos bairros limítrofes à Restinga, em 2010 não havia significativa diferenciação de renda, excetuando a localidade na qual se encontra implementado o Condomínio Terraville, maior renda *per capita* da cidade. Efetivamente, excetuando este condomínio e outras porções menores, há uma grande homogeneidade na composição de renda familiar de toda região sul de Porto Alegre, sempre com médias oscilando nas duas faixas mais baixas de rendimentos.

Contudo, o mais interessante se relaciona à diferenciação interna entre Restinga Velha e Restinga Nova. Passados mais de 30 anos da consolidação dos dois assentamentos, a desigualdade, mesmo sem ser das mais extremas, ainda persiste. Os moradores da Restinga Velha têm uma renda média aproximada de até um salário mínimo, enquanto que a maior parte das famílias situadas nas unidades vicinais da Restinga Nova consegue atingir uma renda familiar mensal que parte do salário mínimo até R\$ 2.500,00. Ou seja, é possível inferir que a renda média na Restinga Nova seja aproximadamente o dobro da renda familiar da Restinga Velha.

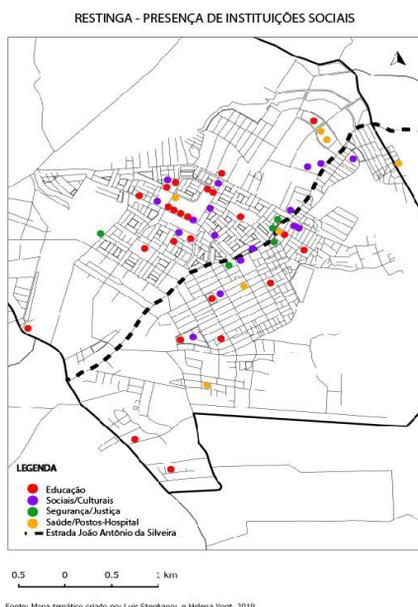
A persistência da desigualdade de renda, explicada pela história de como surgiu o bairro, mesmo com políticas sociais e décadas de interação no mesmo território, ainda é significativa. Nem todos pobres são igualmente pobres, algo que

63. No momento de confecção deste mapa o salário mínimo era R\$ 998,00.

neste microterritório espelha a própria sociedade brasileira. Como explicar isso? A persistência da desigualdade é algo solidamente alicerçado a partir de múltiplos fatores. Aqui, se assinala somente um: a diferença de acesso a recursos dentro do próprio bairro.

O mapa 3 demonstra como a ação de Estado dentro do restrito território da Restinga se organiza partir de diferentes prioridades e parâmetros. A partir da pesquisa de campo, foi feito levantamento das instituições públicas existentes no bairro a partir de quatro macro categorias: segurança-Justiça, Educação, Saúde e Assistência-Cultura.

Mapa 03: Bairro Restinga, presença de instituições sociais.



Fonte: elaborado por Luis Stephanou e Helena Vogt, 2019.

Foram encontrados 53 serviços que se enquadram nesta classificação. O olhar mais atento sobre sua localização e composição permite mostrar a diferença entre Restinga Nova e Restinga Velha e também entre o núcleo da Restinga e sua periferia.

Tabela 01. Distribuição de serviços pela Restinga Nova e Restinga Velha

Instituições	Restinga Velha	Restinga Nova
Educação	08	16
Saúde	04	03
Segurança e justiça	02	03
Sociais e culturais	06	11
Total	20	33

Fonte: Elaborado pelo autor.

A distribuição deste recorte aponta para algumas discrepâncias que ressaltam a diferenciação socioespacial. Um primeiro olhar já mostra que há um número significativo de recursos a mais na Restinga Nova em relação à Restinga Velha (33 para 20, ou 62% dos recursos). Isso se acentua quando nos fixamos nas instituições de educação, que são o dobro na Restinga Nova e, por outro lado, nas instituições sociais e culturais, que também são praticamente o dobro de uma parte do bairro para a outra (11 contra 06).⁶⁴ Mesmo ocorrendo a possibilidade de deslo-

64. Nas instituições sociais e culturais foram mapeadas iniciativas de estado, tais como centros culturais, e também as sedes de organizações sociais da sociedade civil. Não foram incluídas as igrejas ou iniciativas micro comunitárias, com alta dificuldade de mapeamento ou fragilidade

camentos, sobretudo para as atividades sociais e culturais, é inegável o peso diferenciado de oferta de recursos nos campos agregadores das políticas públicas de educação, assistência e cultura dentro da Restinga.

Já em relação à saúde, vê-se que há equilíbrio entre ambos os lados do bairro. Porém, numa perspectiva mais simbólica do que relacionada a aspectos práticos, o Hospital da Restinga está situado do lado da Restinga Nova, embora não se encontre na área central.⁶⁵

No que se relaciona aos serviços de segurança, devido a sua natureza de forte centralização, existem em menor quantidade e sua localização geográfica é pouco determinante em relação às possibilidades ou dificuldades de acesso, pois suas atividades são realizadas majoritariamente através da mobilidade.

O mapa também nos faz perceber a alta concentração de serviços no eixo da Estrada João Antônio da Silveira, com exceção das escolas e, de forma menos acentuada, dos postos de saúde. O fato de se situarem no eixo da estrada tem importância da caracterização das desigualdades, pois uma significativa parcela da população mais empobrecida vive apartada desta estrada, já que ali o valor dos terrenos é mais caro e a infraestrutura urbana está melhor desenvolvida.

Considerando a totalidade do território da Restinga, a distribuição de recursos é ainda mais desigual do que aquela entre Restinga Velha e Restinga Nova. Do total de 53 iniciativas

de permanência no cenário social do bairro.

65. Somente foram mapeados os recursos públicos em saúde. Há uma rede de consultórios médicos, serviços de odontologia, laboratórios de exames e clínicas de atendimento que, em sua maioria, estão localizados na Restinga Nova ou na estrada que delimita estas áreas.

de serviços, 42 estão na área central da Restinga e somente 11 no que se pode considerar sua periferia. Assim, se há um processo de construção de desigualdades entre o centro de Porto Alegre e periferias (no caso, a Restinga), também se vislumbram desigualdades no que poderia ser denominado periferia para “periferia da periferia”. E a complexa trama das desigualdades vai se perpetuando.

CONCLUSÕES

A persistência e até mesmo o surgimento de novas desigualdades é uma marca muito forte na composição social do Brasil. A pesquisa numa dimensão reduzida, de bairro, numa metrópole regional, demonstrou o quanto estas desigualdades se constroem não somente na relação do bairro com a cidade, mas também nas próprias dinâmicas internas daquele território. Assim, a Restinga é um espelho de pequenas dimensões de uma questão estrutural da sociedade brasileira.

As dimensões da desigualdade podem ser percebidas através de dados e também de pesquisa qualitativa, na qual se revelam narrativas que apontam de forma concreta como estas desigualdades operam no cotidiano. As narrativas também ajudam a perceber as dimensões simbólicas das desigualdades.

Entender a complexidade deste processo também permite vislumbrar o surgimento de iniciativas que buscam construir um outro caminho, de diminuição destas desigualdades. No complexo mundo urbano, é importante não perder de vista a ação de variadas espécies de grupos que tentam construir algumas destas alternativas.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, NEILA PRESTES DE. Vilas de malocas e Bairro Restinga: a versão dos removidos sobre o plano de confinamento em vila de transição – Eugenia na Porto Alegre de 1967-1970. Porto Alegre, XIV Encontro Estadual de História – ANPUH/RS, 18 a 21 julho de 2018.
- BOURDIEU, PIERRE. A distinção: crítica social do julgamento. Porto Alegre, Zouk, 2007.
- GAMALHO, NOLA PATRÍCIA. Malocas e Periferia - A produção do Bairro Restinga. Goiânia/GO, Revista Ateliê Geográfico, v. 4, nº. 2, abril 2010, p. 122-141.
- GOFFMANN, ERVING. Estigma. Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. Rio de Janeiro, Guanabara Koogan, 1988.
- OBSERVAPOA – Observatório da Cidade de Porto Alegre. In. <http://www.observapoa.com.br/>
- OECD. A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility. Publicado em 15 de junho de 2018. In. <https://www.oecd.org/social/broken-elevator-how-to-promote-social-mobility-9789264301085-en.htm>
- NUNES, MARION KRUSE. Restinga. Porto Alegre, PMPA-SMC/Unidade Editorial, 1997.
- SILVA, ROZELI DA. Guerrilheira do amor. Porto Alegre, RBS publicações, 2004.
- SOUZA, JESSÉ. A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro. São Paulo, Estação Brasil, 2019.
- STEPHANOU, LUÍS CARLOS RIBEIRO. Tinga, teu povo te ama? Memória e identidades num bairro de Porto Alegre. Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Dissertação de Mestrado, 2020. In. <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2853>

II. REDES SOCIOTÉCNICAS E POLÍTICAS DE MOBILIDADE URBANA: UMA ANÁLISE A PARTIR DA FORMAÇÃO DA AGENDA E DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NA CIDADE DE SANTA MARIA/RS

ADRIANO DA SILVA FALCÃO⁶⁶
ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA⁶⁷

RESUMO

O tema investiga a mobilidade urbana sua construção teórica e implementação política. O objetivo é avaliar a política de mobilidade urbana construída em Santa Maria/RS/Brasil, tomando como pressuposto as experiências do urbanismo socialmente construído. Procura investigar a concepção de mobilidade na política pública, analisando os fatores explicativos para a distância entre o discurso da legislação e a sua efetividade, identificando as contradições e constrangimentos existentes nas redes de atores. Realiza-se uma análise na evolução da mobilidade urbana, sua construção normativa na experiência brasileira compreendendo que a crise no setor é de natureza estrutural. Aborda-se, para tanto, os conceitos das redes socio-técnicas para entender as relações que ocorrem no momento da implementação da política, abrindo novas possibilidades para os estudos urbanos. A política avaliada está em curso,

66. <https://orcid.org/0000-0001-8681-5216>

67. <https://orcid.org/0000-0003-1003-9470>

entretanto, a factibilidade no território depende de outros fatores que a vontade do Estado, pessoal técnico e consultorias. Espera-se que com a exploração desta teoria se possa apontar para a avaliação de políticas e sua efetividade no território.

Palavras-chave: Mobilidade; Justiça social; Política Pública; Implementação; Redes Sociotécnicas.

CONTRIBUIÇÕES DA PESQUISA

O tema é focado na investigação da mobilidade urbana em relação à sua construção teórica (ADEY, 2017; BALBIM, 2016; HANDY, 1994; HANSON, 2004; LUCAS, MARTENS, DI CIOMMO, & DUPONT-KIEFFER, 2019; SELLER & URRY, 2006) e sua implementação política (MARQUES, 2018; LOTTA, 2014; TIRELLI, 2020). Assim, o trabalho visa investigar o alinhamento do discurso das cidades integradas, procurando avaliar as políticas públicas de mobilidade urbana construídas em Santa Maria/RS/Brasil, tomando como pressuposto as contribuições e experiências do planejamento urbano socialmente construído.

A estruturação do problema é guiada por uma tríade teórica baseada no planejamento urbano socialmente construído (ISVIMED, 2014; LEITE, et al., 2019; MACLEAN, 2015) e na cidade de direitos.(LEFEBVRE, 2001) compreendendo suas correlações através do estudo da mobilidade urbana. Essa articulação temática parte do pressuposto de que a mobilidade como política aparece como princípio fundamental para a constituição do direito à cidade nas experiências apresentadas na América Latina (BOCAREJO, VERGEL-TOVAR, URREGO, & MORENO, 2022; PINTO & VILLAMIZAR-DUARTE, 2018; MONTEIRO, 2017; VILLAR-URIBE, 2019).

O primeiro ponto refere-se ao reconhecimento da justiça social (LUCAS, MARTENS, DI CIOMMO, & DUPONT-KIEFFER, 2019; GUIMARÃES & LUCAS, 2019) e do direito à cidade (LEFEBVRE, 2001; AGIER, 2015) importantes para a construção de sociedades mais justas e inclusivas. Para tanto, proporciona um aprofundamento do conceito de mobilidade urbana que, além de ser um direito em si, possibilita o acesso a outros direitos. (VECCHIO & PUCCI, 2019), tornando-se um atributo fundamental do planejamento (PEREIRA, 2014) que precisa ser revisto e reconstruído (LEITÃO & FERREIRA, 2016).

O segundo ponto refere-se à discussão da mobilidade urbana como construção de sociedades mais justas e inclusivas, apoiadas no desenvolvimento de políticas públicas. É preciso renovar os significados da mobilidade (SHELLER & URRY, 2006) permitir o intercâmbio em tecidos urbanos, considerado o instrumento fundamental para combater a pobreza e a desigualdade nos territórios latino-americanos (BALBIM, 2016; BARBOSA, 2016; LEVY & DÁVILA, 2017). Aqui a mobilidade ganha a dimensão de acessibilidade (HANSON, 2004; HANDY, 1994; ASCHER, 2012) e não apenas sua compreensão como circulação, trânsito e transporte (BALBIM, 2016; VASCONCELLOS EA, 2010), mas também foca sua relação com o direito à cidade e vinculado às políticas públicas do urbanismo contemporâneo (BALBIM, 2016).

O elemento de equilíbrio refere-se aos conceitos alinhados ao urbanismo social e colaborativo, seu surgimento como ideia e sua evolução (LEITE, et al., 2019; MACLEAN, 2015). Estudar as experiências de planejamento urbano latino-americano é importante para garantir a força e autonomia das instituições federativas nacionais, inclusive o financiamento, para a promoção, construção e implementação de melhores políticas públicas, incluindo planos de mobilidade urbana, com o objetivo de

superar as desigualdades. territórios, bem como a promoção da justiça social (LEITE, et al., 2019).

Para sustentar a discussão, destaca-se a evolução da mobilidade urbana, sua construção política e normativa na experiência brasileira, suas influências internas e externas (MACHADO, 2019; PICCININI & MACHADO, 2018; VASCOCELLOS, 2018), bem como os desafios para sua formulação e as diferentes crises que se seguiram em seu processo de formação (RODRIGUES, 2016; SCIFONI, 2016; FAGNANI, 2016). Historicamente, é possível inferir que a mobilidade urbana no Brasil está intimamente ligada às políticas e lógicas de transporte e não necessariamente às necessidades de deslocamento no território. (RODRIGUES, 2016). O modelo periférico que se estabelece em muitas cidades brasileiras, resultante das circunstâncias centrais de sua urbanização (SCIFONI, 2016), será associado a modelos rodoviários, ou seja, investimentos em grandes obras de infraestrutura rodoviária por interesses elitistas (LEITÃO & FERREIRA, 2016). Isso permitirá perceber que a crise no setor é de natureza estrutural (FAGNANI, 2016; VASCOCELLOS, 2018). O texto normativo da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) (BRASIL, 2012), com suas fragilidades, se transmite às políticas setoriais, mantendo no discurso ideológico do Estado um modelo de planejamento estratégico empresarial de cidades ideais sem enfrentar os problemas estruturais das populações mais fragilizadas (MACHADO, 2019).

Essa perspectiva evolutiva termina com a problematização no território de Santa Maria/RS, por meio da implementação da política pública setorial de Mobilidade Urbana.⁶⁸ surgiu desse processo. No nível local, o que se percebe é que os planos e

68. A Lei Complementar nº 098, de 10 de junho de 2015, dispõe sobre a Política de Mobilidade Urbana (IPLAN, 2020) de Santa Maria/RS e está vinculada à Política Nacional de Mobilidade Urbana.

projetos de mobilidade urbana para a cidade podem ter sido construídos sob os pilares dos princípios sociais e participativos da legislação anterior.(SANTA MARIA, 2015).

Em termos empíricos, a pesquisa tem se concentrado na análise da tomada de decisão, mas é no momento da implementação que ela sofre influências significativas, ganhando potencial analítico com a inclusão e percepção de novos atores e seus efeitos (LOTTA, 2014; MARQUES, 2018), onde a diversidade do território influenciará seus resultados, muitas vezes afastando as propostas regulatórias de seus objetivos esperados.(TIRELLI, 2020). Portanto, o momento de implementação é crucial para essa perspectiva analítica, pois amplia os modelos analíticos e a rede de atores envolvidos, introduzindo elementos imateriais ao processo (LOTTA, 2014; TIRELLI, 2020).

Para isso, é importante fazer uma interação contingencial com conceitos desenvolvidos dentro das redes sociotécnicas da Teoria Ator-Rede (CALLON, 1986; LATOUR, 1986; LAW, 1986) buscando dar conta da análise considerando que a força normativa não construir a própria realidade(FARIAS & BENDER, 2010). Partindo do pressuposto de que as diferentes associações de atores humanos e não humanos (redes sociotécnicas), segundo a Teoria Ator-Rede (ART), são essenciais para a implementação de políticas públicas em diferentes territórios, considera-se que essa teoria dá conta para a compreensão dos estudos urbanos(FARIAS & BENDER, 2010).

DISCUSSÃO E CONCLUSÕES

É importante discutir a mobilidade urbana em diferentes perspectivas de análise, mas com foco no direito à cidade compacta e conectada (HANDY, 1994; HANSON, 2004; VECCHIO

 PUCCI, 2019). Pereira(2014) justifica que a mobilidade seja um atributo do território e um direito do cidadão urbano, mas o que emerge é a dificuldade de circular pelo território, ao menos de forma equitativa e justa (LUCAS, MARTENS, DICOMMO, & DUPONT-KIEFFER, 2019; MARTENS, BASTIAANSEN, & LUCAS, 2019). Por sua vez, Ascher(2012) afirma que a mobilidade, por meio de sua acessibilidade, estaria vinculada ao próprio direito à Cidade, sendo um elemento fundamental. Assim,  vista como uma prática socioespacial que garante a presença em diferentes lugares e, mais ainda, é a própria concretização dos direitos do cidadão (HANDY, 1994; HANSON, 2004; VECCHIO & PUCCI, 2019). Mover-se  uma escolha definidora do indivíduo e das sociedades atuais(BALBIM, 2016). Significa também dizer que a mobilidade é um dos fundamentos do planejamento urbano moderno e contemporneo. É nessa perspectiva que os elementos relacionados à mobilidade aqui discutidos são compreendidos.

Na construção da política de mobilidade brasileira, podem ser observados diversos fatores que moldaram sua história evolutiva e muitas influências externas e internas. A situação atual da mobilidade urbana no Brasil remonta  marginalização da agenda nacional, décadas de 50 a 70 do século passado. Desde os Planos de Desenvolvimento não surgiram políticas voltadas para este setor, ficando a resolução desses problemas estruturais dependendo exclusivamente da vontade dos estados e municípios.(VASCONCELLOS EA, 2010). Além disso, o transporte urbano sempre teve um papel subordinado em todas as escalas e não foi uma prioridade nacional, este é um fator importante para a crise de mobilidade (FAGNANI, 2016). Esses tempos de precarização do transporte urbano no Brasil culminaram com a criação do PNMU (BRASIL, 2012) e, posteriormente, com as políticas setoriais, em 2015, que têm

sua origem nas políticas europeias⁶⁹(PICCININI & MACHADO, 2018). A Lei Complementar 98/2015 (SANTA MARIA, 2015) é instituída sob esses parâmetros legais, sociais e políticos, nascendo além de uma consultoria técnica.

Contextualizando o objeto de estudo, é importante descrever a evolução do centro urbano de Santa Maria/RS. O município tinha uma população de 260.000 habitantes, sendo 95% da população urbana e 4,86% rural.(IPEA/IBGE, 2000). O centro estratégico militar e geográfico do estado remonta ao início de sua formação devido aos serviços de demarcação dos tratados de delimitação brasileiros(ROCHA, 2011). Apresenta relações em rede, desde sua formação, com o adensamento do comércio de bens e serviços, consolidando o setor terciário ao longo dos anos(MARCHIORI & NOAL FILHO, 1997). Atualmente, a cidade é considerada polo regional e ponto de referência para mais de 36 municípios do estado(ADESM, 2020). Pertencente à rede urbana Regional Sul - Centro Oeste Riograndense(IPEA/IBGE, 2000), colocando-se em uma realidade monocêntrica e hegemônica com ampla área de comando(SPOSITO, 2010).

Nas considerações sobre a PMU de Santa Maria/RS é possível certificar que é na percepção dos tipos de restrições dos atores envolvidos que serão percebidos os limites da política proposta. É preciso encarar a realidade para entender como ela é e por que é assim. Essas são as configurações que vão emergir no próprio território da análise (SECCHI, 2014; SOUZA, 2006). Em nível local, percebe-se um trabalho para efetivamente implementar a política centrada nestas perspectivas, uma vez que foram feitas algumas tentativas de adaptação das ideias planejadas, no entanto, em muitos pontos o que se

69. Sustainable Urban Mobility Plan - SUMP, em tradução livre, Plano de Mobilidade Urbana Sustentável (PICCININI & MACHADO, 2018).

percebe continua sendo um retrocesso ou dificuldades nos processos.(PMSM, 2019).

A proposta de pesquisa busca elementos na metodologia de análise da Teoria Ator-Rede que se baseiam nos achados de autores (FARIAS & BENDER, 2010; ADEY, 2017; BÜSCHER, SHELLER, & TYFIELD, 2016) que sustentam que a exploração dos estudos de mobilidade ainda se concentram no campo dos programas estruturais. Ou seja, é preciso oferecer ferramentas para o descobrir de cidades, onde ocorram múltiplos processos e por meio das redes sociotécnicas e grupos híbridos poder pensar em topologias alternativas (FARIAS & BENDER, 2010). Outro ponto de interesse da TAR é a redefinição da representatividade dos atores políticos e a inserção de outros elementos (BÜSCHER, SHELLER, & TYFIELD, 2016; MONTERO, 2018). A inclusão de não humanos como agentes indispensáveis para a construção do social amplia as formas de observar as cidades e suas representações (SANTOS, BIZZOTTO, & NASCIMENTO, 2015; FARIAS & BENDER, 2010). Nesse contexto, os estudos urbanos de Farias e Bender (2010) discutem a noção de conjuntos urbanos como ferramenta poderosa para descobrir cidades.

Como se viu, a ideia de urbanismo socialmente construído e o pensamento do urbanismo contemporâneo retratam a mobilidade como elemento crucial do planejamento em seus campos. A PMU/SM em avaliação está posta, ou seja, legalmente as propostas de implementação estão descritas e pensadas, porém, a viabilidade no território depende de outros fatores que não apenas a vontade dos técnicos e consultores. Espera-se que com a exploração de outras teorias seja possível investigar o quanto os aspectos cognitivos ligados aos objetos e paisagens (atores), que coparticipam das redes, têm relevância em sua composição.

REFERÊNCIAS

- ADESM. (26 de 05 de 2020). *Sobre a cidade ADESM*. Fonte: Agência de Desenvolvimento de Santa Maria: <https://www.adesm.org.br/nossa-cidade>
- ADEY, P. (2017). *Mobility* (2ª ed.). New York: Routledge.
- AGIER, M. (2015). Do direito à cidade ao fazer-cidade. O antropólogo, a margem e o centro. *MANA*, 21, 483-498.
- ASCHER, F. (2012). *Novos princípios do Urbanismo seguido de Novos Compromissos Urbanos. Um Léxico* (3ª ed.). Lisboa: Livros Horizonte.
- BALBIM, R. (2016). Mobilidade: uma abordagem sistêmica. Em R. BALBIM, C. KRAUSE, & C. C. LINKE, *Cidade e movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano* (pp. 23-42). Brasília: IPEA ITDP.
- BARBOSA, J. L. (2016). O significado da mobilidade na construção democrática da cidade. Em R. BALBIM, C. KRAUSE, & C. C. LINKE, *Cidade e Movimento: mobilidades e interações no desenvolvimento urbano* (pp. 45-56). Brasília: IPEA ITDP.
- BOCAREJO, J., VERGEL-TOVAR, E., URREGO, L., & MORENO, J. (2022). Location matters: land use, urban development patterns, and transport inequality. Em L. School, A. Fook, & J. Barahona, *Transport for Inclusive Development: Defining a Path for Latin America and the Caribbean* (pp. 160 - 221). Inter-American Development Bank.
- BRASIL. (2012). *LEI N.º 12.587, DE 3 DE JANEIRO DE 2012*. Acesso em 25 de junho de 2021, disponível em Presidência da República: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm
- BÜSCHER, M., SHELLER, M., & TYFIELD, D. (31 de Oct de 2016). Mobility intersections: social research, social futures. *Mobilities*, 11, pp. 485-497. doi:10.1080/17450101.2016.1211818

- CALLON, M. (1986). Some Elements of a Sociology of Translation - domestication of the Scallops and the Fishermen of St. Brieuc Bay. Em J. LAW, *Power, Action and Belief. A new Sociology of Knowledge?* (Vol. 32). Sociological Review Monograph.
- FAGNANI, E. (2016). Mobilidade Urbana e Subdesenvolvimento: soluções paliativas para problemas estruturais. Em E. ALMEIDA, *Mobilidade Urbana no Brasil* (pp. 41-72). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- FARIAS, I., & BENDER, T. (2010). *Urban Assemblages: How actor-network theory changes urban studies*. New York: Routledge Taylor & Francis Group.
- GUIMARÃES, T., & LUCAS, K. (31 de dez de 2019). O Papela da equidade no planejamento de transporte coletivo urbano no Brasil. *Transportes*, pp. 76-92.
- HANDY, S. (Set de 1994). Highway Blues: Nothing a Little Accessibility Can't Cure. *ACCESS Magazine*, 3-7.
- HANSON, S. (2004). Chapter 1 The Context of Urban Travel: Concepts and Recent Trends. Em S. HANSON, & G. GIULIANO, *The Geography of Urban Transportation* (3ª ed., pp. 3-19). New York/London: The Guilford Press.
- IPEA/IBGE. (2000). *Centro-ocidental riograndense*.
- IPLAN. (13 de maio de 2020). *Plano Diretor de Mobilidade Urbana*. Fonte: Instituto do Planejamento de Santa Maria: http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_mobilidade_urbana.php
- ISVIMED. (2014). *Carta de Medellín - sobre o porvir humana das urbes do mundo*. Alcaldia de Medellín/Sétimo Forum Urbano Mundial ONU- Habitat, Instituto social de vivienda y hábitat. Medellín: Alcaldia de Medellín. doi:978-958-58365-6-3
- LATOUR, B. (1986). The powers of association. Em J. LAW, *Power, action and belief* (Vol. 32, pp. 264-280). London: The sociological Review.

- LAW, J. (1986). Editor's introduction: Power/Knowledge and dissolution of the sociology of knowledge. Em J. LAW, *Power, Action and Belief. A new sociology of knowledge?* (Vol. 32). Sociological review monography.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- LEITÃO, K. O., & FERREIRA, J. W. (2016). O direito à cidade: para além de uma visão instrumental e pela dimensão espaço temporal da disputa pela mobilidade. Em E. ALMEIDA, *Mobilidade Urbana no Brasil* (pp. 33-43). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- LEITE, C., ACOSTA, C., MITLITELLI, F., JAJAMOVICH, G., WILDERON, M., NABIL, B., . . . HERLING, T. (2019). *Social Urbanism in America Latina. Cases and Instruments of Planning, Land Policy and Financing the City Transformation with Social Inclusion*. Cham, Switzerland: Springer Nature.
- LEVY, C., & DÁVILA, J. D. (2017). Planning for mobility and Socio-Environmental Justice: The Case of Medellin, Colombia. Em A. ALLEN, L. GRIFFIN, & C. JOHNSON, *Environmental Justice and Urban Resilience in the Global South* (pp. 37-55). New York: Palgrave macmillan.
- LOTTA, G. S. (Jul/Dez de 2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Caderno Gestão Pública e Cidadania*, 19, 186-206.
- LUCAS, K., MARTENS, K., DI CIOMMO, F., & DUPONT-KIEFFER, A. (2019). Introduction. Em M. LUCAS, F. DI CIOMMO, & A. DUPONT-KIEFFER, *Measuring Transport Equity* (p. 380). Amsterdam: Elsevier.
- MACHADO, L. (2019). *Avaliação ex ante da política setorial de mobilidade urbana brasileira e de planos de mobilidade urbana*. (P. T. Regional), Ed.) Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

- MACLEAN, K. (2015). *Social Urbanism and the politics of violence - the Medellín Miracle*. London/UK: Palgrave Macmillan.
- MARCHIORI, J. C., & NOAL FILHO, V. A. (1997). *Santa Maria: relatos e impressão de viagem*. Santa Maria: Editora da UFSM.
- MARQUES, E. (2018). Como estudar as políticas do urbano. Em E. MARQUES, *As políticas do urbano em São Paulo* (pp. 13-44). São Paulo: Editora Unesp; Centro de estudos da Metrópole.
- MARTENS, K., BASTIAANSEN, J., & LUCAS, K. (2019). Measuring transport equity: key components, framings and metrics. Em K. LUCAS, K. MARTENS, F. DI CIOMMO, & A. DUPONT-KIEFFER, *Measuring Transport Equity* (p. 328). Amsterdam: Elsevier.
- MAY, T. (2004). *Pesquisa Social: questões, métodos e processos* (3ª ed.). (C. S. SOARES, Trad.) Porto Alegre: ArtMed.
- MONTERO, S. (1 de marzo de 2017). Worlding Bogotá's Ciclovia. *Worlding Bogotá's Ciclovia*, pp. 11-131. doi:10.1177/0094582X16668310
- MONTERO, S. (1 de 9 de 2018). San Francisco Through Bogotá's Eyes: Leveraging Urban Policy Change through the Circulation of Media Objects. *International Journal of Urban and Regional Research*, pp. 751-768. doi:10.1111/1468-2427.12655
- PEREIRA, E. M. (jul/dez de 2014). Cidade, urbanismo e Mobilidade Urbana. *Geosul*, 29(especial), 73-92.
- PICCININI, L., & MACHADO, L. (jan./abr. de 2018). Desafios para a efetividade da Implementação dos Planos de Mobilidade Urbana: uma revisão sistemática. *URBE revista brasileira de gestão urbana*, 10, 72-94.
- PINTO, A., & VILLAMIZAR-DUARTE, N. (enero-junio de 2018). Ciudad(anía) en movimiento: construcción social de instrumentos de Política de Movilidad en Bogotá y Belo Horizonte, 1995-2015. *Univessritas Humanística*, 19-57.

- PMSM. (15 de 05 de 2019). *Intervenção experimental na segunda quadra da Bozano, no Centro de Santa Maria, está suspensa*. Acesso em 25.09 de 2020 de 2020, disponível em Prefeitura Municipal de Santa Maria: <https://www.santamaria.rs.gov.br/noticias/18617-intervencao-experimental-na-segunda-quadra-da-bozano-no-centro-de-santa-maria-esta-suspensa>
- ROCHA, L. H. (2011). *Padrão Locacional da Estrutura Social [Tese] - Segregação Residencial em Santa Maria - RS*. Florianópolis, Santa Catarina, Brasil: Universidade Federal de Santa Catarina - Centro de Filosofia e Ciências Humanas - Programa de Pós Graduação em Geografia.
- RODRIGUES, J. M. (jul/set de 2016). Mobilidade Urbana no Brasil: crise e desafios para as políticas públicas. *R.TCEMG*, 34, 80-93.
- SANTA MARIA. (10 de 06 de 2015). *Lei Complementar nº 098, de 10 de junho de 2015*. Fonte: Plano de Diretor de Mobilidade Urbana de Santa Maria/RS: http://iplan.santamaria.rs.gov.br/lista_mobilidade_urbana.php
- SANTOS, C. R., BIZZOTTO, L. M., & NASCIMENTO, J. D. (2015). Reagregando o espaço: alcances da teoria ator-rede nos estudos urbanos. *XVI ENANPUR - Espaço, planejamento & insurgências*.
- SCIFONI, S. (2016). Urbanização Brasileira e Mobilidade Urbana. Em E. ALMEIDA, *Mobilidade Urbana no Brasil* (pp. 23-32). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- SECCHI, L. (2014). Introdução: percebendo as políticas públicas. Em L. SECCHI, *Políticas Públicas - conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª ed.). São Paulo: Cengage Learning.
- SHELLER, M., & URRY, J. (Feb de 2006). The new mobilities paradigm. *Environment an Planning A*, 38(ResearchGate), 207-226.

- SOUZA, C. (jul/dez de 2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, 16, 20-45.
- SPOSITO, M. B. (2010). Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. *Geografia*, 51-62.
- TIRELLI, C. (2020). Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional. Em L. L. LIMA, & L. SCHABBACH, *Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes* (pp. 245-267). Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV.
- VASCOCELLOS, E. A. (1 de Febrero de 2018). Urban transport policies in Brazil: The creation of a discriminatory mobility system. *Urban transport policies in Brazil: The creation of a discriminatory mobility system*, pp. 85-91. doi:10.1016/j.jtrangeo.2017.08.014
- VASCONCELLOS, E. A. (2010). *Análisis de la movilidad urbana: espacio, medio ambiente y equidad*. Bogotá: CAF. Fonte: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/414>
- VECCHIO, G., & PUCCI, P. (2019). Enabling mobilities: reinterpreting concepts and tools. Em G. VECCHIO, & P. PUCCI, *Enabling Mobilities* (pp. 1-9). doi:10.1007/978-3-030-19581-6_1
- VILLAR-URIBE, J. (1 de enero de 2019). Public transport modernization in the urban periphery: Is the end of informal transport? Case study: Overhead cable system “TransMi-Cable” in Ciudad Bolívar district, Bogotá - Colombia. *URBE*. doi:10.1590/2175-3369.013.E20190367

III. EXPERIÊNCIAS VIVIDAS, COTIDIANO E CONDIÇÕES DE VIDA EM AGROINDÚSTRIAS FAMILIARES ALIMENTÍCIAS: UMA ANÁLISE A PARTIR DA REGIÃO DE SANTA CRUZ DO SUL/ RS – BRASIL

ALEXANDER ANDRÉ SCHOENINGER⁷⁰

ERICA KARNOPP⁷¹

RESUMO

A proposta de pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR/UNISC) em nível de mestrado, apresenta uma análise das experiências vividas, cotidiano e condições de vida em Agroindústrias Familiares Alimentícias (AIFAS), a partir de região de Santa Cruz do Sul/RS – Brasil. Estas são compreendidas como empreendimentos de micro e pequeno porte de processamento de produtos agrícolas da agricultura familiar, tendo como produto final alimentos como melado, conservas vegetais, embutidos, queijo, sucos, mel, bolachas, vegetais minimamente processados, entre muitos outros. Estes empreendimentos se tornam de suma importância, pois além de agregar renda ao produto primário, participam de uma economia local, com matérias-primas, insumos, mão-de-obra e comercialização dentro da própria

70. <https://orcid.org/0000-0002-3945-6561>

71. <https://orcid.org/0000-0001-5976-2331>

região. Os sujeitos, que decidem empreender e apostar na ideia de uma agroindústria familiar, carregam consigo a história familiar e da comunidade, formando produtos únicos, mas também carregam consigo muito esforço, trabalho e a busca de conhecimentos que não possuíam antes. Uma AIFA se torna a principal fonte de renda da família, entretanto necessita de investimentos em uma estrutura física e em tudo que a permeia. Nesta pesquisa buscou-se compreender e analisar a percepção de vida de proprietários de agroindústrias familiares que mesmo sob diversas dificuldades, resistem por mais de uma década e fazem com que seus empreendimentos familiares formalizados sirvam de sustentáculos às suas famílias e suas comunidades/regiões. Foram analisados, qualitativamente e fenomenologicamente, cinco famílias proprietárias de agroindústrias da região de Santa Cruz do Sul que atuam de 10 a 25 anos. Sob o olhar dos próprios proprietários de agroindústrias familiares alimentícias, conseguiu-se perceber a vivência no seu dia-a-dia, além de ampliar a visão nas oportunidades que estes tipos de empreendimentos geram nas regiões em que atuam. Foi possível captar diversas dificuldades que os empreendimentos enfrentaram e enfrentam ainda nos dias atuais, para que permaneçam sobreviventes no mercado, e com isso encontrou-se estratégias que as políticas públicas podem utilizar para que as agroindústrias familiares continuem ativas e gerando desenvolvimento local com a valorização do alimento localmente produzido, manutenção da cultura alimentar, agregação de valor ao produto primário, cadeias curtas de alimentação, empregos locais, geração de renda e melhoria da qualidade de vida.

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como tema as agroindústrias familiares alimentícias, sob o enfoque de suas experiências vividas, do cotidiano e das condições de vida nelas existentes. A pesquisa buscou analisar a percepção de vida de proprietários de agroindústrias de micro e pequeno porte que mesmo sob dificuldades, fazem com que seus empreendimentos familiares formalizados sirvam de sustentáculos às suas famílias e suas comunidades.

Neste contexto, apresentamos a “Agroindústria Familiar Alimentícia”, de acordo com as políticas públicas existentes, como o PEAFF e do PNAAF (BRASIL, 2021; EMATER, 2021; APLVRP, 2018) e de autores como PREZOTTO (2016), BASTIAN et al (2014), BIANCHINI et al (2017), KARNOPP et al (2017), PELEGRINI E GAZOLLA (2008).

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (2017), no Brasil, 70% dos alimentos que chegam à mesa da população são produzidos pela agricultura familiar, nisto se englobam as agroindústrias familiares. Segundo Wesz Junior (2009) a década de 1990 presenciou a modificação parcial do escopo de atuação dos mecanismos de intervenção voltados ao meio rural, onde ganhou força o apoio às atividades diferenciadas no campo, como é o caso da agroindustrialização em escala familiar.

As atividades de processamento de alimentos advinda de agricultores familiares, se entende que, foram incentivadas por programas governamentais que começaram a apoiar a implementação e legalização e a profissionalizar famílias. Com a intensão de, primeiramente, legitimar esses processos de manufatura de alimentos em pequena escala e assim contribuir ao desenvolvimento regional, através da própria

agregação de valor à produção rural, aumento da renda para os agricultores, associativismo e melhoria das condições de vida dos agricultores. Segundamente, impor regras de higiene e boas práticas de fabricação, afim de garantir um alimento mais seguro e padronizado aos consumidores. Mas isto impôs grandes empecilhos e elevados custos para muitas agroindústrias. E em terceiro, produzir alimentos processados por agricultores com procedência e valor legal, que rode na economia como um produto legalmente fabricado e tributado, mas evidentemente, com algumas tributações isentas ou reduzidas, para incentivar e manter estas produções em pequena escala. Conforme Prezotto (2002), as agroindústrias familiares se tornaram um modelo de agroindustrialização descentralizado e de pequeno porte. Descentralizado porque foram constituídos de atores locais, sem nenhum ator hegemônico centralizado (empresas, cooperativas de grande porte ou entes públicos). Por outro lado, ao apresentar tal abordagem teórica, acrescenta-se que, um elemento relevante a ser considerado é que produzir os alimentos que as AIFAS produziam provavelmente eram processos pouco vantajosos para empresas de médio e grande porte, por exigir muita manipulação e bastante variabilidade de produtos, sabores e tamanhos, e também por serem produtos que trabalham com matéria-prima perecível e de pequena escala de produção, o que poderia não alcançar os lucros desejados.

A maioria destes autores citados, já alertava sobre as dificuldades presentes no dia-a-dia das AIFAS, como os altos custos e investimentos necessários para manter a legalização, a grande jornada de trabalho, os problemas familiares, as dificuldades que os órgãos sanitários impõem, a legislação e tributação imprecisa, a baixa lucratividade do negócio, a falta de infraestrutura no meio rural (água, luz, internet, sinal

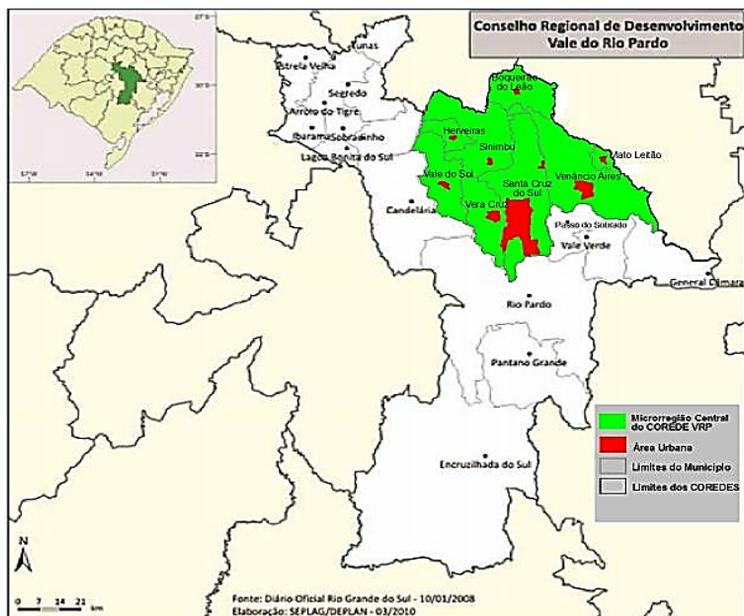
telefônico, estradas...), a baixa escolaridade dos proprietários de agroindústrias rurais, as dificuldades de produzir e/ou obter matéria-prima devido ao clima e outras adversidades. Tomando como base de pesquisa a região de Santa Cruz do Sul, a pergunta principal foi a seguinte: como o cotidiano e as experiências vividas pelas famílias proprietárias de agroindústrias familiares alimentícias interfere nas suas percepções sobre as condições de vida?

1. O CONTEXTO REGIONAL DE SANTA CRUZ DO SUL

A abrangência espacial em que a pesquisa foi realizada é região de Santa Cruz do Sul – Rio Grande do Sul – Brasil, formada pelos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires, Mato Leitão, Sinimbu, Herveiras, Boqueirão do Leão, Vera Cruz e Vale do Sol.

A microrregião de Santa Cruz do Sul possui 34.156 estabelecimentos com instalação de beneficiamento familiar, ocupando a quinta posição nacional (IBGE, 2021a). Ou seja, nesta região foi iniciado e ampliado um processo de empreendedorismo rural, aliado a valorização da cultura alimentar local. Mesmo assim, em regiões como esta, com maiores potencialidades devido a características do território, os empreendimentos familiares de processamento de alimentos se localizam à quilômetros de distância, ou seja, teoricamente pouco se comunicam ou criam relações para melhorar suas condições de vida e de trabalho e para fortalecer sua atividade.

Figura 01 - O COREDE Vale do Rio Pardo e a Região de Santa Cruz do Sul



Fonte: Elaborado pelo autor (2019)

Santa Cruz do Sul é o município com a maior população de sua região, onde se concentram as principais áreas urbanas. A cidade se tornou um polo da região do Vale do Rio Pardo, com a economia baseada nas indústrias do fumo, turismo, comércio e serviços. Mas a base econômica da região e o motor da expansão urbana é a agricultura. Ao longo do tempo, a cultura do fumo permitiu um acúmulo de capital, especialmente a partir do desenvolvimento de suas possibilidades de exportação, dando origem às atividades de beneficiamento e de industrialização deste produto nos municípios de Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires. Entretanto, este capital foi sendo

concentrado pelas grandes indústrias transnacionais, que hoje controlam de forma oligopsônica o mercado fumageiro e seu entorno. Decisivamente as corporações transnacionais têm um grande impacto no território (KARNOPP et al, p.676, 2016).

Deste modo é importante ressaltar a relevância das agroindústrias familiares, geridas por agricultores ou grupos familiares rurais nesta região. Segundo a Associação de Fumicultores do Brasil (2013), a criação do Arranjo Produtivo Local (APL) das Agroindústrias desta região aponta que existem 254 estabelecimentos de processamento de produtos da agricultura familiar local, demonstrando o peso deste setor para o desenvolvimento local e regional.

2. O CONTEXTO EMPÍRICO

2.1 Os Atores das agroindústrias familiares

Durante o mês de abril de 2021 foi realizado a pesquisa de campo utilizando a metodologia estudada. Através de dados secundários conseguiu-se um universo entre 25 a 30 agroindústrias familiares alimentícias na região de Santa Cruz do Sul, ativas, legalizadas nos órgãos sanitários e com mais de 10 anos de fundação.

Percebeu-se que entre estas, grande parte das agroindústrias, da referida região, foram fundadas na segunda metade da década de 1990, ou seja, entre 1995 e 1999. Outra parte, surgiu no começo da última década, entre 2010 e 2013. Evidentemente cada agroindústria possui sua história individual, mas estes anos de crescimento do número de agroindústrias, que fundamentalmente sobrevivem até os anos atuais, se devem fundamentalmente as políticas públicas de assistência

técnica e extensão rural na região, executadas pelas EMATER/RS, que foram fomentadas com maior força nestes períodos, com um incentivo por parte da Emater que culminou com a criação da Política Estadual de Agroindústria Familiar com o selo “Sabor Gaúcho” em 1999. Após anos com esta política abafada, em 2011/2012 ela ressurgiu como uma nova Política Estadual de Agroindústria Familiar, com a criação de novas legislações estaduais. Isso fez com que a Emater/RS, executora da assistência técnica, divulgasse mais a PEAFF, criasse cursos de capacitação e auxiliasse em projetos de financiamentos (com novos recursos liberados pelo governo estadual) de infraestrutura e de equipamentos para as agroindústrias.

O auxílio dessas políticas públicas foi fundamental para fomentar a ideia de “agroindustrializar” no meio rural, serviu de pavimento para as ideias de empreender e aumentar uma produção caseira que já sabiam fazer, afim de aperfeiçoar e poder sobreviver da comercialização deste produto. Mas apostar em uma agroindústria familiar era um grande risco, pois o casal (a maioria das AIFAS iniciou assim) era obrigado a investir em uma estrutura física de alto custo para seus padrões de vida, e conseguir conhecimentos de legislação, de boas práticas de fabricação, de busca de fornecedores, de busca e atração de clientes e de formação de preços, de tributação, e de comercialização que não possuíam. O risco de conseguir retorno da AIFA e de pagar os investimentos (em sua maioria financiados) era totalmente do casal empreendedor.

Foram contatados mais de quinze (15) AIFAS, da região delimitada, para a busca de dados primários. As primeiras cinco agroindústrias que conseguiram marcar um dia e horário para responder a entrevista semiestruturada foram as selecionadas. Devido a complexidade da entrevista e a delimitação

de tempo para a realização deste trabalho, além de perceber também uma congruência e repetição nas respostas, não se fez necessário entrevistar mais agroindústrias.

Ao total foram entrevistadas duas agroindústrias com fabricação e comercialização de melados e açúcar mascavo, uma agroindústria de fabricação de conservas vegetais, uma de embutidos (linguiças) e uma AIFA de fabricação de aipim (ou mandioca) congelado. Elas se localizam nos municípios de Santa Cruz do Sul, Sinimbu, Vera Cruz, Vale do Sol e Venâncio Aires.

Quanto a forma de organização, três AIFAS são compostas por um casal fundador e o filho/filha e seu cônjuge, uma só pelo casal e uma agroindústria é de forma individual. Todos empreenderam estando na condição de agricultores, ou seja, vivendo no meio rural. Isto demonstra uma das características das agroindústrias, que é a aposta de um casal de agricultores em um empreendimento, e isto, ao conseguirem dar continuidade envolve seus filhos desde jovens e que depois tem a chance de escolher ficar ou não trabalhando na agroindústria e fazendo a sucessão do empreendimento.

Quanto a questão de forma de organização, ao pesquisar as agroindústrias da região de Santa Cruz do Sul a grande maioria é de forma individual-familiar e foram identificados apenas três AIFAS com gerenciamento através de um grupo de agricultores, mas elas não possuíam pelo menos 10 anos de fundação, como este trabalho sugere estudar, o que pode ser fruto de uma posterior investigação. Estas três AIFAS estão organizadas em cooperativas ou associações e surgem a partir da necessidade de os municípios terem uma cooperativa de agricultores para atender a alimentação escolar (PNAE), entidades carentes (PAA) e a CONAB com principalmente alimentos frescos, mas também alimentos de agroindústria

familiar, ou seja, esses empreendimentos cooperativos viram a necessidade vinda de seus associados e do mercado consumidor, e a oportunidade de criar estruturas centralizadas a partir de incentivos públicos (e onde o agricultor não precisaria investir isoladamente), criando agroindústrias dentro das cooperativas de agricultores familiares.

Assim, identificamos que embora esteja surgindo uma nova forma estrutural de agroindústria familiar a partir de cooperativas, a principal forma de organização em mais de 90% dos casos é a forma individual-familiar, a partir de um casal de agricultores. Dos cinco casos entrevistados, todos começaram com um casal de agricultores e com venda através do talão de produtor.

Quanto à forma empresarial atual, dois empreendimentos trabalham com venda em dois blocos de produtores (ou seja, de duas famílias, como agricultores), uma agroindústria possui apenas um bloco de produtor, outro empreendimento possui CNPJ e eventualmente ainda vende com o bloco de produtor (como agricultor) e uma família comercializa seus produtos exclusivamente através do CNPJ. Esta maneira diferente de organização das agroindústrias entrevistadas foi importante para analisar diversos aspectos que permeia cada tipo de forma estrutural das AIFAS.

2.2 O histórico das agroindústrias e experiências vividas

Em relação a história das agroindústrias familiares entrevistadas, iniciaram suas produções com uma estrutura definida em 1997, 1999, 2002, 2012 e 2013. Percebeu-se que embora estes sejam os anos de início dos seus empreendimentos, muitos já vendiam de modo informal seus produtos, pois evidente-

mente não apostariam em uma ideia de empreendimento sem ter nenhum conhecimento sobre o produto. Mas também, se percebeu que estes anos de fundação foram marcantes para estas famílias, porque foi quando decidiram investir o restante do dinheiro que possuíam em um negócio, a princípio promissor, mas que sabiam que teriam inúmeras dificuldades, pois não tinham estudo formal e tampouco conhecimentos informais que os qualificavam. Tinham apenas a vontade de trabalhar e de criar uma marca e um produto da família, o investimento inicial (para construir a estrutura física), o apoio da comunidade (dos vizinhos) e apoio da assistência técnica rural por parte da Emater/RS e da Secretarias da Agricultura dos municípios.

No início, as famílias tinham a matéria-prima de produção própria e por vezes de vizinhos. Também sabiam como fazer seu produto, tinham as receitas e as etapas de produção de seus produtos, mas muitas coisas foram aprendendo na prática. Os clientes foram surgindo aos poucos, pois os empreendedores sabiam que tinham demanda do produto na região.

Para o entrevistado OI (ENTR.OI) sua agroindústria surgiu como uma alternativa de renda ao tabaco, pois a família tinha problemas de saúde na cultura do tabaco, além de acreditar que trabalhar na cultura do fumo tinha muita penosidade e a família ficava muito presa a produzir aquilo que a empresa de tabaco exigia e não possuía avanços na parte de comercialização, pois os preços do tabaco eram tabeladas pelas empresas de tabaco.

Todas as cinco agroindústrias entrevistadas investiram primeiramente na estrutura física, pequenas entre 40 e 80m² de área interna. Mas evidentemente, com o apoio da entidade Emater/RS na elaboração da planta baixa e de licenças ambiental e de operação. Com isso foi necessário ir atrás de

todos os alvarás necessários, principalmente do alvará sanitário que é renovado ano a ano. “Fomos legalizar por causa da exigência sanitária e porque a exigência do mercado é de produto legalizado” (ENTR.02).

Conseguir renovar o alvará sanitário ano a ano é uma das grandes dificuldades para todas as agroindústrias entrevistadas, pois as exigências para estas pequenas fábricas são praticamente as mesmas para as grandes fábricas. Identificamos que apesar de praticamente todo ano a fiscalização sanitária exigir mudanças estruturais, de equipamentos e na rotulagem dos produtos das AIFAS; de modo geral, as famílias proprietárias relatam que a fiscalização, apesar de exigente, é respeitosa; pois sempre concede um bom prazo para que as agroindústrias se adequem as novas normas e exigências relatadas pela fiscalização.

O Entrevistado 04 relatou sobre as dificuldades para constituir sua agroindústria, ainda mais por se tratar de origem animal, onde as exigências sanitárias e de estrutura são maiores. Ele relata que com muita garra, perseverança e investimento conseguiu colocar seu empreendimento para funcionar dentro das normas sanitários, mas acabou contraindo problemas financeiros, pois os investimentos iniciais foram bem superiores ao que havia programado.

As exigências que as agroindústrias familiares alimentícias da região de Santa Cruz do Sul precisam seguir são: venda com nota fiscal de bloco de produtor (CPF e inscrição estadual) ou de CNPJ na comercialização para outro CNPJ, estrutura física em dia, rótulos (com todas as informações do produto, peso, data de fabricação, validade e lote, valores nutricionais, código de barras), alvará de funcionamento/operação, alvará ambiental, alvará sanitário (do órgão responsável dependendo do tipo de processamento da agroindústria), alvará do corpo de bombei-

ros, laudo de potabilidade da água, desinsetização e limpeza da caixa d'água a cada seis meses, curso de boas práticas de fabricação e manual de boas práticas de fabricação. Ainda, em caso de agroindústrias de origem animal, as exigências são ainda maiores, pois necessita de um responsável técnico e do registro de cada um de seus produtos no órgão responsável. Essas exigências se aplicam a quase todas as AIFAS do Brasil, claro dependendo das normas e leis estaduais e municipais.

Sobre as dificuldades que as agroindústrias enfrentam percebeu-se que a principal queixa são a burocracia e os impostos. São variáveis macrosociais que escondem diversos outros problemas.

A burocracia se refere exatamente nessas inúmeras exigências que as fiscalizações sanitárias e tributárias atribuem as agroindústrias. Isto gera muita perda de produtividade aos os donos das AIFAS, que necessitam ir atrás de atender todas as exigências e também um elevadíssimo custo, considerando que a receita bruta desses pequenos negócios é baixa (nas agroindústrias entrevistadas em média 400 mil reais de receita bruta por ano) e a mark-up (taxa de lucro) é baixa também (em torno de 10% pelas informações coletadas), em comparação com empresas de outros ramos. Já os impostos também afetam, pois como a agroindústria é legalizada ela precisa vender seus produtos com nota fiscal, o que gera um valor considerável de impostos. Embora, na venda pelo bloco de microprodutor rural o imposto é um pouco menor, de 1,5% do valor bruto dos produtos. Ainda assim, alguns entrevistados relataram como desleal a competição com outras agroindústrias não totalmente legalizadas ou totalmente informais, pois conseguem competir por não pagar impostos.

Outro caso importante a destacar no histórico das agroindústrias pesquisadas é a família entrevistada 02 (ENTR.02)

que após 15 anos comercializando pelo bloco de produtor, decidiram abrir um CNPJ, como microempresa. Isto mudou muito toda a forma de trabalhar, mas também trouxe mais segurança financeira e judicial. Estes últimos cinco anos em que trabalham com CNPJ, houveram muitas mudanças. Os funcionários e diaristas que trabalhavam agora possuem carteira assinada e todas as compras, inclusive de matéria-prima de produtores vizinhos, agora são feitos com nota fiscal.

É importante ressaltar que a agroindústria da família ENTR.02 estava bastante consolidada com sua marca e com centenas de clientes fiéis, além de estar em dia na parte organizacional e com cursos de gestão e operação em agroindústrias. Pois, a mudança de identidade empresarial trouxe custos adicionais com contabilidade, com custo de funcionários com carteira assinada (custos trabalhistas) e de impostos (onde os impostos de ICMS e de substituição tributária somam juntos um valor de praticamente 20% sobre o valor do produto comercializado). “O colaborar deveria ganhar mais, mas a empresa não consegue pagar devido aos altos custos extras como os impostos sobre o produto e sobre os funcionários” conta o ENTR.02.

Percebeu-se através das entrevistas e da observação in loco nas agroindústrias que as estruturas físicas são higiênicas e funcionais, buscam sempre melhorar o fluxo do trabalho diário, mas também se percebeu que não foram estruturas construídas prontas, elas foram se adaptando com o decorrer do tempo, com as exigências de órgãos sanitários e com as exigências de espaço interno para trabalhar. Como são agroindústrias com trabalho antigo entre 10 e 22 anos, a estrutura foi se adequando com o tempo e como foram persistindo na sua produção foram necessárias ampliações. Uma das agroindústrias, a mais recente inclusive, cita que “A estrutura continuou praticamente a mesma, ainda não consegui ampliar

pelo alto custo, mas preciso, pois aumentou a produção com o tempo” ENTR.05.

Algo que todas as famílias proprietárias das agroindústrias citam como de suma importância e como “marca registrada” de seus produtos para que tenha anos de mercado é a qualidade. É através da qualidade dos seus produtos que conseguiram se manter ativos com os empreendimentos. Se preocupar em atender bem os consumidores e ouvi-los, o feedback dos clientes é fundamental para melhorar a qualidade dos produtos e também na criação de produtos diferenciados e assertivos.

Quanto aos clientes, as agroindústrias iniciaram vendendo de porta a porta e em pequenos estabelecimentos como bares e minimercados. Com o tempo, os mercados e supermercados foram demandando os produtos. Atualmente o principal cliente dessas AIFAS são os supermercados do município e de municípios vizinhos, além de restaurantes e lancherias, mas ainda mantém diversos clientes pessoas físicas.

Outro ponto de venda importante para as agroindústrias familiares do Brasil, como um todo, são as exposições/feiras da agricultura, presentes em quase todos os municípios e que acontecem por uma ou duas semanas em cada local. As cinco agroindústrias observadas já participaram de feiras de exposição de produtos, destas uma ainda participa de alguns eventos e outra tem como local principal de comercialização as exposições. A agroindústria citou exposições como Expoagro Afubra (Rio Pardo), Feira do Mercosul (Santa Maria), Oktoberfest (Santa Cruz do Sul), Expodireto (Não-Me-Toque), Expointer (Esteio), Expovale (Lajeado), entre outros, ao qual participa praticamente todas as vezes que acontecem e são um ótimo ponto de comercialização de produtos das agroindústrias familiares. As outras agroindústrias que não participam mais de feiras relatam que o custo de ir em uma

feira/exposição é alto e nem sempre comercializa conforme o esperado, mas que foram muito válidas para a população conhecer sua marca e seus produtos e para encontrar novos clientes. Percebeu-se que o sucesso na participação nesses tipos de feiras depende muito do tipo de produto que a agroindústria processa, mas é válida também para a divulgação da marca. Importante frisar também, que as cinco agroindústrias entrevistadas vendem ou já venderam para programas federais como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), todos através de uma cooperativa ou associação municipal que engloba outras agroindústrias e majoritariamente verdureiros (que comercializam hortaliças in natura).

Estes programas governamentais são de suma importância, pois compram de produtores locais alimentos para consumo local de escolas e entidades públicas. É mais uma forma de distribuição de seus produtos para as agroindústrias, mas estas relatam que na maioria das vezes entregam seus produtos abaixo do preço médio de venda, pois nas cooperativas/associações é descontado uma contribuição de 10 a 25%; mas mesmo assim, se torna uma forma válida de comércio e de geração de renda. Das cinco AIFAS, três comercializam há mais de 10 anos alguma parte de seus produtos através das cooperativas para o PNAE e PAA, uma agroindústria não comercializa mais porque teve problemas internos na associação e não recebeu os valores que a associação devia e outra parou de vender para a cooperativa ao qual participava por julgar que os preços recebidos líquidos pelos produtos não valiam a pena para a agroindústria.

Em relação aos produtos comercializados pelas AIFAS foi identificado que embora todas tenham seu produto carro chefe, elas possuem diversos outros produtos secundários

para conseguir atender melhor seus clientes. Percebo que importante identificar quais produtos as AIFAS entrevistadas produzem, pois apenas o termo agroindústria torna bastante vago a compreensão do leitor quanto a complexidade e a importância dos produtos de agroindústrias familiares alimentícias. Todas as agroindústrias observadas relatam que atualmente possuem o nome (a marca) reconhecido com bons produtos e muita procura. “Temos dificuldade para produzir, devido a situação financeira (altos custos, falta de capital de giro, margem de lucro baixa). O objetivo é um só, sair dessa situação e manter o produto em alta.” (ENTR.03).

2.3 O cotidiano e suas implicações

Quando articulamos sobre o cotidiano de uma agroindústria, estamos falando de um empreendimento familiar, onde a “empresa” e a família são praticamente inseparáveis. Uma depende da outra. E tanto a “empresa” quanto a família dependem e são influenciados pela comunidade local, tanto em questão de mão-de-obra, como de matéria-prima, de clientela e também de envolvimento social da família com a comunidade/localidade ao qual pertencem.

Anes (2017, p.188) relata que “O pensamento substantivo, neste ponto, predomina na dinâmica das agroindústrias, pois as relações familiares e de trabalho se entrelaçam, de maneira não definida, normatizada ou formalizada”.

Como já relatado anteriormente, das cinco agroindústrias entrevistadas, três AIFAS são compostas por um casal fundador e o filho/filha e seu cônjuge, uma só pelo casal e uma agroindústria é de forma individual, por ocasião do casal ter se separado. Quanto a forma de trabalho, são bastante distintas,

mas todas as agroindústrias observadas possuem algum tipo de mão-de-obra externa e alguma parte da matéria-prima de origem de agricultores da região ou mesmo de fora da região; algumas em pequena e outras em maior quantidade.

Uma das agroindústrias que trabalha com menor quantidade de auxílio externo descreve que: “Até agora (são 25 anos) nós quatro iniciamos e trabalhamos nela (na agroindústria). Hoje temos apenas um diarista que ajuda no corte da cana, uma a duas vezes por semana. E a cana-de-açúcar vem praticamente toda da nossa propriedade” ENTR.04. Percebeu-se que mesmo relatando que a matéria-prima é totalmente própria, quando necessário a agroindústria utiliza de cana-de-açúcar advinda de outros agricultores da vizinhança.

Por outro lado, a família entrevistada 02 trabalha hoje com mais 12 (doze) colaboradores, além dos quatro familiares proprietários que também trabalham na agroindústria. Destes existem parentes entre os colaboradores, porém eles têm carteira assinada com os mesmos direitos e deveres que os demais (precisam seguir todas as regras e horários). Esta mesma agroindústria trabalha com produção própria de matéria-prima, mas também conta com vários produtores parceiros ao qual compram a produção excedente.

O entrevistado 05 trabalha ele e mais três diaristas, que são contratados conforme tiver serviço naquele dia. A maioria da sua matéria prima vem de origem própria, mas possui cinco famílias de agricultores parceiros ao qual compra a matéria-prima. A agroindústria 03 trabalha com as quatro pessoas da família e mais dois diaristas, e além da produção própria conta com mais de 40 famílias parceiras. Já o ENTR.03 trabalha da mesma forma, mas apenas o casal trabalha (na agroindústria) da família, os filhos saíram de casa.

Todas as famílias proprietárias de agroindústrias observadas relatam que trabalham bastante, em média 45 horas por semana, mas que é preciso para se manter no negócio. Relatam também que sempre estão sobrecarregados, pois precisam gerir a produção na lavoura, gerir o processamento dentro da agroindústria os funcionários, a burocracia de se manter legalizado, atender bem todos os clientes, fazer as entregas, conversar com fornecedores de insumos e de matéria-prima, melhorar os processos internos, precificar os produtos, entre outros assuntos. Mas procuram organizar da melhor forma entre os membros da família, para que tudo aconteça dentro do esperado.

Perceba o relato do ENTR.04 “O cotidiano? É a semana inteira bem corrida e de trabalho, para atender bem os clientes e bastantes encomendas, sempre estamos 8o correndo”. O que identificamos é que essa “correria” precisa ser feita de forma inteligente e organizada, e foi isto que fez estas agroindústrias se manterem ativas.

As cinco agroindústrias possuem entre 50 e 400 clientes cada uma. A maioria dos proprietários das AIFAS relata que não possui horário fixo para trabalhar, mas que em média são 10 horas de trabalho diárias. “Não é fácil, mas também não é tão difícil de trabalhar”, descreve o entrevistado 4. Se referindo que mesmo sendo cansativo, o trabalho em agroindústrias familiares, em sua maioria, não é um trabalho extremamente debilitador, perigoso ou prejudicial à saúde, salvo alguns casos e evidentemente, acidentes podem acontecer.

Existem dois casos encontrados que aconteceram após a empresariação dos empreendimentos. O primeiro caso relata que a família agora está trabalhando bem mais do que antes quando não estava legalizado, porque tem a pressão dos mercados em atender bem e fazer o possível para atender a

todos. Mas esta AIFA não possui funcionários fixos. Já o outro caso, onde a agroindústria funciona com mais de dez colaboradores, os proprietários revelam que trabalhavam mais horas antes de legalizar, ao que agora, porque se trabalha mais com funcionários, respeitando a hora comercial. Outra agroindústria revela que mesmo trabalhando com diaristas, mesmo naqueles dias em que contrata os diaristas, os proprietários trabalham mais horas e nos serviços mais “pesados” do que os colaboradores.

O ENTR.03 reflete sobre o ritmo de trabalho e a relação com a saúde: “Muitas vezes o ritmo intenso da agroindústria já provocou alguns problemas de saúde (queimaduras, dores de coluna, outras dores...) geralmente precisamos pagar algumas consultas médicas devido ao ritmo intenso”. Além de dores musculares como de coluna, o estresse pode causar problemas físicos e mentais aos proprietários de agroindústrias. Também houve relatos de que o trabalho em família contribuí para brigas familiares, mas que para o bem de todos são resolvidas da melhor maneira possível. “As brigas na família, até 2018, eram quase diárias, graças a Deus, neste ano fiz um treinamento em Curitiba que nos ajudou muito” ENTR.02. Estas questões revelam que há uma certa penosidade presente no trabalho diário dos proprietários de AIFAs que muitas vezes não é visualizada externamente.

Outro fator primordial para o sucesso das agroindústrias foram as experiências adquiridas. Foram os aprendizados do dia-a-dia, durante o trabalho de processamento, na relação comercial com os clientes e em todos os outros aspectos. “O enraizamento destas experiências em redes de relações interpessoais com ênfase 81 nas relações comerciais, no contexto social/histórico local/regional, também ficou evidente” (ALBARELLO, 2019, p. 152).

Para as famílias, que antes possuíam como atividade principal a produção de tabaco, milho e/ou suínos, foi muito ‘diferente’ trabalhar com sua agroindústria. Também declararam que houveram muitas dificuldades para legalização, não tinham conhecimento para fazer o registro da empresa e foram construir sem noção real das exigências sanitárias. “Foram custos enormes para se manter as exigências sanitárias, quase impossível se manter de tanta exigência” ENTR.04. Mas, tudo serviu como experiência para a família. “Melhorando os processos, consegui aumentar a produção/hora/pessoa” ENTR.05.

A questão financeira é outra que engloba muitas peculiaridades dentro das agroindústrias. Uma das famílias entrevistadas expõem que não separa dinheiro da agroindústria e do particular, pois uma coisa está ligada a outra, porque trabalham com sua própria mão-de-obra e com a produção de matéria-prima na lavoura. Além disso, boa parte do dinheiro é reinvestido na agroindústria com compra de equipamentos, reformas, manutenções, compra de veículos de transporte, entre outros. “A gente sempre tenta trabalhar com o dinheiro que a gente tem, tenta não pegar muito empréstimo para não passar por dificuldades futuras” ENTR.04.

As outras AIFAS também revelam que grande parte do que sobra é reinvestido na agroindústria para o crescimento da empresa. Mas também revelam que nem todos os produtos sempre geram lucro, muitas vezes vendem um produto com preço de custo para poder manter o cliente e o giro de capital. Além de acontecer de cair em golpes e clientes que não pagam conforme o combinado, o que gera grandes prejuízos para os empreendimentos, que são os maiores afetados nesses casos.

O entrevistado 02 menciona que o dinheiro da empresa é separado totalmente do particular desde que foi criado a empresa como CNPJ. Estes trabalham com um valor de pró-labore

fixo para as quatro pessoas da família. Já o ENTREVISTADO 03 informou que “Sim, graças a Deus! Conseguimos nos manter financeiramente”. Afirmando que a sua agroindústria está sendo capaz de gerar resultados positivos.

Quanto a contabilidade e administração das agroindústrias, em se tratando de agroindústria com venda e produção própria sem funcionários fixos, estas são feitas exclusivamente pela família proprietária. Normalmente uma pessoa é responsável por emitir as notas fiscais, outros fazem a parte de compras, custos e organização da produção. Algumas AIFAS revelam que na parte das notas fiscais, tinham assessoria 82 de pessoas da receita estadual e na administração obtiverem o suporte do Sebrae. Agora, as duas agroindústrias que possuem CNPJ contam com escritório de contabilidade terceirizado que cuida a parte legal de notas/taxas/funcionários.

2.4. Condições de vida encontradas

O que se observou das condições de vida das famílias proprietárias de agroindústrias foi que apresentam relativa boa saúde, boa relação com a comunidade e uma estabilidade financeira (na maioria dos casos). Apresentam bastante conhecimento tanto na parte prática que vivenciam no dia-a-dia, como de formação teórica de estudos e cursos. Em relação aos patrimônios que possuem, pode-se dizer que em todos os casos encontrados, todo o dinheiro fora investido em sua agroindústria, nos equipamentos, instalações e veículos. Sendo estes os únicos patrimônios financeiros destas famílias, mas que em comparação com a maioria dos vizinhos os eleva a um status de classe média-alta trabalhadora. Veja o relato do entrevistado 02: “A condição de vida é boa, porém de muitas

horas de trabalho e num ritmo muito intenso. Tanto a família como os colaboradores precisam trabalhar rápido, o serviço tem que bem planejado, pois a margem de lucro é baixa” (ENTR.02).

O entrevistado 04 complementa: “atualmente a agroindústria significa muito para nós, porque é dali que a gente tá tirando toda nossa fonte de renda para ambas as duas famílias que residem em casa viverem.” As famílias se consideram em uma condição boa de vida, porque a agroindústria hoje está dando uma boa renda, que as sustenta e torcem par que nos anos seguintes continue assim.

Já outra família, do entrevistado 05 está um pouco mais preocupado: “Estamos melhorando, mas muito devagar”. Esta agroindústria busca aumentar sua lucratividade, para poder fazer obras estruturais necessárias na agroindústria. “Financeiramente a gente consegue se manter bem, a gente sabe a renda que cada um tem e tenta não gastar mais que isso e tenta reinvestir tudo na agroindústria, para melhorar equipamentos, tratores, carro de entrega” ENTR.03. Isto demonstra a preocupação dos empreendedores em sempre buscar melhorar a sua agroindústria.

Em relação aos estudos percebemos uma grande importância que as famílias donas das agroindústrias possuem. Todas as agroindústrias já fizeram cursos de 40 horas de boas práticas de fabricação de alimentos, além de participarem de diversos outros cursos de gestão, de precificação, de treinamento emocional, de associativismo, entre outros. Em uma das famílias a filha e o genro são formados como Técnicos em Agroindústria. Em outras três famílias, os filhos estão ou irão fazer nível superior (faculdade). Isto revela a preocupação destas famílias em sempre se manterem atualizadas com o mundo externo e de criar oportunidades para os filhos, sendo uma delas na própria sucessão da agroindústria.

“As novas instalações e a ampliação das atividades constituem um incentivo para a próxima geração permanecer no campo, devido aos investimentos realizados” (CARLOS, 2020, p.135). Há apenas um dos casos observados em que os filhos não estão trabalhando na agroindústria, onde se formaram em outras áreas e possuem outros empregos, para este casal está claro que a única forma de sucessão seria em alguns anos vender a agroindústria para outra família que tenha interesse no empreendimento.

Quanto ao sono, a maioria dos pesquisados revelou que dorme bem, com o dever cumprido e ajudando muitas pessoas com o seu empreendimento. Mas relatam que evidentemente algumas vezes não conseguem dormir direito, por ocasião da correria do dia-a-dia, na preocupação de atender bem um cliente ou de alguma situação complicada que tivera que enfrentar naquele dia. Um dos membros de uma família observou que sua rotina de sono é bastante tumultuada por fazer muitas viagens a trabalho.

Referente aos lazeres, uma das respostas foi: “Poderia melhorar, poderia ter mais tempo para isso” (ENTR.05), ou seja, estes percebem que deveriam ter mais tempo livre. Outra pessoa indaga sobre existirem poucos momentos de lazer, geralmente algumas viagens, visitas a familiares ou amigos, o que de certo modo já é bastante agregador. Já o ENTR.04 discursa que lazeres há muitas em sua comunidade, que ajudar na comunidade nos clubes sociais, esportivos e religiosos é gratificante e renovador.

O entrevistado 01 descreve que: “Quanto aos lazeres da família a gente se sente bem, da minha parte levo o trabalho na nossa agroindústria como um lazer”. Isto demonstra o amor e apreço que a pessoa tem com sua agroindústria, mas também demonstra preocupação, pois o trabalho não pode

virar o lazer de uma pessoa, ela 84 não pode se focar integralmente no trabalho e deixar de lado outros lazeres, isto pode ser muito prejudicial à saúde.

Uma pessoa da agroindústria 03 revela que como o trabalho é em família muitas vezes os sonhos individuais não são respeitados ou mesmo são deixados de lado. Já as demais entrevistadas citam que os sonhos individuais são respeitados e buscados. Todos se sentem orgulhosos da agroindústria familiar que construíram e revelam que nunca pensaram em desistir.

O ENTR.02 proferir as seguintes palavras: “A nossa agroindústria significa uma fonte de renda e um sonho realizado”. Percebe-se com esta fala um sentimento de gratidão pela agroindústria existir e um sentimento de comprometimento para que o empreendimento funcione da melhor forma possível.

2.5. Relação com o território

Percebemos que as agroindústrias familiares possuem uma forte ligação com o território em que atuam, pois é dela que retiram a matéria-prima, a força de trabalho e grande parte dos insumos, e é neste território em que está sua principal praça de comercialização de seus produtos. Também as famílias quanto ao aspecto particular, possuem traços de pertencimento e historicidade com a localidade/comunidade em que vivem. Outrossim, os produtos das AIFAS resplandecem o saber e o sabor local, através de seus produtos, criando uma identidade cultural e alimentar.

Quatro das cinco agroindústrias possuem vários produtores parceiros dos quais compram toda a matéria-prima excedente. Perceba a fala do entrevistado 01: “Geralmente temos um acordo verbal com preços sempre combinados

antes da entrega e tudo com nota fiscal (não compramos mais de produtor que não fornecem a nota). Combinamos com o produtor que dependemos de vendas assim o produtor fica no compromisso de fornecer matéria prima quando temos bastante vendas. (ENTR.01)”

Como relatado, esta agroindústria também comprava muita matéria-prima de agricultores da vizinhança sem nota fiscal, como a maioria das outras agroindústrias ainda faz, embora as vezes consiga emitir a nota. Mas esta questão perpassa por conhecimentos tributários, fiscais e legais. Mas possivelmente, se todas as compras fossem feitas com nota fiscal as agroindústrias poderiam reivindicar mais direitos (pois recolheria mais impostos), mas ao mesmo tempo, segundo a legislação, 85 somente produtos próprios podem ser processados e comercializados na mesma CNAE de produção, caso contrário terá que abrir uma empresa com o CNAE de indústria de transformação.

As agroindústrias revelam que embora a demanda seja maior que a oferta, existe muita matéria-prima (aipim, cana-de-açúcar, pepino, carne) produzidos dentro da região e é por isso que existem as agroindústrias, pois há a produção da matéria-prima local e a demanda do produto processado na própria região. Estes relatam que possuem uma boa relação com todos os agricultores parceiros e também com os clientes.

Embora as agroindústrias locais tenham uma boa relação entre elas, e em muitos casos trocam informações sobre fornecedores de insumos, sobre normas de produção, sobre equipamentos, entre outros, as agroindústrias são consideradas concorrentes também, pois atuam em um mesmo mercado e disputam pelo preço, e muitas vezes agroindústrias não calculam o preço de custo de maneira correta o que gera

prejuízos para os outros, pois precisam minimamente se manter na média de preços.

Entretanto, um dos principais problemas relatados nas entrevistas foi que existem muitas agroindústrias clandestinas ou informais, que em sua maioria não tem os custos para a legalização, não possuem higiene em suas instalações, vendem produtos sem rótulos e produtos adulterados, mas disputam os mesmos clientes das agroindústrias dentro da lei.

Segundo o ENTR.02 “Cada agroindústria tem os seus custos, mas a gente tem que ficar na média de preço da concorrência, pois os clientes, mesmo buscando a qualidade, olham muito para o preço”. Isto significa que, apesar de serem produtos diferenciados em sabor e qualidade, as forças de mercado fazem com que o preço de venda dos produtos das agroindústrias familiares tenha que se manter na média de produtos similares, competindo até com produtos concorrentes de médias e grandes indústrias alimentícias de todo o país. Isto faz com que a margem de lucro seja pequena e o esforço do trabalho do dia-a-dia seja constante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em decorrência da pesquisa teórica relevou-se necessário e de suma importância definir com maior clareza o objeto de pesquisa, que são as agroindústrias familiares alimentícias (AIFAS). Embora todos os termos abrangem a agroindustrialização de caráter familiar e sejam focados em um público-alvo semelhante, cada definição se limita de uma maneira diferenciada, a um público em diversos estados jurídicos/legais.

Os objetivos específicos de investigar o cotidiano em agroindústrias familiares, compreender como experiências vividas

dos proprietários de agroindústrias familiares modificaram suas condições de vida e compreender a relação entre agroindústrias familiares e o território foram atendidos.

A percepção da qualidade de vida dos proprietários de agroindústrias perpassa pelo ponto principal de estes se sentirem confortáveis, felizes e em saúde relativamente boa por se manterem ativos trabalhando mais de 50 horas semanais e em todas as áreas da sua microempresa, como a plantação de matéria prima, a compra de matéria-prima e de insumos, o próprio processamento, a busca de instrumentos, ferramentas, receitas e tecnologias de produção, o marketing, a comercialização, a distribuição e o pós-vendas.

Percebeu-se que, apesar do pouco apoio financeiro e jurídico externo, o apoio e o carinho dos consumidores com os produtos artesanais/coloniais das AIFAS os faz ter sucesso e conseguindo tirar do seu próprio trabalho os custos para manter seu empreendimento e a qualidade de vida de sua família. Que apesar de possuírem um modo de vida simples, sem extravagâncias, são extremamente dinâmicos, com acesso a tecnologias, conhecimentos e pensamentos críticos que poucos do seu entorno possuem, tornando-os também líderes comunitários, em busca de melhorias constantes de seus territórios.

Todas as agroindústrias pesquisadas possuíam questões a melhorar, mas ao se manter ativas por mais de 10 anos de história possuíam muito a contribuir com suas experiências vividas. Foi percebido um esforço enorme pelos sujeitos para manter funcionando os empreendimentos, tanto em carga de trabalho, de estresse e de ceder recursos financeiros. Embora todos relatassem cargas horárias altas (muitas vezes sem fim de semana, feriado e férias), ninguém se sentia cansado, mas sim orgulhoso e feliz de seu empreendimento e de seus pro-

ditos coloniais. Embora todos citam que como são donos do seu próprio negócio conseguem gerir seus dias de trabalho para horas de lazer ou dias de férias.

Quanto aos benefícios, foram encontradas fortes ligações afetivas e de comprometimento com a comunidade e entre a própria família, a busca constante de inovações/conhecimento por parte dos integrantes da família e uma acumulação de bens de baixa para mediana, mas que é fundamental para a sustentação de tais empreendimentos. Todas citam que existem tecnologias como várias máquinas que facilitam o trabalho interno na agroindústria e aumentariam o rendimento, mas que pelo alto valor serão adquiridos aos poucos com o dinheiro que vai sobrando ou necessitaria de um apoio financeiro externo, ao qual não sentiam.

No entanto, também foram encontrados problemas que as agroindústrias enfrentam, como são os casos de altos custos de legalização/formalização, baixa rentabilidade (taxa de lucro, devido aos altos custos da matéria-prima, de insumos e da mão-de-obra), falta de segurança quanto a legislação (quando é de pessoa física não pode comprar matéria-prima de vizinhos, dúvidas quanto aos impostos, quando vira empresa tem impostos absurdamente altos), necessidades de melhorias de infraestrutura nas regiões, insegurança para contratar mão-de-obra externa (com ou sem carteira de trabalho) e os calotes (falta de pagamento) que recebem de muitas empresas. Estes problemas tentam ser contornadas ou deixadas de lado pelos donos das AIFAS, mas por vezes estes problemas podem acarretar na extinção de um empreendimento.

Foi percebido uma busca constante de conhecimento, de estudos, de se atualizar, de se manter no mercado, de atender as normas sanitárias, por parte dos proprietários das agroindústrias. Alguns dos filhos dos entrevistados possuíam inclusive

nível superior, enquanto os pais nem concluíram o ensino fundamental na infância, e mesmo assim, a grande maioria dos filhos permanece trabalhando junto as AIFAS e alguns já assumiram a sucessão do empreendimento da família.

A agroindústria familiar mescla muitos conceitos, como: agricultura familiar, indústria alimentícia em uma estrutura de micro ou pequeno porte, empreendedorismo e saber local. Tudo isso através de muito trabalho, dedicação, esforço e aprendizado, afim de criar produtos de qualidade e com geração de uma economia local; sempre se preocupando com seus clientes.

São reivindicações dos sujeitos pesquisados possuir linhas de crédito para capital de giro (pois necessitam pagar dívidas ou melhorar a estrutura física), além de estradas de acesso as agroindústrias melhores e com asfalto, além de luz trifásica e um poço artesiano para acesso a água abundante.

A experiência nos mostrou que o empreendedorismo é para pessoas persistentes, que aceitaram fazer as mudanças necessárias, que aceitaram os riscos de viver de um empreendimento de pequeno porte em meio a um mundo dinâmico. São pessoas que além de trabalhar incansavelmente pelo sucesso de seu empreendimento, conseguiram colocar em prática o que aprenderam com o tempo e que nunca desistiram.

A contribuição de cada família, que decidiu empreender e apostar em agroindústria familiar, para a sua região é incalculável e de suma importância para o meio em que atuam. Criam-se fluxos dentro das regiões, o que as torna mais sustentáveis e menos dependentes do ambiente externo, embora na atualidade esta dependência do mundo seja irreversível.

REFERÊNCIAS

- ANES, C. E. R. *Pensamento instrumental e substantivo da dinâmica produtiva das agroindústrias familiares na região das Missões - RS*. 207 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2017.
- BASTIAN, L.; WAQUIL, P. D.; AMIN, M. C.; GAZOLLA, M. *Agroindústrias rurais familiares e não familiares: uma análise comparativa*. Redes, santa cruz do sul, v.19, Nº 3, p. 51 - 73, SET./DEZ. DE 2014.
- BIANCHINI, G. N.; AREND, S. C.; KARNOPP, E. *A política estadual de apoio as agroindústrias familiares de pequeno porte de processamento artesanal na região da quarta colônia de imigração italiana do rs*. Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional. V. 13, N. 2, 2017.
- BOISIER, S. *Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais*. Planejamento e políticas públicas, n. 19, P. 307-343, Jun.,1999.
- BRASIL. *Programa de agroindústria familiar*. Ministério da agricultura, pecuária e abastecimento - Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. Consulta em: 02 set. 2021.
- CARLOS, A. JR. *Agroindústrias Familiares Rurais: A percepção dos atores no processo de sucessão intergeracional*. 172 f. tese – universidade de santa cruz do sul, 2020.
- ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. *Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade*. Revista brasileira de desenvolvimento regional, ppgdr- Universidade Regional de Blumenau: Blumenau, p. 85-94, Out. De 2013.
- KARNOPP, E.; VOGT, O. P.; BERNARDY, R. J.; ETGES, V. E. *Agroindústrias Familiares no sul do Brasil: o território na perspectiva do desenvolvimento*. Revista de Desenvolvimento

- Econômico (rde) - ano xviii – v. 2 - N. 34: Salvador/ba, ago.2016, P. 666 – 684.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2021a). *Censo Agropecuário 2017. SIDRA - Sistema IBGE de Recuperação Automática: Tabela 6960: Agroindústria Rural nos Estabelecimentos.*
- MIOR, L. C. *Agricultores Familiares, Agroindústrias e Redes de Desenvolvimento Rural.* Chapecó: sc, Editora Argos, 338 p., 2005.
- MOREIRA, D. A. *O Método fenomenológico na pesquisa.* São Paulo: Pioneira Thompson, 2002.
- PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. *A Agroindustrialização da produção como estratégia de reprodução social da agricultura familiar.* Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, v. 8. n. 32, 2008.
- PREZOTTO, L.L. *Qualidade ampla: referência para a pequena agroindústria rural inserida numa proposta de desenvolvimento regional descentralizado.* 2008.
- SDR (Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo). *Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF). Estado do Rio Grande do Sul.*
- SILVA, J. B; PREZOTTO, L. L. *A Agroindustrialização da Produção da Agricultura Familiar 2007/2010.* Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, abr. 2008. Disponível em:
- SULZBACHER, A. W.; NEUMANN, P. S. *O Social e suas Dimensões em Agroindústrias Familiares Rurais.* Revista Extensão Rural, UFSM, Santa Maria, v.21, n.3, jul./set. 2014, p. 93-120.
- WESZ JUNIOR, V. J. *O Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar no Brasil: Uma Análise a partir do Approche Séquentielle.* Sober-Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural: Campo Grande, 25-28 jul. 2009.

WESZ JUNIOR, V. J; TRENTIN, I. C. L; FILIPPI, E. E. *Os reflexos das agroindústrias familiares para o desenvolvimento das áreas rurais no Sul do Brasil*. Cuadernos de Desarrollo Rural - Pontificia Universidad Javeriana: Bogotá - Colombia, vol. 6, núm. 63, p. 59-85, jul./dez. 2

IV. AGRICULTURA FAMILIAR: PLANEJAMENTO E GESTÃO - ESTUDO DE CASO

JAIME MIGUEL WEBER⁷²

CÉSAR LEANDRO DE CHRISTO HUNDERTMARCK⁷³

RESUMO

Este artigo analisa a gestão e o planejamento familiar rural, apresentando um estudo de caso de uma propriedade rural do agricultor ERH, localizada no Passo da Ferreira – zona rural de Santa Maria, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. Nesta propriedade, emprega-se um sistema de produção diversificado, cujas características são relevantes para a construção do conhecimento sobre o autoconsumo e a subsistência da família. Desse modo, esse estudo caracteriza-se como relato da experiência empírica, coletado a partir de entrevista semiestruturada e do levantamento de dados primários. Esta experiência salienta a importância de diversas questões, tais como: do planejamento na gestão da diversificação da produção, do processamento e da relação com mercados de proximidade, da preservação de aspectos culturais da agricultura familiar e da conservação de recursos naturais. Assim, seria possível afirmar que a experiência aqui apresentada evidencia a possibilidade de replicabilidade de sistemas de

72. <https://orcid.org/0000-0002-2335-0295p>

73. <https://orcid.org/0000-0002-4510-6015>

produção resilientes, um dos fatores mais importantes para a provisão da segurança alimentar.

Palavras chaves: Agricultura familiar. Autoconsumo. Subsistência. Mercados de proximidade.

ABSTRACT

This article analyzes rural family management and planning and presents a case study of a rural property owned by farmer ERH, which is in Passo da Ferreira – rural area of Santa Maria, in the state of Rio Grande do Sul, Brazil. In this property, a diversified production system is employed, which presents relevant characteristics to the knowledge construction of self-supply and subsistence of this family. In this sense, this study can be characterized as a report of empirical experience collected through semi-structured interviews and collection of primary data. This experience stresses out the importance of several issues, such as: planning in managing the diversification of production, processing and the relationship with local markets, preservation of cultural aspects of family farming and the conservation of natural resources. Therefore, it is possible to affirm that this experience highlights the chance of replicating resilient production systems, which are one of the most important elements to maintain food security.

Key words: Family farming. Self-supply. Subsistence. Local markets.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta um estudo de caso baseado na experiência de uma família de agricultores, proprietária de uma produção diversificada de alimentos. Os principais objetivos desta família, ao se manter no campo por meio do conhecimento acumulado - saber fazer -, são a produção de alimentos para o autoconsumo e subsistência e a preservação dos recursos naturais. Assim, esta pesquisa expõe os resultados obtidos com a produção orgânica, o processamento de produtos e a comercialização em mercados de proximidade da família em questão.

A respeito da problemática da alimentação, sabe-se que o Brasil foi destaque internacional em relação ao combate à fome e à desigualdade social, especialmente a partir do início dos anos 2000. Nos últimos anos, no entanto, tais melhorias estão cada vez mais estagnadas, e o país tem enfrentado seguidas crises políticas, sociais, ambientais e econômicas. Além disso, como agravante, a Covid-19, que ocasionou uma pandemia mundial, chega ao Brasil em 2020, constituindo uma crise sanitária sem precedentes.

Nessa conjuntura, o debate sobre a insegurança alimentar torna-se imprescindível no contexto nacional: isso porque houve uma redução significativa no número de empregos, acima de 14% segundo o IBGE (2019) para o trimestre de setembro a novembro de 2020, afetando a renda média dos brasileiros e, conseqüentemente, ocasionando a alteração dos hábitos alimentares, o que gerou um aumento no consumo de alimentos processados e ultraprocessados.

Nesse contexto, a agricultura familiar adquire papel fundamental na produção de alimentos saudáveis e acessíveis,

que contemplem a segurança alimentar das famílias, além de estar diretamente envolvida na preservação ambiental.

Assim, a metodologia deste estudo foi o levantamento de dados qualitativos e quantitativos através de fontes primárias. A coleta de dados primários, por sua vez, ocorreu por meio de entrevista realizada *in loco*, com um agricultor, tendo como base um roteiro semiestruturado. O roteiro foi concebido com questões abertas que contemplaram desde informações sobre o planejamento rural da propriedade, a família, a produção, até o processamento e a comercialização dos produtos.

Os principais resultados indicam que, para esse tipo de experiência, as atividades diversificadas podem ter bons resultados econômicos, dado que mantêm sua reprodução social, propiciam qualidade de vida no campo, preservam os recursos naturais e conferem mais resiliência ao sistema de produção.

A PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA ALIMENTAR

Com a implementação da modernização conservadora da agricultura, a prática da produção agrícola foi excedendo as suas capacidades produtivas naturais em função da artificialização do ambiente, da desestruturação e da simplificação dos sistemas de produção. Para Santos (2003, p. 93), “[...] o território é usado a partir de seus acréscimos de ciência e técnica, e tais características o definem como um novo meio geográfico”. Ao longo dos anos, esse novo meio geográfico vem se constituindo a partir de uma infinidade de desequilíbrios ambientais, sociais, econômicos e culturais.

Nessa **lógica** produtiva, muitos sistemas de produção pertencentes à agricultura familiar foram sendo desestruturados, e partes importantes dos recursos naturais foram sendo degradados, o que afetou, em parte, as relações econômicas e ambientais e os saberes locais construídos e repassados de geração a geração. Para Goodman (2003), há uma tendência de contraposição ao atual modelo de produção e consumo em massa e **às** cadeias alimentares longas, que podem ser apontadas como características da economia globalizada.

A Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2017-2018, a partir da Análise da Segurança Alimentar no Brasil, divulgada pelo IBGE, ressalta que o total de pessoas com alimentação em quantidade suficiente e satisfatória no Brasil foi o mais baixo dos últimos 15 anos. Dessa forma, segundo este **órgão**, o total de brasileiros que passam fome aumentou em 3 milhões de pessoas, em apenas em cinco anos. Há que se considerar que, em 2014, quatro anos antes da pesquisa em questão, o Brasil saiu oficialmente do Mapa da Fome das Nações Unidas, fato considerado como uma conquista mundialmente distinta. **À época, o Brasil era o** terceiro maior produtor de alimentos do planeta, com mais de 240 milhões de toneladas produzidas em 2019, atrás apenas da China e dos EUA.

Dessa forma, pode-se dizer que o tema da fome compreende um conjunto de fatores intrinsecamente relacionados, como a produção, o poder aquisitivo e o acesso ao alimento. A tarefa de diminuir a insegurança alimentar é um grande desafio, sobretudo quando se considera os efeitos das mudanças climáticas, que podem alterar a capacidade produtiva dos alimentos e restringir os recursos naturais essenciais, como o solo e **água**.

AGRICULTURA FAMILIAR E A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS

No âmbito da produção agropecuária, há uma gama de experiências que foram se constituindo empiricamente à margem dos processos formais das relações campo-cidade. Trata-se de diferentes estratégias reprodutivas de famílias, que apostam na produção e processamento, como uma oportunidade de comercializar seus produtos em mercados de proximidade, ainda que tais processos sejam realizados de maneira informal. Essas práticas são constituídas a partir de um legado de conhecimento identificado e reconhecido por muitos autores como o saber-fazer. Brandão (2015, p. 16), por exemplo, identifica esse legado como conhecimento tradicional, que se constitui como um amplo indicador do nível de evolução cultural do homem com o ambiente. A geração de conhecimento, dentro dessa perspectiva, ocorre através da interação baseada em processos sucessivos e dinâmicos. Nesse sentido, a agricultura familiar possui como sustentação o conhecimento tradicional – e, desse modo, traz à baila a necessidade da busca por um diálogo igualitário entre atores sociais, cujo objetivo central seria a compreensão dos seus significados e da sua importância no contexto do desenvolvimento dos territórios.

Segundo o IBGE (2017), em torno de 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros vêm da agricultura familiar. Produzidos em pequenas áreas de terra para o autoconsumo e comércio, principalmente em circuitos curtos, esses produtos são caracterizados pela diversidade, como é o caso da experiência descrita neste artigo. Infelizmente, como se sabe, o potencial da agricultura familiar não tem sido devidamente

reconhecido, especialmente se comparado a outros processos socioculturais e econômicos no território brasileiro.

Nesse contexto, a compreensão sobre território envolve considerar e acolher as demandas sociais mais prementes da agricultura familiar frente às políticas públicas e as complexas estratégias multifuncionais dos recursos econômicos, culturais e ambientais.

Nesse âmbito, a intensa dinâmica dos mercados e as variações de preços dos produtos são desafios permanentes para os agricultores familiares. Para Schneider (2010), a transformação nas unidades de produção possui relação com o conjunto de estratégias que acarretam aumento ou diminuição do grau de dependência aos mercados. Nos últimos anos, esse tema tem aparecido nas agendas e nos debates regionais, mas poucos foram os avanços no reconhecimento e na efetivação de políticas públicas inclusivas para o setor.

PLANEJAMENTO NA GESTÃO DA PROPRIEDADE FAMILIAR

A experiência de planejamento da propriedade rural, como o exemplo empírico abordado artigo, apresenta-se como uma das várias situações de resistência e resiliência da agricultura familiar. Segundo Grisa (2011, p. 112), “a produção para o autoconsumo cumpre uma importante função ao manter internamente à unidade familiar a satisfação de uma das necessidades principais à reprodução social, a alimentação”. Nessa perspectiva, é possível elencar algumas particularidades dessa experiência oriundas das estratégias de reprodução e sobrevivência de muitos agricultores familiares. Segundo Schneider (2010), a transformação nas unidades produtivas

tem como referência um conjunto de estratégias que influenciam o aumento ou a diminuição do grau de dependência dos mercados.

Dentre as particularidades relacionadas ao planejamento da propriedade, pode-se destacar a produção para o autoconsumo como estratégia de segurança alimentar, de subsistência e de complementação de renda para manter o sistema produtivo em funcionamento. Para Grisa e Schneider (2008), é necessário desconstruir o preconceito em relação à produção para autoconsumo e evidenciar a sua importância como aporte de renda não monetária, que contribui para a melhoria das condições de vida, para a segurança alimentar das famílias e para o combate à pobreza rural.

Há que se considerar que, em termos gerais, os agricultores familiares não julgam o que é consumido pela família – o autoconsumo – como valor de produção. Como destacam Grisa e Schneider (2008, p. 489), “[...] ao produzir seus próprios alimentos, a unidade familiar deixa de gastar o equivalente em recursos monetários com a compra de alimentos nos supermercados”.

A UNIDADE FAMILIAR PESQUISADA: SÍTIO SÃO ROQUE

O agricultor ERH, 56 anos, conhecido, na comunidade, como Roque, é proprietário de uma área de 11 hectares, recebida de herança da família. A propriedade está situada em área rural, no limite com a área urbana, e possui, como atividades produtivas, o cultivo da mandioca, batata-doce, melão, melancia, moranga, pepino, a criação de animais, etc.

Parte desses produtos é destinado para o gasto da casa (autoconsumo) e o restante para o comércio. Quanto ao

modo de venda, cabe mencionar que alguns consumidores buscam os produtos na propriedade, enquanto outra parcela é comercializada nos mercados do entorno.

A propriedade possui estruturas físicas, como a casa da família e galpões de armazenamento de produtos *in natura* e de congelados em *freezers*. A produção animal relevante na propriedade é o pescado, da qual parte é designada para o autoconsumo e outra é comercializada. Além do pescado, há criações que são utilizadas basicamente para o autoconsumo, como bovinos, suínos, ovinos, aves (pato, marreco, ganso, frangos). Ademais, há o processamento de gordura animal (banha e torresmo) e de outros produtos, tais como a morcilha.

PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO

A área total da propriedade desta família é de 22 hectares, mas somente 11 hectares são utilizados para a produção no sítio. A composição do sistema de produção e a utilização da área da propriedade pelos cultivos e criações possui a seguinte distribuição: aproximadamente três hectares de plantação de mandioca e pouco mais de um hectare de cultivo de pastagem. A parte da várzea, onde o solo não é revolvido, também é utilizada para os bovinos. Já entre a casa e as demais benfeitorias e os açudes, a área possui aproximadamente dois hectares.

A área de três hectares, utilizada para a produção de mandioca, recebe prioridade em relação à fertilização do solo, pois se trata do cultivo com maior relevância econômica no mercado local. A adubação é realizada através da aquisição de cama de aviário.

De fato, a mandioca é o “carro-chefe” da propriedade: “mandioca para nós é o que dá mais lucro, é um produto que dá

bastante e é vendável”, reforça o senhor Roque. Inicialmente, a mandioca era comercializada com casca, mas, a partir de 2018, a família deu início ao processamento (descascamento) da mandioca com o objetivo de agregar valor ao produto. Para Roque, o cálculo é muito simples, dado que “uma caixa de mandioca descascada te dá R\$ 70,00 ou R\$ 72,00, então dobra o capital”.

A colheita da mandioca se estende até final de outubro, aproximadamente. Após esse período da safra da mandioca, conhecido como a entressafra, a estratégia da família é a comercialização de outros produtos, que são produzidos em menor quantidade. Para o senhor Roque, a diversidade de produtos é importante também para o autoconsumo. Além da mandioca, melão, moranga, melancia e pepino que são comercializados ao longo do ano, outros produtos têm importância para o autoconsumo, tais como: batata-doce, cenoura, beterraba, repolho, ervilha, pepino, radiche, alface, tomate. Esses produtos são utilizados como forma de diminuição de custos e de promoção de mais autonomia em relação aos mercados convencionais. Já a proteína animal selecionada para o autoconsumo é proveniente do pescado, da criação de bovinos, ovinos, suínos e aves. Apenas o leite não é produzido na propriedade. A esse respeito, Coelho e Fabrini (2014) ressaltam que é importante compreender a subsistência não apenas como produção de autoconsumo – isso porque a subsistência abarca um conjunto de necessidades que garantem a reprodução física e social dos indivíduos e, portanto, é uma solução para manter as famílias. Isto é, são produtos levados ao mercado como forma de conversão em moeda, com a finalidade de adquirir determinados bens, serviços, utensílios e produtos que se apresentam como necessidade de consumo.

As tecnologias, evidentemente, também integram o cotidiano dos agricultores: a maior parte das encomendas é realizada através de telefone e de redes sociais. Para Felippi, Deponti e Dornelles (2017, p. 24), “o acesso a bens simbólicos e, por meio deles, à informação e ao conhecimento, se não garante, carrega o potencial da inclusão dos grupos sociais, seja no sistema produtivo ou na vida social de um modo geral”.

Outra questão relevante é o manejo da rama para garantir o plantio da safra posterior. A rama deve ser cortada e armazenada em locais protegidos do frio, pois “Se a geada queimar a rama, a rama não presta; [...] tem que cortar, carregar e tapar”. Por isso, as ramas são cortadas e armazenadas em várias covas no solo. A parte excedente é disponibilizada (doada) para os vizinhos, assim como as mudas de batata-doce. Tais ações de solidariedade entre os vizinhos, seja através de doação ou nas relações de troca, são uma contribuição relevante para o funcionamento das sociedades rurais.

Vale sublinhar que o senhor Roque afirma não colocar nenhum tipo de agrotóxico no cultivo da batata, do melão e da melancia; “tudo natural, tudo orgânico”. Roque alega que não utiliza nem herbicida para controlar o “inço” e o manejo é realizado com a utilização da enxada. Normalmente, esse trabalho é realizado a partir das 6h até às 10h, e retomado somente no final da tarde, já que o intuito é proteger-se dos períodos mais quentes do dia.

Experiências como a deste estudo de caso podem ser caracterizadas como transição agroecológica - um processo de evolução contínua, multilinear e crescente no tempo.

O agricultor entrevistado promove uma boa propaganda de seu produto por meio do uso de frases de efeito: “o produto aqui é o seguinte: ferveu a água e a mandioca se desmancha. O produto tem ótima qualidade e é reconhecido pelos consu-

midores. O produto bom e a atenção aos consumidores são elementos fundamentais”.

PROCESSAMENTO DA MANDIOCA

A colheita da mandioca é realizada manualmente. Para o senhor Roque, a colheita, o descasque, a lavagem, a pesagem e o armazenamento são atividades muito importantes e devem ser realizadas de modo subsequente, a fim de evitar perdas na qualidade do produto.

Parte da mandioca descascada e embalada - em torno de 300 a 400 quilogramas - é armazenada em cinco *freezers*, que visam manter um estoque razoável e atender a demanda ou, então, podem ser comercializadas após a safra.

Dessa forma, o único produto do sítio em questão submetido a algum tipo de processamento é a mandioca. Embora exija um pouco mais de estrutura e de mão de obra, a produção deste produto compensa pois proporciona excelente agregação de valor.

O transporte para o mercado é realizado por um amigo do senhor Roque, em troca de recebimento do produto. O mercado mais distante fica em torno de 12 quilômetros, na zona urbana de Santa Maria.

O senhor Roque ressalta a importância de manter a produção vegetal e animal como forma de maximizar o aproveitamento dos produtos, especialmente dos excedentes. A casca da mandioca, por exemplo, é aproveitada para a alimentação dos animais, assim, “nada é perdido”, comenta Roque. A casca é triturada com a cana de açúcar e fornecida como alimentação complementar aos animais, enquanto a rama excedente da mandioca é triturada e utilizada para a

alimentação dos bovinos. Desse modo, a integração dos cultivos com as criações torna-se relevante para evitar perdas e reduzir os custos de produção.

De forma geral, Roque destaca que o sítio possui uma boa estrutura e está bem-organizado e, por esse motivo, não apresenta problemas iminentes, que possam afetar a continuidade das atividades.

Assim, o interesse da família é permanecer na propriedade: “Tu vai para a cidade, tu vai fazer o que na cidade?”, questiona o senhor Roque, e resume: “É boa a nossa vida aqui, é boa né. Aqui é bom de viver, aqui tu tá no paraíso, aqui tu tá tranquilo”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da família do senhor Roque, discutida neste estudo, pode ser compreendida como uma das várias situações de resistência da agricultura familiar, possíveis por meio do planejamento e da gestão adequada da propriedade, cujos intuitos principais são manter as características essenciais dos sistemas de produção que preservam a tradição familiar. Nessa perspectiva, a produção para o autoconsumo surge como uma excelente estratégia para garantir a segurança alimentar, e a comercialização de excedentes, por seu turno, serve como complementação de renda para manter o sistema produtivo em funcionamento. A vida em comunidade é também permeada por atos de solidariedade, que podem ser verificados através dos relatos de doação de sementes e mudas entre os agricultores e as parcerias para transportar e comercializar os produtos.

Os relatos abordados neste artigo destacam não somente o planejamento e a gestão do conjunto das atividades da

propriedade, o manejo adequado dos recursos naturais, o sistema de produção a partir da perspectiva da autonomia e resiliência, a eficiência energética e a racionalidade de circuitos curtos entre produção e consumo, como também as ações de solidariedade e exercício da cidadania. Naturalmente, esses elementos, em conjunto, podem representar uma nova forma de juízo sobre a vida e, sobretudo, de vida com qualidade.

Assim, soa fundamental dar visibilidade às experiências sustentáveis e exitosas da agricultura familiar, já que, desse modo, seria possível ampliar o debate sobre a responsabilidade ambiental para a atual geração e, especialmente, para as gerações futuras. É premente que experiências como as aqui relatadas tenham cada vez mais espaço na esfera acadêmica, uma vez que tais estudos possibilitam aos estudantes uma oportunidade de unir questões teóricas estudadas em sala de aula com a vivência insubstituível daqueles que vivem a prática da agricultura familiar.

Assim, seria possível afirmar que a experiência aqui apresentada evidencia a possibilidade de replicabilidade de sistemas de produção resilientes, um dos fatores mais importantes para a provisão da segurança alimentar.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA IBGE NOTÍCIAS (2020). Estatísticas sociais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>>. Acesso em: 03 fev. 2021.

- BRANDÃO, C. R. A comunidade tradicional. In: UDRY, C.; EIDT, J. S.; Editoras Técnicas. Conhecimento tradicional: conceitos e marco legal. Brasília: Embrapa, 2015.
- COELHO, D. C.; FABRINI, J. E. Produção de subsistência e autoconsumo no contexto de expansão do agronegócio. REVISTA NERA – ANO 17, N^o. 25 –2014.
- FELIPPI, A.C.T; DEPONTI, C.M., E DORNELLES, M. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v. 13, n. 1, p. 3-31, jan.- abr./2017, Taubaté, SP, Brasil.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. “Plantar pro gasto”: a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. Rev. Econ. Sociol. Rural, v. 46 n. 2 Brasília abr./jun. 2008. DOI: <https://doi.org/10.36363/rever112011%25p>. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/rever/article/view/3278>
- GRISA, C. Segurança alimentar e autonomia na agricultura familiar: a contribuição da produção para o autoconsumo. *In*: REVISTA DE EXTENSÃO E ESTUDOS RURAIS, V. 1, N. 1, p. 97-129, jan. - jun. 2011.
- GOODMAN, D. “The quality “turn” and alternative food practices: reflections and agenda”. Journal of Rural Studies, v. 19, p. 1-7, 2003.
- IBGE, 2017. Censo agropecuário, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas>. Acesso: 09 out. 2019.
- IBGE, 2020. Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018. Disponível em: agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias.html?editoria=sociais&utm_source=landing&utm_medium=explica&u. Acesso em: 03 fev. 2021.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME - BNDES. Agricultura familiar. 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/>

- [bolsa-familia/programa-complementares/beneficiario/agricultura-familiar](#)> Acesso em: 16 out. 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (2017). 72^a sessão da Assembleia Geral. Disponível em: < <http://redesans.com.br/onu-declara-2019-2028-o-decenio-da-agricultura-familiar/>>. Acesso em 13 abr. 2021.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. Síntese de Indicadores 2013/IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. 2^a. Rd. - Rio de Janeiro: IBGE, 296 p. 2015.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. Síntese de Indicadores 2009/IBGE. Coordenação de Trabalho e Rendimento. – RJ: IBGE, 2010.
- SCHNEIDER, S., GRISA, C. “Plantar pro gasto”: a importância do autoconsumo entre famílias de agricultores do Rio Grande do Sul. *Rev. Econ. Sociol. Rural* v.46 n.2 Brasília abr./jun., 2008.
- SCHNEIDER, S. Reflexões sobre Diversidade e Diversificação. *Agricultura, Formas Familiares de Desenvolvimento Rural. RURIS*, vol. 4, n^o 1, mar. 2010.
- SANTOS, M., SILVEIRA, M. L. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. 5 ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

V. A INCLUSÃO DE ATORES NA FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT

JULIO CEZAR DE LARA⁷⁴

CLÁUDIA TIRELLI⁷⁵

RESUMO

Uma das etapas cruciais no estudo do processo de elaboração das políticas públicas é o ingresso do problema público na agenda, concebida como o conjunto de problemas assumidos como relevantes pelos decisores políticos. Entendendo que as ações promovidas pelas universidades podem incidir positivamente para o desenvolvimento das suas respectivas regiões, considera-se de suma importância compreender o papel dos distintos atores no processo de formação da agenda institucional. Em vista disso, este capítulo buscou demonstrar como foi realizada a inclusão dos diversos atores institucionais que participaram da formação da agenda estratégica da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT). A partir de uma análise documental, baseada no relatório final do Planejamento Estratégico Participativo da UNEMAT, pôde-se evidenciar a inclusão de aproximadamente 200 atores da comunidade acadêmica nas discussões da formação da agenda

74. <https://orcid.org/0000-0001-7275-0490>

75. <https://orcid.org/0000-0003-2325-5260>

desta Universidade. Concluiu-se que a instituição teve êxito em proporcionar um espaço aberto de discussões envolvendo os seus diferentes segmentos, o que possibilitou uma maior descentralização do poder político e do processo de tomada de decisões estratégicas.

Palavras-chaves: Formação da agenda, atores, planejamento estratégico, universidade.

A análise de uma política pública não é uma tarefa fácil, pois abarca diferentes etapas, passando pela formação da agenda, formulação, implementação e avaliação. Em cada um desses momentos incidem diferentes atores, cujos interesses e ações serão decisivos para o resultado alcançado.

Entre todas essas etapas, acreditamos que uma das mais relevantes é a discussão acerca dos problemas que entram na formação da agenda. É nesta fase que os atores constroem seus argumentos e discursos acalorados para convencer seus pares sobre a relevância do problema que está sendo exposto, buscando convencê-los sobre a relevância do problema público a ser incluído na agenda. Nesse sentido, faz-se necessário considerar que os problemas não emergem naturalmente no debate público, na medida em que necessitam ser interpretados enquanto problemas – com base em diagnósticos, comparações, crises e eventos – como situações consideradas insatisfatórias frente a uma condição ideal almejada.

Diante disso, é preciso considerar que os debates realizados nas universidades representam, em certo sentido, as disputas em torno de problemas públicos existentes na sociedade mais ampla, podendo, inclusive, influenciar para a sua inclusão na agenda governamental. Isso torna-se ainda mais relevante se admitirmos que as universidades visam formar

o capital humano necessário às ações voltadas ao desenvolvimento tecnológico em nível local, regional ou nacional (Vila, 2018). Por essas razões, nosso olhar debruça-se sobre o cenário universitário, buscando analisar como ocorreu a participação dos distintos atores na elaboração de um planejamento estratégico de uma universidade pública, nesse caso, da Universidade do Estado de Mato Grosso. Tomou-se como referente empírico o processo de discussão que resultou na construção do Planejamento Estratégico Participativo dessa universidade para os anos de 2015 a 2025.

O estudo foi baseado em análise documental, de cunho qualitativo, realizada sobre o relatório final do Planejamento Estratégico Participativo (PEP) 2015-2025 da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT, disponível no site da instituição.

Esse capítulo está organizado em duas seções. A primeira seção procura realizar breves reflexões sobre as políticas públicas, seus atores e suas arenas dentro do cenário brasileiro, enquanto a segunda seção vai demonstrar como foi a construção do planejamento estratégico na Universidade do Estado de Mato Grosso nos anos de 2015-2016.

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS, ATORES E ARENAS. O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A FORMAÇÃO DA AGENDA POLÍTICA

A formulação de políticas públicas representa a fase 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). Essas políticas, depois de desenhadas e formuladas, vão

se desdobrar em planos, programas e projetos que, sendo implementadas, ficarão submetidas ao acompanhamento e avaliação (Souza, 2006).

Uma das etapas cruciais no estudo do processo de elaboração das políticas públicas é o ingresso do problema público na agenda. A agenda é, por definição, “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (Secchi, 2010, p. 36). É com a inclusão dos problemas na agenda que os formuladores terão a possibilidade de desenhar os planos, as diretrizes e traçar as metas de um planejamento.

Para a seleção de problemas pode-se utilizar uma variedade de filtros, seleções e controles que ocorrem durante um processo de enfrentamento entre os atores. Esses atores também determinarão quais serão os conflitos abertos/explicitos (demandas debatidas, refinadas e, posteriormente, incluídas na agenda) e as “não tomadas de decisão” (demandas excluídas do debate por não interessarem aos atores) (Dagnino, Thomas, Costa & Gomes, 2013). Conforme Secchi (2010), existem ao menos três condições para que um problema entre na agenda: 1. Ser merecedor de atenção/intervenção; 2. Ser passível de resolubilidade e 3. Ser de responsabilidade pública.

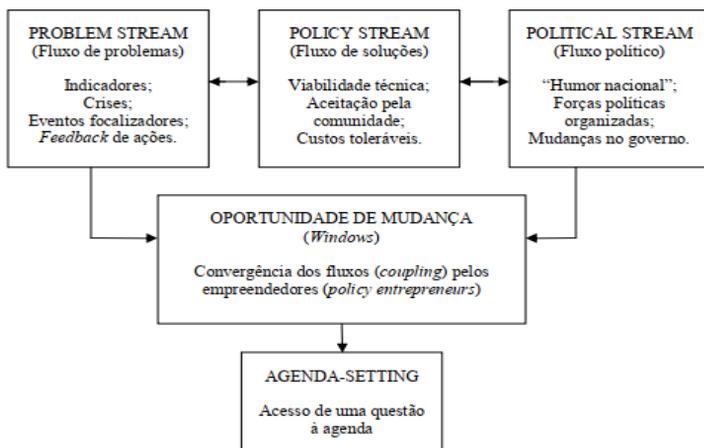
É claro que, para entender o processo que envolve a elaboração das políticas públicas, deve-se examinar a estrutura de interesses políticos construídos pelas instituições envolvidas e pelos atores que se encontram em posição de maior evidência, assim como os atores-chave que representam os grupos de interesses existentes no interior da instituição. Dagnino, Thomas, Costa e Gomes (2013) explicam que “as relações de poder, as coalizações de interesse, a formação de grupos de pressão, a cooptação, a subordinação deve ser cuidadosamente examinada” (p. 67). No entanto, vale a observação dos autores de que restringir o foco das análises aos problemas

já contemplados pela agenda política pode levar à exclusão de questões que interessam aos grupos políticos ou grupos socialmente desfavorecidos.

Capella (2005) também contribuiu na discussão quando expôs o modelo de múltiplos fluxos desenvolvido por John Kingdon. Para Kingdon (como citado em Capella, 2005), em determinadas circunstâncias, a mudança ou inclusão de um novo problema na agenda será resultado da convergência entre três fluxos decisórios: problemas, soluções/alternativas e políticas, ou, dito de outra forma, para serem inseridos na agenda formal é necessário que o problema seja reconhecido, que exista uma solução disponível e que as condições políticas sejam propícias para a mudança (Capella, 2005).

A figura 1, a seguir, demonstra o modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.

Figura 1. O modelo de Múltiplos Fluxos de Kingdon.



Fonte: De “Formação da agenda governamental: Perspectivas teóricas” de A. C. N. Capella, 2005, *XXIX Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*, Caxambu, MG.

Ao observar a figura 1, percebe-se que o alinhamento do conjunto de fatores (problemas, soluções e dinâmica política) cria uma janela de oportunidades para que a agenda política atribua a devida importância ao problema e o inclua na agenda formal de formulação de políticas públicas.

OS ATORES NO PROCESSO DA FORMAÇÃO DA AGENDA

A palavra “ator” foi adotada das Artes Cênicas pelas Ciências Políticas justamente por explicitar a ideia de interpretação de papéis por parte de distintos atores (indivíduos, grupos e/ou organizações) que alocam recursos, constroem coalizões e resolvem conflitos em um cenário político. Na prática, os atores são aqueles indivíduos, grupos ou organizações que possuem a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados em uma arena política, além de influenciar nas decisões do que entra ou não na agenda (Secchi, 2010).

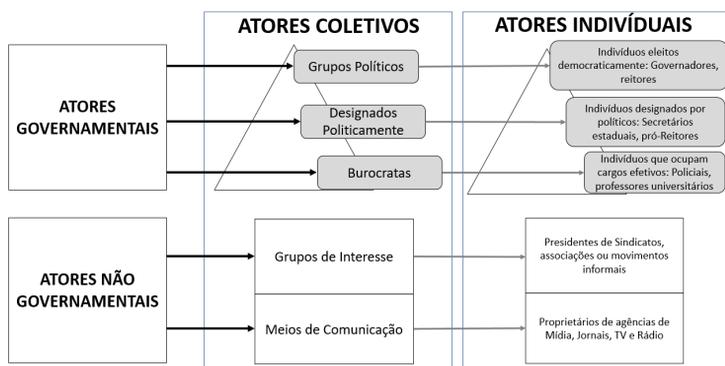
Secchi (2010) explica que para compreender as características comuns e diferentes dos atores pode-se realizar a categorização, dividindo-os em grandes grupos. No entanto, vale ressaltar que o “fato de alguns atores aparecerem em uma mesma categoria não quer dizer que tenham comportamento ou interesses em comum” (Secchi, 2010, p. 78). Isso explica o motivo pelo qual os atores podem apresentar interesses divergentes em diferentes contextos ou em diferentes fases do processo de elaboração de política pública.

Além disso, em cada arena política existe uma configuração própria na qual os atores possuem inclinação para inserção de um tema em específico, dependendo de quão direto serão

os resultados e os efeitos daquela política pública que será criada sobre suas atividades (Secchi, 2010).

Secchi (2010) propõe vários modelos de categorização dos atores, sendo um deles a divisão entre atores coletivos e individuais e, em outro modelo, uma categorização entre atores governamentais e não governamentais, conforme apresentamos na figura 2.

Figura 2. Categorização dos diferentes atores na formação da agenda.



Adaptado de “*Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, Casos Práticos*” de L. Secchi, 2010, São Paulo: Cengage Learning.

A arena política e seus atores

Vimos que para que um problema público se transforme em uma política pública será preciso percorrer um caminho de negociações, acordos, apoios, cortes e vetos que acabam transformando o problema público original. Estas ações acontecem no que a ciência política denomina de arena política. É na arena política que a questão problema desperta a atenção

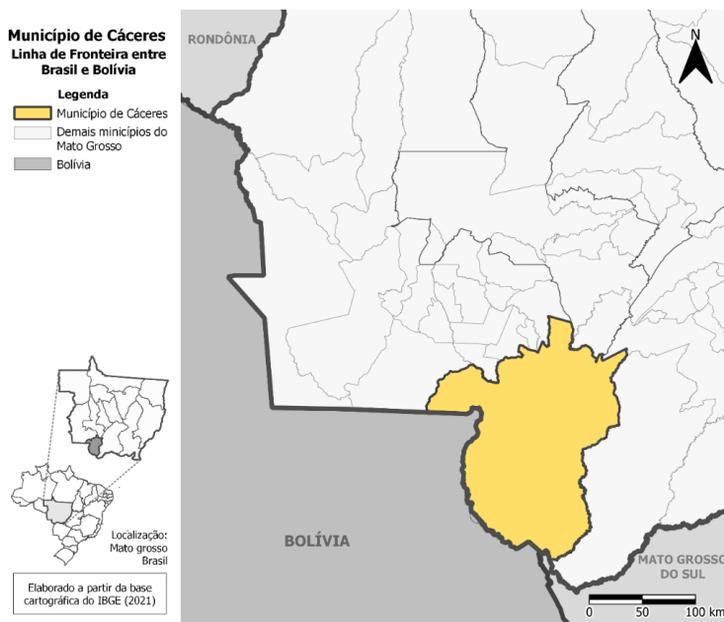
e o interesse dos formuladores de políticas e passa a fazer parte da agenda governamental.

Na universidade, uma diversidade de problemas pode ser alvo de inclusão na agenda, desde uma política de pesquisa avançada na preservação do meio ambiente, até uma política de extensão de aprimoramento ao agronegócio. Isso ocorre porque são inúmeros os atores individuais e coletivos que participam da universidade, os quais representam diversos interesses e alternativas de solução aos mesmos problemas.

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO - UNEMAT

A Universidade do Estado de Mato Grosso - UNEMAT

A trajetória da Universidade do Estado de Mato Grosso é marcada por vários acontecimentos políticos e institucionais, a partir de 1978. Seu projeto de criação nasce no município de Cáceres, que está localizado geograficamente na faixa de fronteira entre Brasil e Bolívia, a partir de um cenário político brasileiro em que o estado de Mato Grosso passaria por uma divisão territorial. Foi neste cenário, conforme Zattar (2008), que, em 20 de julho de 1978, cria-se o Instituto de Ensino Superior de Cáceres (IESC).

Figura 3. Localização do município de Cáceres em Mato Grosso.

Fonte: De “Base cartográfica” de *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, 2021, Rio de Janeiro.

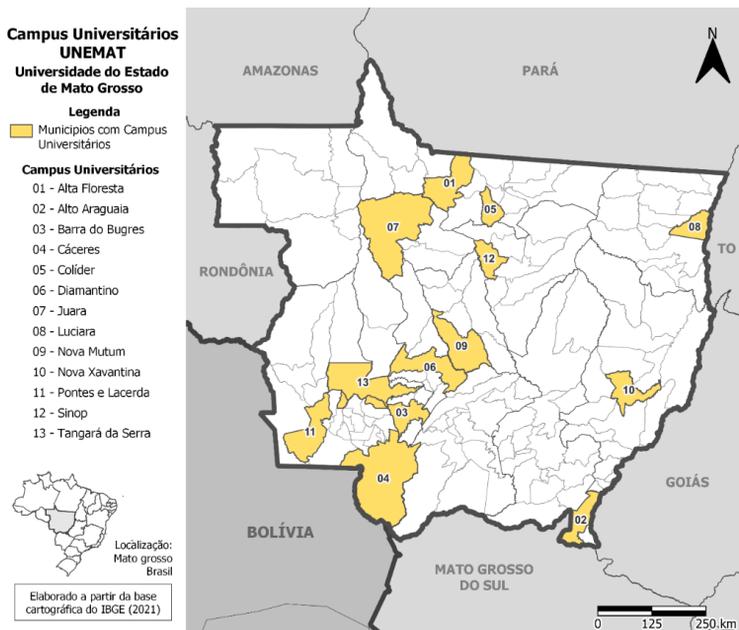
Em 1978, havia duas instituições públicas de ensino superior no Estado de Mato Grosso: A Universidade Federal do Estado de Mato Grosso (UFMT) e a Universidade Estadual de Mato Grosso (UEMT). Após a divisão territorial entre Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em 01 de janeiro de 1979, a UEMT é federalizada e passa a ser denominada como Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), com sua sede no município de Campo Grande, atual capital do Estado de Mato Grosso do Sul.

Assim, o Estado de Mato Grosso permanece sem universidade pública estadual até 1993. Em 1993, a Fundação Centro de Ensino de Cáceres (antigo IESC) está fortalecida e conta

com seis núcleos pedagógicos nos municípios de Alta Floresta, Alto Araguaia, Luciara, Nova Xavantina, Pontes e Lacerda e Sinop. É um momento de sucessivas reivindicações políticas representativas de diversos municípios que, aliadas à vontade do Secretário de Estado de Educação, foram determinantes para que o governador criasse, via Lei Complementar, em 15 de dezembro de 1993, a Universidade do Estado de Mato Grosso (Zattar, 2008).

Após a criação legal da Universidade do Estado de Mato Grosso, em 1993, a instituição se expandiu. Seis novos campi foram adicionados à UNEMAT, sendo eles localizados nos municípios de Barra do Bugres, Colíder, Tangará da Serra, Juara, Nova Mutum e Diamantino, o que resultou em uma instituição, no ano de 2020, composta por 13 campi presenciais distribuídos por diversas regiões do Estado de Mato Grosso, conforme a Figura 4.

Figura 4. Presença da UNEMAT no Estado de Mato Grosso



Fonte: *Anuário Estatístico 2021 ano-base 2020* (2021, setembro). Universidade do Estado de Mato Grosso. Editora Unemat: Cáceres, MT.

Além de estar distribuída nos 13 municípios, conforme pode se notar na figura 4, a UNEMAT, no ano de 2020, foi a única instituição pública de ensino superior presente em 43 municípios com campi, Núcleos Pedagógicos e Pólos de Apoio à Educação a Distância, sendo oferecidos 152 cursos de graduação, 34 programas de pós-graduação, aproximadamente 20 mil alunos em formação e uma estrutura de pessoal que contempla 1.426 de servidores docentes e 745 servidores técnicos (UNEMAT, 2021).

A UNEMAT e seu sistema eleitoral

Sabe-se que as universidades possuem a prerrogativa de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, garantida pela Constituição Federal de 1988, artigo 207 e que, somada à sua criação por lei em forma de fundação ou de autarquia, garante a opção de adoção de um sistema eleitoral próprio.

A UNEMAT regulamentou seu processo eleitoral pela Resolução do Conselho Universitário n.º 37/2020, seguindo princípios de pluralidade de ideias, isonomia na participação dos pleitos, ampla participação e publicidade dos atos. Durante o pleito eleitoral os regulamentos procuram garantir que as eleições transcorram em um “ambiente democrático, com plena liberdade de disputa, propaganda e divulgação de ideias e propostas, respeitando-se as atividades acadêmicas, a preservação do patrimônio público” (Resolução n.º 37, 2020).

O regimento do processo eleitoral segue as diretrizes do Estatuto Universitário que dispõe que “as eleições serão realizadas através do voto secreto, direto e paritário” (Resolução n.º 2, 2012). Dessa forma, para eleições majoritárias de Reitor/Vice-Reitor, Diretores de Unidades Regionalizadas, Diretores de Faculdades e Coordenadores de Curso, a instituição adota votações individuais considerando o peso, ou seja, cada categoria da comunidade acadêmica (discentes, docentes e Profissionais Técnicos da Educação Superior - PTES) terá seus votos válidos calculados individualmente em sua categoria para que, depois, possam ser somados às outras categorias e se defina o resultado final das eleições, conforme se demonstra na figura 5.

Figura 5. Fórmula de cálculo do coeficiente eleitoral da UNEMAT.

$$RC (\%) = \left(\frac{dis}{DIS} + \frac{doc}{DOC} + \frac{ptes}{PTES} \right) \times \left(\frac{100}{3} \right)$$

Em que:
 RC = Resultado do candidato em porcentagem;
 dis = número de votos válidos de discentes no candidato;
 DIS = número total de votos válidos de discentes;
 doc = número de votos válidos de docentes no candidato;
 DOC = número total de votos válidos de docentes;
 ptes = número de votos válidos de PTES no candidato;
 PTES = número total de votos válidos de PTES;

Fonte: De “Resolução CONSUNI n.º 37 de 15 de dezembro 2020”, 2020, 15 dezembro, dispõe sobre a regulamentação do processo eleitoral no âmbito da Universidade do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Recuperado de http://www.unemat.br/legislacao/index.php?id_res=4478.

Percebe-se que para se tornar um ator político eleito (Reitor/Vice-Reitor, Diretores de Unidades Regionalizadas, Diretores de Faculdades e Coordenadores de Curso) é preciso ter a maioria dos votos nos três segmentos. Vale ressaltar que as eleições para membros dos conselhos superiores e colegiados seguem uma regra diferente das eleições aos cargos executivos, pois, em conselhos e colegiados, cada categoria elege seus representantes.

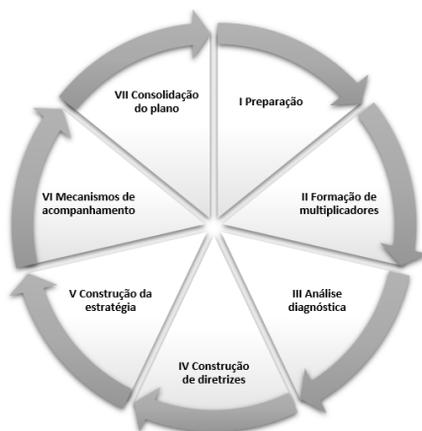
O Planejamento Estratégico Participativo (PEP) 2015-2025

Tendo em mente que o planejamento é idealizado para “reduzir grande parte do poder da alta administração sobre a formação da estratégia” (Mintzberg, 2004, p. 139), a UNEMAT procurou realizar ações que reduzissem o poder de escolha dos diversos

atores após formação da agenda política. Foi elaborado um documento basilar, que traçou planos e estratégias de longo prazo, denominado como Planejamento Estratégico Participativo (PEP), redefinindo os pilares estratégicos e estabelecendo os objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazo para o período de 2015 a 2025.

Assim, o documento descreve que o processo de elaboração do Planejamento Estratégico se comprometeu com a democracia e o respeito pela diversidade de opiniões e ainda assegurou que a participação dos atores sociais fosse organizada por representantes de todos os segmentos (Resolução n.º 48, 2016). Estes atores foram responsáveis por discutir e coletar opiniões de seus pares e auxiliar na construção coletiva de uma proposta de Planejamento Estratégico para a instituição. Foram sete etapas para realizar a elaboração do planejamento da UNEMAT, conforme se verifica na figura 6.

Figura 6. Etapas do Planejamento Estratégico Participativo (PEP) da UNEMAT.



Fonte: De “Resolução CONSUNI n.º 48 de 10 de novembro de 2016”, 2016, 10 de novembro, aprova o Planejamento Estratégico Participativo 2015-2025 da Universidade do Estado de Mato Grosso. Recuperado de http://www.unemat.br/legislacao/index.php?id_res=3516.

Para fins desta pesquisa foram analisadas as etapas II e III, pois foram nestes momentos que existiu a possibilidade de verificar a participação efetiva dos atores na formação da agenda.

A FORMAÇÃO DE MULTIPLICADORES

Esta etapa teve como objetivo «sensibilizar, conscientizar e estimular toda a comunidade acadêmica a se envolver com o Planejamento Estratégico Participativo» (Resolução n.º 48, 2016). Para sua realização se fez necessário a formação de

grupos de trabalhos que se tornariam, pós-formação, multiplicadores entre seus pares.

A escolha dos participantes do PEP foi orientada para estabelecer uma participação democrática, que garantisse a representatividade entre os diversos setores:

- Os membros do Comitê de Coordenação foram escolhidos pelos dirigentes máximos da organização, ou seja, os atores eleitos (Reitor em conjunto com o Vice-Reitor);
- Os membros da equipe técnica, grupo de trabalho da sede administrativa, que representam os interesses das Pró-Reitorias, foram indicados pelos atores designados politicamente (Pró-Reitores);
- Já os critérios para escolha dos membros representantes dos campi se deram por atores eleitos nos campi (Diretores Político-Pedagógico e Financeiro e Diretores das Unidades Regionalizadas Administrativas) resultando na formação de 13 equipes de trabalho.

Assim, o processo de elaboração do planejamento possuiu em sua estrutura 15 grupos de trabalho, sendo 13 equipes de trabalho com representação dos campi (uma equipe para cada campi universitário existente na instituição), um grupo de trabalho instaurado na sede administrativa (que representou os interesses de todos os Pró-Reitores) e um grupo de coordenação de todo o planejamento (Comitê de Coordenação).

Dessa maneira foram aproximadamente 200 servidores capacitados para se tornarem multiplicadores e apoiadores na construção coletiva de um Planejamento Estratégico. O objetivo principal da formação dos multiplicadores consistiu em proporcionar um patamar mínimo de propósitos, terminologias técnicas, unificação de conceitos e procedimentos

operacionais, assim como proporcionar uma visão geral de todo o processo de construção do PEP e suas diferentes etapas.

A análise diagnóstica

Na análise diagnóstica houve a realização de um seminário de 20 horas, dividido em dois momentos, sendo: 1. Apresentação dos dados elaborados pelas equipes de trabalho (13 equipes dos campi e equipe da Sede Administrativa) enquanto o Comitê de Coordenação proporcionava a consolidação dos dados apresentados para validação; 2. Apresentação dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para as 14 equipes de trabalho que, por sua vez, deveriam analisar, ajustar e validar os FCS.

Os Fatores Críticos de Sucesso, posteriormente, proporcionariam a base para construção das metas e objetivos estratégicos. Assim, o foco da etapa de análise diagnóstica, conforme UNEMAT (2016), foi proporcionar aos servidores um leque de subsídios/informações para que criassem uma visão sobre os serviços (no passado, atual e potencial) e os produtos que a instituição entrega à sociedade.

Vale ressaltar que os Fatores Críticos de Sucesso tiveram como base as dimensões utilizadas nos Indicadores de Qualidade da Educação Superior (SINAES), a saber: Discentes, Docentes, Ensino/Currículo, Infraestrutura, Inovação Tecnológica, Orçamento e Finanças e Técnicos Administrativos. Logo, a definição e validação dos FCS foi resultado de um cruzamento entre as dimensões do INEP, objetivos estratégicos definidos pela comunidade acadêmica e o período de planejamento futuro do tempo (curto, médio ou longo prazo). A figura 7 demonstra um fragmento dos Fatores Críticos de

Sucesso exposto no Planejamento Estratégico Participativo 2015-2025 da UNEMAT.

Figura 7. Adaptado de Planejamento Estratégico Participativo (PEP) da UNEMAT.

DIMENSÃO: DISCENTES		
FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO		OBJETIVOS
<ul style="list-style-type: none"> • Mercantilização do ensino por meio do crescimento das IES privadas; • Condição socioeconômica e educacional deficiente do candidato; • Falta de planejamento e investimento público em educação; • Competição pelos melhores candidatos; • Necessidade de aprimoramento profissional e cultural; • Políticas estudantis frágeis; • Baixa demanda pelos cursos ofertados; • Diminuição da população economicamente ativa; • Financiamento público na educação privada; • Necessidade de qualificação permanente dos envolvidos; • Necessidade de maior interação com a sociedade; • Demanda por novos cursos; • Demanda crescente por profissionais com boa formação; • Possibilidade de atrair alunos de outras regiões do país; 	CURTO PRAZO	Melhorar a Assistência Estudantil
		Definir ações de combate à evasão
		Fortalecer as políticas de ingresso, permanência, conclusão e qualidade discente.

Fonte: De “Resolução CONSUNI n.º 48 de 10 de novembro de 2016”, 2016, 10 de novembro, aprova o Planejamento Estratégico Participativo 2015-2025 da Universidade do Estado de Mato Grosso. Recuperado de http://www.unemat.br/legislacao/index.php?id_res=3516.

O fragmento mostrado na figura 7 evidencia a dimensão discentes, expondo Fatores Críticos de Sucesso como a “mercantilização do ensino por meio do crescimento das IES privadas”. A figura também demonstra que a instituição traçou como um objetivo de curto prazo a busca pela melhoria a assistência estudantil, a definição de ações de combate à evasão

e o fortalecimento das políticas de ingresso, permanência, conclusão e qualidade discente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar como os atores foram incluídos na discussão que definiu a agenda estratégica na UNEMAT para o período de 2015 a 2025. Este objetivo foi alcançado, pois identificamos que a gestão da instituição possibilitou uma participação ampla e democrática de servidores na elaboração de seu planejamento estratégico. Essa participação resultou na formação de aproximadamente 200 atores que se tornaram multiplicadores dos conceitos e princípios adotados pelo PEP da UNEMAT.

Também foi possível identificar que houve formação de 15 grupos de trabalho, sendo um comitê de coordenação e as 14 equipes técnicas de apoio que apresentavam e representavam os interesses da comunidade acadêmica. Salienta-se que a inclusão dos atores na discussão se deu a partir da indicação dos atores políticos ou atores designados politicamente.

Ademais, notou-se que a disputa na arena política da instituição ocorreu em pelo menos dois momentos sendo: 1º Na escolha dos membros que formariam as comissões, pois estes deveriam representar os interesses de seus pares, mas também representar os interesses daqueles que os escolheram; 2º no levantamento dos problemas públicos existentes e que seriam inseridos na agenda formal, pois houve a defesa sobre a relevância e a importância de inserir o seu problema público na agenda.

Em algumas situações, foi verificado que, em certos casos, atores que não compartilham das mesmas ideologias políti-

cas se aproximaram e formaram alianças temporárias por entenderem que a resolução de um determinado problema público em comum poderia afetar a todos de maneira positiva.

Ressalta-se que os gestores universitários, ao criar as discussões envolvendo diversos grupos – com problemas e realidades diversificadas e diluídas em todo o território mato-grossense – estimularam a criação de um espaço propício para a abertura de uma janela de oportunidades possível de inserção de novos problemas públicos na agenda.

Para finalizar, pode-se afirmar que a criação de um espaço amplo de discussões por parte da gestão da UNEMAT, com a participação de diversos atores, proporcionou a criação de uma arena política aberta e democrática, procurando incluir diversas categorias de atores para descentralizar o poder político e atender a sociedade com seu compromisso social.

REFERÊNCIAS

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO 2021 ANO-BASE 2020* (2021, setembro). Recuperado de <https://cms.unemat.br/storage/documentos/bloco-documento-arquivo/DPdJXY7FzeFIAPQmoDulmiw-BzwqphuYID5Gmpjmu.pdf>. Editora Unemat: Cáceres, MT.
- CAPELLA, A. C. N. (2005). Formação da Agenda Governamental: Perspectivas teóricas. *XXIX Encontro Anual da ANPOCS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais*. Caxambu, MG.
- DAGNINO, R., THOMAS, H., COSTA, G., GOMES, E. (2013). Metodologia de análise de políticas públicas. In: Costa, G.; Dagnino, R. (Orgs). *Gestão Estratégica em políticas públicas*. Campinas: Ed. Alínea.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2021). *Base cartográfica*. Rio de Janeiro, RJ.
- MINTZBERG, H. (2004). *Ascensão e queda do Planejamento Estratégico*. Porto Alegre: Bookman.
- RESOLUÇÃO CONCUR N^o 02 DE 18 DE MAIO DE 2012. (2012, 18 de maio). Homologa o Estatuto da Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. Recuperado de http://www.unemat.br/legislacao/index.php?id_res=3259.
- RESOLUÇÃO CONSUNI N^o 37 DE 15 DE DEZEMBRO 2020. (2020, 15 dezembro). Dispõe sobre a regulamentação do Processo Eleitoral no âmbito da Universidade do Estado de Mato Grosso e dá outras providências. Recuperado de http://www.unemat.br/legislacao/index.php?id_res=4478.
- RESOLUÇÃO CONSUNI N^o 48 DE 10 DE NOVEMBRO DE 2016. (2016, 10 de novembro). Aprova o Planejamento Estratégico Participativo 2015-2025 da Universidade do Estado de Mato Grosso. Recuperado de http://www.unemat.br/legislacao/index.php?id_res=3516.
- SECCHI, L. (2010). *Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, Casos Práticos*. São Paulo: Cengage Learning.
- SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, 8 (16), 20-45.
- VILA, L. E. (2018). Abordagens micro e macro para o papel das universidades no desenvolvimento regional. In.: Serra, M., Rolim, C., Bastos, A. P. (Orgs). *Universidades e desenvolvimento regional: as bases para a inovação competitiva*. Rio de Janeiro: Ed. Ideia D.
- ZATTAR, NEUZA BENEDITA DA SILVA (2008). *Do IESB à UNEMAT: uma história plural 1978 – 2008*. Cáceres: Editora Unemat.

VI. A FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TURISMO NA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA/RS – BRASIL: UMA ANÁLISE DA ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CONDESUS)

BIANCA DA SILVA TRINDADE⁷⁶

CLÁUDIA TIRELLI⁷⁷

RESUMO

Este capítulo analisa a atuação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) no processo de formulação e implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS, com o intuito de contribuir para os estudos que investigam o papel desempenhado pelos distintos arranjos institucionais nas políticas públicas que incidem sobre o desenvolvimento territorial. O estudo foi desenvolvido por meio de revisão bibliográfica e análise documental, tomando como base leis, portarias e decretos voltados às políticas de turismo na Região da Quarta Colônia. Desta forma, foi possível acompanhar a intervenção do CONDESUS nesses processos, desde sua criação até o atual momento. A formação do CONDESUS configurou uma estratégia de governança territorial que buscou sobrepujar as delimitações

76. <https://orcid.org/0000-0003-4809-2728>

77. <https://orcid.org/0000-0003-2325-5260>

político-administrativas criadas ao longo dos processos emancipatórios dos municípios e maximizar as potencialidades da região através da formulação e implementação de políticas públicas de caráter regional. No entanto, ainda perdura a falta de sintonia entre os interesses locais e regionais, fazendo com que as políticas de turismo continuem sendo realizadas de forma pontual e desarticulada.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Turismo. Implementação. CONDESUS. Desenvolvimento Regional. Quarta Colônia – RS/ BRASIL.

INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a atuação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) no processo de formulação e implementação das políticas públicas de turismo na Região da Quarta Colônia/RS, com o intuito de contribuir para as reflexões sobre o papel desempenhado pelos arranjos institucionais nas políticas voltadas à promoção do desenvolvimento territorial.

As políticas públicas representam ações realizadas pelos governos, em conjunto com outros atores, para tentar resolver problemas coletivos que impactam sobre o cotidiano da população de determinado território (Brenner & Amaral, 2008; Secchi, 2010). As políticas de turismo, por sua vez, enquanto políticas setoriais, também almejam resolver ou atenuar as dificuldades econômicas e sociais vivenciadas por determinadas populações ou grupos sociais, sejam aqueles ligados diretamente aos empreendimentos do ramo do turismo, seja

da comunidade local que reside nas proximidades das destinações (Gastal & Moesch, 2007; Beni, 2012).

As políticas públicas de turismo costumam abranger diferentes aspectos operacionais da atividade turística, tais como a criação, o desenvolvimento, a conservação e a proteção dos recursos disponíveis em determinada região (Beni, 2006). Essas políticas também podem proporcionar melhoria na qualidade de vida de toda a comunidade envolvida por meio da abertura de novas oportunidades, como geração de trabalho e renda (Gastal & Moesch, 2007). Nas últimas décadas, muitos países têm investido fortemente em políticas de turismo com o objetivo de criar alternativas de desenvolvimento sustentável para as suas regiões, promovendo a atração de pessoas e recursos que possam melhorar as condições de vida de suas populações (Nóbrega, 2012).

A avaliação dos efeitos dessas políticas para o desenvolvimento dos seus territórios ainda precisa ser melhor investigada, pois a implementação das políticas de turismo não produz os mesmos resultados em todos os locais. No Brasil também se pode observar vários programas e ações voltados ao fomento do setor de turismo como uma alternativa viável de desenvolvimento para os seus distintos territórios.

Esse capítulo visa discutir uma dessas ações, o processo de formulação e implementação de políticas de turismo na Região da Quarta Colônia⁷⁸, no Rio Grande do Sul (RS), a partir da articulação dos atores regionais no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS). Essa região está

78. A região da Quarta Colônia foi fundada em 1877. A formação histórica de seus municípios caracteriza-se pela presença de diferentes grupos étnicos, predominantemente italianos, alemães, africanos e portugueses. Esta região representa atualmente um território identificado por meio de uma série de manifestações políticas, econômicas, sociais e culturais.

localizada na porção centro-oeste do estado, entre os municípios de Santa Maria e Cachoeira do Sul. Os municípios que compõem a Quarta Colônia⁷⁹ têm realizado várias ações compartilhadas no sentido de construir alternativas de desenvolvimento sustentável para a região.

O CONDESUS foi constituído como uma Associação Civil, pessoa jurídica de direito privado e sem fins econômicos, que representa o fórum legal de discussão das ações, projetos e programas de interesse regional que tenham como objetivo a integração e o desenvolvimento dos municípios associados. A administração do consórcio é realizada pelos prefeitos dos municípios e conta com o apoio de uma Secretária Executiva (Condesus, 2021). A criação dessa entidade pode ser apontada como uma experiência importante no sentido de aproveitamento das novas estruturas de oportunidades promovidas pela globalização e tangenciadas pela lógica cultural contemporânea a partir das potencialidades específicas que um território pode mobilizar.

O aporte jurídico-institucional brasileiro a respeito dos consórcios públicos intermunicipais teve início com a Constituição de 1937, em seu art. 29, quando se autorizou que Municípios de uma mesma região pudessem formar agrupamentos dotados de personalidade jurídica limitada a seus fins, visando a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. Porém, alguns estudos apontam que somente a partir da década de 1980 esses arranjos prosperaram frente à política descentralizadora estimulada pela Constituição Federal de 1988. Posteriormente, com o advento da Lei 11.107/2005, foram instituídas as normas gerais para

79. Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins.

o estabelecimento dos consórcios públicos intermunicipais (Confederação Nacional de Municípios – CNM, 2016).

O processo de desenvolvimento regional compreende um crescente esforço das sociedades locais para a formulação e implementação de políticas regionais com o intuito de discutir e viabilizar projetos e ações que sejam de interesse da comunidade regional. Em tese, as políticas públicas de turismo são apontadas como um fator essencial para o desenvolvimento social, cultural e econômico de toda a população que possui contato direto ou indireto com esse ramo de atividade. No entanto, para que se possa compreender como a política vem sendo implementada e quais as suas repercussões no território, faz-se necessário analisar a atuação dos diversos atores regionais nesses processos.

A constituição do campo de estudos de implementação de políticas públicas, em nível internacional, esteve fortemente atrelada às necessidades de imprimir melhorias nos processos político-administrativos, de forma a buscar uma maior efetividade, eficiência e eficácia na execução das políticas. Compreender os fatores que intervêm na implementação e nos resultados das políticas públicas, nos seus diversos recortes espaciais e institucionais, tem se colocado como um desafio para os pesquisadores brasileiros nos últimos anos, tanto para aqueles que atuam estritamente no campo acadêmico, como para aqueles que desenvolvem investigações atreladas à gestão pública (Tirelli, 2020).

A presente pesquisa foi desenvolvida por meio de revisão bibliográfica e da análise de documentos referentes às leis, portarias e aos decretos que incidiram sobre a formulação e implementação das políticas de turismo na Região da Quarta Colônia. A partir desse material, se pode acompanhar a inter-

venção do CONDESUS nesses processos, desde a sua criação até o atual momento.

Este capítulo encontra-se estruturado em duas partes, além da introdução e dos comentários finais. A primeira parte discute os conceitos de políticas públicas e de formulação e implementação. A segunda parte apresenta as particularidades das políticas de turismo, o processo de formação do CONDESUS e sua atuação nas políticas de turismo na Região da Quarta Colônia.

Políticas Públicas e o Processo de Implementação

Existem várias definições na literatura especializada sobre o que pode ser considerado uma política pública. Conforme aponta Souza (2006), não existe uma única ou melhor definição, o que existe são diferentes formas de entender e interpretar esse tipo de ação política capaz de impactar no cotidiano de toda a população de determinado território (município, estado ou país). Além disso, esse é um conceito em constante evolução, na medida em que se refere às relações estabelecidas entre Estado e sociedade, as quais, frequentemente, passam por consideráveis transformações de natureza variada (econômica, histórica e cultural) (Di Giovanni, 2009).

A maioria dos autores acredita que qualquer ação que o Estado ou governo adote para resolver um problema público corresponde a uma política pública. Mesmo assim, as interpretações divergem em vários aspectos. Lynn (1980), por exemplo, definiu as políticas públicas como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Peters (1986), acredita que as políticas públicas correspondem à soma das atividades dos governos que agem, diretamente

ou através de delegações, influenciando a vida dos cidadãos. Norberto Bobbio (2002) considerou as políticas públicas como a intervenção do Estado que ocorre por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, na tentativa de alcançar determinados objetivos. Como exemplo, temos as leis, decretos e portarias, instrumentos criados por diferentes governos estabelecendo regras à ação da população e do próprio Estado.

Definições mais complexas foram produzidas ao longo da consolidação desse campo de estudos, sobretudo as que consideram a política pública como sendo resultado da interação entre diferentes atores políticos, sociais e econômicos. Di Giovanni (2009) sustenta que toda política pública é resultado do exercício do poder nas sociedades democráticas, onde a interação e a proximidade entre Estado e sociedade determinam as situações sociais, consideradas problemáticas, os conteúdos, as modalidades e as formas de intervenção estatal. De forma semelhante, Romano (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela relação do Estado com a sociedade e o mercado. Elas acabam por definir: a) os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; b) o nível de autonomia da ação pública; c) os assuntos que alcançam o status de interesse público.

Segundo Silva (2014), no período posterior à Constituição Federal de 1988 surgiram algumas tendências importantes no plano político, econômico, institucional e territorial do Brasil que passaram a influenciar as políticas públicas nacionais:

[...] a descentralização política, que por meio da municipalização delegou a municípios algumas funções de elaboração, implementação e execução de políticas públicas antes restritas à União;

A busca pelo desenvolvimento em escala local, notadamente através dos arranjos produtivos locais e *clusters*, revelando um novo paradigma da gestão no território no Brasil;

O destaque conferido aos consórcios públicos, regiões metropolitanas e redes enquanto instrumentos de planejamento regional;

E o planejamento participativo, com as tentativas de inclusão da população no processo de políticas públicas (Silva, 2014, p. 06).

Com base nos estudos anteriormente apresentados, nota-se que o conceito de políticas públicas se constrói, historicamente, como o conjunto de ações que objetivam construir o controle social sobre bens, serviços e obras públicas, de modo que estes sejam desfrutados de maneira efetiva por toda a sociedade. As políticas públicas se caracterizariam pela democratização do usufruto dos bens e pela organização da sociedade para a determinação e distribuição desses bens, possibilitando a democratização do acesso e a democratização da gestão (Gastal & Moesch, 2007).

O processo de políticas públicas pode ser analisado a partir da utilização do modelo sequencial ou do chamado ciclo da política pública, que subdivide a política em distintas etapas: identificação do problema, formação da agenda (*agenda setting*), formulação, implementação e avaliação. Essas fases ou etapas variam conforme o nível de detalhamento adotado pelos autores (Secchi, 2010; Souza, 2006; Frey, 2000). Diferentes autores têm chamado atenção para o fato de que o ciclo da política pública deve ser usado como um modelo heurístico que nos auxilia na produção do conhecimento, mas que não ocorre de forma tão segmentada e sequencial na realidade.

Os estudos sobre políticas públicas têm se dedicado tradicionalmente mais à etapa da formulação das políticas públicas, em geral identificada com o momento em que ocorre a tomada de decisão pelos *policy makers*. Já as etapas da implementação e da avaliação das políticas têm recebido menor atenção, embora aos poucos esse quadro venha mudando (Frey, 2000).

Os autores que analisam os processos de implementação afirmam que é nessa fase que as ações do governo são materializadas. Ou seja, sem a prática as políticas públicas não passam de boas intenções (Heidemann, 2009). No entanto, Lima e D'ascenzi (2013) advertem que o planejamento (e o próprio plano) não devem ser desconsiderados nesse processo, pois aportam expectativas e constrangimentos aos agentes implementadores que também influenciarão nos rumos da política a ser executada nos distintos territórios.

De acordo com Lotta e Pavez (2010, p. 111),

[...] embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos *técnicos* passíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação.

Tendo isso em vista as contribuições da perspectiva *bottom-up* nas análises de implementação, as autoras resgatam o papel ativo dos agentes implementadores para o resultado da política, demonstrando como o seu poder de discricionariedade permite que eles atuem como *policy makers* durante a implementação da política nos distintos locais. A discricionariedade dos agentes refere-se às decisões que eles precisam tomar cotidianamente para a realização do seu trabalho,

definindo prioridades, fluxos, qualidade dos serviços, ritmos e prazos de atendimento aos usuários das políticas públicas (Lotta, 2012; Tirelli, 2020).

Dessa maneira, a política pública determina cada tipo de política, pressupondo uma rede diferente de atores, de arenas, estruturas de decisão e contextos institucionais diferentes (Dias, 2012). Através do processo de formulação e implementação de políticas públicas é possível analisar como a questão do desenvolvimento regional tem sido abordada pelo poder público e quais os fundamentos das soluções propostas nas distintas áreas.

A ATUAÇÃO DO CONDESUS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE TURISMO NA REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA

Assim como ocorre com outras políticas setoriais, as políticas de turismo também têm sido formuladas com o objetivo de atenuar as dificuldades econômicas e sociais de determinada população que vive em um território. Sua particularidade é que, de forma geral, são políticas reguladoras que se materializam em diretrizes e legislações com o objetivo principal de desenvolver e promover as destinações turísticas. Desse modo, o desenvolvimento socioeconômico da população envolvida com a atividade costuma representar uma consequência da regulamentação do setor (Gastal & Moesch, 2007; Beni, 2012).

Essas políticas costumam refletir as orientações específicas da administração pública para a gestão diária do turismo, abrangendo os diferentes aspectos operacionais da atividade. Numa visão bem simplista, elas procuram maximizar os benefícios e minimizar possíveis efeitos adversos do turismo em

determinada região. Nesse sentido, as políticas de turismo integram um modelo de desenvolvimento planejado por determinado governo que busca criar, desenvolver, conservar e proteger os recursos turísticos disponíveis (Beni, 2006).

A formulação e a implementação das políticas públicas de turismo têm sido consideradas essenciais para o desenvolvimento social, cultural e econômico em distintos países. De acordo com Beni (2006) e Gastal & Moesch, (2007), as Nações que desejam incrementar e desenvolver o turismo interno, bem como competir no concorrido mercado internacional, deverão desenvolver políticas de turismo concebidas como prática social, ou seja, obtidas através de um planejamento sistêmico, que integre o setor público e privado e produza benefícios que se dirijam à toda população e não apenas aos empreendedores estrangeiros ou aqueles já consolidados no mercado.

As políticas de turismo podem ser vistas, portanto, como ações planejadas e implementadas pela administração pública com base nos recursos, atores, mercados e atrações turísticas disponíveis em cada região e/ou município. Essa circunstância do formato, da distribuição de competências somada à questão da repartição de recursos, demonstra que o diálogo e a cooperação federativa no cenário nacional são aspectos fundamentais a serem considerados para o êxito do desenvolvimento do país.

Os consórcios intermunicipais despontam como uma alternativa de fortalecimento e integração dos governos locais a partir da colaboração recíproca para a consecução de fins convergentes que não se solucionariam pela atuação isolada dos Municípios. Esses consórcios intermunicipais trazem consigo inovações na gestão que podem propiciar a execução de serviços e políticas públicas com maior eficiência, agili-

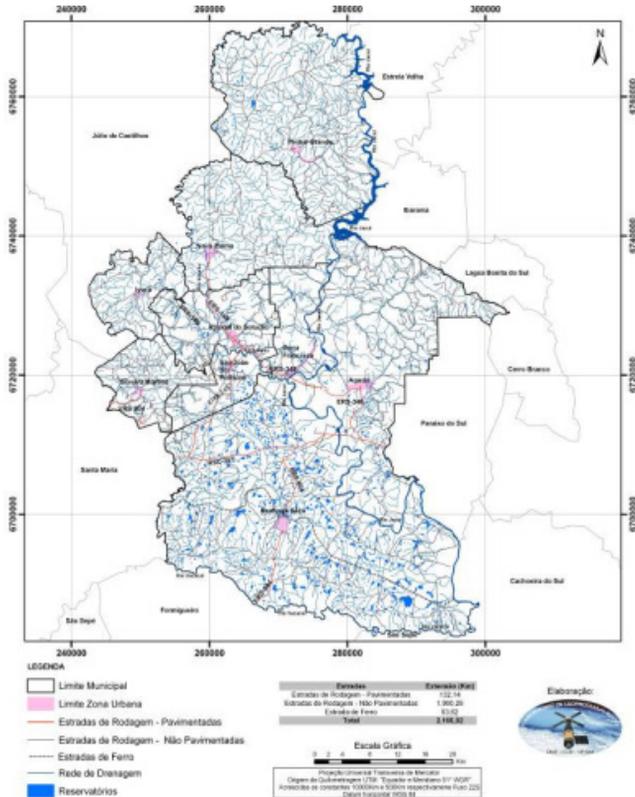
dade, transparência, racionalizando e otimizando o uso dos recursos públicos (Cnm, 2016). No entanto, para além das boas intenções, faz-se necessário analisar a atuação concreta desses arranjos nos seus territórios.

A REGIÃO DA QUARTA COLÔNIA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

A Região da Quarta Colônia foi fundada em 1877. Localiza-se no centro-oeste do estado do Rio Grande do Sul e representa um território conformado por uma série de manifestações políticas, econômicas, sociais e culturais. A formação histórica de seus municípios caracteriza-se pela presença de diferentes grupos étnicos, predominantemente italianos, alemães, africanos e portugueses. Por essas características a região tem se destacado como um território promissor para o desenvolvimento do turismo em meio à perspectiva territorial de desenvolvimento (Guimarães, 2011).

Na região, pode-se notar a existência de ações compartilhadas entre os municípios de: Agudo, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins, os quais, na totalidade, compõem uma área de 2.923 km² e abrigam um contingente de aproximadamente 63 mil habitantes (IBGE, 2010). Mesmo que a agricultura familiar seja a principal base econômica dos municípios da Região, nos últimos anos outras iniciativas voltadas à valorização do patrimônio cultural e natural e do setor agroalimentar industrial foram acionadas para constituir uma mudança qualitativa das atividades sociais e produtivas do território em nome do seu desenvolvimento territorial, demonstrado pela Figura 1.

Figura 1 - Mapa Político-Administrativo da Quarta Colônia



Fonte: Laboratório de Geoprocessamento – DER – CCR – UFSM (2008)

As atividades de turismo têm sido um importante dispositivo de movimentação socioeconômica e valorativa do patrimônio natural e cultural dos municípios, mobilizando os elementos culturais identitários encontrados na origem étnica dos primeiros imigrantes, no sentimento de italianidade rememorado, na religiosidade presente nos cultos e festas religiosas e na gastronomia típica local (Vendruscolo, 2009;

Guimarães, 2011). As estratégias articuladas servem para fornecer uma identidade distintiva ao território e priorizar ações que valorizem os seus recursos específicos e impulsionem os projetos de desenvolvimento territorial, requisitando a atividade de turismo para tais projeções.

A formação do CONDESUS já representou um primeiro resultado desse processo. O Consórcio foi estabelecido como uma entidade sem fins lucrativos, constituindo-se no fórum legal de discussão de ações, programas e projetos de interesse regional que tenham como objetivo a integração e o desenvolvimento dos municípios consorciados. Em 2005, o consórcio adequou o seu estatuto à Lei Federal nº. 11.107 de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos, migrando, em 2010, para consórcio de direito público, possuindo sede no município de São João do Polêsine. De acordo com o Estatuto, destacado no Capítulo I – Da denominação e constituição:

Art. 1º. O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia, doravante denominado CONDESUS/QUARTA COLÔNIA, é uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público, sem fins econômicos, devendo reger-se pelas normas da Constituição da República Federativa do Brasil, Código Civil Brasileiro, Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, Decreto Federal nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, demais legislação pertinente, Estatuto Social e pela regulamentação que vier a ser adotada pelos seus órgãos competentes (Estatuto CONDESUS, 2010).

Com base no estatuto do Consórcio, sua estrutura administrativa é formada por uma Secretaria Executiva (composta por um Secretário Executivo e por uma Secretária), que

conta com o apoio de um Conselho de Prefeitos (composto pelos prefeitos dos nove municípios que integram a região da Quarta Colônia) que elegem a cada dois anos o Presidente e o Vice Presidente do consórcio. Ressalta-se, ainda, que os membros da Secretaria Executiva contam com o apoio de um advogado, responsável pelas orientações de ordem jurídica, de um profissional responsável pelas ações de ordem contábil, com um conselho responsável pelas questões de ordem fiscal.

Para a tomada de decisões, os membros do Conselho de Prefeitos realizam periodicamente reuniões ordinárias (geralmente bimestrais), coordenadas pelo Secretário Executivo e Presidente, nas quais são colocadas em pauta discussões de interesse regional e projetos elaborados pela Secretaria Executiva do consórcio. Quando necessário, são convocadas reuniões extraordinárias para debater entre os membros algum assunto não previsto.

Visando o planejamento conjunto, a região integrou os municípios consorciados na formulação e execução dos Planos Diretores municipais, bem como o Plano de Desenvolvimento Regional da Quarta Colônia, juntamente com o apoio da equipe multidisciplinar da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Privilegiou-se, em um primeiro momento, a elaboração dos Planos Diretores Municipais, de onde foram extraídos estratégias e eixos de desenvolvimento e articulação regionais, para posteriormente incorporá-los ao Plano Regional (Bevilacqua, Rorato & Colusso, 2010).

Neste momento, a formulação e execução do Plano de Desenvolvimento Regional para a Região da Quarta Colônia engloba uma série de atividades que têm como objetivo e finalidade principal

[...] indicar caminhos para dinamizar o desenvolvimento da região, de forma a garantir o desenvolvimento harmonioso e equânime de todos os municípios integrantes da Quarta Colônia, bem como sua articulação com o entorno, e desenvolver uma nova visão do processo de planejamento regional buscando viabilizar sua implementação (Plano de Desenvolvimento Regional, 2009).

Dessa forma, as políticas públicas na Quarta Colônia englobam duas escalas de planejamento: a municipal e a regional. No âmbito municipal, o instrumento de planejamento utilizado foi o Plano Diretor. A elaboração de Planos Diretores visou fornecer aos municípios instrumentos de planejamento que, além de regular o desenvolvimento urbano e municipal, pudesse servir de apoio ao planejamento regional, pois nos primeiros já foram incluídas diretrizes, políticas, programas e projetos que tratassem de questões que extrapolassem o limite municipal, tais como o tratamento de resíduos sólidos, a oferta de serviços de saúde, a conservação do meio ambiente, o turismo, entre outros. Dessa maneira, todos os municípios da região foram instrumentalizados, tornando-se aptos a integrar e implementar o Plano de Desenvolvimento Regional.

No atual momento, o CONDESUS apresenta-se consolidado, constituindo-se como um espaço de referência na articulação entre as prefeituras, por meio das suas secretarias municipais. O Consórcio vem atuando em questões técnicas, práticas e científicas, planejando e executando projetos de forma a promover a sustentabilidade dos municípios consorciados. Entre esses projetos encontram-se aqueles voltados para o desenvolvimento da atividade turística, como pode ser observado no Quadro 1.

Quadro 1: Sistemas, Políticas, Programas e Projetos do CONDESUS- 2021

SISTEMA 1 – SISTEMA DE GESTÃO		
POLÍTICAS	PROGRAMAS	PROJETOS
Política de Estruturação Regional	Programa de Fortalecimento das Potencialidades Paleontológicas	Projeto “Parques Paleontológicos da Quarta Colônia”. Projeto “Faculdade de Paleontologia da Quarta Colônia.”
	Programa de Desenvolvimento Ecoturístico	Projeto Circuitos Turísticos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica.
	Programa Zonas de Preservação	Projeto Zonas de Preservação Permanente – ZPPs.
		Projeto Zonas de Proteção Ambiental – ZPAs.
	Programa de Fortalecimento do CONDESUS	Projeto Recuperação de Matas Ciliares.
		Projeto Conselho de Desenvolvimento Regional.
Projeto de Divulgação do CONDESUS.		
Projeto de Articulação da Representatividade do CONDESUS.		
Projeto de Promoção de Eventos.		
Programa de Capacitação para o Planejamento Regional	Projeto Marca Regional para Produtos Locais.	
	Projeto Calendário de Eventos Regionais.	
	Projeto para Fortalecimento e Reconhecimento da Consulta Popular como instrumento de decisão regional.	
		Projeto fortalecimento do COREDE, o COMUDE, o CONDESUS, e as entidades através da inclusão da temática da participação cidadã no projeto político pedagógico das escolas da região como um tema transversal.
		Projeto de Capacitação de funcionários públicos e atores locais em gestão e políticas públicas
		Projeto de Elaboração de base de dados científicos sobre a região da Quarta Colônia.

SISTEMA 1 – SISTEMA DE GESTÃO		
SISTEMA 2 – SISTEMA PRODUTIVO		
Política de Turismo	Programa de Promoção Turística	<p>Projeto de Incentivos Fiscais para Investimento em Produtos e Serviços de Base Turística.</p> <p>Projeto de Capacitação de mão-de-obra local.</p> <p>Projeto de Incentivo ao Turismo Rural, Ambiental, Gastronômico, Cultural e Religioso.</p>

Fonte: adaptado de CONDESUS (2021).

Observa-se que as primeiras iniciativas do CONDESUS na última década, deram conta de formatar roteiros turísticos integrados; reunir e informar as comunidades para a atividade de turismo; formar condutores de turismo local e guias de turismo regional; realizar a sinalização turística nos atrativos e elaborar materiais de divulgação (folders e cartões-postais) para a divulgação da Quarta Colônia e a comercialização dos roteiros, que, por sua vez, estimulou a criação de empreendimentos e de projetos voltados à comercialização do turismo (Froehlich & Alves, 2007).

Além disso, outro processo importante que vem se configurando na região da Quarta Colônia por intermédio do CONDESUS é o Projeto Geoparque Quarta Colônia. O projeto é uma iniciativa do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (Condesus) e da Pró-Reitoria de Extensão da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Atualmente, já possui uma trajetória e condições para a efetivação da proposta, dentre elas, a singularidade geológica (pré-requisito indispensável para o pleito) e principalmente, interesse da comunidade acadêmica e técnico-administrativa da UFSM e da gestão do Condesus Quarta Colônia em contribuir com

a população desses lugares na construção de tal estratégia de desenvolvimento endógeno regional.

A intenção é implementar e coordenar uma proposta de geoparque no território da Quarta Colônia, visando novas alternativas para a economia regional, de forma sustentável, por meio da conservação do patrimônio natural e cultural, da educação para o meio ambiente, incentivo à geração de renda através de iniciativas públicas, privadas ou mistas e do turismo regional.

Desde 2018 algumas iniciativas já ocorreram na UFSM e nos territórios para a efetivação desse projeto. Foram realizadas reuniões ampliadas internas e outras específicas com os gestores municipais da Quarta Colônia (Condesus). Já em 2019, com o intuito de dar prosseguimento ao projeto e estreitar parcerias junto aos municípios, 14 (quatorze) projetos de extensão iniciaram as suas atividades nas áreas que integram os futuros geoparques e em 2020 e início de 2021 esse número cresceu para 32 (trinta e dois) projetos de extensão, abrangendo mais áreas de atuação desde o teatro e outras artes, até a culinária e gastronomia, línguas, história, arqueologia, paleontologia, bem como a geologia e biodiversidade destes locais.

Em 2020 também foi assinada e enviada a Carta de Intenções para a UNESCO, e em 2021 foi enviado à UNESCO o Dossiê de candidatura do Geoparque Quarta Colônia. Este dossiê foi elaborado no transcorrer do ano de 2021, por uma extensa e dedicada equipe formada por profissionais de diferentes setores e áreas da Universidade Federal de Santa Maria, dos municípios integrantes da Quarta Colônia, em parceria com o CONDESUS e com as comunidades. Agora, seguindo a ordem, aguarda-se a vinda de avaliadores que serão designados pela

própria UNESCO, para realizarem o processo de avaliação do território.

Através da apropriação do conceito de geoparque pela comunidade, da capacitação de profissionais e microempreendedores, da pesquisa, da extensão, da memória cultural e da articulação das entidades que fazem parte da gestão da proposta do Geoparque Quarta Colônia, da universidade junto ao poder público local, entidades e sociedade civil organizada, a proposta vem se tornando a cada ano mais próxima de se concretizar efetivamente como um Geoparque Mundial da UNESCO (Geoparque Quarta Colônia, 2022).

As ações do consórcio refletem regionalmente na medida em que são produzidas políticas de desenvolvimento dotadas às suas vocações locais, dedicando seus esforços em prol da representação da identidade local/regional (Bolf & Spolaor, 2010). Tendo isso em vista, o CONDESUS compreende desenvolvimento regional como uma

[...] ação transformadora, [que] deve ter em conta os limites e as potencialidades do seu patrimônio natural, reconhecer e valorizar as culturas locais para, só então, projetar, de forma associada, programas que tenham como objeto (a curto, a médio e a longo prazo) a conservação dos recursos naturais, a preservação das culturas locais e a transformação social e econômica com qualidade de vida e justiça social.

Etges (2001) afirma que para fomentar o desenvolvimento regional é necessário estar atento à dimensão horizontal do processo, conhecer em profundidade a região em questão, identificar suas potencialidades e construir instrumentos de coesão social em torno de propósitos comuns à população envolvida. Para isso é preciso criar formas de representação

da vontade da maioria, delineada a partir da legítima participação de todos, afim de permitir que uma nova forma de gestão regional possa atuar.

É devido ao objetivo de proporcionar uma alternativa de melhor qualidade de vida que a construção de um projeto político de desenvolvimento regional pressupõe o conhecimento aprofundado da região em questão, visando identificar suas potencialidades, construir instrumentos de coesão social e, principalmente, respeito à diversidade cultural e espacial (Etges, 2010; Etges & Degrandi, 2013).

Dentro dessa ótica, o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de superação de problemas e conquista técnico tecnológicas, cultural, político institucionais e espaço-territoriais, constituintes das relações sociais e, também, do espaço natural e social. Associa-se também com a ideia de aceleração de crescimento de áreas reprimidas, e de articulação a escalas territoriais maiores (Etges, 2001).

Portanto, o processo de desenvolvimento se constitui a partir das potencialidades e dos constrangimentos existentes no território e para além dele. Na medida em que se percebe o território como um espaço socialmente construído, a sua configuração ao longo do processo histórico torna-se um elemento chave para a compreensão dos processos que nele ocorrem no presente. Conforme Etges (2001), o desenvolvimento analisado a partir de uma região ou localidade demonstra que, na medida em que a sociedade vai se apropriando de determinado território, vai imprimindo nele as suas marcas. Quanto mais desenvolvida ela for no sentido de dispor de tecnologia para intervir na natureza, maior será seu potencial em moldar o território para atender às suas necessidades e interesses.

Segundo Siedenberg (2004), o desenvolvimento regional é visto pelos mais diferentes agentes da sociedade como um processo de mudanças multifacetado relativo a aspectos sociais, econômicos, políticos, ambientais e culturais que ocorrem em determinado espaço e tempo. Tendo isso em vista, o desenvolvimento de uma região ou localidade normalmente poderá ser percebido como decorrência do desenvolvimento econômico e social, que está centrado no aumento da produção e geração de empregos e renda, melhoria dos indicadores sociais e melhor distribuição de renda entre a população.

Corroborando com essa ideia, Dias (2012, p. 34) afirma que as novas práticas de desenvolvimento regional respondem às “[...] necessidades de adaptação sócio institucional e política na esfera da regulamentação.” Ainda segundo o autor, essas mudanças não ocorrem somente no âmbito econômico, com o processo de reestruturação produtiva, mas também acontecem no âmbito político, em que são necessárias adaptações sócio institucionais e reformas políticas, implicando na modernização do Estado, assim como o estímulo da participação cidadã e o fomento das atitudes inovadoras e criativas na sociedade local.

CONCLUSÃO

Em uma análise ampla sobre o turismo na região da Quarta Colônia/RS, pode-se perceber que o poder público possui uma atuação discreta nas atividades direcionadas ao turismo. A criação do CONDESUS, em 1996, configurou uma estratégia de formação territorial que buscava promover a articulação dos interesses dos vários municípios que compõem a Região, de forma a maximizar as suas potencialidades e superar as

dificuldades relativas à escassez de recursos (financeiros, humanos e organizacionais) e baixo dinamismo econômico. Apesar de todas as apostas depositadas no setor do turismo, percebe-se que as novas oportunidades surgidas em torno da atividade turística na Região da Quarta Colônia vêm acontecendo de forma auto organizada nos municípios, por meio de iniciativas de atores locais que buscam ativar os recursos que melhor servem às necessidades da sua realidade. Isso demonstra que, por mais bem intencionadas que tenham sido as ações do CONDESUS no sentido de formular e implementar políticas de turismo para a região (com projetos de rotas e roteiros turísticos integrados), a comunidade local não reconhece essas atividades turísticas como parte estratégica das novas oportunidades.

Dessa forma, o setor do turismo ainda não é percebido como uma atividade dinamizadora do território e capaz de contribuir para o seu desenvolvimento. Na região da Quarta Colônia, as ações voltadas ao turismo seguem sendo realizadas de forma pontual e independente dos incentivos governamentais.

REFERÊNCIAS

- BENI, M. C. (2006). Política e planejamento de turismo no Brasil. – São Paulo: Aleph.
- BENI, M. C. (Org.) (2012). Turismo: planejamento estratégico e capacidade de gestão: desenvolvimento regional, rede de produção e clusters. Barueri, SP: Manole.
- BEVILACQUA, D.; RORATO, G. Z.; COLUSSO, I. (Org.). (2010). Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional. 160 p. Santa Maria/RS: Editora UFSM.
- BOLF, S. A.; SPOLAOR, S. (2010). O espaço urbano e o espaço rural da/na região da Quarta Colônia: significando a pequena cidade. In: Bevilacqua, D.; Rorato, G. Z.; Colusso, I. (Org.). Quarta Colônia: construção e planejamento municipal e regional. 160 p. Santa Maria/RS: Editora UFSM.
- BOBBIO, N. (2002). Política. In: Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola; Pasquino, Giovanni. Dicionário de Política. Brasília: Editora Brasiliense.
- BRENNER, L; AMARAL, J. (2008). Políticas Públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG.
- CNM, CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (2016). Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública – Brasília: CNM.
- CONDESUS. CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA QUARTA COLÔNIA. (2021). Plano Diretor. Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.condesusquartacolonia.com.br/transparencia/outros/plano-diretor>>. Acesso em: 20 mar.
- DIAS, R. (2012). Políticas públicas: princípios, propósitos e processos/Reinaldo Dias, Fernanda Matos. – São Paulo: Atlas.

- DI GIOVANNI, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. Caderno de Pesquisa [do] NEPP/UNICAMP, n°82, p. 1 – 29.
- ETGES, V. E.; DEGRANDI, J. O. (2013). Desenvolvimento regional: a diversidade regional como potencialidade. Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional, Blumenau, v.1, n. 1, p. 85-94, outono de 2013.
- ETGES, V. E. (2010). Desenvolvimento regional: uma análise da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Novos Cadernos NAEA, Belém, 13, (2),169-186.
- ESTATUTO CONDESUS. (2010). Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia. Estatuto, 2010. Disponível em: <<http://www.condesusquarta-colonia.com.br/>>. Acesso em: 20 mar.
- ETGES, V. E. (2001). A região no contexto da globalização: o caso do Vale do Rio Pardo. In: VOGT, Olgário; SILVEIRA, Rogério. Vale do Rio Pardo: (re)conhecendo a região. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- FREY, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21.
- FROEHLICH, J. M.; ALVES, H. F. I. (2007). Novas identidades, novos territórios: Mobilizando os recursos culturais para o desenvolvimento territorial. Extensão Rural, n. 14, p. 65- 90.
- GASTAL, S.; MOESCH, M. (2007). Turismo, políticas públicas e cidadania. São Paulo: Aleph.
- GEOPARQUE QUARTA COLÔNIA. Geoparque da Quarta Colônia. Site oficial. Disponível em: <https://www.geoparquequarta-colonia.com.br/quem-somos/o-geoparque-aspirante-quarta-colonia>. Acesso em 10 out. 2022.
- GUIMARÃES, G. M. (2011). Racionalidades identitárias na produção e comercialização de alimentos coloniais na

- Quarta Colônia - rs. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, rs.
- HEIDEMANN, F.G. (2009). Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: Heidemann, F.G.; Salm, J.F. (Org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: UnB, p. 23-39.
- IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2010). Censo Demográfico 2010. Resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- LABORATORIO GEOPROCESSAMENTO UFSM. (2008). Portal Laboratório de Geoprocessamento da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mapa Político-Administrativo da Quarta Colônia. Disponível em: <https://www.ufsm.br/laboratorios/lgsr>. Acesso em: 20 mar.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LYNN, L. E. (1980). Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Califórnia: Goodyear.
- LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. (2010). Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, v. 15, n. 56, p. 109-125.
- LOTTA, G. (2012). Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: Faria, C. A (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS, 2012. p. 20-49.
- NÓBREGA, W. R. M. (2012). Turismo e políticas públicas na Amazônia brasileira: instâncias de governança e desenvolvimento nos municípios de Santarém e Belterra, Oeste do Estado do Pará. Belém: UFPA, 2013. 308 p. Tese (Doutora-

- do) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmi Do, Universidade Federal do Pará, Belém.
- PETERS, B. G. (1986). *American Public Policy*. Chatham, N.J: Chatham House.
- PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. (2009). Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia. Planos e Programas. Disponível em: <http://www.condesusquarta-colonia.com.br/>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- QUARTA COLÔNIA. (2021). Portal da Região da Quarta Colônia. Disponível em: <http://www.quartacolonia.com.br>. Acesso em: 20 mar.
- ROMANO, J. O. (2009). *Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur.
- SECCHI, L. (2010). *Políticas públicas – conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo, Cengage Learning.
- SILVA, A. P. (2014). *Turismo e desenvolvimento territorial na Quarta Colônia-RS/Brasil: uma abordagem na perspectiva do capital social*. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS.
- SIEDENBERG, D. R. (2004). *A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia*. In: Becker, D. F. B.; Wittmann, M. L. (Org.). *Desenvolvimento regional abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc.
- SOUZA, C. (2006) *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, Porto Alegre, n°16, p. 20 – 45.
- TIRELLI, C. (2020). *Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional*. In: Lima, L. e Schabbach, L. (Org.). *Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, p. 242-265.

VENDRUSCOLO, R. (2009). Somos da Quarta Colônia: os sentidos de uma identidade territorial em construção. 209p. Dissertação de Mestrado em Extensão Rural. Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria - RS.

VII. IMIGRAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS: EQUIDADE NO ACESSO À SAÚDE EM LAJEADO/RS- BRASIL

KAREN PRISCILA RODRIGUES⁸⁰

GRAZIELLE BETINA BRANDT⁸¹

SILVIA VIRGINIA COUTINHO AREOSA⁸²

RESUMO:

O presente artigo apresenta o recorte de uma pesquisa de mestrado no campo do Desenvolvimento Regional realizada no município de Lajeado/RS, no ano de 2021. A coleta de dados se deu em três serviços de saúde do município investigado, sendo a Estratégia de Saúde da Família São José Praia (ESF), a Unidade Básica de Saúde Moinhos (UBS) e a 16ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS). Com o total de treze entrevistados, a investigação contou com a participação de dois enfermeiros, dois técnicos de enfermagem, dois médicos, dois recepcionistas e quatro imigrantes haitianos. A análise teve como objetivo geral verificar como se dá o acesso dos imigrantes nos serviços da Atenção Primária em Saúde (APS), identificando os desafios dessas pessoas e dos profissionais de saúde num contexto de diversidade cultural e a sua relação com a saúde. Este estudo aborda a vulnerabilidade dos

80. <https://orcid.org/0000-0001-5666-6512>

81. <https://orcid.org/0000-0001-8162-578X>

82. <https://orcid.org/0000-0001-7308-0724>

imigrantes diante da ausência de políticas públicas específicas para essa população, pois compreende-se que independente de documentação deve-se garantir a proteção às pessoas. Por fim, vale considerar que além da aprovação da nova Lei da Migração em 2017, dentro do Sistema Único de Saúde (SUS) foram incluídos os migrantes, refugiados e apátridas nas políticas de Equidade em Saúde, um passo importante e oportuno para a melhoria do acesso à saúde desses sujeitos.

Palavras-chave: Imigração Internacional. Política Pública. Vulnerabilidade. Sistema Único de Saúde. Equidade.

INTRODUÇÃO

O território investigado foi o município de Lajeado, localizado no Vale do Taquari, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, no ano de 2021. A população estimada do município é de 85.033 habitantes e, dentre estes, é possível encontrar imigrantes vindos do Haiti, Senegal, Nigéria, Índia e Bangladesh, entre outros países. Segundo dados da Polícia Federal de Santa Cruz do Sul/RS, o município de Lajeado, atualmente possui um contingente de 2.133 imigrantes registrados, e esse montante é composto por 59 diferentes nacionalidades. Contudo, a nacionalidade de maior representatividade é a de origem haitiana, contabilizando um total de 1.161 residentes no município.

Devido às questões relacionadas à busca por trabalho e melhores condições de vida, Lajeado tornou-se destino de imigrantes haitianos no Rio Grande do Sul, sobretudo pela oferta de empregos formais não qualificados na indústria frigorífica.

Braun (2020), afirma que, no Vale do Taquari, os imigrantes haitianos concentram-se principalmente nas cidades onde há plantas frigoríficas, pois nesses espaços essa população têm a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho formal. Essa nacionalidade, representa a maioria dos imigrantes que trabalham no setor de frigoríficos na região do Vale do Taquari, pois, “a principal razão que têm levado os haitianos a prioritariamente procurar emprego nos frigoríficos se deve a disponibilidade de vagas no setor que, por sua vez, pode ser explicada pelas características do trabalho realizado na linha de produção.” (Bosi, 2019, p. 234).

Diante dessas informações, justifica-se a escolha das duas unidades de saúde selecionadas para a realização desta pesquisa. No bairro centro, onde a Estratégia de Saúde da Família São José Praia (ESF) está instalada, moram 629 imigrantes. A Unidade Básica de Saúde Moinhos (UBS), está localizada no bairro Moinhos, onde habitam 415 imigrantes. Nestes bairros, dois importantes frigoríficos da cidade estão fixados, sendo estes a companhia de alimentos Minuano e a BRF-Brasil Foods. A empresa Minuano conta com 467 trabalhadores estrangeiros, destes, 438 são haitianos.

O caminho metodológico eleito para a investigação foi do tipo qualitativo, e, com o intuito de auxiliar na compreensão da realidade investigada, o método de abordagem escolhido foi o materialismo histórico e dialético. Foram selecionadas três categorias centrais de análise: a categoria da historicidade, que é encontrada nas discussões sobre a formação do Vale do Taquari e Lajeado/RS, contextualizando a origem da imigração contemporânea na região, na história da construção do SUS, de como se deu o processo da universalidade no acesso aos serviços de saúde. Antes da sua consolidação o acesso não era para todos, e sim apenas aos contribuintes e, na atua-

lidade, o acesso à saúde passou a ser um direito universal, expandindo também o acesso às diferentes nacionalidades. A categoria da totalidade é expressa através das discussões sobre o princípio da integralidade na atenção às demandas em saúde dos imigrantes, reconhecendo fatores não subjetivos destes sujeitos, como sua história de vida, desde seu país de origem, o processo migratório, até as condições de vida no país de estadia. Por fim, a categoria da contradição, visível na fala dos profissionais de saúde e dos imigrantes entrevistados, evidencia os desafios no acesso aos serviços. Enquanto os profissionais de saúde entendem o idioma como principal fator dificultador, os imigrantes não enxergam essa questão como um problema.

A coleta de dados foi realizada em duas unidades de saúde da rede de Atenção Primária em Saúde (APS) de Lajeado/RS, sendo: a ESF São José Praia e a UBS Moinhos. Ainda participou da pesquisa, a enfermeira coordenadora regional da Política de Atenção Primária em Saúde da 16ª Coordenadoria Regional de Saúde (CRS), sendo este, o órgão de estado de representação do município investigado.

Devido aos avanços da vacinação contra a Covid-19, as entrevistas semiestruturadas aconteceram de forma presencial nos estabelecimentos de saúde pesquisados. A pesquisadora e os entrevistados respeitaram durante todo o processo das entrevistas os protocolos sanitários de prevenção da Covid-19, distanciamento e higienização, assim como, o uso de máscaras.

As entrevistas foram conduzidas a partir de um roteiro semiestruturado distinto para cada grupo de sujeitos da pesquisa, que foram gravadas em áudio e transcritas na íntegra para posterior análise. Após as transcrições, os dados foram submetidos à análise de conteúdo, através de leituras siste-

matizadas e interpretação para a constituição das categorias e discutidos com a literatura.

Os participantes da pesquisa somaram um total de treze entrevistados, destes, três eram imigrantes haitianos usuários da ESF São José Praia, e uma imigrante também de nacionalidade haitiana, usuária e tradutora da UBS Moinhos, e todos residem no Brasil há mais de dois anos. Da ESF São José Praia e da UBS Moinhos, participaram da pesquisa um total de oito trabalhadores da saúde, um de cada unidade, sendo eles: dois enfermeiros chefe de unidade; dois técnicos de enfermagem; dois médicos e dois recepcionistas.

Desse modo, para esse artigo foram utilizados alguns relatos dos profissionais de saúde e dos imigrantes, pois as entrevistas trouxeram importantes elementos sobre a realidade local, onde se obteve informações relevantes para a construção deste estudo em particular. Os mesmos foram identificados por nomes fictícios escolhidos pelas autoras. Além da equipe da Atenção Primária em Saúde e dos imigrantes, foram utilizados neste estudo os relatos da enfermeira que é Coordenadora Regional da Política de Atenção Primária em Saúde da 16^a CRS, que contribuiu para o debate da construção de políticas públicas específicas para os imigrantes em âmbito estadual.

A pesquisa teve como objetivo geral verificar como se dá o acesso dos imigrantes aos serviços da APS em Lajeado/RS, identificando os desafios dessas pessoas e dos profissionais de saúde num contexto de diversidade cultural e a sua relação com a saúde. Esta buscou analisar as estratégias de promoção da equidade em saúde desenvolvidas nesses serviços, além de perceber de que modo essas ações qualificam o acesso por parte dessa população.

Diante dessas questões, problematiza-se a deficiência de políticas públicas e de ações por parte do Governo Federal

para combater as desigualdades, vulnerabilidades e a violação de direitos humanos aos imigrantes. Para Braun (2020) nas cidades do Vale do Taquari/RS, os haitianos têm a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho formal e às políticas públicas (educação, saúde e assistência social). Entretanto, não se pode ignorar que as condições de saúde dos imigrantes trabalhadores dos frigoríficos, em princípio, torna-os mais vulneráveis que a população em geral, posto que com a falta de políticas públicas para esses sujeitos o acesso a saúde e direitos sociais é fragilizado. Entende-se que estes precisam de um atendimento diferenciado para acessar esses serviços públicos, visto que para Fraga e Oltramari (2020) o acesso aos direitos sociais nem sempre são bem sucedidos pelos imigrantes. Aqueles em situação de maior vulnerabilidade sentem maior dificuldade, tanto no acesso quanto na informação para que facilite o acesso.

A VULNERABILIDADE DOS IMIGRANTES E A AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ESPECÍFICAS PARA ESSA POPULAÇÃO

Os imigrantes carregam consigo diversas situações de vulnerabilidade e desigualdade em relação aos nacionais. A vulnerabilidade dessa população está atrelada às condições políticas, econômicas e a omissão de direitos efetivos de moradia, segurança, saúde, dentre outros.

Para dar conta destas questões, há a necessidade da construção de políticas públicas específicas para esses sujeitos, pois as condições de vulnerabilidade que encontram-se os imigrantes faz com que eles sejam afetados de forma desigual em relação aos brasileiros. Diante disso, entende-se que a

ausência de políticas públicas voltadas às especificidades destes, fortalece a violação de direitos humanos.

A vulnerabilidade consiste em um conceito que pode estar relacionado a diferentes fatores sociais. Questões de renda, moradia, escolaridade, acesso, discriminação e opressão relacionados ao gênero, à etnia, a nacionalidade, dentre outros aspectos, podem tornar ou colocar alguém em situação de vulnerabilidade. No plano social, Valadão (2002, p.1) entende que “a vulnerabilidade está relacionada a aspectos sócio-políticos e culturais combinados, como o acesso a informações e grau de escolaridade.”

Ainda, para Valadão (2002, p.1) “a vulnerabilidade social pode ser entendida como um espelho das condições de bem-estar social, que envolvem acesso a bens de consumo e graus de liberdade de pensamento e expressão.” E para a autora supracitada (2002, p.1) avaliar o grau de vulnerabilidade implica conhecer a situação de vida das pessoas, através de aspectos como: “a legislação em vigor e sua aplicação; situação de acesso aos serviços de saúde por parte das pessoas de diferentes extratos sociais e a qualidade dos serviços de saúde aos quais se tem acesso”.

De acordo com o “Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade” (2018) o que intensifica a vulnerabilidade dessa população é o fato de que, muitas vezes, os imigrantes são menos assistidos e beneficiados pelos serviços de proteção. Martins (2020, p.1) afirma que “as condições gerais de vida da população imigrante no Brasil é também resultado direto das decisões políticas que os governos têm tomado para mitigar esses efeitos, com mais ou menos compromisso em preservar a vida das pessoas.” Assim, exige-se que o Estado considere o fenômeno migratório não como um problema, mas como uma solução, e a partir disso

passa a ofertar políticas públicas de decisão, levando em conta as suas reais necessidades, preservando seus direitos e seu bem-estar, fortalecendo a ideia de que estes são protagonistas de suas vidas, e assim, possam desenvolver-se no país de destino como sujeitos de direitos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE PARA IMIGRANTES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E AÇÕES EQUITATIVAS NO MUNICÍPIO DE LAJEADO/RS

No Brasil, houveram conquistas legislativas para a população imigrante representada pela nova Lei de Migração, Lei nº 13.445/2017, que regula a entrada e a estadia de migrantes no país, substituindo o Estatuto do Estrangeiro (EE), criado em 1980 durante a ditadura militar. Para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a nova Lei põe o movimento migratório como uma questão de direitos humanos e garante ao migrante, em condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

Desse modo, pensando nas políticas públicas de saúde no Brasil, a universalidade no acesso a todos os serviços públicos de saúde, implica, sobretudo, a inclusão das diferenças sociais. Entretanto, questões de gênero, de etnia, de classe e as diferenças culturais, entre outras, ainda são percebidas como fatores dificultadores de acesso à saúde, que para a população imigrante, os aspectos culturais restringem o pleno exercício de direitos básicos entre estes sujeitos.

Vê-se que existem políticas de inclusão no Brasil, do ponto de vista legislativo, mas, ainda percebem-se algumas fragilidades em suas práticas. Para isso, é importante examinar a vida, a

totalidade dos imigrantes, da onde eles vêm, como eles vivem, no que eles trabalham, quais suas particularidades culturais, dentre outros, pois acredita-se que a partir do momento em que suas necessidades são identificadas e reconhecidas, estes terão seus direitos efetivados.

Posto isso, entende-se que para que a qualidade do acesso aos serviços públicos de saúde pelos imigrantes seja eficaz, não basta apenas que as unidades de saúde estejam disponíveis, é necessário que estes serviços ofereçam atendimento compatível com a sua cultura, com uma atenção integral, conhecendo a vida, o cotidiano dos sujeitos, e que a partir disso sejam pensadas ações equitativas, atendimentos compatíveis com as suas especificidades, sem discriminação ou preconceito.

Para tal propósito, no Brasil, existe a Política Nacional de Promoção da Equidade em Saúde (PNPES), que de acordo com o Ministério da Saúde (MS) esta política é formada por um conjunto de programas e ações governamentais de saúde, pensados para promover o respeito às necessidades, diversidades e especificidades de cada cidadão ou grupo social e garantir o atendimento integral a populações em situação de vulnerabilidade e desigualdade social. Atualmente dentre as populações que fazem parte dessa política, para a inclusão dos imigrantes e refugiados aguarda-se a aprovação do Conselho Nacional de Saúde.

Através da pesquisa realizada no município de Lajeado/RS, foi possível identificar as estratégias de Promoção da Equidade em Saúde desenvolvidas pela rede de Atenção Primária em Saúde (APS) do município. As narrativas mostraram que algumas iniciativas concretas vêm sendo realizadas, em parceria entre a Secretaria Municipal de Saúde e as equipes de saúde da ESF e UBS pesquisadas. Nas unidades foram desenvolvidos materiais informativos para os imigrantes, com orientações

quanto a prevenção da Covid-19 e orientações sobre os cuidados com a saúde das crianças, este traduzido com o auxílio da médica pediatra da unidade. A gestão municipal de saúde também realizou a contratação de uma tradutora de nacionalidade haitiana, especialmente para mediar a comunicação entre os imigrantes haitianos e as equipes de saúde.

O que a gente conseguiu fazer é trazer uma tradutora, ela era nossa aqui, daí ela acabou indo para Moinhos. 4oh ela ficava aqui, daí depois ela acabou sendo transferida para lá, e hoje ela vem só nas quartas de tarde que é o dia que a gente tenta marcar tudo, mas óbvio que os atendimentos são todos os dias que a gente atende imigrantes. (Enfermeira chefe da unidade/ESF São José Praia).

Durante as entrevistas, os profissionais de saúde foram questionados sobre as demandas em saúde dos imigrantes, e chamou-se atenção para compreensão de saúde, que passa pela origem cultural. A influência religiosa foi um fator de relevância nesse contexto e entendeu-se que essas questões podem interferir na baixa adesão aos tratamentos de saúde por parte dessa população, como ocorrido no caso relatado pela profissional Gabriela.

E ainda eles tem um problema, que nós temos com eles, eles são de uma religião, não sei te dizer, que muitos deles vão na igreja e acreditam que deus vai curar eles. Então há poucos dias nós tivemos um óbito, né, de soropositivo, que não aceitou se tratar porque tinha que ser conforme a vontade de deus. Nós temos esse problema também, não aceitam usar anticoncepcional, porque é sempre dá vontade de deus, é complicado. (Gabriela APS /UBS Moinhos).

Acredita-se que essa resistência se deve, sobretudo, à organização da saúde pública no Haiti, onde a religião e os curandeiros acompanham a população em sua relação com a saúde. “O sistema de saúde público haitiano não é universal, sendo, muitas vezes, restrito ao espaço urbano, alguns serviços são ofertados por organizações não governamentais (ONG) e missões religiosas.” (Matos et al., 2021, p.116). Nesse sentido, alguns tratamentos de saúde oferecidos tornam-se inviáveis, especialmente por conta das crenças culturais e da baixa adesão por parte dos imigrantes.

As condições de precariedade dos espaços de trabalho dos imigrantes também foram evidenciadas pelas equipes de saúde como influências causadoras de doenças crônicas nos sujeitos. Diante destes relatos, têm-se a necessidade de desenvolver mecanismos de acesso equitativo para essas pessoas, que apresentam particularidades que os distinguem de outros segmentos sociais. Segundo o Ministério da Saúde, a equidade em saúde propõe o respeito às necessidades, diversidades e especificidades de cada grupo social, possibilitando a procura de estratégias de intervenção apropriadas às necessidades particulares desses sujeitos. Para a enfermeira da 16ª CRS, a inclusão dessas pessoas na Política de Promoção da Equidade em Saúde, impede a violação de direitos a essa população, pois entende-se que a construção de políticas públicas para a comunidade migrante promove o respeito à diversidade cultural, efetivando assim, seus direitos.

É de fundamental importância essa inclusão, pois as ações devem ser implementadas a nível nacional. É necessário avançar nas discussões de políticas que busquem acolher, atender e encaminhar esta população garantindo seus direitos. (Enfermeira/16ª CRS).

Por ser a porta de entrada do SUS, cabe à APS ser um espaço para a implementação de políticas e ações intersetoriais de promoção da equidade em saúde. Pensando nisso, recentemente foi estabelecido a nível federal as Políticas de promoção da Equidade em Saúde, que são formadas por um conjunto de programas e ações de saúde, no âmbito do SUS, pensados para promover o respeito à diversidade e garantir o atendimento integral a populações em situação de vulnerabilidade social. A nível estadual, temos dentro do departamento de Atenção Primária e Políticas de Saúde, a Divisão de Políticas de Promoção da Equidade. (Enfermeira/16ª CRS/Departamento de APS).

O Sistema Único de Saúde (SUS) vem se desenvolvendo ao longo dos anos de modo paradoxal, pois tem implantado um conjunto de políticas de saúde includentes. (Brasil, 2013). Em âmbito estadual, existem alguns esforços para pensar a cultura na saúde, facilitando o acesso e a inclusão de imigrantes no SUS. Recentemente constataram-se importantes movimentos por parte da Secretaria Estadual de Saúde, como a Portaria SES nº 512/2020 que aprova a nova Política Estadual de Promoção da Equidade em Saúde, onde os migrantes, refugiados e apátridas são considerados como população específica dessa política de saúde. Além disso, a Portaria 635/2021 define os critérios de habilitação e a forma de distribuição do recurso financeiro do Programa Estadual de incentivos para a Atenção Primária em Saúde (PIAPS), onde serão distribuídos recursos com base na população de migrantes internacionais.

Os imigrantes participantes da pesquisa avaliaram os atendimentos oferecidos pelos serviços da ESF São José Praia e pela UBS Moinhos de forma positiva. Eles afirmaram não sentir necessidade de nada, os mesmos entendem que são

bem atendidos, e da forma como está sendo feito está bom. Entretanto, os imigrantes entendiam que os serviços poderiam fornecer mais informações sobre o funcionamento da unidade através da distribuição de cartazes informativos espalhados pelo serviço de saúde.

O que acontece. Já vi que alguns imigrantes tão reclamando por causa dos documentos, às vezes eles não sabem. As pessoas que atendem os imigrantes, são bem legais, ajudam como eu já falei. O que seria melhor então é a questão dos documentos, entendeu? Colocar mais informação para os imigrantes, “eles tem que vir para consulta”, ou um quadro “não esquece, leva comprovante de residência.” (Adofo/ESF São José Praia).

Eu não preciso de tradutor. Para mim está tudo tranquilo. (Akin/ESF São José Praia).

Sendo assim, através da coleta de dados, entendeu-se que ainda é preciso desenvolver novas políticas de acesso com o intuito de fortalecer a garantia dos direitos desses imigrantes, enquanto sujeitos de direitos com a criação de políticas de legislação nacional, estadual e municipal. Assim, acredita-se que estes serão capazes de inserir-se na sociedade com autonomia e segurança.

CONCLUSÃO

Grande parte dos imigrantes que vêm para o Brasil migram em busca de melhor qualidade de vida, longe de uma realidade de precariedade em que se encontram os seus países de origem. No entanto, observa-se que, estes ao chegarem no país se de-

param com desafios que refletem a falta de políticas públicas efetivas e que venha ao encontro das suas reais necessidades. Frente a este fenômeno, surge a preocupação a respeito do acesso e da concretização das políticas públicas para essas pessoas, pois a falta de políticas públicas para imigrantes é um aspecto que necessita de discussão aprofundada em várias áreas do conhecimento, tendo como propósito a construção de ações efetivas em nível de planejamento de políticas em âmbito do governo Federal, estadual e municipal.

Por fim, vale considerar que além da aprovação da nova Lei da Migração em 2017, dentro do Sistema Único de Saúde foram incluídos os migrantes, refugiados e apátridas nas políticas de Equidade em Saúde, um passo importante e oportuno para a melhoria do acesso à saúde dessas pessoas, porém ainda existem aspectos a serem avançados e sobretudo a criação de políticas públicas urgentes que atendam as demandas por fomento ao combate aos preconceitos e a desigualdade, fortalecendo a luta por uma sociedade mais justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

- BOSI, A. P. (2019). Trabalho e imigração: Os haitianos empregados nos frigoríficos do Oeste do Paraná. *Revista de História Regional* 24(2):228-251, 2019 Disponível em: <http://www.revistas2.uepg.br/index.php/rhr>
- BRASIL. (2013). Ministério da Saúde. Acolhimento à demanda espontânea. *Cadernos de Atenção Básica*, nº 28, Volume 1. 1ª edição - Brasília, DF. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/acolhimento_demanda_espontanea_cab28v1.pdf

- BRAUN, F.(2020). O desafio da integração socioespacial de haitianos em Lajeado/RS (2010-2020). UFRGS - Porto Alegre, BR -RS. Disponível em: file:///C:/Users/USER/Desktop/haitianos.pdf
- FRAGA, ALINE MENDONÇA & OLTRAMARI, ANDREA POLETO. (2020). Imigrantes internacionais e o estado do Rio Grande do Sul em a pandemia de Covid-19. Impactos da pandemia de Covid-19 nas migrações internacionais no Brasil: resultados de pesquisa. PUCMINAS-UNICAMP. Disponível em: https://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/impactos_pandemia/COVID%20NAS%20MIGRA%C3%87%C3%95ES%20INTERNACIONAIS.pdf
- MARTINS, JAMESON. (2020). Mobilidade humana e Coronavírus: Migração e pandemia- omissões e oportunidades no combate à Covid-19. Blog Cultura e economia criativa – Governo do estado. São Paulo - SP. Migração em debate. Disponível em: <http://museudaimigracao.org.br/blog/migracoes-em-debate/mobilidade-humana-e-coronavirus-migracao-e-pandemia-omissoes-e-oportunidades-no-combate-a-covid-19>
- MATOS, B. I.; WELTER, C.F.; BOFF, A; MALACOVISK, H.; WAGNER, A.; (2021). Haitianas, formação médica e Sistema Único de Saúde. ISSN 1982-8829 Tempus, actas de saúde colet, Brasília, 14(3), 115-134 set, 2020. Epub mai. Disponível em: file:///C:/Users/Nab/Downloads/ARTIGO%20REFERENCIAS.pdf
- PELLIAZARI, KELLY & ALVEZ, HENRIQUE RORIZ AARESTRUP. (2021). As interfaces da vulnerabilidade social de imigrantes e refugiados frente a Covid-19: Cenário Mato-Grossense. Rev. Cadernos de Campo; Araraquara, n. 30, p. 315-341/jan./jun. E-ISSN 2359-2419 315341 Disponível em: <https://periodicos.flcar.unesp.br/cadernos/article/view/14033>

PROTOCOLO DE ASSISTÊNCIA A MIGRANTES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE. (2018). Organização Internacional para as Migrações (OIM) – Brasil Casa da ONU – SEN 802, Conjunto C, Lote 17 Brasília-DF, Brasil / 70800-400. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf

VALADÃO, MARINA. (2002). Práticas educativas e prevenção de HIV/Aids: lições aprendidas e desafios atuais. Interface-Comunicação, saúde, educação; 6 (11): 11-24.

VIII. EL ECO-ETIQUETADO DE ALIMENTOS COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN DE LAS PESQUERÍAS LATINOAMERICANAS Y OPORTUNIDAD DE DESARROLLO REGIONAL

VICTORIA LACAZE⁸³

OSCAR MELO CONTRERAS⁸⁴

RESUMEN:

La pesca desempeña un rol clave en el sistema alimentario mundial y en el proceso de desarrollo económico. Gracias a la expansión de la oferta de productos pesqueros y de su comercio, el crecimiento del consumo global ha permitido mejorar la calidad de las dietas en todo el mundo. Pero en un entorno productivo cada vez más globalizado y deslocalizado, surgen mayores necesidades de información sobre la calidad de los insumos de la cadena de oferta. Las certificaciones ambientales establecidas mediante sistemas de eco-etiquetado, son los estándares de calidad más importantes del sector pesquero. El capítulo reseña parcialmente la investigación realizada por la autora para acceder al grado de Doctora en Economía, abordando el cambio de paradigma en la ordenación pesquera que ha impulsado la adopción de modelos de gestión basados en instrumentos de mercado, presentando la situación actual en los países del Cono Sur de América

83. <https://orcid.org/0000-0002-8514-5182>

84. <https://orcid.org/0000-0002-9136-5413>

Latina y reflexionando en torno a los aspectos que deberían ser considerados en la definición de políticas públicas orientadas a la expansión de los esquemas de eco-etiquetado como oportunidad de desarrollo pesquero regional.

Palabras clave: Recursos pesqueros – Eco-etiquetado – Sustentabilidad – Gestión – Desarrollo

1. INTRODUCCIÓN

La pesca se define por la acción humana de intervención, a través de un acto de captura, sobre un *stock* natural de recursos que forman parte de una pesquería. El término “pesquería” hace referencia al esfuerzo pesquero organizado, sobre un área geográfica específica y/o sobre una especie o especies en particular, que aplica ciertas artes y métodos de pesca, para capturar especies objetivo y posteriormente comercializarlas (Bertolotti *et al.*, 2008). La actividad pesquera procede de las capturas en pesquerías marinas y continentales y de la acuicultura. La mayoría de las pesquerías son marinas y se encuentran localizadas, por razones biológicas, en las aguas de las plataformas continentales. Por lo tanto, se encuentran bajo la jurisdicción de los estados costeros.

Entre el 10% y el 12% de la población mundial vive de la pesca. Trabajan en el sector extractivo 60 millones de personas y otros 140 millones están empleados a lo largo de la cadena de oferta (FAO, 2016). La estacionalidad y la informalidad laboral constituyen dos características estructurales de la actividad, que obstaculizan el logro de condiciones de trabajo decente.

En los últimos sesenta años se ha verificado una significativa expansión del consumo mundial de pescados y mariscos,

como resultado conjunto del aumento de la producción, la reducción de los desperdicios, la mejora logística en los canales de distribución y el crecimiento de la demanda, traccionada por el aumento en los ingresos de la población (FAO, 2020).

El comercio de productos pesqueros también se ha incrementado en el mismo período, tanto en términos de valor como de volumen. La apertura comercial, la globalización sectorial y los avances tecnológicos en cuanto a procesamiento, refrigeración y transporte, han permitido aumentar y mejorar la comercialización y la distribución, procesos en los cuales han logrado desempeñar un papel destacado, desde el comienzo del segundo milenio, los países en desarrollo. En efecto, para muchas de estas naciones, las exportaciones de productos pesqueros constituyen la principal fuente de ingresos de divisas, por lo que la pesca desempeña un rol estratégico para el equilibrio macroeconómico.

Este papel clave que en el sistema alimentario mundial y, en consecuencia, en el proceso mismo de desarrollo económico, desempeña el sector pesquero, ha producido distintos impactos. Para los países desarrollados, los productos pesqueros forman parte de la oferta de alimentos saludables y de lujo a la que accede buena parte de la población, mediante esquemas de distribución minorista concentrados en grandes cadenas de distribución transnacionales. En un entorno productivo cada vez más globalizado y deslocalizado, estos distribuidores generan crecientes necesidades de información sobre la calidad de los insumos de la cadena de oferta, dando lugar a la exigencia de esquemas de certificación de diversos estándares de calidad.

Para muchos países en proceso de desarrollo, incluyendo a numerosos de América Latina, la población encuentra en la pesca su principal fuente de nutrientes. Algunas pesquerías que

colocan su producción en destinos internacionales, quedan obligadas a cumplir los estándares de calidad impuestos por sus compradores. Deben entonces llevar a cabo y afrontar los costos de un proceso de certificación, que evalúa una pesquería conforme a ciertos estándares de gestión pesquera.

Pese a la capacidad estratégica que posee la pesca como proveedora de alimentos e ingresos, el estado de los recursos pesqueros ha empeorado con el paso del tiempo, situación que resulta endógena a la propia dinámica sectorial. Ciertos rasgos intrínsecos de un sector ya de por sí complejo -por la fuerte interacción entre la naturaleza, la sociedad y la tecnología- configuran condiciones favorables para el uso insostenible de los recursos, que son bienes rivales y no excluyentes pues, mayoritariamente, el uso de los mismos es común y el acceso a los mismos, es libre. Estas circunstancias permiten caracterizar como fragmentado, heterogéneo e inestable al sector pesquero mundial.

La complejidad y fragmentación sectorial se relacionan con la heterogeneidad de los subsectores que operan sobre los recursos y la diversidad de las tecnologías productivas aplicadas. El accionar de los subsectores responde a intereses específicos, generalmente contrapuestos y que generan conflictos por la apropiación de los recursos, circunstancias que impiden alcanzar tasas óptimas de extracción y provocan un dilema social, porque los agentes interesados en conservar los recursos son, paradójicamente, quienes contribuyen a agotarlos.

La problemática sectorial que afecta a la gestión pesquera debe ser considerada en cualquier proceso de certificación que se proponga. La sobreexplotación de los recursos es la principal externalidad negativa de la actividad y brinda inestabilidad al propio sector. Pero también se presentan

otros fenómenos, como la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, la pesca fantasma, la captura incidental y la generación de descartes (FAO, 2020). En consecuencia, el propio accionar del sector pesquero interpela el carácter sustentable de su desarrollo.

Actualmente, el mayor desafío sectorial es el de la definición de derechos de acceso a los recursos legalmente defendibles y adaptables a las culturas nacionales y regionales. La limitación del acceso es indispensable para que la actividad resulta eficiente, responsable y sustentable. En tal sentido, solo la adhesión de la ordenación pesquera nacional -y las consecuentes medidas de manejo dispuestas por cada país- a las directrices internacionales que promueven la pesca responsable, puede conducir a una gestión global sustentable (Bertolotti et al., 2008).

2. LA SUSTENTABILIDAD DE LA PESCA Y LA ORDENACIÓN PESQUERA

La pesca sustentable comprende el manejo y la conservación de recursos naturales y la orientación del cambio tecnológico e institucional, de tal manera, que se asegure la satisfacción de las necesidades humanas para las generaciones presentes y futuras. Por ende, resulta técnicamente apropiada, económicamente viable y socialmente aceptable (FAO, 2016). El carácter multidimensional de la pesca complejiza su abordaje en clave de sustentabilidad pues, mientras que la ordenación pesquera es una función ineludible del Estado, la responsabilidad del desenvolvimiento de la actividad resulta de un conjunto de acciones del gobierno y de acciones espontáneas del sector privado y la sociedad civil (Bertolotti, 2016).

La equidad social de las pesquerías (entre recursos, empresas y trabajadores) es un elemento central en la discusión de la sustentabilidad sectorial; deben considerarse el mantenimiento de las comunidades de pescadores, la generación de puestos de trabajo decente y la paridad de ingresos y de género en los mercados labores sectoriales.

A partir de 1980 y en respuesta al agravamiento verificado en el estado de numerosas especies ictícolas, se aplicaron, a nivel mundial, herramientas de gestión pesquera y regulaciones técnicas que fracasaron debido tanto a la insuficiencia de capacidades institucionales y recursos públicos para la vigilancia de las actividades desarrolladas. Ese contexto promovió un cambio de paradigma en la ordenación y la gestión pesquera, orientándolas hacia los principios de responsabilidad y sustentabilidad. Como parte de esta nueva orientación, se impulsó la adopción de modelos de gestión basados en instrumentos de mercado, entre los cuales se encuentra el eco-etiquetado de productos pesqueros (UNEP, 2009).

Las eco-etiquetas son sellos de aprobación que portan aquellos productos que causan, sobre el ambiente, un impacto menor comparando con productos similares. Este menor impacto queda constatado a través de un procedimiento de certificación, llevado a cabo por una entidad certificadora independiente, a fin de avalar que el producto se ajusta al estándar ambiental evaluado. El procedimiento de certificación concluye con la autorización a portar un logotipo en el envase del producto certificado. Para evaluar cada requisito incluido en el estándar sujeto a certificación, generalmente se definen uno o más criterios sustantivos. Para evaluar cada criterio sustantivo, generalmente se proporcionan uno o más elementos de desempeño. En el caso de las certificaciones de pesquerías, el proceso está basado en una serie de activi-

dades de inspección que incluye la evaluación de la cadena productiva.

El procedimiento de certificación es peticionado formalmente por un “cliente”, que puede ser una persona física o jurídica, sea una organización o un grupo de organizaciones, a fin de que una pesquería sea evaluada conforme a cierto conjunto de estándares. Estrictamente, el cliente realiza la petición en referencia a lo que se denomina “unidad de certificación”. Ello es así puesto que la certificación puede abarcar toda una pesquería o un subcomponente. Por ejemplo, una flota nacional que pesca una población compartida con otras flotas extranjeras, puede ser la unidad de certificación objeto de evaluación. La unidad de certificación también podría comprender a varias pesquerías que operan con los mismos métodos de pesca y/o la misma flota. De esta manera, el concepto de unidad de certificación permite circunscribir el *stock* evaluado y el propio proceso de evaluación, de modo que la certificación sólo resulta aplicable a los productos derivados del *stock* bajo evaluación.

Algunos esquemas de certificación requieren que la evaluación comprenda a toda la “cadena de custodia”, que permite la trazabilidad del producto, a lo largo de toda la cadena de oferta, en los puntos clave de transferencia: extracción del mar, recibo a bordo, entrega al muelle, intermediarios, distribuidores y procesadores. El estándar para certificar la cadena de custodia establece un acuerdo contractual entre el receptor final del producto y el organismo de certificación, que estipula pautas de cumplimiento y de monitoreo continuo.

La información ambiental que el eco-etiquetado de productos pesqueros provee a los consumidores, genera dos efectos. Primero, la consolidación de mercados de productos diferenciados por atributos de proceso, en los que los consu-

midores pueden abonar primas de precio. Segundo y como consecuencia del primer efecto, la contribución a mejorar la ordenación y la gestión de la actividad pesquera, recompensando a las pesquerías bien gestionadas o promoviendo cambios en la ordenación de las gestionadas deficientemente (Ponte, 2008; 2012).

A su vez, las mejoras en la gestión de las pesquerías pueden producir beneficios ambientales, sociales y económicos a largo plazo. En efecto, la preservación de los recursos puede contribuir a garantizar puestos de trabajo, ingresos y alimentos, favoreciendo el crecimiento en el valor agregado de los productos ofrecidos y la mejora en el desempeño comercial de los países productores.

Diversas eco-etiquetas focalizan en distintos “requisitos de sustentabilidad” elegidos para la portación de un sello particular. En consecuencia, en 1995 fue aprobado el Código de Conducta para la Pesca Responsable (CCPR) de la FAO, que define un conjunto de directrices que orientan la gestión de la actividad pesquera, garantizando eficazmente la conservación, la gestión y el desarrollo de los recursos, respetando los ecosistemas y la biodiversidad.

A su vez, los costos que demanda la implementación de sistemas de eco-etiquetado pueden impactar en el comercio y en el ambiente, pero han sido abordados de manera fragmentada e incipiente desde la literatura económica (Gulbrandsen, 2009). Respecto a los impactos sobre el ambiente, se plantea que los incentivos para sobreexplotar los recursos siguen superando con creces a los esfuerzos y compromisos asociados a la certificación de la gestión sustentable de las pesquerías (Parkes *et al.*, 2009; Martin *et al.*, 2012).

En cuanto a los efectos sobre los intercambios comerciales, se ha cuestionado si el eco-etiquetado opera efectivamente

como herramienta de acceso a los mercados internacionales, habida cuenta de la variada oferta de productos certificados procedentes de pesquerías del hemisferio norte, frente a las escasas certificaciones otorgadas para productos que provienen del hemisferio sur, pese a que más de la mitad de los productos pesqueros globales se originan en dicho hemisferio (Wakamatsu y Wakamatsu, 2017). Al respecto, una reciente investigación, de la cual este documento constituye un extracto, ha aportado la primera evidencia econométrica que respalda el efecto positivo que estos estándares de calidad producen en el comercio mundial de alimentos pesqueros, independientemente de la procedencia geográfica de los productos (Lacaze, 2018).

3. LAS ECO-ETIQUETAS DE PRODUCTOS PESQUEROS EN LOS PAÍSES DEL CONO SUR DE AMÉRICA LATINA

Los dos esquemas de eco-etiquetado de pesquerías más ampliamente adoptados a nivel mundial, son Marine Stewardship Council (MSC) y Friend of the Sea (FOS).

MSC desarrolla dos estándares: el estándar ambiental para la pesca sustentable y la cadena de custodia para la trazabilidad de los productos. Los estándares de certificación están basados en tres pilares globales: la sustentabilidad de los *stocks* pesqueros, la minimización del impacto ambiental y el manejo efectivo de las pesquerías. El programa es consistente con el CCPR. La evaluación no se basa en el análisis de datos publicados, sino en la interacción directa con los distintos actores involucrados, que permite la compilación de datos cuantitativos y cualitativos. El aspecto ambiental explícitamente cubierto es la biodiversidad. El aspecto social

explícitamente cubierto es el respecto y la preservación de las comunidades locales.

En el Cono Sur de América Latina, concretamente en las áreas de pesca FAO 41 (Océano Atlántico sudoeste) se encuentran actualmente certificadas, con este esquema, tres pesquerías sobre las que operan flotas de Argentina. Se trata de las pesquerías de Vieira Patagónica, Merluza de Cola y Centolla Patagónica. Una cuarta pesquería ubicada en la Zona Económica Exclusiva argentina, la de Anchoíta Bonarense, tuvo certificación MSC hasta junio de 2022, fecha en la cual fue retirada del programa de certificación. Por su parte, actualmente cuenta con certificación MSC la pesquería de Merluza Negra Patagónica, explotada por el Reino Unido, en la denominada “zona de conservación” de las Islas Malvinas.

En el área de pesca FAO 87 (Océano Pacífico sudeste), actualmente están certificadas cinco pesquerías sobre las que operan flotas de Chile. Se trata de las pesquerías de Camarón Nailon, Langostino Amarillo, Langostino Colorado, Mejillón Chileno y Langosta de Roca.

Por su parte, FOS evalúa la producción sustentable procedente de las pesquerías marinas y la acuicultura, con base en datos disponibles públicamente. Los criterios para las pesquerías sustentables requieren que los *stocks* de las especies objetivo no estén sobreexplotados, que no se genere impacto en el lecho marino, el ejercicio de la responsabilidad social y las reducciones de huellas de carbono. La evaluación se efectúa contra el CCPR. Los productos son trazables a lo largo de la cadena de oferta. Los aspectos ambientales explícitamente cubiertos son la pérdida de biodiversidad y el cambio climático; el manejo de los residuos y la gestión de diversos aspectos vinculados al recurso agua (ej.: registro de uso, seguimiento de consumo, limitaciones a la generación de aguas

residuales y criterios de tratamiento). Los aspectos sociales explícitamente cubiertos son el trabajo infantil, la salud y la seguridad en el trabajo y la preservación de las comunidades locales. Finalmente, la dimensión de la calidad del producto explícitamente cubierta, es la inocuidad alimentaria.

En el área de pesca FAO 41, se encuentran actualmente certificadas con este esquema dos empresas dedicadas a la acuicultura. Una de Perú, produce Camarón Patiblanco; la otra, de Chile, produce Mejillón Chileno. También están certificadas dos pesquerías; una de Cangrejo Rojo sobre la que opera una flota de Uruguay y otra de Anchoíta sobre la que opera una flota de Perú.

En tanto que en el área de pesca FAO 87 actualmente se encuentran certificadas seis empresas dedicadas a la acuicultura. Dos de Chile, producen Mejillón Chileno. Otra de Perú, produce Camarón Patiblanco. Tres, de Chile, producen Salmón Atlántico. También están certificadas dos pesquerías. Una de Anchoíta, sobre la que opera una flota de Perú. Otra de Cangrejo Rojo, sobre la que opera una flota de Uruguay.

Finalmente, cabe señalar que, en ambas áreas de pesca referenciadas, Océano Atlántico sudoeste y Océano Pacífico sudeste, operan flotas de países principalmente europeos y asiáticos, capturando recursos latinoamericanos que se comercializan con los esquemas de eco-etiquetado detallados en esta sección. Esto se traduce para nuestros países en una pérdida de recursos y de oportunidades de desarrollo regional, a través de la expansión de esta actividad.

4. PENSANDO LA EXPANSIÓN DEL ECO-ETIQUETADO DE PRODUCTOS PESQUEROS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

La definición de políticas públicas orientadas a la expansión de los esquemas de eco-etiquetado de productos pesqueros en América Latina, en tanto mecanismos capaces de preservar la productividad de la pesca, conservar la biodiversidad marina y mejorar la ordenación pesquera, debería tener en cuenta las siguientes consideraciones.

La certificación de las pesquerías genera una serie de beneficios y de costos para los distintos actores de la cadena de oferta. Los consumidores pueden verse beneficiados por el conocimiento de la procedencia de los productos, así como por la convicción de que sus decisiones de compra contribuyen al fortalecimiento de ciertas políticas que propician la sustentabilidad de los recursos involucrados. Pueden, en contrapartida, aunque no necesariamente, pagar mayores precios.

Los distribuidores pueden ver incrementada la demanda de sus productos y/o eventualmente, obtener mayores precios, asociados a la aplicación de estrategias de diferenciación y segmentación de mercados. Deben internalizar los costos de la certificación, a menos que logren modificar la disposición a pagar de los consumidores. Dada esta posibilidad, la expansión de su demanda estará explicada por factores intangibles, vinculados con la responsabilidad social corporativa de abastecerse de proveedores sustentables.

Para los actores involucrados en la etapa de captura, el manejo sustentable y su certificación resultan imprescindibles para garantizar la colocación de sus productos, aun cuando no existan posibilidades de cobrar primas de precio. Por lo

tanto, deben asumir los costos de las certificaciones de las pesquerías, que varían dependiendo de su ubicación, tamaño y complejidad. La alternativa es que se definan esquemas de cuotificación, lo cual resulta aún incipiente y selectivo hacia determinadas especies, entre los países de la región.

Ciertamente, los costos de certificación resultan mayores para pesquerías localizadas en países en desarrollo, pues por razones biológicas involucran frecuentemente a varias especies y, por ende, a diversos métodos de pesca, pero, además, por las deficiencias en la calidad y disponibilidad de datos necesarios para evaluar el estado de las pesquerías —requeridos para iniciar cualquier proceso de certificación— y la insuficiente organización formal del sector productivo. Estas situaciones están presentes en América Latina, aunque no de manera uniforme.

No sería razonable esperar que todos los subsectores que integran las industrias pesqueras de nuestros países, de diversa escala de operación, estén lo suficientemente organizados como para solicitar y cumplir, de manera independiente, con esquemas de gestión que les permitan alcanzar las certificaciones exigidas; ni que el costo de adquirir información sobre el estado de los recursos y las normas certificables, resulte equitativo para todos ellos. Al respecto cabe mencionar que el esquema MSC ha desarrollado recientemente un conjunto de directrices para la evaluación de pesquerías de pequeña escala y/o con deficiente disponibilidad de datos, que permite el uso de información cualitativa para evaluar el desempeño de las pesquerías.

Si bien los sellos MSC y FOS continúan siendo los más ampliamente adoptados a nivel mundial, otros esquemas de eco-etiquetado -algunos privados, otros públicos- van paulatinamente ganando mercado. De no mediar otras directri-

ces supranacionales que aporten elementos de ordenación, procedentes de la FAO o de la Organización Mundial del Comercio, esta proliferación puede conducir a problemas de falta de reconocimiento mutuo y equivalencias, respecto de los estándares exigidos en cada caso, aportando obstáculos para avanzar en la dirección de la sustentabilidad sectorial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERTOLOTTI, M., ERRAZTI, E., GUALDONI, P., Y PAGANI, A. (2008). *Principios de política y economía pesquera*. Buenos Aires: Dunken.
- BERTOLOTTI, M. (2016). Sostenibilidad y pesca responsable: las dimensiones social y económica, principios, objetivos e indicadores. *Frente Marítimo*, 24, 11-29.
- GULBRANDSEN, L. (2009). The emergence and effectiveness of the Marine Stewardship Council. *Marine Policy*, 33(4), 654-660
- LACAZE, M.V. (2018). *El rol de las medidas no arancelarias en el mercado global de alimentos pesqueros: una evaluación del desempeño de las certificaciones ambientales como catalizadores o barreras al comercio*. Tesis de Doctorado, Universidad Católica Argentina. <http://nulan.mdp.edu.ar/3152/>
- MARTIN, S., CAMBRIDGE, T., GRIEVE, C., NIMMO, F., Y AGNEW, D. (2012). An Evaluation of Environmental Changes Within Fisheries Involved in the Marine Stewardship Council Certification Scheme. *Reviews in Fisheries Science*, 20(2), 61-69.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (2016). *El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2016. Contribuciones a la seguridad*

alimentaria y la nutrición de todos. FAO. Roma: FAO. www.fao.org/3/a-i5555e.pdf

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. (2020). *Estadísticas de Pesca y Acuicultura 2018*. FAO. Roma: FAO. www.fao.org/fishery/en/news/41266

PARKES, G., WALMSLEY, S., CAMBRIDGE, T., TRUMBLE, R., Y CLARKE, S. (2009). *Review of Fish Sustainability Information Schemes*. Fish Sustainability Information Group.

PONTE, S. (2008). Greener than Thou: The Political Economy of Fish Ecolabeling and Its Local Manifestations in South Africa. *World Development*, 36(1), 159-175.

PONTE, S. (2012). The Marine Stewardship Council (MSC) and the Making of a Market for ‘Sustainable Fish’. *Journal of Agrarian Change*, 12(2-3), 300-315.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. (2009). *Certification and Sustainable Fisheries*. Geneva: UNEP. <https://unep.ch/etb/publications/Certification.pdf>

WAKAMATSU, M., Y WAKAMATSU, H. (2017). The certification of small-scale fisheries. *Marine Policy*, 77, 97-103.

IX. FATORES HISTÓRICOS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONDICIONANTES À FORMAÇÃO DA VILA DA PALHA - PELOTAS/RS - BRASIL

LILIANE DA CRUZ CALDAS⁸⁵

RESUMO

A Vila da Palha, uma pequena comunidade localizada no município de Pelotas, às margens do Arroio com mesmo nome e de fundamental importância para o período de produção do charque, não possui estudos que identifiquem os fatores históricos condicionantes à sua formação, tampouco registros que relatem as Políticas Públicas, ações ou projetos ali implementados.

Através de pesquisa do tipo bibliográfica e documental, com referencial ancorado em notícias e informações da Prefeitura Municipal de Pelotas, além do contato via e-mail com diferentes secretarias, realizou-se o levantamento dos fatos históricos que puderam identificar que o início de ocupação do local, se deu entorno do ano de 1938, posterior ao período áureo das charqueadas, e fomentado pelo serviço prestado pela Família Assumpção na travessia de balsa àqueles interessados em passar o dia nas praias do Laranjal. Com os problemas habitacionais existentes no município, devido a grande expansão populacional atraída pelo trabalho nas indústrias locais, evidencia-se que esta comunidade estabele-

85. <https://orcid.org/0000-0002-0597-8943>

ceu-se através da posse irregular de terrenos e sem qualquer intervenção pública, sendo estas realizadas posteriormente e sem qualquer planejamento, mas como ação paliativa aos problemas de infraestrutura desta comunidade.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Fatores históricos. Vila da Palha. Política habitacional. Charqueadas. Laranjal.

INTRODUÇÃO

A Vila da Palha possui poucos registros dos processos que fundamentaram sua formação sócioespacial. Desconhecem-se os fatos e as situações que promoveram a ocupação deste espaço, que hoje, possui características singulares dentro do território pelotense.

No campo de estudo de Políticas Públicas (PP), muitas são as vertentes analíticas. Para Peter John (1999), destaca as cinco principais: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento. O autor Carlos Faria propõe um aprofundamento desta última vertente, ressaltando que

a escassez de estudos “pós-decisão” parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise das políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela ciência política,

mas também pela debilidade do campo de estudos da administração pública no país. (FARIA, 2003, p 22)

Poderia-se aqui, apresentar uma análise mais avançada quanto aos resultados das Políticas Públicas aplicadas até o momento na Vila da Palha e/ou avaliar como se dão as relações entre os distintos atores, estatais ou não, presentes na comunidade. No entanto, é justamente a escassez de estudos que relacionem e apresentem seus fatores históricos, que justificam a necessidade da realização não só deste levantamento, mas também das políticas públicas que influenciaram e favoreceram a formação desta vila.

Para alcançar com os objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa documental, com referencial em notícias da Prefeitura Municipal de Pelotas, além do contato via e-mail com diferentes secretarias municipais, além de materiais publicados sobre o assunto em questão e pela fundamentação teórica por meio de artigos e na legislação vigente.

O artigo se estrutura em 3 partes, sendo a primeira uma contextualização das dinâmicas regionais seguida de uma revisão das evidências históricas que marcaram a formação da Vila da Palha. Em seguida, apresentam-se os resultados do levantamento das intervenções e Políticas Públicas implementadas nesta comunidade e por último, as considerações finais.

1. O RÁPIDO CRESCIMENTO URBANO E O EMINENTE PROBLEMA HABITACIONAL DE PELOTAS

Em 1758, o rincão de Pelotas foi doado pelo governador Gomes Freire de Andrade à Tomás Luís Osório, terras onde posteriormente seriam implantadas diversas charqueadas

(GUTIERREZ, 2001). Tanto a literatura uruguaia, quanto rio-grandense, indicam o ano de 1780 para o estabelecimento da atividade saladeiril no local.

As charqueadas se estabeleceram, em sua maioria, às margens do Arroio Pelotas. A proximidade com o Porto de Rio Grande e os cursos d'água, facilitavam o escoamento da produção e a incorporação da mão de obra escravizada. Estes empreendimentos se tornaram o elemento impulsionador do desenvolvimento de um pequeno povoado, que chegou a ser o mais populoso e importante economicamente da província, hoje, o atual estado do Rio Grande do Sul.

No ano de 1873, Pelotas chegou a ter 38 charqueadas em funcionamento e, neste mesmo período, muitos investimentos na infraestrutura urbana foram realizados no município. A construção de novos edifícios residenciais, comerciais e institucionais com capital privado, refletia a riqueza existente na época.

O espaço urbano, através da construção civil e o mercado financeiro, havia se tornado a forma com a qual a elite pelotense garantiria o acúmulo e a concentração de riquezas, já que, devido a decadência iminente da atividade charqueadora, reinvestir nela não fazia mais sentido (CARRASCO, 2017). E assim, a transição para o século XX foi marcada pela decadência definitiva da produção de charque, somados à crise imposta pela Revolução Federalista de 1893 e pelo grande crescimento populacional, cria-se um cenário no qual a pobreza urbana perderia sua invisibilidade (CARRASCO, 2017).

A cidade dos casarões, de arquitetura sofisticada, dos teatros e dos chafarizes, era também a cidade das senzalas e dos cortiços, expressando em sua forma urbana, e na sociabilidade dela derivada, as ideias que conformavam

o arcabouço ideológico sobre o qual se justificavam e se legitimavam as contradições latentes observadas entre os modos de pensar e de agir, entre a moral pública e a privada e entre a reivindicação da civilização como horizonte a ser alcançado a partir da generalização da barbárie. (CARRASCO, 2017, p. 802)

A presença dos cortiços, era a forma de moradia mais viável para a classe de menor poder aquisitivo. Loner (2001) destaca que eram frequentes na época, trabalhadores com baixos salários além de uma carga horária excessiva, além do trabalho infantil e das péssimas condições de higiene e saúde e coabitação em cortiços. Esses cortiços eram propriedade da elite pelotense, e por meio deles, adquiriam alta rentabilidade, já que realizavam poucos investimentos. E assim, a produção do espaço urbano pelotense foi profundamente marcada pela manutenção do domínio político, econômico e social da elite charqueadora.

Após a quebra da indústria charqueadora e o início das atividades dos frigoríficos no ano de 1910, houve a tentativa de recuperação da economia da cidade a partir do processo de diversificação industrial. Entre as fábricas instaladas, estavam as de produtos têxteis, sabão, vela, cola, graxas (derivados da agropecuária e agricultura), móveis, vidros e setor de bebidas (indústrias de cerveja, água mineral, gasosas e vinhos). Junto com esta tentativa de modernização e diversificação da economia, houve também, uma elevação de 114% da população urbana entre os anos de 1890 e 1920 (MACIEL, 2014, p.44, 2014).

Com essa elevação populacional, intensificaram-se, os já existentes e graves problemas de saúde e de habitação. No entanto,

não foram tomadas medidas diretas para a crise de habitação, e sim, medidas relacionadas ao combate de proliferação de doenças epidêmicas. Porém, as medidas ditas sanitárias, apenas acabavam com os cortiços na região central da cidade, e não forneciam de forma adequada o abastecimento de água e tratamento de esgoto, eficazes no combate das doenças. (MEDVEDOVSKI, 2021, p.10)

Com o processo de qualificação e higienização da área urbana realizado no início do século xx, a substituição dos cortiços por conjuntos de unidades habitacionais de aluguel, foi a principal estratégia utilizada para lidar com estes problemas. Os conjuntos habitacionais apresentavam-se como uma opção de investimento aos proprietários e, ao mesmo tempo, ocorria o “despejo” da população de baixa renda, para a periferia da cidade, pois os mais pobres não podiam pagar pelo novo preço cobrado.

É evidente que, com o processo de aceleração do desenvolvimento urbano, não houve no planejamento e ações que atendessem às necessidades e realizassem melhorias nas condições de vida das populações mais pobres. Somente foram construídos muitos cortiços, vilas e loteamentos, com pouco ou nulo investimento público, como sistema de esgoto, vias de acesso, serviço de educação e/ou saúde, somente uma “bica” de água era fornecida. E os espaços, antes utilizados para a produção do charque, acabaram desvalorizados e sem utilidade, tornando-se assim, grandes reservas de terras que foram utilizadas para vários fins coletivos, públicos e privados, a exemplo do hipódromo, clubes sociais, aeroporto, loteamentos destinados à faixa de 3 a 5 salários-mínimos da COHAB-RS, nos anos 60 e nos anos 70 à 80 (MEDVEDOVSKI, 1998). Assim, foi definido o modelo de desenvolvimento urbano de Pelotas durante todo o século xx.

2. Vila da Palha: evidências históricas de sua formação e características socioeconômicas

Ao realizar uma busca sobre o processo de formação da Vila da Palha, constatou-se escassez no registro dos fatos, evidências e dados que identifiquem o início de sua ocupação, bem como das premissas históricas que viabilizaram seu desenvolvimento e o período da história de Pelotas no qual poderíamos vincular sua formação, o motivo de sua ocupação ou o por quê do nome recebido. Ter estas respostas, nos permitirá compreender como se deu seu processo de formação social, econômica, política e espacial, e assim, poder dar o primeiro passo para fundamentar futuras soluções às problemáticas enfrentadas por esta comunidade.

O presente estudo não se dedicará em compreender em sua amplitude o processo histórico de formação do local, ficando esta linha de pesquisa aberta para posteriores trabalhos, mas apresenta alguns fatos específicos identificados através da pesquisa realizada.

Localizada às margens do Arroio Pelotas, entre as charqueadas São João (1810) e Santa Rita (1826), empreendimentos estes que tiveram grande fluxo de escravos e gado para a produção do charque, encontra-se a pequena vila chamada Vila da Palha. De acordo com relato dos moradores, a partir da intensificação dos pedidos para passar o dia na propriedade conhecida como os “laranjais dos Assumpção”, fazendo referência à praia localizada na outra margem do Arroio Pelotas que se estendia até a beira da Lagoa dos Patos e propriedade exclusiva da família Assumpção, é que então, a família passa oferecer um serviço de travessia por meio de balsa. Na época, a praia era muito pouco utilizada pelos pelotenses como um espaço de lazer, mas hoje o bairro se desenvolveu e recebe o nome de Laranjal.

Figura 1: Balsa utilizada na travessia do Arroio Pelotas em 1945.



Fonte: Página do Jornal do Laranjal, 06/07/2019.

O lugar em que era realizado o embarque e desembarque dos passageiros, ficava na Vila da Palha. Segundo a Secretaria de Regulamentação Fundiária da PMP, os primeiros moradores se estabeleceram no local a partir de posses irregulares de terras por volta do ano de 1938, sem a existência de qualquer tipo de infraestrutura. Estima-se que a travessia com balsa ocorreu até o ano de 1949, onde posteriormente “as investidas do Laranjal foram viabilizadas através de um pontilhão de madeira” (CENTENO, 2019), construído sobre o arroio Pelotas no ano de 1949.

Em entrevista ao jornal Diário Popular, uma moradora relata suas memórias de quando chegou ao local por volta do anos de 1960: “Era tudo tapado com palha. A gente cortava junco, deixava secar e fazia a cobertura. E as casas eram de madeira”, evidenciando assim, as condições das moradias construídas e que também serviu de referência para o nome da comunidade. Na entrevista, a moradora também identificou que o abastecimento de água era feito por meio de poço artesiano e que somente após

algum tempo que houve o fornecimento através de uma “bica” que ficava na margem do Arroio Pelotas.

Somente no ano de 2018 a vila recebeu a regulamentação dos terrenos ocupados, totalizando 126 lotes que foram entregues às famílias, possibilitando o direito à moradia e ficando a vila, oficialmente, composta pelas ruas Augusto Sant Hilaire e Rua 1, conforme consta na figura abaixo.

Figura 2: Delimitação da Vila da Palha



Fonte: GoogleMaps, 2021.

Assim como existe a dificuldade em se obter detalhadamente informações sobre os fatos históricos desta comunidade, também há dificuldade em se obter dados que demonstrem sua atual situação socioeconômica. Há disponíveis informações mais abrangentes sobre as populações que vivem no entorno das Charqueadas como um todo, presentes no relatório que embasou a criação da Área de Especial Interesse Cultural (AEIC) do “Sítio Charqueador Pelotense” (GUTIERREZ, 2006).

O documento elaborado em 2006 apresenta um panorama da média salarial das populações do entorno dos sítios charqueadores e destaca que cinco sedes estão localizadas próximas à áreas de ocupação irregular, que não possuem em seu entorno próximo áreas de lazer, equipamentos urbanos e serviço de transporte coletivo, com exceção da Vila da Palha.

Mesmo que escassos os registros sobre o histórico da vila, identifica-se que o acesso à praia, o tipo de material utilizado para os telhados, a posse irregular dos terrenos, aproveitando-se de um espaço inutilizado para a produção do charque, as políticas de tentativa de recuperação da economia da cidade e os problemas urbanos ocasionados em decorrência, nos permite compreender as situações históricas e contextualizar os fatores no período que se formou a vila.

3. Políticas públicas na vila Palha

Além dos fatores históricos a pesquisa centrou-se, também, no levantamento de informações que identificassem a existência de Políticas Públicas ou ações voltadas à melhoria da qualidade de vida desta comunidade.

Como apresentado anteriormente, a regulamentação dos terrenos se deu somente 80 anos após a chegada dos primeiros moradores. Depois de tantos anos habitando em um local sem garantia de direitos a moradia, a regulamentação vem a favorecer para que as famílias recebam dignidade e proteção, auxílio no atendimento das necessidades básicas, além de regulamentar e garantir os direitos legais de compra e venda, já que alguns moradores relataram situações em que foram enganados na hora de negociação de compra de um terreno no local.

Quanto à qualidade e possibilidade de acesso até a Vila da Palha, é possível utilizar uma das seis vias existentes atualmente e que a conectam até a beira do antigo “corredor das tropas”, hoje com o nome de Estrada da Costa, sendo este o principal acesso à Vila da Palha. Esta rua não possui pavimentação e, em dias de chuva intensa, fica alagada e com muitos buracos, causando dificuldades na mobilidade dos moradores. Já o serviço de transporte público conta com uma linha frequente, tendo 30 minutos de intervalo entre um ônibus e outro.

Já os serviços de saúde e educação que a comunidade pode contar, dentro um perímetro de até 5 quilômetros da rua Augusto Sant Hilaire, encontram-se descritos na tabela abaixo.

Tabela 1: Quadro de serviços de saúde e educação próximos à Vila da palha

INSTITUIÇÃO	MANTENEDOR	SERVIÇO	DISTÂNCIA
Unidade de Pronto Atendimento- UPA Areal	Gov. Federal, Estadual e PMP	Saúde	4,9 Km
Posto de Saúde Areal Leste-	Universidade Federal de Pelotas	Saúde	2,3 Km
Hospital Espírita de Pelotas	Instituição e PMP	Saúde	2,2 Km
Escola Estadual Piratinino de Almeida	Gov. do Estado	Educação	1,1 Km
Escola Estadual de Ensino Fundamental Prof ^a Lelia Romanelli Olmos	Governo do Estado	Educação	1,7 Km

INSTITUIÇÃO	MANTENEDOR	SERVIÇO	DISTÂNCIA
Escola Estadual de Ensino Fundamental Parque Do Obelisco	Governo do Estado	Educação	2,4 Km

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Identifica-se assim, que a comunidade não possui em seu entorno serviços básicos de saúde e educação.

Em notícia publicada em 2018⁸⁶, a PMP informa que ampliou a coleta seletiva até a Vila da Palha e no ano de 2021⁸⁷ previa a instalação de iluminação em LED para a rua Augusto Sant Hilaire, o que efetivamente se concretizou no mês de março⁸⁸ deste mesmo ano.

Outro dado importante de destacar, é que em 2018, Pelotas recebeu o reconhecimento e o registro de seu patrimônio material e imaterial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), o que deu destaque ao município, consolidando-o como um dos principais destinos turísticos do Rio Grande do Sul. Dentre os principais atrativos turístico de Pelotas, o “Roteiro das Charqueadas” foi instituído pela Lei N^o 4977, em 2003. No que se refere ao espaço turístico em questão, atualmente são identificadas quatro sedes operantes.

86. Notícia disponível em: [https://portal.sanep.com.br/noticia/prefeitura-leva-servico-e-informacao-ao-shopping-pelotas#:~:text=Desde%20esta%20quarta%2Dfeira%20\(7,no%20programa%20Nota%20Legal%20Pelotense](https://portal.sanep.com.br/noticia/prefeitura-leva-servico-e-informacao-ao-shopping-pelotas#:~:text=Desde%20esta%20quarta%2Dfeira%20(7,no%20programa%20Nota%20Legal%20Pelotense)

87. Notícia disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/iluminacao-de-led-sera-ampliada-em-2022#:~:text=Al%C3%A9m%20desses%20investimentos%2C%20o%20Munic%C3%ADpio,em%20v%C3%A1rios%20bairros%20da%20cidade.>

88. Notícia disponível em: <https://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/vila-da-palha-e-beneficiada-com-iluminacao-de-led.>

Todas estas, localizam-se próximas à Vila da Palha e oferecem serviços de hospedagem, gastronomia, visitação guiada, passeio de barco, espaço para eventos, entre outros. Além das Charqueadas, é possível identificar outros bens culturais nas proximidades e que poderiam ser melhores utilizados.

Mesmo com a existência de empreendimentos turísticos consolidados, a atividade no roteiro, não ocorre de forma cooperada e articulada entre eles. Deste modo percebe-se que o turismo ali desenvolvido, acontece de forma fragmentada, onde cada sede promove seu produto e serviço com pouca interação com os demais empreendimentos, assim como, também, exclui a participação da população de seu entorno, ficando esta como mera observadora do protagonismo cultural e comercial dos estabelecimentos turísticos vizinhos. Assim, os moradores da Vila da Palha ficam completamente deslocados das decisões e, principalmente, dos resultados econômicos e sociais provenientes da atividade turística existente no local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fragilidade da institucionalização das políticas públicas no Brasil, fazem com que a maioria dos estudos na área gravitem na órbita das questões analíticas e negligenciem questões cruciais como a implementação e a avaliação dos processos das políticas no país (FARIA, 2003). Diante do caso da Vila da Palha, a realização de um estudo que identifique o contexto histórico sobre o período de sua formação e as políticas públicas aplicadas no local, são fundamentais para que, futuramente, seja possível realizar uma avaliação destas decisões que vêm sendo tomadas pelos agentes públicos e privados, no local.

Com o aumento de 114% da população urbana ocorrido entre os anos de 1890 e 1920, a necessidade de estabelecer um local de moradia, fez com que a população pelotense mais pobre recorresse a opções como vilas e cortiços, locais marcados pela precária infraestrutura e oferecidos como uma opção de moradia por parte da elite charqueadora pelotense. E para aqueles em situação ainda pior, os que não podiam pagar por estas opções, conseqüentemente ocorria uma procura por locais na periferia, sem a existência de qualquer infraestrutura e investimento público. Os espaços próximos aos anteriormente utilizados para a fabricação do charque, perderam seu valor e potencial e passaram a ser comercializados ou ocupados para as populações de baixa renda, gerando um problema ainda maior de saúde e habitação, pois não ofereciam qualquer tipo de infraestrutura a estes moradores realocados.

Não houveram políticas públicas específicas voltadas a sanar este problema. Ao contrário, as tentativas se restringiram praticamente em afastar os cortiços e vilas do centro da cidade e de retirar a responsabilidade do poder público quanto à uma oferta de infraestrutura adequada, ocasionando que, junto ao processo de aceleração e urbanização da cidade, não houvesse melhoria na condição de vida da população e dos trabalhadores e periféricos.

Estima-se que a Vila da Palha foi ocupada por volta do ano 1938 e o fator determinante para a escolha do local foi o serviço de travessia de balsa realizada pela Família Assumpção, proprietária das terras do outro lado do Arroio Pelotas e que se encontra a Praia do Laranjal. Sem nenhum serviço prévio de instalação de água encanada, esgoto ou eletricidade, a vila só passou a receber intervenções públicas, como a regularização dos loteamentos. Serviços como iluminação e coleta

de lixo, se consolidaram somente após a comunidade já estar no local há anos. De acordo com as observações de campo, atualmente, o serviço de saúde, educação, coleta seletiva e transporte público acontecem, porém com algumas dificuldades, principalmente no que tange ao transporte público.

Analisar o processo de formação histórico e político de um país, cidade, ou neste caso, de uma pequena comunidade, é de extrema importância, “uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores” (FARIA, 2003). É importante que se entenda, cronologicamente, como foram tomadas as decisões sobre certos problemas e suas soluções; como e quando se determinou a busca pelas soluções ou até mesmo como estas questões foram determinadas e modeladas (FARIA, 2003).

A necessidade de realização de mais estudos sobre esta comunidade, deixa aberta a possibilidade de novas frentes de pesquisa, como possibilidade da utilização da memória coletiva desta população, para que se possa realizar o seu resgate histórico de forma mais aprofundado. Mas principalmente, necessitam-se iniciativas que trabalhem com esta comunidade na possibilidade de aproveitar o fluxo turístico como uma oportunidade para geração de renda, já que está localizada no Roteiro das Charqueadas, entre empreendimentos operantes que têm no turismo, como principal atividade econômica.

REFERÊNCIAS

- CARRASCO, ANDRÉ DE O. TORRES. O processo de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas: Subsídios para uma reflexão sobre o desenvolvimento das relações de desigualdade entre centro e periferia. *Oculum Ensaios*, Vol. 14. Núm. 3. P 596-677, Pontifica Universidade Católica de Campinas 2017.
- CENTENO, AYRTON. Mais perfeito que o paraíso e outros desatinos de Pelotas. *Libretos*. Pelotas, 2019.
- FARIA, CARLOS A. P. “Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº. 51, fevereiro 2003. (pp. 21-29).
- GUTIERREZ, ESTER JUDITE BENDJOUYA (coord.). Diretrizes para a área de especial interesse cultural “sítio charqueador pelotense” /Relatório Final. Ministério da Educação Prefeitura /Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Secretaria Municipal de Cultura/Núcleo de Estudos da Arquitetura Brasileira/ Municipal de Pelotas /Secretaria Municipal de Urbanismo. Pelotas, 2006.
- JOHN, PETER. (1999), *Analysing public policy*. Londres, Pinter.
- LONER, B.A. *Construção de classe: operários de Pelotas e Rio Grande (1888-1930)*. Pelotas: Editora UFPel, 2001.
- MACIEL, LETÍCIA N. Uma abordagem arqueológica sobre os cortiços pelotenses entre os séculos XIX e XX. 2014. 51f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em antropologia – Linha de Formação em Arqueologia) – Instituto de Ciências Humanas, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.
- MEDVEDOVSKI, NIRCE SAFFER; CARRASCO, André Oliveira T.; SILVA, FernandaLima. *Direito à Cidade e Habitação: Con-*

dicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no

MUNICÍPIO DE PELOTAS-RS. Relatório Final, 2021.

PELOTAS. LEI 4977/2003. Institui o Roteiro das Charqueadas como referência Cultural e dá outras providências. Pelotas: 14 de outubro de 2003.

SALGUEIRO, T. B. Cidade Pós-moderna: espaço fragmentado. Revista território, v. III, n. 4, jan./jun. 1998.

X. A POLÍTICA PÚBLICA DO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO FEMININO EM SANTA CRUZ DO SUL/RS

EMANUELE MANTOVANI⁸⁹

RESUMO

A figura jurídica do Microempendedor Individual foi entrou em vigor em 2009 com o objetivo de reduzir a informalidade e a precarização do trabalho, além de garantir a inserção no mercado a trabalhadores desempregados. No entanto, por sua natureza, o trabalho como microempendedor individual acaba representando uma forma de precarização das relações de trabalho, sobretudo para as mulheres. Este artigo tem o objetivo de analisar como a formalização como MEI, a partir da instituição desta política pública repercute na precarização do trabalho feminino. Para isso, foram feitas entrevistas semi-estruturadas com mulheres que atuam como MEI para identificar de que forma a política pública se transforma em um mecanismo e ampliação da exploração do trabalho da mulher.

Palavras-chave: Empreendedorismo; Mercado de trabalho; Políticas Públicas; Precarização.

89. <https://orcid.org/0000-0003-1873-8727>

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar n.º 128 de 19 de dezembro de 2008, que cria a figura do Microempreendedor Individual (MEI) é um desdobramento do Estatuto da Microempresa e Empresa de Pequeno Porte (Lei Complementar n.º 123/2006, conhecida como Lei Geral da Micro e Pequena Empresa), criada em 2006 e que estabelece um tratamento diferenciado aos pequenos negócios. MEI é pessoa que trabalha por conta própria e que se “legaliza como pequeno empresário”, necessitando, para isso, cumprir com determinadas exigências legais como faturamento máximo de R\$ 81 mil por ano, não fazer parte de outra empresa como sócio ou proprietário e recolhimento de impostos e contribuições abrangidas pelo Simples Nacional em valores fixos nacionais. Ao mesmo tempo, o MEI torna-se portador de um conjunto de direitos: o registro no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas; o enquadramento no Simples Nacional; a isenção de tributos federais e o pagamento de um imposto único; a inserção no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) (Lei Complementar n.º 128, de 19 de dezembro de 2008).

A criação desta política pública inscreve-se em uma tentativa de integração de trabalhadores em situação de informalidade ou desemprego. Desde então, já foram mais de 7,2 milhões⁹⁰ de trabalhadores formalizados no Brasil, dos quais 3,4 milhões são mulheres, o que corresponde a 47,1% do total de MEIs. Porém, é importante notar que a atividade profissional é vivenciada de formas diferentes por homens e mulheres: enquanto o homem tem no trabalho sua principal

90. Em 2022, o número de MEIs formalizados no Brasil, chegou a 14,7 milhões

atividade a mulher tenta organizar sua carreira contemplando o equilíbrio entre a vida familiar e profissional, uma vez que na sociedade contemporânea, em muitos lares, ainda cabe à mulher a responsabilidade sobre as tarefas domésticas.

	BRASIL	RIO GRANDE DO SUL	SANTA CRUZ DO SUL
Total de MEIs	7.266.201	428.169	4.940
Homens	52,9%	53,1%	56,6%
Mulheres	47,1%	46,9%	43,4%

Fonte: Portal do Empreendedor, 2019

Assim, não raro, o trabalho da mulher é visto apenas como um complemento da renda da família. O trabalho por conta própria permite à mulher ter controle do seu tempo, porém, a vulnerabilidade do trabalho feminino na condição de empreendedora, contribui para manter a lógica patriarcal de subordinação da mulher. O sistema capitalista, ao mesmo tempo em que joga nos ombros da mulher o peso do trabalho na esfera produtiva, não a livra do trabalho na esfera reprodutiva para que, assim, o homem fique livre para se dedicar, exclusivamente, à produção de mais-valia. Esta é uma lógica que mantém toda a família em um sistema de exploração, mas, especificamente, a mulher (BRUSCHINI, 2007).

No Brasil, além da crise do assalariamento, o incentivo ao empreendedorismo e a manutenção da concepção de que é da mulher a responsabilidade pela vida familiar, condicionam mulheres ao empreendedorismo, seja em busca de emancipação, de um complemento para a renda da família ou de uma ocupação flexível que permita que ela continue responsável pelas atividades domésticas (NOGUEIRA, 2004).

Portanto, ainda que a presença da mulher no mercado de trabalho tenha aumentado e que quase metade dos registros como MEI sejam de mulheres, conforme o Portal do Empreendedor, a ideia de que a mulher ainda é a principal responsável pelos cuidados (da casa, da família, dos filhos), a formalização como MEI pode se tornar um instrumento de precarização do trabalho feminino, na medida em que estas mulheres se inserem no mercado sem um trabalho protegido, sem direitos como férias e FGTS, ocupando postos temporários e de menor jornada. Assim, o objetivo deste trabalho é verificar em que medida esta política pública repercute em maior precarização do trabalho das mulheres.

Este estudo é um fragmento de uma dissertação de mestrado que analisou a construção social do microempreendedor individual em Santa Cruz do Sul. Os dados foram coletados entre janeiro e maio de 2017 por meio de questionários e entrevistas semi-estruturadas. Os questionários foram respondidos por 45 mulheres e as entrevistas semi-estruturadas por cinco, sendo que os dados apresentados aqui se referem ao que foi coletado nas entrevistas. As entrevistas foram orientadas por um roteiro de questões previamente definido a partir de um conjunto de eixos temáticos, construídos a partir dos objetivos da dissertação, que era compreender a construção social do Microempreendedor Individual em Santa Cruz do Sul.

Os eixos que orientaram a construção dos instrumentos de coleta de dados foram o perfil socioeconômico, as motivações para a formalização, as repercussões da formalização nas atividades econômicas e as relações de sociabilidade na atuação no mercado. Portanto, a pesquisa não tinha como objetivo investigar a precarização do trabalho, propriamente, porém esta condição se mostrou presente durante as entrevistas, cujos fragmentos são trazidos neste trabalho.

Além dessa seção introdutória, o artigo apresenta uma discussão sobre a reestruturação produtiva e a precarização do trabalho. No item a seguir são apresentados os fragmentos das entrevistas das mulheres microempendedoras individuais em Santa Cruz do Sul/RS e, por fim, as considerações finais.

REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA NO BRASIL E A PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A reestruturação produtiva no Brasil, na década de 1970, fez parte de um movimento global que marcou a passagem do regime fordista para o pós-fordista, chamado por Harvey (2014) de “acumulação flexível” e que ampliou o emprego no setor de serviços e nas pequenas empresas familiares. Já nos anos 1980, há a adoção do receituário neoliberal do “consenso de Washington”, que propunha o ajuste fiscal, a redefinição do tamanho e papel do Estado, privatizações, abertura comercial e o fim das restrições ao capital externo, abertura financeira, além da desregulamentação trabalhista e previdenciária. Além disso, a economia do Brasil na década de 1990 também foi marcada pelo controle inflacionário a partir da criação do Plano Real, junto com a abertura econômica e a redefinição do papel do Estado. Com a valorização da moeda e uma elevada taxa de juros, as empresas exportadoras tiveram uma queda significativa na demanda o que repercutiu na desestruturação do mercado de trabalho (MANTOVANI, 2018).

Para reverter a crise do emprego no Brasil, entre as demandas por políticas públicas para a ampliação da oferta de empregos, os principais aspectos se referiam à desburocratização das micro e pequenas empresas, à redução da carga tributária e ao estímulo ao associativismo. Assim, se instituiu

o Microempreendedor Individual, estabelecendo um regime regulatório específico para o autoemprego. Para se enquadrar neste regime, há uma série de requisitos como faturamento anual de, no máximo, R\$ 81.000,00 por ano, não fazer parte de outra empresa como sócio ou proprietário e o pagamento do imposto único de valor fixo.

Entre os principais direitos verificados com a formalização estão: - o registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), que permite a emissão de nota fiscal e a participação em licitações; o pagamento de um imposto único que corresponde à soma da contribuição previdenciária do empreendedor com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) ou o Imposto Sobre Serviços (ISS); a contratação de até um funcionário; a inserção no Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), por meio do qual fica garantido o auxílio maternidade, o auxílio doença e a aposentadoria (Lei Complementar nº 128, de 19 de Dezembro de 2008, 2008).

No entanto é importante considerar que, ainda que tenha sido criada com o objetivo de tirar da informalidade cerca de quatro milhões de trabalhadores que atuavam nesta condição, a política pública do Microempreendedor Individual é passível de se converter em um mecanismo de precarização do trabalho. Isso porque a reestruturação produtiva repercute em novas formas de organização e gestão da atividade laboral, sobretudo por meio da flexibilização do emprego e dos direitos trabalhistas. Essas práticas assumem diferentes características como a terceirização da mão de obra, o trabalho temporário, a subcontratação e a informalidade (POCHMANN, 2021).

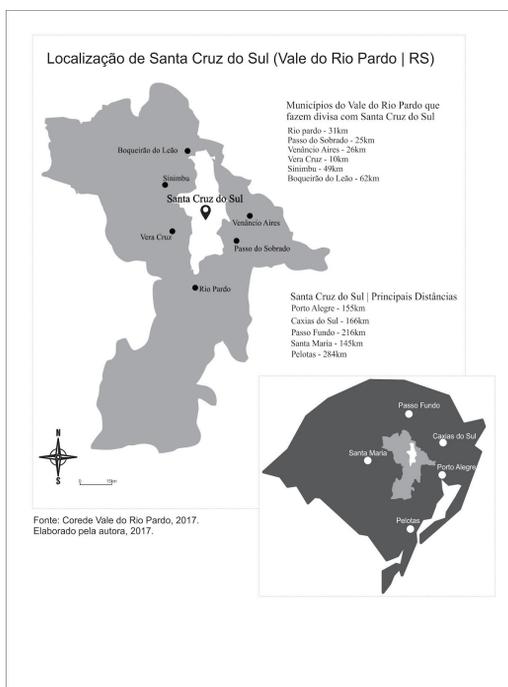
A informalidade é representada pela fragilização do vínculo de trabalho, que é substituído pelo trabalho autônomo ou sem carteira assinada. Os trabalhadores convivem com uma situação de instabilidade e perdem direitos como o FGTS, as

férias, o seguro desemprego e a contribuição previdenciária. A informalidade ainda se manifesta em outras formas de organização como o trabalho autônomo, o autoemprego, o trabalho doméstico, em pequenos negócios familiares que prestam serviços para empresas maiores, cooperativas de trabalhadores e a subcontratação por meio de empresas de terceirização de mão de obra (NASCIMENTO, 2014). Ou seja, o trabalho informal está relacionado a todas as formas de autoemprego, como uma estratégia de sobrevivência, que pode ser tanto no trabalho em domicílio, ambulante ou mesmo dentro de empresas formais, ou seja, rompendo com a lógica do trabalho assalariado padrão.

No que se refere à terceirização de trabalhadores, os aspectos mais relevantes a serem considerados são os contratos por tarefas específicas, as contratações em tempo parcial e o trabalho intermitente. Isso repercute, além da falta de proteção social e direitos trabalhistas, em insegurança, menor renda e renda flexível (que varia de acordo com a demanda de trabalho), além do enfraquecimento dos laços de classe entre os trabalhadores e redução na capacidade de mobilização e organização sindical (ANTUNES, 2018). Esta modalidade de trabalho atípico é um fenômeno que envolve trabalhadores mais ou menos qualificados, com alta ou baixa remuneração, mas sobretudo as mulheres, em razão da divisão sexual do trabalho que insere as mulheres no mercado em uma condição desigual em relação aos homens.

MICROEMPREENDEDORISMO FEMININO EM SANTA CRUZ DO SUL

O município de Santa Cruz do Sul destaca-se territorialmente na região do Vale do Rio Pardo por sua importância econômica e por ser um polo de desenvolvimento regional. O município concentra as principais atividades industriais da região, além de um diversificado setor de comércio e de prestação de serviços (MANTOVANI, 2018).



MAPA 01: Localização de Santa Cruz do Sul em relação ao Vale do Rio Pardo e ao Rio Grande do Sul.

Fonte: COREDE Vale do Rio Pardo, 2017. Adaptado pela autora.

Para compreender as dinâmicas do mercado de trabalho de Santa Cruz do Sul no que se refere à atuação de mulheres na condição de microempendedoras individuais, nesta seção serão apresentados alguns resultados coletados nas entrevistas semi-estruturadas realizadas em maio de 2017 com cinco mulheres. É importante atentar que, no período da coleta dos dados, Santa Cruz do Sul tinha 4.534 trabalhadores atuando como MEI, sendo 2.086 mulheres, o que representava quase 50% do total (PORTAL DO EMPREENDEDOR, n.d.).

Conforme já foi referido, uma das formas de precarização do trabalho se dá pela substituição do vínculo formal pelo trabalho autônomo. Neste sentido, os dados e entrevistas realizadas indicam a instabilidade no que se refere à manutenção do emprego assalariado e a formalização como um caminho para a segurança. São trabalhadoras que já atuaram com carteira assinada, mas passaram a atuar como autônomas.

Eu fiz o MEI para trabalhar para uma empresa. Trabalhei lá como funcionária por cinco anos. É uma empresa que trabalha para eventos, então, tem épocas do ano que tem mais trabalho ou que tem menos. Nunca é igual. Aí, eles me fizeram essa proposta de me demitir e eu fazer o registro como MEI para trabalhar contratada, só quando tem serviço. Eu preferia antes, porque tinha carteira assinada, tinha férias, tinha tudo. Agora não tenho mais. (Mulher de 29 anos, com ensino fundamental completo. Trabalha com serviços gerais).

A terceirização, segundo Alves (2014), é uma das formas atípicas de contratação e que se constituiu em uma das principais formas de flexibilização nos últimos 20 anos. No entanto, ela não é a única. Outras formas atípicas como o contrato por prazo determinado, o trabalho autônomo, o trabalho

em domicílio, o teletrabalho e o trabalho via cooperativas também são formas de flexibilização e precarização que se intensificam, já a partir dos anos 1990.

As entrevistas revelam, ainda que a política pública criada com o objetivo de proporcionar a formalização de trabalhadores que antes atuavam de maneira informal, pode ser usada por algumas empresas para substituir contratos de trabalho por relações de terceirização e prestação de serviços, uma das formas de precarização do trabalho. Além disso, observa-se uma tendência à banalização da vulnerabilidade, inclusive pelas próprias trabalhadoras.

Eu comecei no ano passado, quando estava trabalhando “frio” e eu via, principalmente, a questão da segurança, porque como eu ando de moto, sempre tive medo de sofrer um acidente, então, precisava de um suporte. Se acontecesse um acidente eu ia levar muito tempo para conseguir alguma coisa na justiça, requerer vínculo com a empresa e tudo mais. Eu já tinha trabalhado nessa empresa antes. Aí saí, fui trabalhar em outro lugar, depois voltei. Quando voltei, fiquei quase um ano trabalhando “frio”, sem carteira assinada, sem contrato, sem nada[...]. Mas eu tinha medo de ficar assim, sem ter direito a nada, então, meu irmão que já tinha MEI fez um prá mim. (Mulher de 32 anos, com ensino superior completo, atua nos ramos da comunicação e da gastronomia).

Outra forma comum de precarização das relações de trabalho se manifesta na contratação temporária ou para tarefas específicas, o trabalho em tempo parcial e o trabalho intermitente. O que também está presente nas falas das entrevistadas.

Quando tem trabalho eles me chamam e eu vou, mas não é uma coisa certa. Às vezes tem, às vezes não. Assim, eu nunca sei ao certo quando vou ter trabalho ou não. Eu até sei as épocas do ano que eles têm mais serviço e que vão me chamar, mesmo assim, não é certo, né. Aí tem mês que ganho um salário, até dois, tem mês que não ganho nada. Então, estou procurando um serviço com carteira de novo. Depois que arrumar um serviço, se der para continuar trabalhando para eles assim, vai ser bom, se não der, paciência. (Mulher de 29 anos, com ensino fundamental completo. Trabalha com serviços gerais).

Em geral, as mulheres ocupam as vagas de menor jornada, assim como também são a maioria nas ocupações em tempo parcial, em trabalhos temporários ou sazonais. Esta situação, além de reforçar o lugar de subordinação da mulher nas relações familiares, é funcional ao capital que também se vale do trabalho feminino na esfera reprodutiva (NOGUEIRA, 2004).

De acordo com as regras da política pública, cada microempreendedor individual pode ter até um funcionário com carteira assinada. Assim, seja pela necessidade de mais mão de obra, seja pela dificuldade em cobrir os custos da contratação de um funcionário, algumas MEIS acabam reproduzindo a lógica da terceirização e, conseqüentemente, da precarização com outras trabalhadoras.

Direto na produção, trabalhamos eu e minha auxiliar, que também é MEI. Fora isso, tenho cinco costureiras terceirizadas. Elas trabalham em casa, de acordo com a demanda. Então, eu aviso elas o que vai ter e elas já se programam. Elas conseguem trabalhar em casa, sempre têm trabalho e para mim fica bom porque se eu tivesse

que contratar cinco ou seis funcionárias não ia conseguir pagar, além disso, como MEI só poderia contratar uma com carteira. Então, preciso de mais gente para trabalhar, mas não tenho como contratar com carteira. Assim, terceirizando, fica bom. (Mulher de 25 anos, com ensino superior completo, proprietária de uma indústria de roupas).

Outro ponto importante é a questão da dupla jornada e da sobrecarga das mulheres. Um problema que vem disfarçado de benefício no discurso que atribui positividade ao empreendedorismo feminino, como forma das mulheres se inserirem no mercado de trabalho, sem se afastarem do trabalho doméstico, mas que, na prática, se constitui em menos tempo dedicado ao trabalho remunerado e, conseqüentemente, menor renda. Além disso, nesta lógica, as mulheres continuam sendo as maiores responsáveis pelo trabalho doméstico não remunerado.

[...] tive que sair do meu emprego para ficar em casa cuidando da minha mãe. Normalmente, atendo em casa, mesmo, para não precisar sair porque se não tem ninguém para ficar com a minha mãe é difícil. Só que, por isso, também ganho menos do que poderia. Hoje, a minha renda fica entre R\$ 400,00 e R\$ 500,00. Não ajuda muito. [...] o MEI foi uma forma de eu poder continuar trabalhando, ganhando meu dinheiro, mesmo que seja pouco, e cuidando da minha mãe. Também consigo passar mais tempo com a minha filha e tenho mais tempo para cuidar da casa. [...] Eu que faço meu horário e posso dividir o tempo entre o trabalho, a casa, minha mãe, minha filha. Então, mesmo ganhando pouco, acho que está bom. (Mulher de 39 anos, com ensino médio completo. Atua como manicure).

Um exemplo disso, são os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2018, que indica que a quase totalidade (92,6%) da população brasileira feminina de 14 anos ou mais, (mais de 80 milhões de mulheres), realiza afazeres domésticos e de cuidados, em uma média de 21 horas semanais, enquanto que os homens ocupam, em média, 10,8 horas semanais nessas tarefas (BRASIL, 2019).

Os depoimentos tomados nas entrevistas indicam que tanto as motivações para a formalização como MEI, quanto os significados que os trabalhadores atribuem à política pública, bem como as repercussões da formalização, no que se refere à inserção no mercado de trabalho, passam por diferentes relações e condicionamentos. Neste ponto, emerge uma contradição entre os objetivos com os quais a política pública foi criada e como ela é ressignificada, tanto por parte das próprias MEIS, quanto das demais empresas, trabalhadores, colegas e familiares com os quais elas estabelecem algum tipo de relação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, observa-se que a construção de significados para a Lei 128 de 19 de dezembro de 2008 está marcada por contradições e conflitos. Apresentando o empreendedorismo como uma solução à desestruturação do mercado de trabalho no contexto das reformas neoliberais o Estado se afasta das responsabilidades quanto à criação de empregos e de proteção do trabalho, transferindo essas responsabilidades para os indivíduos.

O que se percebe é a instrumentalização da política pública como mecanismo de precarização do trabalho, sobretudo das mulheres que, historicamente foram inseridas no mercado em condições diversas dos homens. Assim, a Lei do Microempreendedor Individual se constitui em uma ferramenta de manutenção das desigualdades de gênero, aumentando a exploração da força de trabalho feminina, tanto no trabalho produtivo, quanto no trabalho reprodutivo, ao mesmo tempo em que se suprimem os direitos trabalhistas básicos, como o emprego protegido, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Seguro Desemprego. Além disso, outros aspectos como a insegurança no que se refere à renda, a dupla jornada e o trabalho em domicílio também são indicativos dessa precarização.

Esta condição alimenta o paradoxo que, ao mesmo tempo em que a presença da mulher no mercado de trabalho aumenta, permanecem as desigualdades de salário e oportunidades. Além disso, a mulher continua a assumir o trabalho doméstico, o que libera o homem para se dedicar com exclusividade ao trabalho produtivo, condição que está associada a uma trajetória de subordinação que estabelece uma relação hierárquica entre os sexos e repercute em maior precarização do trabalho feminino.

REFERÊNCIAS

- ALVES, G. (2014). Terceirização e capitalismo no Brasil: um par perfeito. *Rev. TST, Brasília*, 80 (03), 90-105.
- ANTUNES, R. (2018). O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital. *Boitempo*.
- BRASIL. IBGE. (2019). Mercado de trabalho reflete desigualdades de gênero. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25223-mercado-de-trabalho-reflete-desigualdades-de-genero>.
- BRUSCHINI, M. C. A. (2007). Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cadernos de Pesquisa*, 37(132), 537-572. <https://doi.org/10.1590/s0100-15742007000300003>
- HARVEY, D. (2014). *A condição pós-moderna* (25a ed.). Edições Loyola.
- LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008, LEI COMPLEMENTAR Nº 128 (2008) (Brasil). <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei.complementar:2008-12-19;128>
- MANTOVANI, E. (2018). *Microempreendedorismo individual e redes de sociabilidade: Uma análise da construção social do microempreendedor individual em santa cruz do sul (RS)* [Dissertação de mestrado, Universidade de Santa Cruz do Sul]. <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/2025>.
- NASCIMENTO, S. D. (2014). Precarização do trabalho feminino: A realidade das mulheres no mundo do trabalho. *Temporalis*, 14(28), 39-56. <https://doi.org/10.22422/2238-1856.2014v14n28p39-56>
- NOGUEIRA, C. M. (2004). *A feminização no mundo do trabalho: entre a emancipação e a precarização*. Campinas, Autores Associados.
- POCHMANN, M. (2001). *O emprego na globalização*. São Paulo, Boitempo Editorial.

PORTAL DO EMPREENDEDOR. (n.d.). Empresas & Negócios. <https://www.gov.br/empresas-e-negocios/pt-br/empreendedor>

XI. DEMOCRACIA DIGITAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA DO RIO GRANDE O SUL-BRASIL: O CASO DO GOVERNO TARSO GENRO

VINÍCIOS GONCHOROSKI DE OLIVEIRA⁹¹

ÂNGELA CRISTINA TREVISAN FELIPPI⁹²

RESUMO

O capítulo objetiva apresentar alguns resultados obtidos na tese de doutoramento apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil, 2019. A tese abordou, as dificuldades de implantação de um sistema estadual de participação popular organizado a partir de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública de Tarso Genro (2011-2014) no governo do estado do Rio Grande do Sul - Brasil. A análise se deu a partir da percepção de atores governamentais e de não-governamentais sobre a experiência do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), percepção colhida por meio de entrevistas semiestruturadas, somada à análise documental e bibliográfica. A pesquisa se situa numa perspectiva crítica e cultural acerca da tecnologia. Os resultados apontaram entre as principais dificuldades a ausência de engajamento da sociedade organizada, população em geral

91. <https://orcid.org/0000-0003-1158-3398>

92. <https://orcid.org/0000-0003-3545-0215>

e parte dos poderes executivo e legislativo, fatores que resultaram na descontinuidade da proposta com o encerramento desse governo. A análise indicou que para além de estratégias governamentais para a participação, é necessário promover a educação cidadã.

Palavras-chave: Gestão Pública. Democracia Digital. Participação. Tecnologia da Informação e Comunicação. Desenvolvimento Regional.

INTRODUÇÃO

Numa sociedade em que a disseminação, o acesso, os usos e apropriações dos bens tecnológicos são plurais e coexistem no mundo da vida, a percepção do uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) no tecido social e cultural se revela dialética, contraditória e complexa, e não unidimensional ou meramente instrumental. Assim, a partir de uma abordagem crítica do uso das tecnologias e da internet (Martín-Barbero, 2018; Pinto, 2005), e ancorada nas recentes discussões sobre democracia participativa este capítulo problematiza o processo de adoção das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) com vistas à ampliação da participação civil na gestão pública a partir da percepção dos sujeitos governamentais e não-governamentais. Examina-se o governo de Tarso Genro, do Partido dos Trabalhadores – PT, de 2011 a 2014, no estado do Rio Grande do Sul (RS), Brasil. Tomou-se como caso a criação e implantação do Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (Sisparci), um complexo conjunto de instrumentos de gestão para a participação e transparência das decisões públicas elaborado no governo de Tarso Genro. O Sisparci foi

destaque mundial pela inovação em práticas de democracia digital, porém foi extinto ao término do governo que o criou.

A pesquisa de campo incluiu entrevistas com dois grupos de atores, os governamentais e os de organizações da sociedade civil; análise documental; pesquisa bibliográfica. Foram realizadas com 14 sujeitos, integrantes do primeiro e segundo escalões do governo estadual do RS que estiveram à frente da gestão no período de 2011 a 2014, bem como representantes de organizações da sociedade civil, essas constituídas em gestões estaduais anteriores para conduzir processos de participação da sociedade gaúcha, como o Comitê de Consulta Popular (CCP), os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede) e pesquisadores ligados a universidades⁹³. A análise documental, por sua vez, incluiu o exame do Plano de Governo, relatórios de governo, leis, decretos, balanços, resoluções, portal do governo e notícias.

Assim, será destacado neste capítulo algumas das principais dificuldades de implantação do SISPARCI e alguns dos fatores que contribuíram para a sua descontinuidade pelo sucessor de Tarso Genro ao governo do estado do RS.

A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NA GESTÃO PÚBLICA: O SISPARCI

O RS é um Estado da federação brasileira com uma história recente de inovações em democracia participativa, elaborando ao longo das últimas três décadas experiências como o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, a Consulta

93. Os entrevistados serão identificados no capítulo pelos cargos que ocuparam no governo do RS e nas organizações da sociedade civil.

Popular (CP), os Coredes e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comude). Estes processos foram iniciados após a abertura democrática brasileira dos anos de 1980 e que, em parte, foram tendo sua continuidade garantida, conferindo certo protagonismo desse diante do País.

As mudanças na relação entre Estado-sociedade estabelecidas por meio destas *práxis* estão alicerçadas na incorporação de mecanismos e espaços de participação direta e representativa da sociedade civil, sendo consideradas inovações tanto no aspecto democrático quanto sob o ponto de vista fiscal. Pode-se dizer que elas visam ampliar a participação da população para além dos limites da democracia representativa, em que a participação se restringe ao exercício do sufrágio universal. Desta maneira, no governo Tarso se objetivava a construção de uma nova perspectiva de transformação social à luz dos pressupostos da democracia participativa e deliberativa (HABERMAS, 2001) a partir do uso das tecnologias.

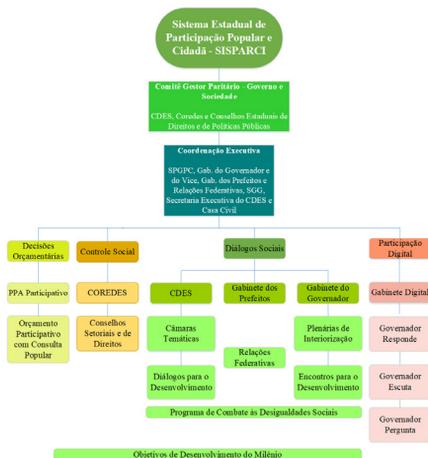
Nesse contexto, o governo Tarso, eleito por sufrágio universal nas eleições de 2010, tinha como ênfase promover uma gestão participativa, com controle público, transparente, de modo a constituir uma esfera pública democrática em que houvesse a partilha do poder público e articulação política, especialmente combinando as democracias representativa e participativa. Este seria um fator chave para promover o desenvolvimento econômico, o combate à corrupção, ao patrimonialismo e às desigualdades (PROGRAMA DE GOVERNO TARSO, 2010). O Programa de Governo valorizava a democracia participativa/deliberativa por meio do uso das TIC e da internet como ferramentas que pudessem possibilitar uma cogestão entre governo e sociedade.

No governo Tarso, a experiência do Sisparci é a que ganha destaque por representar uma proposta de formulação,

normatização e articulação dos processos participativos e as estruturas de governo, o qual era “formado por um conjunto de instrumentos de participação que atuarão de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento” no RS (RIO GRANDE DO SUL, 2012, online, grifos nossos). Integravam o Sisparci, entre outros, o Gabinete Digital e a Consulta Popular, experiências que, direta ou indiretamente, faziam uso das TIC visando a participação cidadã. Ao todo, o sistema incluía quatro dimensões: as decisões orçamentárias, controle social, diálogos sociais e a participação digital.

No texto do Decreto n° 49.765, que instituiu o Sisparci em 2012, previa-se um conjunto de instrumentos de participação, que juntos atuariam de forma sistêmica na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

Figura 1 – Organograma do Sisparci



Fonte: Oliveira, 2019, p. 192.

Ainda que se pretendesse uma integração sistêmica, o desenho do Sisparci remetia a uma estrutura de participação hierárquica, tornando as dimensões e instâncias do sistema pouco integradas, o que indicou parte significativa das entrevistas. Para a Presidente do Corede-Sul e Integrante da Comissão Estadual da CP, o Sisparci, na prática, não era identificado como um sistema de participação, com integração e articulação sistêmica entre as dimensões e instâncias. Embora a existência de diferentes canais de participação e de interação entre governo e sociedade, as entrevistas com integrantes da sociedade civil convergiram para a necessidade de se construir mais diálogo horizontal. A percepção foi que havia “diálogo com o governo do Estado, mas não entre eles [sociedade civil]. Então, mesmo com as tecnologias favoráveis, nós tivemos dificuldades para estabelecer diálogos entre os diferentes espaços” (Presidente do Corede-Sul e Integrante da Comissão Estadual da CP, 2018).

Por sua vez, parte dos integrantes do governo reconheceram certa falta de apoio ou compreensão sobre o Sisparci, inclusive por parte da gestão estadual e da Assembleia Legislativa. Para o Secretário Geral de Governo (SGG) e Coordenador Geral do Gabinete Digital (2018), além da necessidade de o governo abraçar a agenda da participação, era preciso possuir metodologias apropriadas, ter capacidade de coordenação interna, “vencer as amarras institucionais, [...] até resistências, por exemplo, do Legislativo, [...] que muitas vezes percebe a participação da cidadania como um esvaziamento das suas funções”. Isto é, uma fragilização do poder decisório por compartilhar o poder de decisão junto ao *demos*.

Ao propor quatro níveis de participação, seria preciso lidar, ainda, com a cultura da sociedade e a cultura interna do poder executivo. Isto porque “a cultura da sociedade e

a cultura interna, também, das instituições. [...] o servidor público, as estruturas de comando interno, elas são muito reativas, são pouco abertas, tem uma lógica, às vezes uma racionalidade, tem leis também que colocam para o gestor dificuldades para que ele ouça a sociedade” (Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, 2018).

O Secretário da SPGPC (2018) apontou a dificuldade existente de convencer os próprios membros do governo a adotarem um modelo de gestão mais participativo e inclusivo: “governar com um gabinete fechado, tomando decisões apenas nos chamados gabinetes, cada vez mais internos” (Secretário da SPGPC, 2018).

O governante que não se abrir, não [se] comprometer, com esse processo, acaba **reproduzindo essa ideia limitada da democracia tradicional. E eu acho que isso, infelizmente, nos nossos governos, também ocorre em grande parte.** Claro que aí tem uma visão de exercício de poder que depende muito da cabeça de cada indivíduo. (Secretário da SPGPC, 2018, grifos nossos).

A Fala do Secretário da SPGPC converge com a ideia de que as mudanças da cultura política dos gestores públicos e do fazer política exige rupturas paradigmáticas de enfrentamento e ressignificação da própria cultura, de modo a privilegiar os pressupostos da coletividade e do bem comum.

A EXPERIÊNCIA DE DEMOCRACIA DIGITAL DO GOVERNO TARSO GENRO

O uso das tecnologias no governo Tarso foi pautado à luz de uma perspectiva entusiasta que compreende a adoção destes recursos sob a ótica das potencialidades das tecnologias digitais e da internet para o fortalecimento e aperfeiçoamento da democracia e dos mecanismos participativos que dela resultam e caracterizam os Estados-nações democráticos (ONU, 2016). O protagonismo da sociedade na esfera pública tem por finalidade a construção da transformação social à luz dos pressupostos da democracia participativa e deliberativa (HABERMAS, 2001).

nós temos que ter uma outra visão sobre essa questão da democracia mais contemporânea, que incorpora as novas tecnologias e que dê uma dinâmica mais ativa para a participação do indivíduo. É como o professor Boaventura [Sousa Santos] chama de democracia de alta intensidade. É esse tipo de dinâmica que se quer no governo hoje, progressista, aberto, e assim por diante (Secretário da SPGPC, 2018).

Se por um lado o uso das tecnologias está relacionado a uma perspectiva entusiasta acerca do seu potencial democratizante, que perpassa desde o espectro acadêmico, os organismos internacionais e até mesmo a esfera governamental, tem-se, de outro, uma visão crítica sobre o seu uso. A visão crítica associa o uso das tecnologias a processos sociais e culturais, isto é, trata-se de uma compreensão que entende a técnica não como autônoma à sociedade, mas como resultado de seu uso, das suas intenções, dos seus propósitos e aspirações. É

preciso, portanto, inserir a tecnologia dentro de uma dinâmica de interrelação com os demais fenômenos do mundo da vida, que formam a estrutura social. Pois se entende que a técnica ou a tecnologia, por si só, não são capazes de explicar as contradições e as dinâmicas que se estabelecem na sociedade quando observadas somente à luz do seu sentido etimológico e semântico.

Na experiência empírica que se examina, o uso das TIC e da internet pela esfera governamental não é somente compreendida enquanto mecanismo de participação dos cidadãos, mas também como uma alternativa de enfrentamento à descrença da população perante a vida política, ao sistema de representação, dos partidos políticos e dos próprios sindicatos. É “uma possibilidade colocada nesses últimos anos, eu diria que uma necessidade, também, social, porque as pessoas estão muito descrentes da política, da representação política formal, dos partidos, dos sindicatos” (Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD, 2018).

O uso das tecnologias no âmbito do governo analisado ocorreu com expectativa positiva nas contribuições para a participação cidadã e aprofundamento democrático. Na percepção do Secretário da SGG e Coordenador Geral do GD (2018), isso guardava relação com as profundas mudanças que têm ocorrido na estrutura social e nas dinâmicas sociais. A sociedade em rede trouxe mudanças no tecido social, principalmente na forma como as pessoas se comunicam, interagem e dialogam entre si e com o poder público. Na mesma direção, a fala da Assessora de Planejamento da Procergs⁹⁴ (2018) sobre, as TIC podem ser componentes estratégicos

94. Centro de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Rio Grande do Sul S.A.

para aumentar a participação cidadã e a integração entre governo e sociedade.

as pessoas são digitais, os cidadãos são digitais, o mundo é digital. Então, o governo tem que ser digital. Então, assim, a tecnologia é estratégica, é muito estratégica. As pessoas estão em rede, a gente tem que encontrar esse cidadão, ele tem que nos encontrar [governo], tem que ser fácil de usar, tem que ser acessível (Assessora de Planejamento da Procergs, 2018).

A entrevista com o Governador do RS (2018), responsável pela proposta, indicou um olhar retroativo de convicção no Sisparci, compreendendo que com suas ferramentas contribuiu para que houvesse no Estado a qualificação e o aprofundamento da *práxis* democrática. Contudo, ainda que se tenha havido um acúmulo, o mesmo não

permaneceu com solidez. Porque é necessário que esses processos tenham continuidade até proporcionar, **até o momento em que proporciona uma mudança na cultura política da sociedade, que passa a respeitar esses mecanismos e haja, também, uma modificação na cultura política, na cultura cidadã dos próprios servidores públicos.** [...] A cultura participativa, tanto nas cidades, quanto no Estado, ela se dá de maneira cumulativa e com ascensos e descensos, dependendo dos governos, [...] e ela não condensa em determinado momento e permanece naquele nível. (Governador do RS, 2018, grifos nossos).

Na percepção do Governador do RS, o espírito participativo na sociedade se forma, entre outros, a partir do trabalho de uma “vanguarda política mais organizada” (2018), o que incluiria os partidos, os grupos sociais, as associações e a academia, e não, necessariamente, está ligado diretamente a uma vontade genuína do cidadão em participar. Ao que se depreende, corroborado ainda pela literatura, que a educação para a cidadania e o acesso à informação e ao conhecimento seriam, portanto, aspectos-chave para a formação de uma cultura participativa e política que promova mudanças e rupturas significativas no *status quo*.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sumarizando os achados da tese relativos às dificuldades de implantação do Sisparci na percepção de atores, identificam-se dificuldades de ordem política e cultural. As primeiras referem-se ao funcionamento do sistema, que não oportunizou plenamente o diálogo entre o governo e setores sociais e entre esses últimos entre si. Ainda, as dificuldades políticas identificadas foram de falta de engajamento de parte dos atores governamentais do poder executivo e do legislativo, relacionadas à concepção de democracia destes atores. Embora o RS seja um estado com experiências inovadoras em democracia participativa, a descontinuidade das experiências, seguidas de períodos e governos que não ofertam ou fortalecem mecanismos participativos, gera hiatos. E fortalece tradições políticas brasileiras de centralidade do poder decisório nos poderes e da personificação nas lideranças, associadas ao populismo e ao clientelismo políticos, dificultando o compartilhamento do poder junto ao *demos*. Relacionada a este aspecto e apon-

tando para a dificuldade cultural, a pesquisa identificou que o pouco tempo de vigência do Sisparci foi um dos fatores que contribuiu para que não houvesse uma consolidação do mesmo tanto na sociedade sob o aspecto de prática social e cultura política. Infere-se, ainda, que o Sisparci foi extinto com a não reeleição de Tarso Genro decorrente ainda da descontinuidade das políticas públicas que marca o Brasil nas alternâncias de governos.

Destarte, a consolidação de mecanismos participativos com apoio das TIC e a superação de resistências demandam tempo e ações de educação para a cidadania. E estão relacionados à existência formal de mecanismos institucionais de participação; à formação da sociedade para a democracia digital participativa; à percepção da sociedade em relação aos resultados da participação na vida prática; e à necessidade de um pacto social em torno de uma proposta calcada nos pressupostos da coletividade e do bem comum. A descontinuidade das experiências desenvolvidas na gestão Tarso Genro e a não cobrança da população pela sua continuidade, são indicativos de uma carência nestes aspectos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASSESSORA DE PLANEJAMENTO DA PROCERGS. (2018). A Consulta Popular. (Entrevista com V. G. Oliveira). *Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014*. Arquivo de áudio digital (1h40min).
- GOVERNADOR DO RS. (2018). Democracia, Participação e o Sistema Estadual de Participação

- POPULAR E CIDADÃ E O GABINETE DIGITAL. (Entrevista com V. G. Oliveira). *Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014*. Arquivo de áudio digital (22min).
- HABERMAS, J. (2001). Três Modelos Normativos de Democracia. In: J. Habermas, *A Inclusão do*
OUTRO. RIO DE JANEIRO: TEMPO BRASILEIRO.
- MARTÍN-BARBERO, J. (2018). Dos meios às mediações: 3 introduções. *MATRIZES*, 12 (1), 9-31.
- OLIVEIRA, V. G. (2019). *Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de*
PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ DA GESTÃO DO GOVERNO TARSO GENRO/RS (2011-2014). Tese de doutorado, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, rs, Brasil.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (2016). *Relatório da Organização das Nações Unidas sobre o*
GOVERNO ELETRÔNICO E PARTICIPAÇÃO ELETRÔNICA NOS PAÍSES INTEGRANTES À ONU.
- PROGRAMA DE GOVERNO TARSO. (2010). *Rio Grande do Sul do Brasil e do Mundo*. Porto Alegre. Recuperado de <http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/Programa_de_Governo_Tarso_Genro.pdf>.
- RIO GRANDE DO SUL. (2012). *Decreto nº 49.765, de 30 de outubro de 2012*. Institui o Sistema
 ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E CIDADÃ – SISPARCI.
 RECUPERADO DE <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/replegis/arquivos/dec%2049.765.pdf>>.
- RIO GRANDE DO SUL. (2011). *Decreto nº 48.056, de 24 de maio de 2011*. Institui o Gabinete
 Digital do governador do Estado e a Comissão Permanente de Cultura e Governança Digital, e dá outras providências.

- Recuperado de http://www.al.rs.gov.br/legis/Mo10/Mo100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=56175&hTexto=&Hid_IDNorma=56175,
- RIO GRANDE DO SUL. (2014). *Balanço 2011/2014 do GD*. Recuperado de <<https://issuu.com/uira/docs/balanco-gabinetedigital-2011a2014>>.
- SECRETÁRIO DA SGG E COORDENADOR GERAL DO GD. (2018). *O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o GABINETE DIGITAL*. (Entrevista com V. G. Oliveira). *Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014*. Arquivo de áudio digital (1h28min).
- SECRETÁRIO DA SPGPC. (2018). *O Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã e o*
- GABINETE DIGITAL*. (Entrevista com V. G. Oliveira). *Entrevista concedida à pesquisa Democracia digital e participação cidadã: o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã da gestão de Tarso Genro/RS no período de 2011 a 2014*. Arquivo de áudio digital (53min).

XI. REPERTÓRIOS DE AÇÃO COLETIVA E POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE DA CRIAÇÃO DA POLÍTICA DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO NO MUNICÍPIO DE SANTA CRUZ DO SUL (RS)

ME. CARLOS STAVIZKI JUNIOR⁹⁵

DR. MARCO ANDRÉ CADONÁ⁹⁶

RESUMO

O suicídio é considerado um expressivo problema de saúde pública, com expressões distintas entre os países e regiões do planeta. Na região no Vale do Rio Pardo, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, este fenômeno está entre as três principais causas de morte externa, sendo atualmente uma das regiões com as maiores taxas de suicídio do país. Diante disso, sua prevenção ganhou espaço 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/RS. 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. Compreende-se que a organização política dos sujeitos envolvidos com esta demanda, a partir da criação de

95. <https://orcid.org/0000-0003-3358-3380>

96. <https://orcid.org/0000-0003-1580-5234>

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.

Palavras-Chave: Políticas Públicas. Suicídio. Prevenção. Repertórios de Ação Coletiva.

1 INTRODUÇÃO

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 ao suicídio no Brasil, entre 2006 e 2020.

Esta discussão faz parte de um estudo ampliado sobre os Repertórios de Ação Coletiva (Tilly, 1981, 2009, 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, 2021). Seus resultados e conclusões estão sustentados por uma pesquisa qualitativa realizada com sujeitos envolvidos com a prevenção ao suicídio no município e com a análise documental dos principais

eventos relacionados ao processo de construção de uma política de prevenção ao suicídio no município.

Este capítulo está organizado em quatro partes, incluindo esta introdução. Na segunda parte apresenta-se a criação do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio de Santa Cruz do Sul como repertório de ação para promoção de uma política pública de saúde mental. A terceira parte destaca os principais repertórios de ação coletiva utilizados, demonstrando a relação entre as oportunidades e ameaças políticas. Por fim, na quarta parte, são apresentadas as considerações finais do estudo e suas conclusões.

2 OS CAMINHOS PARA FORMAÇÃO DO COMITÊ MUNICIPAL DE PREVENÇÃO AO SUICÍDIO

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. Atualmente, a região possui a maior taxa de suicídios do Estado do Rio Grande do Sul e do Brasil, com uma média de 19,6 mortes a cada 100 mil habitantes e de 127,4 tentativas de suicídio, na mesma proporção (Cevs, 2018). Na escala municipal e em números absolutos, foram registradas 119 mortes autoprovoçadas em Santa Cruz do Sul, entre 2014 e 2020, com uma variação de 18 a 25 casos por ano, sendo, atualmente o sexto município gaúcho com maior incidência de casos (Datasus, 2020).

Apesar da relevância e possibilidades de problematização destes dados, o objetivo deste capítulo é apresentar a discussão sobre políticas de prevenção ao suicídio em Santa Cruz do Sul, a partir do processo histórico de construção desta pauta

na discussão pública, evidenciando atores, sujeitos e eventos relevantes a este processo. Neste sentido, serão apresentados eventos que contribuíram para construção do Comitê Municipal de Prevenção ao Suicídio (CMPS), destacando processos políticos que evidenciaram a pauta na Esfera Pública estadual e promoveram articulações políticas em prol da construção de políticas públicas.

As primeiras articulações políticas sobre o tema na região ocorrem após a realização do I Seminário Nacional de Prevenção ao Suicídio do Brasil, realizado 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 (Stavizki Jr., 2021).

Em 2016, o Comitê assumiu a tarefa de organizar a campanha “Setembro Amarelo” no município, com o apoio das instituições que o compõem. Foram realizadas ações voltadas à prevenção do suicídio, como: palestras em escolas, participação em Seminários, rodas de conversa nos serviços de saúde, distribuição de panfletos e cartazes em locais públicos. A campanha foi financiada com recursos da Secretaria Municipal de Saúde, em um processo de abertura política para a temática e tendo o Comitê Municipal como 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), onde foram apresentados os dados epidemiológicos do suicídio no estado e região, com destaque para o aumento de casos entre escolares⁹⁷. No mesmo evento foram divulgadas as ações do recém-criado Comitê Estadual de Promoção da Vida e Prevenção do Suicídio⁹⁸.

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 Saúde⁹⁹.

Em 2019, o Comitê manteve uma agenda de encontros voltadas à prevenção do suicídio durante todo o ano, através de palestras e rodas de conversa em escolas e grupos

97. 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.

98. 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).

99. “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).

de usuários dos serviços de saúde. Foi realizado, ainda, o I Seminário Regional de Promoção da Vida e Prevenção ao Suicídio, promovido pela 13ª Coordenadoria Regional de Saúde (Vale do Rio Pardo). Este Seminário, que contou com a presença de atores políticos, gestores, pesquisadores e profissionais de diferentes áreas e municípios da região, teve como objetivo a troca de experiências sobre prevenção ao suicídio na região e a qualificação das notificações de casos de violência autoprovocada.

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.

A trajetória relatada aqui sintetiza o processo histórico de construção da política de prevenção ao 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, considerando a gama de determinações que envolvem um período de 14 anos, especialmente se tratando de uma temática complexa, como é o caso da prevenção ao suicídio. 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. Entretanto, este processo de construção política é marcado por avanços e

retrocessos, em um campo de disputa por espaço nas agendas de governo. Soma-se a isso o fato desta disputa ocorrer dentro de um município que historicamente possui altos índices de mortalidade por suicídio, e que, até hoje, não possui uma política específica para enfrentamento desta problemática (Stavizki, 2021).

3 OPORTUNIDADES POLÍTICAS E REPERTÓRIOS DE AÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE UMA POLÍTICA DE PREVENÇÃO AO 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 ao 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”, apresentada 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, pp. 11-12).

Esta é a definição mais atual do conceito, que passou por processos de autocritica e complementação até chegar a definições que contemplassem a complexidade de se definir as diferentes formas de luta da humanidade. Porém, 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 ao 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 políticos, 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 ao suicídio em Santa Cruz do Sul carregam, em sua história, as relações estabelecidas durante a construção desta pauta nacionalmente.

Segundo Alonso (2009), 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 dos 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). Entretanto, as oportunidades políticas se apresentam segundo determinações conjunturais e podem ou não serem percebidas pelos sujeitos ou coletivos envolvidos no confronto político.

Esta discussão está intrinsecamente relacionada aos “ciclos das políticas públicas”, 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 a influência deste ambiente. Easton considera o ciclo como à própria estrutura das políticas públicas¹⁰⁰, as quais “recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de

100. Considera-se o ciclo das políticas públicas a partir de um processo lógico e sistêmico que, apesar de não haver consenso sobre quantas “etapas” compõe o ciclo, sua representação pode ser resumida por: 1º) Formação da Agenda; 2º) Formulação da Política; 3º) Implementação da Política; e 4º) Avaliação (Stavizki, 2021, pp. 69-75).

interesse, que influenciam seus resultados e efeitos” (Souza, 2006, p. 24).

Ao analisar a história do Comitê Municipal e coletar informações que antecedem este processo, evidenciaram-se períodos de maior abertura para a reivindicação de uma política de prevenção ao suicídio e momentos de retração desta pauta nas agendas de governo. Entre 2006 e 2020, nota-se que as oportunidades políticas para reivindicar a criação de uma política pública coincidem com os processos de disputa eleitoral no território. De certa maneira, a relação entre as disputas governamentais e as estruturas de oportunidades políticas ligadas à pauta de prevenção ao suicídio se apresentam no âmbito local, regional, estadual e nacional. Em cada conquista ou construção significativa nos 14 anos analisados, 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 ao suicídio é trazida, de tempos em tempos, ao Poder Público como uma “proposta”, ficando a cargo dos governantes decidir sobre sua implementação.

Apesar disso, considera-se que a ação coletiva dos membros do Conselho 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 ao suicídio inspira, ao mesmo tempo interesse e

desinteresse político, sobretudo em Santa Cruz do Sul, onde a problemática possui uma conexão histórica com o território (Stavizki, 2021).

4 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 ao 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 ao 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). 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 outras ciências na elaboração de estratégias alternativas para a prevenção ao suicídio. Cabe aos sujeitos envolvidos neste processo enfrentar esta contradição e utilizar estes repertórios criticamente, adaptando sua ação coletiva ao contexto do confronto político.

5 REFERÊNCIAS

- ALONSO, A. (2009). As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, 76(1), 49-86.
- ALONSO, A. (2012). Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito. Rio de Janeiro: *Sociol. Antropol.*, 2(3), 21-41.
- CENTRO ESTADUAL DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE. (2018). Rio Grande do Sul. Boletim de Vigilância do Suicídio e Tentativa de Suicídio. Porto Alegre: Secretaria Estadual de Saúde.
- DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE DO BRASIL. (2021). Informações de Saúde, Epide-

- miológicas e Morbidade. Brasília: Sistema de Informação sobre Mortalidade.
- DIANIN, I.M.B. (2015). *Suicídio: políticas e ações de enfrentamento a partir da política nacional de saúde pública (2006), no Vale do Rio Pardo* (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.
- EASTONE, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: *Prentice Hall*.
- MCADAM, D., TARROW, S., & TILLY, C. (2009). Para mapear o confronto político. São Paulo: *Lua Nova*, 11-48.
- PORTARIA Nº 1.876, DE 14 DE AGOSTO DE 2006. Institui as Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio. Brasília: Ministério da Saúde.
- SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Porto Alegre: *Sociologias*, 8(16), 20-44.
- STAVIZKI, C., JR. (2021). *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* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, RS, Brasil.
- TARROW, S. (2005). *The new transnational activism*. Cambridge: *Cambridge University Press*.
- TILLY, C. (1981). *As sociology meets history*. Nova York: *Academic Press*.
- TILLY, C. (2009). Astonishing. Switzerland: *Swiss Political Science Review*, 15(2), 321-331.
- TILLY, C. (2010). Movimentos Sociais como política. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciência Política*, (3), 133-160.

XII. PROCESOS DE MEJORA DE LA CALIDAD DE LA FIBRA MOHAIR EN PATAGONIA NORTE

SILVANA LÓPEZ¹⁰¹

PAULA NÚÑEZ¹⁰²

RESUMEN

Este capítulo busca desentramar la red de relaciones tecnocientíficas y la trayectoria de la incorporación de conocimientos como estrategia de desarrollo a la producción caprina Angora en la región Norpatagónica argentina, con el objetivo de mejorar la fibra Mohair a través del mejoramiento genético. Para el abordaje analítico consideraremos una aproximación interpretativa desde las ciencias sociales a partir de la indagación cualitativa, que analiza diversos cuerpos discursivos revisando los sentidos que la innovación transita en este escenario. En tal sentido, articulamos la perspectiva de la Historia Regional con los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología.

Palabras clave: Ciencia, Tecnología, Innovación, Producción mohair, Patagonia Norte

101. <https://orcid.org/0009-0007-3789-0501>

102. <http://orcid.org/0000-0002-2008-2643>

INTRODUCCIÓN

La producción ganadera en Argentina, además de la producción de carne, se vincula a la producción de fibras. El caso que nos ocupa se vincula a la producción de fibras caprinas. Debemos destacar que no existen estadísticas formales sobre la fibra mohair por ello se utilizaron estimaciones

Tabla 1 Productores y Producción de fibras en Argentina

Fibra	Productores	Animales	Animales esquilados/año	Producción kg/año
Lana	84.458	14.732.146	12.368.390	55.000.000
Mohair	4.125	822.926	600.000	900.000
Llama	3.303	195.882	58.765	105.776
Cashmere	52	350.000	1.031	134
Guanaco	34*	491.923	4.000	1.200
Vicuña	39*	131.220	2.104	776
Seda	29	-----	-----	500
Total	92.040	16.724.087	13.034.290	56.008.386

*Se refiere a Unidades de Manejo.

Fuente: INTA (2011: 4), realizado en base a estimaciones de SENASA (2011) y Federación Lanera Argentina (2011).

Al observar las provincias patagónicas se observa que la producción de lana concentra el 69% del total. La producción de Mohair se concentra en las provincias Patagónicas (Tabla 2).

Tabla 2 Localización de los productos y Animales esquilados por gran región (%)

Fibra	NOA		NEA		Cuyo		Pampa		Patagonia	
	Prod	Anim	Prod	Anim	Prod	Anim	Prod	Anim	Prod	Anim
Lana	15	5	21	8	2	1	49	17	13	69
Mohair	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100
Llama	98	96	0	0	1	0	0	0	1	4
Cashmere	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100
Guana-co	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100
Vicuña	10	100	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: INTA (2011: 4)

Los vaivenes productivos de las fibras especiales y su comercialización tanto en el mercado local como el internacional, fueron parte del argumento en la generación de políticas públicas de incentivo a la producción de rumiantes menores en el nivel nacional y el provincial. En particular, desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Unidad del INTA Estación Experimental Agropecuaria Bariloche (EEA Bariloche), se manifestó en un cambio en las agendas de investigación y extensión, originando una trayectoria en la producción de conocimiento y tecnología aplicada al mejoramiento genético del Caprino Angora con el fin de obtener calidad competitiva a nivel internacional en la producción de fibra mohair.

Este capítulo busca desentramar la red de relaciones tecnocientíficas (Echeverría, 2003) y la trayectoria de la incorporación de conocimientos como estrategia de desarrollo a la producción caprina Angora en la región Norpatagónica argentina, con el objetivo de optimizar la calidad de la fibra

Mohair a través del mejoramiento genético, en un escenario de desarrollo vinculado a la Región Comahue, cuyos límites espaciales cambiaron en el tiempo, impactando en la matriz identitaria del espacio neuquino (Arias Bucciarelli, 2007; Núñez y Azcoitia; 2014).

A lo largo de estas páginas, reconstruimos el proceso histórico de concreción de la iniciativa a partir de planes de desarrollo regionales, los actores y las agencias tecnocientíficas relacionadas. Revisaremos políticas específicas de vinculación y transferencia científica tecnológicas, situándonos en la Región Norpatagónica y en la experiencia del INTA.

William Jenkins (1978), propone indagar el conjunto de decisiones tomadas a la luz de los intereses del actor o grupo de actores que las toman. Esto lleva a reconocer que, analizar desde el INTA implica considerar diferentes escenarios y variables territoriales-políticas-institucionales que construyeron su propio tiempo y espacio (López, 2022). En el contexto Norpatagónico de producción caprina revisaremos qué actores, con qué motivaciones e intereses, participaron en la configuración de una determinada mirada sobre el desarrollo vinculado con la región.

En este punto y desde la historia regional (Carbonari, 2009; Bandieri, 2017) buscamos establecer una temporalidad que nos facilitó la interpretación del tiempo en la búsqueda de patrones de cambio, las fases y los mecanismos de largo plazo en un marco prospectivo. Muñoz Sougarret (2020) reflexiona sobre el desafío de historiar la vida de las personas cruzadas por los conflictos inter e intraestatales, y cómo el planteo de la historia regional resultó una apuesta arriesgada que discutieron la primacía de los relatos contruidos desde lo político administrativo de los órdenes estatales nacionales.

Lo estatal es atravesado por dinanismos que no necesariamente se agotan en sus límites.

El Programa Mohair¹⁰³ y la Ley Caprina ^{26141/2008}¹⁰⁴ se inscriben en el rol tecnocientífico que se establece a inicios del siglo *xxi*, en un entorno globalizado, donde se propició la incorporación de conocimiento mediado por la tecnología en el ámbito agropecuario (Morandi, 2017; Uranga, 2017), pero se vinculan a una historia del desarrollo más larga.

La realización de este capítulo requirió de la articulación de distintas disciplinas de las ciencias sociales para lo cual nos apoyamos en la indagación cualitativa, realizamos análisis históricos y problematizamos narrativas relevadas a partir de entrevistas semiestructuradas (Chatfield, 2018). En este tránsito nos apoyamos en el análisis documental el que fue acompañado de la técnica de entrevista en profundidad, para informantes clave (Valles, 1997).

El presente capítulo cuenta con 3 secciones. La primera analiza la temporalidad de la Región Norpatagónica en relación con las narrativas del Desarrollo entre las décadas de 1950 y 1980. En la segunda sección avanzamos desde la década de 1980 hasta el inicio del siglo *xxi*, indagamos en la articulación de las políticas sectoriales agropecuarias y de ciencia y tecnología. En este contexto exploraremos la construcción y consolidación del Programa Mohair, su influencia en la Ley Caprina y su alcance en las estrategias de innovación y agregado de valor en el desarrollo territorial. Acercándonos a la culminación del capítulo, la tercera sección recupera los debates abiertos y los pone en diálogo.

103. Recuperado a partir de: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/mohair/normativas/_archivos/131104_Resolucion%20Nro%201104-2013.pdf

104. Recuperado a partir de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140696/norma.htm>

TEMPORALIDAD DE LA REGIÓN NORPATAGÓNICA Y SU RELACIÓN CON LAS NARRATIVAS DEL DESARROLLO

La producción de rumiantes menores resulta inaugural en el ordenamiento territorial (Blanco, 2006), pues la actividad ovina concentrada en la producción de animales de raza Merino, fue vista desde el Estado nacional como el principal motor económico en el Territorio Nacional del Neuquén (Manzanal, 1983; Favaro, 2005). Este proceso generó desequilibrios estructurales y socioeconómicos dejando el saldo de dos formas productivas: los sistemas productivos ganaderos intensivos de tipo capitalistas y a las formas productivas de pequeña escala, basadas en el pastoreo de invernada y veranada denominada trashumancia (Padín, 2019).

A partir de mediados del siglo xx el espacio neuquino se insertó con mayor fuerza en las economías regionales Norpatagónicas por los recursos mineros energéticos e hidrocarbúricos que estructuraron las demás actividades económicas de la provincia (Manzanal, 1983; Arias Bucciarelli, 2014, Blanco et. al, 2018).

El proceso de provincialización neuquino ocurrido hacia finales de la década de 1950, se constituyó en un punto de inflexión que se tradujo en una serie de intenciones que contemplaron el progreso técnico, la modernización del agro, el equilibrio urbano-rural, la integración regional, definición de polos de desarrollo, y la planificación bajo un marco de cooperación internacional liderado por organismos de la órbita de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), (CFI, 1970; Arias Bucciarelli, 2014).

Neuquén se organizó en el escenario donde las políticas de ciencia y tecnología se institucionalizaron en el país, dado que creció la percepción y el interés de los gobiernos por

articular la ciencia y la tecnología al ciclo económico como vía de crecimiento y desarrollo (Myers, 1992; Hurtado, 2003, 2010; Losada, 2005; Gárgano, 2011; Feld, 2015; Albornoz, 2015).

Un rasgo de época fue la percepción del progreso técnico como una variable exógena determinada por factores externos al sistema económico, las variables a las que hacemos referencia fueron la ciencia y la tecnología. Así el problema del desarrollo económico en áreas consideradas como atrasadas o subdesarrolladas como lo era la Patagonia en general, se explicaba por el problema de la difusión del progreso técnico (López, 2007).

La influencia de los organismos de la ONU fue explícita en este proceso. Se interpretó al desarrollo científico como neutral, benéfico y progresivo, y que la investigación básica inexorablemente llevaba a la innovación tecnológica. De manera que, en la década de 1960, el modelo fue adoptado como matriz conceptual en el desarrollo de políticas científicas de los organismos públicos de investigación en Latinoamérica, cuyo vehículo de transferencia fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (Feld, 2015).

En la Argentina, se crearon organismos dedicados al desarrollo que diseñaron planes de desarrollo regional y estudios regionales que orientaban a la toma de decisión política y a la inversión. Durante la década de 1950, los proyectos políticos buscaron desplazar parcialmente el eje económico del sector agropecuario propiciando estrategias industrialistas (Núñez y López, 2016). La cuestión agropecuaria reforzó su institucionalidad con normativas y organismos de regulación, sin embargo, existieron dificultades para integrar institucionalmente demandas al sector agropecuario, tales como el acceso a la tierra, la regulación de los arrendamientos o las políticas de colonización. Más bien las políticas sectoriales

se orientaron a apuntalar cadenas productivas y no a regular o transformar aspectos estructurales del sector (Patrouilleau et al., 2018).

El modelo de desarrollo se materializó en los organismos nacionales dedicados al desarrollo como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), enfocado en el diseño de la planificación, y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), encargado de los estudios regionales y de la gestión de la inversión. Desde aquí se transfirió el modelo de polos de desarrollo, que influyó en los actores políticos de las flamantes provincias patagónicas. Núñez y López (2016) analizan documentación del CFI y el CONADE observando cómo se diseñaron los estudios regionales con enfoque Keynesiano, que suponía que el crecimiento económico es la condición necesaria para resolver el subdesarrollo. Para ello, había que transformar las estructuras tradicionales, donde el papel que cumplió el conocimiento de las regiones establecidas por el CONADE, resultaba estratégico en el impulso desarrollista (Kozulj, 2018).

El INTA en este proceso sumó propuestas de modernización del desarrollo rural (Kay, 2002). Inicialmente buscó tecnificar el campo sobre una determinada escala productiva, dejando afuera del esquema a la pequeña producción finales de siglo XX (López, 2016). Pero sobre todo buscó establecer Estaciones Experimentales Regionales Agropecuarias (EERA) en las regiones delimitadas por la gestión integral de territorios de Neuquén y Río Negro para la generación de energía eléctrica mediante la construcción de represas hidroeléctricas y para ampliar las zonas de riego en los valles productores de las provincias de Río Negro y Neuquén (CFI, 1966; CFI, 1965, CFI 1970; Arias Bucciarelli 2007; Núñez y Azcoitia, 2016) conocida como Región Comahue.

Esta regionalización dio lugar a dos sub-regiones donde el INTA instaló unidades: La Región Comahue (zonas bajo riego), dirigida desde la EERA Alto Valle, y la Región Patagónica (zonas de secano sin riego), dirigida desde la EERA Bariloche (López, 2016). Dentro de la zona de secano se puso el foco en los sistemas productivos de la tradicional ganadería extensiva (ovina casi en su gran mayoría y en menor medida la vacuna y caprina), en la zona irrigada, se establecieron sistemas diversificados de producción, que incluyeron mayor agregado de valor a las producciones agropecuarias (Manzanal, 1983; Núñez y López, 2016).

La traducción de estas ideas en la provincia de Neuquén, se expresaron mediante la creación en 1964 de un organismo dedicado a la planificación en la órbita del Estado provincial, el Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE). Este organismo estuvo encargado del diseño y la implementación de todos los proyectos de desarrollo provincial enfocados básicamente en crecimiento y desarrollo económico. Al interior del COPADE se debatían ideas sobre el futuro provincial, donde se esgrimía la necesidad de transformar la riqueza de la provincia, frente a la posibilidad de agotamiento del petróleo, que era considerada la principal producción generadora de riqueza (Favaro, 2005; Blanco, 2014).

Durante la década de 1970 la generación de políticas favorables a la producción agropecuaria fue escasa a escala nacional, sin embargo, a partir de la carta de concertación de la provincia de Neuquén al plan Trienal propuesto a nivel nacional, se generó un plan en el nivel provincial que operó a través del COPADE, desde aquí se centralizó la demanda y acción específica para la provincia. También se creó un programa para la producción de carne y fibras de rumiantes menores (ovino y caprino) (PEN, 1973:237), el cual se articuló

con las agendas de la EERA Bariloche, siendo un primer punto a considerar en nuestro estudio.

En 1973 la EERA Bariloche creó Agencias Cooperativas de Extensión Rural (HACER), mediante un convenio con la provincia de Neuquén y con aportes del 50% por parte de la provincia para su funcionamiento. La política nacional reclamaba acuerdos regionales y éste fue uno de los que se concretaron en Norpatagonia. Esto dio origen a la creación de las ACER de Junín de los Andes, Zapala y Chos Malal. Dichas localidades se eligieron por ser los sitios donde se ubicaban los sistemas productivos ganaderos con diferentes escalas y modalidades productivas, algunas prácticas se remontan al siglo XVIII (Bandieri, 1993). En referencia a ello, debe destacarse que en la década de 1970 se reconoce al productor caprino del norte y centro neuquino como actor económico, comenzando a atender un tipo de práctica productiva ancestral. Se los denomina crianceros, conjunto de productores familiares dedicados casi en su mayoría a la cría de ganado ovino y caprino (Bendini, 2004¹⁰⁵).

En 1975, desde la EERA Bariloche se realizaron los primeros estudios para explotación y comercialización del caprino, cuyas producciones se localizaban en Zapala, Chos Malal y Minas, además iniciaron los ensayos para mejoramiento de ganado caprino angora, siendo un antecedente en la incorporación de tecnología a un tipo de producción pecuaria de modalidad ancestral como es la trashumancia (INTA, 1973:3, Bandieri, 1993; INTA, 2002; Bendini et. al, 2004; Blanco; Lanari, 2008). Esto va en línea con la influencia que tuvo en la

105. Otro elemento fuertemente presente en el desarrollo neuquino fue la explotación minera petrolífera, que para el contexto de las décadas de 1970 y 1980 se estaba construyendo el perfil productivo petrolero (FAO-CFI, 1969; Manzanal, 1980; Favaro, 2005; Blanco et. al., 2018).

institución el enfoque del Desarrollo Rural Integrado (DRI), desde dónde se fue construyendo el nuevo actor social citado: el pequeño productor rural, a partir del reconocimiento como sujeto social beneficiario por parte de los organismos internacionales como CEPAL, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación de ahora en más FAO, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura de ahora en más IICA, fue considerado parte del entramado productivo que propiciaba progreso económico, dentro de un tipo de capitalismo agrario (Morandi, 2017).

Bajo la influencia del enfoque DRI en 1977 el CFI elabora el “Plan de desarrollo ganadero de la provincia de Neuquén”. Esto constituyó en un estudio diagnóstico de la situación ganadera de la provincia el cual canalizó a través del COPADE. Se trata de una radiografía sobre el sector en el que se esbozan lineamientos productivos, recomendaciones y se sugiere una zonificación por densidad y especies predominantes. El objetivo del Plan fue incrementar la producción ganadera con el fin de autoabastecer a la provincia de carne y derivados pecuarios, y de este modo evitar la fuga de divisas originadas por la importación extra-provincial de los productos.

Entre las recomendaciones que establece el plan, sobresale la incorporación de tecnología a través del mejoramiento genético de las especies pecuarias para optimizar la calidad y aumentar la producción ganadera, conjuntamente con la propensión de los canales de comercialización de carne y productos pecuarios de origen provincial. En tal sentido, el plan propuso enfocarse en la elaboración de un programa de extensión, en este caso a cargo de INTA, con el fin de propiciar el engorde de animales con sub-productos regionales de zonas de riego, fomentar la optimización de razas a partir del mejoramiento genético de los ovinos, caprinos, y vacunos,

dando lugar a la racionalización de la explotación pecuaria, para lo cual se debía trabajar en la generación de normas de manejo específicas (CFI, 1977, 20).

El documento elaborado por el CFI en 1978 a solicitud del gobierno de Neuquén, fue titulado “Industrialización de pelo de cabra”, el mismo menciona un leve aumento en la cantidad de cabezas de ganado caprino que alcanzaban las 539.918, siendo Neuquén, junto con Santiago del Estero y Mendoza, las provincias con mayor producción. Según este estudio, casi en la mayoría de los casos las existencias caprinas provienen del cruzamiento de raza Castellana de Extremadura y Angora, la primera es de tipo carnífera y la segunda pilífera. Sin embargo, como el foco estaba puesto en la fibra, por la demanda del mercado tanto nacional como internacional, se debía incorporar tecnología para el mejoramiento genético de cabras Angora. En virtud de ello, el estudio menciona que para mejorar la calidad de la producción de fibras Mohair (proveniente de cabra Angora), se debería contar con una política uniforme para ir mejorando los plantales, seleccionando las majadas actuales, con la separación de ejemplares que siguieran la finalidad buscada (CFI, 1978).

Para dar a conocer el estado de situación de la producción caprina en el nivel nacional y provincial, entre 1977 y 1981 se realizaron 3 reuniones nacionales estratégicas en la EERA Bariloche (IDIA, 1983). También se trató el contexto de comercialización en el nivel internacional, la exportación de pelo de cabra en Argentina, las necesidades de calidad de Mohair en la industria y un estudio de mercado a escala nacional sobre Mohair. Ello se trasladó a las agendas de investigación de la EERA Bariloche, que entonces se enfocaron a la producción caprina tanto en las fibras de origen animal, como también en la carne (INTA, 1978). A partir de aquí, se

promovió diversificar los sistemas productivos ganaderos en combinaciones con ovinos-vacunos-caprinos, como así también se atendió al productor de escala mediana y pequeña.

Al mismo tiempo que se reconocía a nivel provincial la importancia de desarrollar el sector caprino angora, también se originaba la tensión sobre la definición del sujeto productor incluyendo al pequeño productor asociado en cooperativas. Las diferentes formas que coexistieron en las prácticas pastoriles fueron caracterizadas desde los organismos neuquinos, durante las décadas de 1970 y 1980, como pobladores rurales pobres, que desarrollaban sus actividades de subsistencia basadas en la cría trashumante de ganados, con características extractivas y predatorias del territorio este grupo quedaba no era considerado beneficiario (Bendini, 2004). Por ello, al finalizar la década de 1980 junto con la internalización sobre la problemática de la desertificación¹⁰⁶, estos grupos fueron identificados como predatorios ambientales y en este sentido se ejerció una fuerte presión sobre los crianceros trashumantes.

EL PROGRAMA MOHAIR SU RELACIÓN CON LA LEY CAPRINA Y EL AGREGADO DE VALOR

Durante las décadas de 1980 y 1990 se trabajaron al interior de la EEA Bariloche experiencias sobre selección de caprinos Angora (INTA, 2002), y aspectos relacionados a la extensión en la producción de caprinos Angora. De aquí se puso el

106. La desertificación es la degradación sostenida del recurso suelo en ambientes ecológicamente frágiles mediante la intervención antrópica, proceso por el cual se acelera en sistemas productivos ganaderos sin manejo adecuado. Este problema también se acentúa frente a los efectos del cambio climático (Bran, 2016: 5).

foco en la incorporación de conocimiento técnico para el manejo productivo materializados en los primeros estudios en genética del caprino Angora asociado al manejo selectivo en los hatos, también al estudio de la dieta para mejorar la producción de carne y leche. De este modo, los estudios previos realizados por el CFI y las reuniones nacionales de producción caprina, configuraron el antecedente más claro e insumo de conocimiento productivo de lo que más adelante constituyó el Programa Mohair. El enrolamiento de actores y la construcción de esta red tecno económica (de ahora en más RTE), se va coordinando y consolidando, pero aún falta que más actores se integren para conformar la futura alianza socio-técnica (Callon, 2001; Garrido y Lalouf, 2012). Se observa que el agregado de valor se presenta como una forma de manejo del sistema caprino. La comercialización de la fibra Mohair tiene destino casi en la mayoría de la producción en el mercado externo, no obstante, algunos productores crianceros con menor capacidad y recursos para afrontar los cambios en los sistemas productivos caprinos Angora quedaron excluidos de estos circuitos, por lo que la organización social de la producción y comercialización aún dista de su conformación estable e inclusiva en este contexto.

Vale destacar que a partir de la década de 1980, y vinculado con la recuperación de la democracia, se dio lugar a un proceso de descentralización en el INTA. Estos cambios implicaron, el uso de nuevos conocimientos que se proyectan en procesos que involucran la idea de desarrollo mediante el desarrollo local y la cooperación descentralizada (Alburquerque, 2004). Hacia el final de esta década, en el INTA se creó la Unidad Permanente de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación para productores minifundistas, con el objetivo de generar y validar tecnología agropecuaria y forestal destinada

a este grupo, estas acciones se llevaron adelante en conjunto con el Ministerio de Acción Social y entidades privadas. A partir de aquí, se establecieron parámetros cuantitativos a través de la construcción de indicadores de pobreza (línea de pobreza), tarea que comparten con el Ministerio de Economía donde se determina una clasificación de destinatarios, es decir, las familias que se encontraban por debajo del valor establecido en la línea de pobreza, se constituyeron en la población objetivo, ellos son los pequeños productores pobres y las familias en situación de exclusión (Lattuada et. al, 2015).

En esta línea, el enfoque de desarrollo rural de finales de siglo xx, puso el énfasis en los procesos ligados a la descentralización administrativa y política, y a la instalación de gobiernos provinciales y municipales como actores relevantes de la gestión, en el marco de una concepción de retracción en la intervención del Estado Nacional (Lattuada et. al, 2015).

El mejoramiento en la calidad de fibra de origen animal fue un objetivo central en estos años. Varias tecnologías fueron transferidas al medio productor de fibras de origen animal de la Patagonia, ya al finalizar la década de 1970, desde la EERA Bariloche se desarrolló en el campo de Río Mayo Chubut una tecnología para la esquila de la lana de oveja, llamada Esquila Preparto. Esta práctica optimizó la resistencia de la lana, es decir su calidad. También mejoró notablemente el peso de los corderos y su sobrevivencia, por lo tanto, aumentó la tasa de señalada impactando en la productividad local. Para la década de 1980, esta tecnología fue adoptada por la mayoría de los productores tanto de ganado ovino como caprino de la Región Patagónica.

Otra novedad fue la incorporación de razas rumiantes menores en los sistemas productivos ganaderos de la región, donde no sólo se trabaja con el sistema tradicional extensivo

sino también con otras prácticas productivas ancestrales como es el caso de la producción caprina, cuyo sistema productivo extensivo se funda en la transhumancia. Con estas prácticas, se incluyeron tanto conocimientos científicos (formales) como conocimientos ancestrales (tácitos) de los productores donde se co-construyen nuevos (Nonaka 2000, Callon, 2001; Arancibia, 2013; Speranza, 2013). En esta línea, también se desarrollaron técnicas de reproducción ovina y caprina adaptadas a la región, que fueron acompañadas por la tecnología aplicada al mejoramiento de la genética de especies ovinas y caprinas, con el fin de obtener productos mejorados en fibras de origen animal y carne (López, 2016).

Entre 1987 hasta 1994, se generó en la EEA Bariloche el “Proyecto de Mejoramiento del Caprino Angora”, cuyo objetivo fue producir conocimiento de base en genética de la cabra Angora para el mejoramiento productivo de los hatos. Los informes técnicos postulan que esto podría realizarse, a través de la introducción de reproductores mejorados genéticamente en el plantel que disponían los productores. También se evaluaba la mejora a partir del trabajo con el productor, el que comercializaba a un precio razonable el nuevo plantel de caprino Angora mejorado con otros productores de la zona. La experiencia fue positiva, en el sentido de que el resto de productores minifundistas tuvieron acceso a una tecnología que mejoró la calidad del plantel caprino Angora. Esto motivó que una vez finalizado el proyecto en 1995, desde el área de desarrollo rural de la EEA Bariloche, se formulara un “Programa de mejoramiento genético para el sistema de producción de cabras Angora del norte de la Patagonia”. Entre los objetivos específicamente científico-técnicos, sobresalió el mejoramiento genético del sistema caprino Angora, que contemplaba la evaluación genética de la población del caprino

Angora situado en el norte de la Patagonia, y la difusión de material genético mediante una nueva técnica reproductiva, traducida en la “inseminación artificial”. A estos se sumaron otros de índole económico – social, en los que se puso el énfasis en afianzar el arraigo de los crianceros a la tierra, mediante la mejora de la productividad del sistema caprino Angora, acompañado del fortalecimiento de la organización de los productores caprinos del norte de la Patagonia a fin de mejorar su capacidad productiva y comercial, para lo cual fue vital establecer vínculos con los productores y las instituciones generadoras de tecnología. De manera que a las demás actividades del programa se sumó la capacitación en tareas relacionadas con la genética y la reproducción, dicha capacitación fue denominada “Proyecto de capacitación para el sector de pequeños productores caprinos”. Así, el Programa de mejoramiento genético para el sistema de producción de cabras Angora del norte de la Patagonia, construyó las bases materiales y sociales esenciales para la organización del Programa Mohair (INTA, 2002: 2; Sapag, 2010).

La RTE continuó su trayectoria y se reconstruyó incluyendo nuevas entidades, que la fueron reconfigurando en procesos de innovación de tipo incremental¹⁰⁷, y que los productores observaron rápidamente en la calidad del producto fibra Mohair, como en la posibilidad de acceso a espacios de la esfera pública. A partir de 1998 las organizaciones de productores minifundistas caprinos de Angora, junto a los técnicos de la EEA Bariloche, agentes del Programa Social Agropecuario

107. Desde el enfoque evolucionista, las Innovaciones incrementales, representan las mejoras sucesivas de productos y procesos (aumentos de eficiencia, productividad, mejoras en la calidad de los productos y procesos). Son relativamente predecibles siguiendo una trayectoria tecnológica (López, 1998).

y agentes de las direcciones de ganadería provinciales (Río Negro y Neuquén), presentaron una propuesta de trabajo para la producción del caprino Angora ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPYA) dependiente del gobierno nacional, la cual obtuvo su aval para la implementación y funcionamiento del “Programa para el Mejoramiento de la calidad y producción del Mohair”, al que comúnmente se lo denominó “Programa Mohair”, que a través de la resolución ministerial 351/2000 se aprobó formalmente y se reglamentó.

La creación y consolidación de este Programa constituyó las bases para la construcción de la Ley para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad Caprina N° 26141/2008108, cuyo detalle excede este trabajo pero evidencia la relevancia del proceso participativo donde el Programa que depende del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca no sólo se sostuvo en el tiempo, sino también federalizó sus acciones, mediante los fondos que provee la Ley Caprina y los aportes de las provincias adheridas (Neuquén, Río Negro y Chubut).

En este sentido la alianza socio-técnica conformada resultó de coaliciones auto-organizadas que facilitaron acciones de planificación, que en este caso estuvo representada en la organización de los productores, las empresas, el INTA, la Universidad del Comahue y los gobiernos provinciales, vale decir que articuló cada entidad en la RTE, y por ende el poder para construir funcionamiento en este sistema caprino. Una novedad que no es menor es que se incorporaron elementos de la Alianza local a la construcción de otra Alianza que per-

108. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/120041/norma.htm>

mitió desplegar poder de coerción, movilización y capacidad de cambio materializada en la Ley Caprina.

Pero hay una característica a destacar en este período. Los programas generados des-del Estado se tornaron más asistencialistas y enfocados en grupos vulnerables, desde este aspecto el desarrollo comenzó a verse y gestionarse como integral y sostenible, involucrando a cuestiones relevantes como la sustentabilidad ambiental, empleo, derechos humanos, libertades políticas entre otras. Sin embargo, se produjo una gran controversia entre lo discursivo y la realidad, la pobreza estructural de la época aumentó y las políticas públicas generadas para paliar la situación no bastaron para frenar la crisis del inicio del siglo XXI (Lattuada et. al, 2015).

Como resultado del proceso entre la innovación presu- puesta como ideal y las prácticas ancestrales que se buscaban sostener y fortalecer en el centro neuquino, se desarrollaron técnicas de producción ovina y caprinas adaptadas a la región, que fueron acompañadas por la tecnología aplicada al mejoramiento de la genética de especies ovinas y caprinas, con el fin de obtener productos mejorados en fibras de origen animal y carne.

La intervención técnica fue parcialmente exitosa, pero contuvo actores que continuaban siendo considerados como antagónicos a la innovación. Los actores ancestrales (productores trashumantes caprinos) resultan ser un centro en la red tecnocientífica que se inaugura en el siglo XXI pero las instituciones no pierden una historia de desvalorización de los mismos, y frente a las dificultades estos prejuicios reaparecen. Así, el éxito técnico y la efectiva instalación de la mejora desde un proceso participativo, acompañado de leyes, investigaciones y asesoramientos, no termina de resolver el peso histórico de las desigualdades que estructuraron el

territorio. Por ello, este proceso es aún un desafío abierto. El punto es la necesidad de resignificar lo ancestral como parte de la trama tecnológica que viven estos actores.

REFLEXIONES FINALES:

El relato recorrido permite ver la densidad de actores y agencias presentes en el fondo del proceso de mejoramiento de la calidad de fibra mohair. La red de relaciones tecnocientíficas no sólo vasta, sino que trasciende las escalas temporales.

Aún cuando nos referimos a una actividad de cientos de años, la producción y mejora ubican un punto fundamental a fines de 1950 y principios de 1960, cuando convergen el proceso político de provincialización y la propuesta tecnológica del INTA. Ello, sumado al estratégico lugar energético de la provincia de Neuquén, genera que la innovación general de este espacio dialogue con las propuestas de desarrollo de los diferentes organismos internacionales asociados al Estado argentino.

Lo interesante de este punto es que la mirada estatal de desarrollo generada en estas décadas no tomó la escala productiva de los crianceros –caprinos. Será recién durante la década de 1970 cuando esta escala productiva se reconozca y así sus actores serán considerados.

Las diferentes prácticas productivas en las que resaltamos la trashumancia, incluye tanto conocimientos científicos (formales), como conocimientos ancestrales (tácitos) permitiendo la co-construcción de nuevos conocimientos, de este modo la producción caprina sale de un lugar folklórico para tomar un lugar en la red tecnocientífica como parte constituyente.

La modalidad de intervención estatal que se dio durante la década de finales de siglo xx buscó acercar la racionalidad de esta población, así generó múltiples programas focalizados para diferentes audiencias rurales, periurbanas y urbanas cuyas finalidades fueron diversas. Estos programas focalizados sentaron bases conceptuales y metodológicas novedosas, que propiciaron entornos participativos de organización social, desarrollo tecnológico y comercial alcanzando logros de importancia, no obstante, acotado al micro-área de intervención establecido en los programas focalizados (Alemany, 2012).

Sin duda y a pesar de la crisis del entorno económico, político y social de la Argentina al inicio del siglo XXI, la narrativa sobre el desarrollo territorial rural, enfatiza la necesidad de profundizar las reformas en vías a consolidar las instituciones y organizaciones de la sociedad civil de orden local o territorial. En tal sentido la nueva localización de los actores trashumantes, de no ser tomados en cuenta pasan a ser y formar parte de una red tecnocientífica en la provincia de Neuquén, abriendo desafíos y posibilidades.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES CONSULTADAS:

- ALBORNOZ, M. (2015), “Cambio Tecnológico y Cultura Institucional: el caso del INTA”. *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS*, 10 (29), Buenos Aires, Mayo. pp. 41-64.
- ALBURQUERQUE, F. (2004), “Desarrollo económico Local y Descentralización en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 82, abril. pp. 157- 171. Consultado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37493-revista-la-cepal-no82>.

- ALEMANY, C. (2012), “Historia de la Extensión rural en el país. Una propuesta de Extensión agroecológica”. *Primer Congreso Santafesino de Agroecología*. Provincia de Santa Fe, Municipalidad de Rosario, ProHuerta y Cepar.
- ARANCIBIA, F. (2013), “Conocimiento tácito en la economía del cambio tecnológico, la economía política regulacionista y la economía neoinstitucionalista. Una revisión conceptual”. *Ciencia y Tecnología, Revist@ do observatorio do movimento pela tecnologia social na América Latina, a construção crítica da tecnologia pelos actores sociaes*, 1 (2), mayo. pp. 5-20.
- ARIAS BUCCIARELLI, M. (2007), “Identidades en Disputa: la “Regiones” del Comahue y los poderes provinciales”. *Historia, Cuadernos del Sur*, Departamento de Humanidades Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca.
- ARIAS BUCCIARELLI, M. (2014), “Discutiendo interpretaciones. El Impacto del Desarrollismo en el espacio neuquino”. *Revista de Historia*, (11) 115-130. Recuperado a partir de <http://revele.uncoma.com.ar/index.php/historia/article/view/197>
- BANDIERI, S., O. FAVARO Y M. MORINELLI (1993), “Neuquén en el siglo XVIII”. *Historia de Neuquén*, Plus Ultra, Buenos Aires. pp. 75-102.
- BANDIERI, S. (2017), “La Historia en Perspectiva Regional. Aportes Conceptuales y Avances Empíricos”. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 52 (1). pp. 11-30.
- BENDINI, M., P. TSAKOU MAGKOS Y C. NOGUES (2004), “Los crianceros Transhumantes de Neuquén”. Bendini, M. y C., ALEMANY (coordes.), *Crianceros y Chacareros en la Patagonia*, Cuaderno GESA 5, La Colmena, Argentina.
- BLANCO, G. (2006), “Las explotaciones ganaderas en la Patagonia, sujetos sociales, articulación comercial y organi-

- zación socio-espacial”. Bandieri, S. y otros (dir.), *Hecho en Patagonia*, EDUCO, Neuquén.
- BLANCO, G. (2014), COPADE Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo 1964-2014. *50 Años de Planificación en Neuquén Diversos Paradigmas, un objetivo el desarrollo provincial*. COPADE, Neuquén. pp. 148.
- BLANCO, G. (dir.) (2018), *El Petróleo en Neuquén. 100 años de Historia 1918-2018*, UNCO – CONICET, Neuquén. pp. 245.
- BRAN, D. (2016), “Marco Conceptual y propuesta metodológica, para el Desarrollo de Observatorios de Sustentabilidad Rural. Ejemplo de caso el Observatorio de Ingeniero Jacobacci, provincia de Río Negro”. *Actas de las I Jornadas de Investigación en Ciencias Sociales de UNCuyo*, agosto, Mendoza, Argentina. pp. 1-17.
- CALLON, M. (2001), “Redes Tecno-Económicas e Irreversibilidad”. *Redes*, 8 (17), junio, UNQui, Bernal. pp. 85 -126.
- CARBONARI, M. R. (2009), “De cómo explicar la Región sin perderse en el intento. Repasando y Repensando la Historia Regional”. *História Unisinos*, 13 (1). pp. 19-34.
- CFI (1953-1959) Bases para el desarrollo regional argentino, Coeficientes de abastecimiento por sector por sector de actividad y por provincia, documento de trabajo, CFI 1953-1959.
- CFI (1964), “Informe del director del departamento de Asesoría Jurídica del Consejo federal de Inversiones”. *Entes Regionales de Fomento*, Buenos Aires.
- CFI (1965), “Desarrollo de una Técnica de Análisis Regional”. *Documento de Trabajo*.
- CFI, (1966), Análisis regional de la Patagonia, TOMO I, CFI, Neuquén.
- CFI, (1970), *Informe de las conclusiones del Estudio de factibilidad para el desarrollo de la Región Comahue*, agosto, Roma.

- CFI, (1977), *Informe final del Plan de Desarrollo Ganadero para la provincia de Neuquén*, Marzo, Buenos Aires.
- CFI, (1978), *Industrialización Pelo de Cabra - Provincia de Neuquén*, octubre, Buenos Aires.
- CHATFIELD, S. (2018), “Consideraciones en la elaboración de informes de investigación cualitativa: una guía para los autores. Preparación de artículos para roles sexuales”. Springer Science + Business Media, LLC, parte de Springer Nature. pp. 125-135. Recuperado de: <https://doi.org/10.1007/978-1-4939-930-8>
- ECHEVERRÍA, J. (2003), “Caracterización de la Tecnociencia”. *La Revolución Tecnocientífica*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- FAO-CFI (1969), Estudio de Factibilidad para el Desarrollo de la Región Comahue, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Fondo Especial-Gobierno Argentino, Bahía Blanca, noviembre.
- FAVARO, O. (2005), “El modelo productivo de provincia y la política neuquina”. *Sujetos sociales y políticas. Historia reciente de la Norpatagonia argentina*, La Colmena, Buenos Aires. Recuperado a partir de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/cehepyc-uncoma/20110418041830/cap>
- FELD, A. (2015), “Los inicios de la política científico-tecnológica y la configuración de dos culturas”. *Ciencia y Política (s) en la Argentina 1943-1983*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. pp. 10-102.
- GÁRGANO, C. (2011), “La reorganización de las agendas de investigación y Extensión del INTA durante la última dictadura militar argentina (1976-1983)”. *Revista de Economía IADE*, n° 258, septiembre. pp. 120-149. Recuperado a partir de: https://www.iade.org.ar/system/files/ediciones/realidad_economica_258.pdf.

- GARRIDO, S. Y A. LALOUF (2012): *The socio-technical alliance. Bringing new tools to the design of policies aimed to promote social inclusion, Review of Policy Research*.
- HURTADO DE MENDOZA, D. Y A. DREWES (2003), “De la Historia del Progreso a la ‘Microhistoria’ Constructivista”. *Tradiciones y Rupturas: la Historia de la Ciencia en la Enseñanza*, UNSAM-Baudino Ediciones, Buenos Aires. 13-54.
- HURTADO DE MENDOZA, D. (2010), *La ciencia argentina: un proyecto inconcluso 1930-2000*, Edhasa, Buenos Aires.
- IDIA (1983), I, II y III Reunión de Producción Caprina, Suplemento 39, San Carlos de Bariloche.
- INTA (1973), *Memoria Anual*, Estación Experimental Regional Agropecuaria, San Carlos de Bariloche.
- INTA (2002), *Programa de Mejoramiento Genético para el Sistema de Producción de Cabras Angora del Norte de la Patagonia. Informe de gestión*, PA 412, Área de Producción Animal EEA Bariloche, San Carlos de Bariloche. pp. 1- 6.
- INTA (2002), *Programa Regional De Apoyo al Desarrollo Rural del Norte de La Patagonia*, Centro Regional Patagonia Norte, Documento de Trabajo, Junio, Neuquén.
- INTA (2011), *Documento Base del Programa Nacional: Fibras Animales*, EEA Bariloche, San Carlos de Bariloche, Río Negro. p. 13.
- JENKINS, W. (1978), “Policy Analysis: A political and organizational perspective”. Martín Robertson, London.
- KAY, CRISTÓBAL (2002), “Enfoques sobre el Desarrollo Rural en América Latina y Europa desde Mediados del Siglo xx”. García Pascual, F (coord.), *El mundo rural en la era de globalización: Incertidumbre y Posibilidades*, Universidad de Lleida, Madrid. pp. 337-429. Recuperado a partir de: file:///D:/Downloads/Enfoques_sobre_el_Desarrollo_Rural_en_Am.pdf

- KOZULJ, R. (2018), *Cómo lograr el Estado de bienestar en el siglo XXI. Pensamiento económico, desarrollo sustentable y economía mundial (1950-2014)*, Editorial UNRN, Viedma. pp.320.
- LANARI, M. R. (2008), “Producción de fibras caprinas – Mohair y Cashmere- en Argentina”. *Revista Argentina de Producción Animal*, 28(3). pp. 255-259.
- LATTUADA, M., NOGUEIRA, M. E. Y M. URCOLA (2015), “Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)”, *Teseo-UAI*, Buenos Aires.
- LÓPEZ, S. (2016), *El INTA en Bariloche. Una Historia con enfoque regional*, colección: Aperturas, Serie Sociales, Río Negro, Universidad Nacional de Río Negro. pp. 5-202.
- LÓPEZ, A. (1998). “La reciente literatura sobre la economía del cambio tecnológico y la innovación: una guía temática”. *IyD – Revista de Industria y Desarrollo*, Año 1, No. 3.
- LÓPEZ, ANDRÉS (2007), “Innovación, Cambio Tecnológico y Desarrollo Económico”. *Desarrollo Económico y Sistema Nacional de Innovación en la Argentina: El caso argentino desde 1860 a 2001*, EDICON, Buenos Aires. pp. 17- 48.
- LÓPEZ, S. (2022), “Contextuar y Reflexionar las políticas públicas desde el INTA. Aproximaciones, aportes de la Historia y los Estudios Socio-técnicos”. *Las políticas Públicas desde un organismo de Ciencia y Tecnología. Enfoques, Reflexiones y Experiencias*. En prensa.
- LOSADA, F. (2005), “Los orígenes del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (1956-1961)”. *Revista Realidad Económica*, n° 210.
- MANZANAL, M. (1983), “Algunas consideraciones generales sobre el desarrollo de la actividad económica y su localización en el área”. *Agroindustria y Ciudad en la Patagonia Norte*, CEUR, Buenos Aires.

- MANZANAL, M. (1980), “Lo aparente y lo real en la estrategia de desarrollo económico en la provincia de Río Negro 1958-1962”. *Revista Interamericana de Planificación*. 15 (53), Marzo.
- MORANDI, J. (2017), “Las políticas públicas, los paradigmas y los enfoques del desarrollo territorial rural”. Políticas públicas en la ruralidad, Instituto de Prospectiva y Políticas Públicas del INTA, Ediciones INTA, CABA. pp. 23-42. Recuperado a partir de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/libro_politicas_publicas_en_la_ruralidad_argentina_version_digital.pdf
- MUÑOZ SOUGARRET, J. (2020), “Prólogo a la tercera edición”. Bandieri, S. (coord.) Cruzando la Cordillera. La frontera argentino-chilena como espacio social, Editorial Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile. pp. 11-16.
- MYERS, J. (1992), “Antecedentes de la conformación del complejo científico y tecnológico, 1850-1958”. E. Oteiza (coord.), *La política de investigación en ciencia y tecnología. Historia y Perspectivas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. pp. 87-114.
- NONAKA, I. (2000), “La Empresa Creadora de Conocimiento”. HBR. *Gestión del Conocimiento*. pp. 23-49
- NÚÑEZ, P. Y AZCOITIA, A. (2014) “Las represas hidroeléctricas de la región Comahue: expectativas de un desarrollo parcial” *Agua y Territorio*. Número 4. Pp. 12-22.
- NÚÑEZ, P. Y S. LÓPEZ (2016), “Graficar la Patagonia y Diseñar un Destino”. Núñez, P. (Coord.), *Sombras del Desarrollo*, IIDYPCA-UNRN, Bariloche. pp. 168-195.
- PADÍN, N. (2019), “El hombre es tierra que anda. Los crianceros trashumantes del Alto Neuquén en perspectiva histórica siglos XIX y XX”. *Revista Estudios*, 41, enero-junio.

- pp. 129-153. Recuperado a partir de: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/23436>
- PATROUILLEAU, M., D. TARABORRELLI E I. ALONSO (2018), “La trayectoria de la Agricultura Familiar en la agenda agroalimentaria Argentina y las rigideces de la política Nacional”. *RAÍZES*, 1 (38), enero-junio. pp. 23 -34.
- PICABEA, F. Y S. GARRIDO (2015), “Del modelo lineal a la innovación para el desarrollo inclusivo y sustentable”. Universidad y Sociedad, publicación electrónica Researchgate, diciembre. pp. 62-77. Recuperado a partir de: https://www.researchgate.net/publication/322212342_Universidad_y_sociedad_Del_modelo_lineal_a_la_innovacion_para_el_desarrollo_inclusivo_y_sustentable
- PODER EJECUTIVO DE LA NACIONAL REPÚBLICA ARGENTINA, DICIEMBRE DE 1973: “Plan trienal 1974-1977”. Plan de desarrollo agropecuario: ley 20543, arrendamientos y aparcerías rurales, decreto 54/1973; decreto 369/1973.
- SAPAG, A. (2010), “Programa Mohair Neuquén: Una experiencia de desarrollo articulada entre productores minifundistas organizados e instituciones del Estado”. Estrategias y experiencia para el trabajo de extensión. Recuperado a partir de: <https://docplayer.es/3777159-Programa-mohair-neuquen-una-experiencia-de-desarrollo-articulada-entre-productores-minifundistas-organizados-e-instituciones-del-estado.html>
- SPERANZA, M. (2013), “¿Cómo circulan los conocimientos en las organizaciones?. El Caso de una organización de ciencia y tecnología”. Tesis de Maestría en Estudios Organizacionales, Universidad de San Andrés, Buenos Aires. pp. 70.
- URANGA W., T. VARGAS, F. GARCÍA, M. GUASTAVINO Y G. GARCÍA (2017), *Gestionar lo público desde el INTA*, Ediciones INTA, CABA, Buenos Aires. pp. 1-90.

VALLES, M. (1997), “Introducción a la metodología de análisis cualitativo: Panorámica de Procedimientos y Técnicas”. *Técnicas Cualitativas de Investigación Social* (pp. 339-401), Madrid, Síntesis.

ESTE LIBRO HA SIDO POSIBLE GRACIAS AL TRABAJO DE

Autoridades Universidad de Los Lagos

Óscar Garrido Álvarez, Rector Universidad de Los Lagos

Marcia Adams Monsalve, Vicerrectora Académica

Sergio Arce Molina, Director de Bibliotecas

Consejo Editorial

Diana Kiss de Alejandro, Magíster en Comunicación

Nicole Fritz Silva, Doctora en Actividad Física y

Deporte con mención internacional

Jaime Rau Acuña, Doctor en Ciencias Biológicas

Andrea Minte Münzenmayer, Doctora en Educación

Ricardo Casas Tejeda, Doctor (c) en Ciencias Humanas

Comité Editorial Especializado

Ciencias Sociales, Políticas, Económicas e Historia

Gonzalo Miranda Hiriart, Doctor en Salud Pública

Patrick Puigmal, Doctor en Historia

Jorge Muñoz Sougarret, Doctor en Historia

Marcel Thezá Manríquez, Doctor en Ciencias Políticas

Fedra Cuestas, Doctora en Filosofía

Unidad Editorial

Ricardo Casas Tejeda, Director
Gabriela Balbontín Steffen, Editora
Alexis Hernández Escobar, Diseñador Editorial

Área de Administración

Ana Cabezas Apablaza
Jefa Biblioteca Pablo Neruda
Karin González González
Bibliotecóloga y Abogada especialista en
Propiedad Intelectual
Nayarette Hernández Velozo
Secretaria Dirección de Bibliotecas
Patricio Rogel Aros
Encargado de Procesos Técnicos
Cristina Navarro García
Jefa Unidad Logística, Adquisiciones y Bodega

**Desde el Sur cultivamos saberes,
cosechamos libros**

