

Rogério Leandro Lima da Silveira  
Ângela Cristina Trevisan Felippi  
(Organizadores)

# TERRITÓRIOS, REDES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PERSPECTIVAS E DESAFIOS

EDITORA



INSULAR



**TERRITÓRIOS,  
REDES E  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL**

---

**PERSPECTIVAS E DESAFIOS**



Rogério Leandro Lima da Silveira  
Ângela Cristina Trevisan Felippi  
(Organizadores)

# TERRITÓRIOS, REDES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

PERSPECTIVAS E DESAFIOS



Florianópolis

EDITORA  INSULAR

2018

Editora Insular

**TERRITÓRIOS, REDES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

Rogério Leandro Lima da Silveira  
Ângela Cristina Trevisan Felippi  
(Organizadores)

Conselho Editorial

*Dilvo Ristoff, Eduardo Meditsch, Jali Meirinho, Jéferson Silveira Dantas,  
Nilson Cesar Fraga, Pablo Ornelas Rosa e Salvador Cabral Arrechea (ARG)*

Editor

*Nelson Rolim de Moura*

Capa

*Mauro Ferreira*

Projeto gráfico e editoração eletrônica

*Silvana Fabris*

Apoio

*Fernanda Silveira*

Revisão

*Carlos Neto*

---

Territórios, redes e desenvolvimento regional: perspecti-  
vas e desafios / Rogério Leandro Lima da Silveira e Ângela  
Cristina Trevisan Felippi (orgs.). Florianópolis: Insular, 2018.

260 p. : Il.

ISBN 978-85-524-0087-5

1. Territórios. 2. Redes. 3. Desenvolvimento Regional.  
I. Título.

CDD 910

300

---

Apoio:



**EDITORIA INSULAR**

(48) 3232-9591

[editora@insular.com.br](mailto:editora@insular.com.br)

[twitter.com/EditoraInsular](https://twitter.com/EditoraInsular)

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

[facebook.com/EditoraInsular](https://facebook.com/EditoraInsular)

**INSULAR LIVROS**

Rua Antonio Carlos Ferreira, 537

Bairro Agrônômica

Florianópolis/SC – CEP 88025-210

Fone: (48) 3334-2729

[insularlivros@gmail.com](mailto:insularlivros@gmail.com)

# Sumário

<b>Apresentação .....</b>	<b>9</b>
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
<i>Ângela Cristina Trevisan Felippi</i>	
<b>Territórios e redes – Perspectivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional.....</b>	<b>13</b>
<i>Leila Christina Dias</i>	
<b>Desenvolvimento territorial sustentável, reciprocidade e organização social – Referências e casos no Brasil .....</b>	<b>25</b>
<i>Eric Sabourin</i>	
<b>A abordagem relacional do desenvolvimento regional .....</b>	<b>55</b>
<i>Nilso Francio</i>	
<i>Jorge Renato Verschoore</i>	
<b>La ruralidad en territorios primarizados – Nuevas dinámicas en países de América del Sur .....</b>	<b>71</b>
<i>Silvia Gorenstein</i>	
<i>Agostina Costantino</i>	
<b>Ruralidades entrelaçadas – Relações campo-cidade observadas pelas margens.....</b>	<b>93</b>
<i>Martina Neuburger</i>	
<b>Interações entre o rural e o urbano a partir do agronegócio globalizado e desenvolvimento regional .....</b>	<b>117</b>
<i>Denise Elias</i>	

<b>Da emigração para a imigração – Lições históricas, tendências atuais e desafios para o desenvolvimento local/regional: o exemplo da Alemanha .....</b>	<b>135</b>
<i>Martin Coy</i>	
<b>Qualificar para desqualificar – Como os povos autóctones foram excluídos da história do Canadá .....</b>	<b>157</b>
<i>Camil Girard</i>	
<b>O discurso do desenvolvimento e os desafios políticos da migração contemporânea .....</b>	<b>179</b>
<i>Gislene Santos</i>	
<b>Perspectivas y desafíos para las políticas públicas en contextos regionales – El caso de la política de infancia en Chile .....</b>	<b>203</b>
<i>Marcel Thezá Manríquez</i>	
<i>Daniella Gac Jiménez</i>	
<i>Daniel Flores Cáceres</i>	
<b>Território, rede e desenvolvimento regional – Notas para discussão .....</b>	<b>231</b>
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
<b>Sobre os autores e organizadores .....</b>	<b>253</b>

# Apresentação

**A** obra que se apresenta é um dos profícuos resultados do VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, realizado em setembro de 2017, em Santa Cruz do Sul/RS, Brasil. O evento, tradicional na área do Planejamento Urbano, Regional e Demografia (PURD), é promovido a cada dois anos pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (PPGDR-UNISC). A oitava edição teve o instigante tema *Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios*, que dá título a este livro.

Oferecemos aos leitores onze capítulos elaborados pela conferencista do Seminário, pelos painelistas e por um dos organizadores do evento, alguns desses capítulos tendo agregados na sua produção parceiros de pesquisas dos autores principais. Os temas vão traçando um caminho que se delinea nos desdobramentos da proposta geral do Seminário, e que contemplam os cinco eixos temáticos do evento. A saber: 1 – Territórios e Redes: Aportes e perspectivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional; 2 – Relações e contradições entre o rural e o urbano no processo de Desenvolvimento Regional; 3 – Redes, sociedade e políticas públicas em contextos regionais; 4 – Redes de cooperação, arranjos produtivos e Desenvolvimento Regional; e 5 – Redes sociais, migração e interculturalidade: Desafios e oportunidades para o Desenvolvimento Regional.

Inicia-se pelo texto da professora Leila Christina Dias, da Universidade Federal de Santa Catarina, que realizou a conferência de abertura e escreve sobre *Territórios e redes: perspectivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional*. No capítulo, a pesquisadora (re)constrói a trajetória dos conceitos de

território e redes, compreendendo suas distintas abordagens e polissemias dadas pelos diferentes campos acadêmicos, e sua relação com o desenvolvimento. A autora contextualiza os desafios e as perspectivas para pensarmos e analisarmos o desenvolvimento, chamando a atenção para não esquecermos das diferenças territoriais, das particularidades das redes e dos vários e diversos territórios constituídos e usados no espaço geográfico.

Na sequência, temos capítulo de autoria do professor convidado da Universidade de Brasília, Eric Sabourin, *Desenvolvimento territorial sustentável, reciprocidade e organização social: referências e casos no Brasil*, no qual faz uma aproximação entre a teoria da reciprocidade e o enfoque do desenvolvimento territorial sustentável, buscando compreender as relações não mercantis inerentes aos territórios, no caso, as práticas de economia solidária.

Os professores da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Jorge Renato Verschoore, e da Universidade do Estado de Mato Grosso, Nilso Francio, apresentam a discussão sobre as relações entre espaço e economia, no capítulo *A abordagem relacional do desenvolvimento regional*, no qual o espaço é tomado como a partida para o entendimento dos fenômenos econômicos “localizados”, levando em conta as “estruturas e relações econômicas e sociais”.

A discussão relativa às redes e ao desenvolvimento regional através das relações e contradições entre os espaços rurais e urbanos tem espaço nos capítulos quatro, cinco e seis. *La ruralidad en territorios primarizados. Nuevas dinámicas en países de América del Sur*, de Silvia Gorenstein e Agostina Costantino, respectivamente das Universidades Nacionales del Sur e de San Martín, Argentina, refletem a palestra da primeira pesquisadora, no SIRD, quando tomou as transformações dos espaços rurais no continente, especialmente o caso da Argentina, para compreender o que é rural hoje. As autoras partem do que tem se convencionado chamar de “rururbano” e na mobilidade territorial dos fluxos para realizarem sua discussão. O capítulo seguinte, *Ruralidades entrelaçadas: relações campo-cidade observadas pelas margens*, de Martina Neuburger, da Universität

Hamburg, Alemanha, também realiza um olhar sobre o território latino-americano, explorando as relações campo-cidade, o que é feito a partir do rural, desenvolvendo, por fim, o conceito de ruralidades entrelaçadas, conceito que busca dar conta da relação entre estes dois espaços. E o capítulo seis, *Interações entre o rural e o urbano a partir do agronegócio globalizado e desenvolvimento regional*, de Denise Elias, da Universidade Estadual do Ceará, traz a importante análise do avanço do agronegócio no Brasil, compreendido como estruturante do desenvolvimento de regiões do país nas últimas décadas, e seus efeitos na (re)estruturação urbano-regional.

A abordagem das migrações, interculturalidade e redes sociais, que igualmente estão presentes na relação entre redes e territórios pautam os capítulos que seguem. O de número sete, elaborado pelo professor da Universität Innsbruck, Áustria, Martin Coy, *Da emigração para a imigração – Lições históricas, tendências atuais e desafios para o desenvolvimento local/regional: O exemplo da Alemanha*. O professor Coy analisa o caso da Alemanha com a entrada de milhares de refugiados nos últimos anos vindos especialmente do Paquistão, Síria e Afeganistão e países africanos e os desafios da integração diante dos conflitos culturais e sociais relacionados. No mesmo caminho, o pesquisador Camil Girard, da Université du Québec a Chicoutimi, Canadá, traz a experiência das migrações internas dos povos tradicionais da província do Quebec diante dos desafios da inserção na sociedade contemporânea e urbanizada. Fechando este eixo do Seminário, no nono capítulo, Gislene Santos, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, aborda o *O discurso do desenvolvimento e os desafios políticos da migração contemporânea*, direcionando sua reflexão para as relações entre desenvolvimento e violência, observando esta relação através dos movimentos de deslocamento populacional não apenas no presente, mas dando conta de um discurso de silenciamento da violência imposto aos territórios para a manutenção “no apogeu da teoria do desenvolvimento”.

Os pesquisadores chilenos Marcel Thezá Manríquez, Daniella Gac Jiménez e Daniel Flores Cáceres, da Universidad de los Lagos,

analisam regionalização e política pública, tomando o caso do Chile e da política de proteção à infância. O capítulo dez, *Perspectivas y desafios para las políticas públicas en contextos regionales: el caso de la política de infancia en Chile*, recupera o processo de regionalização naquele país e de construção das políticas públicas recentes para compreender da relação entre ambas.

Encerrando o livro, o professor da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rogério Leandro Lima da Silveira, na condição de organizador do evento e desta obra, escreve sobre *Território, rede e desenvolvimento regional: notas para discussão*. Este último capítulo aciona os conceitos de território e redes, numa visão relacional, com o propósito de compreender a dinâmica territorial do desenvolvimento, estabelecendo as interrelações e interdependências entre ambos, como recurso teórico e metodológico para a análise e compreensão dos processos de desenvolvimento regional.

Queremos agradecer ao indispensável apoio financeiro obtido do CNPq para a presente publicação e divulgação das contribuições dos pesquisadores convidados sobre as perspectivas e os desafios das interrelações entre territórios, redes e o desenvolvimento regional.

Também registramos nosso agradecimento a CAPES, cujo importante apoio financeiro nos permitiu realizar o evento e custear as passagens e estadias dos palestrantes.

Por fim, fica menção que esta obra registra um importante momento de reflexões e de contribuições teóricas e metodológicas para se avançar na produção do conhecimento no campo do Desenvolvimento Regional brasileiro, que tem se constituído os Seminários Internacionais sobre Desenvolvimento Regional do PPGDR da Universidade de Santa Cruz do Sul.

Desejamos a todos uma boa leitura.

Santa Cruz do Sul, junho de 2018.

*Rogério Leandro Lima da Silveira*  
*Ângela Cristina Trevisan Felippi*

# Territórios e redes

## Perspectivas teórico-metodológicas no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional

Leila Christina Dias

O convite que recebi da comissão organizadora para proferir a conferência de abertura desta oitava edição do Seminário de Desenvolvimento Regional muito me honrou. A UNISC tem uma longa trajetória de significativas contribuições ao campo do Desenvolvimento Regional e, também, de diálogos interdisciplinares.

O tema proposto enuncia um conjunto de desafios analíticos sobre as diferentes formas de construir teórica e empiricamente os objetos de pesquisa em nossos campos de conhecimento. Estamos diante de termos polissêmicos, frequentemente empregados no discurso acadêmico, político e jornalístico. De que território e de que rede estamos falando em nossa busca de entendimento do mundo?

Originário do latim *territorium*, o sentido de “terra sob a jurisdição de uma cidade, estado etc.” apareceu no final do século XIV, composto por *terra* e *orium*, sufixo que denota lugar. Por volta de 1600 apareceu pela primeira vez o sentido de “qualquer pedaço de terra, distrito, região”, enquanto o de “região autogovernada ainda não organizada em um Estado” emergiu em 1799, em alusão aos EUA. Um sentido alternativo estaria apoiado nas vogais da palavra latina original *terrere* – assustar ou amedrontar –, e *territorium* significaria, portanto, “um lugar assustador, proibido à entrada de pessoas” (Online Etymology Dictionary).

A palavra rede provém do latim *retis* e apareceu no século XII para designar o conjunto de fios entrelaçados, linhas e nós. Embora ainda não existisse a palavra, desde a antiguidade a rede aparece

como técnica de tecelagem composta de fios regularmente entrelaçados que formavam um tecido para capturar pequenos animais. Segundo Musso (2001), foi a medicina de Hipócrates no século V a. C. que associou à rede a metáfora do organismo. Essa associação atravessa toda a história das representações de rede, para designar tanto o corpo na sua totalidade – como organizador de fluxos ou de tecidos – quanto uma parte sua, notadamente o cérebro<sup>1</sup>.

A ruptura que introduziu novo conceito de rede aconteceu na segunda metade do século XVIII e se caracterizou pela sua “saída” do corpo (Musso, 2001). Desde então, a rede não é mais somente observada sobre o corpo humano – como malha ou tecido –, ou no seu interior. Ela pode ser objetivada como técnica – infraestrutura rodoviária, estrada de ferro e telegrafia, modificando a relação com o espaço e com o tempo. Se até aquele momento a história da rede esteve ligada a uma referência ao organismo, a partir de então estaria também ligada a uma referência à técnica. De fato, data de 1839 o primeiro uso da palavra *network* como “qualquer sistema complexo de interconexão”, em referência ao transporte pelos rios, canais e estradas de ferro<sup>2</sup>. Nas representações e discursos que se multiplicaram desde então, a rede técnica apareceu muitas vezes como o sujeito capaz de criar condições sociais inéditas e de estruturar os territórios (Dias, 1995).

De onde vieram esses discursos prospectivos, segundo o pressuposto de uma causalidade linear entre o desenvolvimento técnico e as mudanças sociais, espaciais e econômicas? Como representamos conceitualmente a tensão entre o que habita, o que circula e o que muda? Como pensamos a relação entre o território, lugar da construção das identidades, e a rede, terreno próprio do movimento e da fluidez? Como podemos pensar os territórios e as redes no cam-

---

1 Esta passagem do texto retoma parcialmente a genealogia da ideia de rede, apresentada no artigo “Os sentidos da rede: notas para discussão” (DIAS, 2005), e aprofunda algumas interpretações com base em Musso (2005).

2 OnlineEtymologyDictionary. Disponível em: <<http://www.etymonline.com/index.php?term=network>>. Acesso em 13/03/2018.

po interdisciplinar do desenvolvimento regional? Nosso objetivo é abordar essa problemática pelas lentes da Geografia, dialogando com outros campos disciplinares das Ciências Humanas.

## **Sobre território, soberania e escala**

Nos anos recentes, o território vem constituindo-se numa agenda de pesquisa que reúne significados e abordagens disciplinares diversas. Em alguns escritos, o termo parece substituir a região, sem dificuldade, porque seu único sentido é o de localização e de extensão de determinado fenômeno. Em outros, identificamos a polissemia e a amplitude do conceito, além da forma como cada um – geógrafos, antropólogos, sociólogos, economistas e cientistas políticos – traz para seu campo de conhecimento a reflexão sobre a dimensão do poder, do controle e da apropriação (Dias; Santos, 2006).

Nossa reflexão sobre território tem como ponto de partida a obra clássica de Jean Gottmann, *The significance of territory*, cuja tese central é clara: as divisões territoriais fazem parte da própria trajetória humana (Gottmann, 1973). O significado da divisão territorial passou por contínuas modificações, devido a novos valores e funções que emergiram da delimitação de áreas; o território constitui a fração do espaço resultante da divisão, diversificação e organização, e pode ser descrito como dotado de duas funções principais: servir, por um lado, como um abrigo para a segurança, e, por outro, como um trampolim para a oportunidade de estabelecer relações com outros grupos (Gottmann, 1973). Embora Gottmann (1973) afirme que podemos encontrar algo que já sugeria a relação entre lugar e poder em obras tão antigas como *As Leis de Platão* (p. 17-20) e a *Política* de Aristóteles (p. 21-22), ele reconhece que foi entre o século XV e o século XX que “a importância do território como a base e a estrutura essencial da política emerge gradualmente no mapa-múndi, conjuntamente com as ideias políticas de soberania nacional e autonomia” (Gottmann, 2012, p. 528). Gradativamente, a submissão pessoal, base da proteção medieval, foi substituída pela submissão

ao Estado soberano, cujo elemento central da soberania passou a ser o território. Estamos, portanto, referindo-nos ao momento histórico em que a escala nacional teve de ser ativamente criada através de processos econômicos e políticos que consolidaram em Estados Nacionais os vários ducados, principados e feudos que tinham sido as maiores unidades políticas (pelo menos na Europa) até a Idade Média (Herod, 2003).

Território e soberania estiveram conectados ao longo de quatro séculos, desde que Jean Bodin, jurista francês do século XVI, propôs sua noção de soberania<sup>3</sup>. A maneira moderna de dividir o espaço em compartimentos dotados de autogoverno e soberania se espalhou rapidamente pelo mundo, lado a lado com as novas formas de pensar os quadros político e geográfico. No contexto mundial de formação de estruturas políticas cada vez mais complexas no século XIX, a centralidade do Estado na obra de Friedrich Ratzel (1844-1904) foi amplamente reconhecida entre os geógrafos (Gottmann, 1973; Raffestin, 1993; Castro, 2005; Souza, 2013). Enquanto Maquiavel vislumbrou no século XVI

o Estado moderno do tipo absolutista, como a estratégia institucional para consolidar, de modo duradouro, o poder dos italianos sobre o seu território, Ratzel percebeu que, nas condições europeias do século XIX, esta estratégia territorial teria que avançar para a construção do Estado-nação com a adesão do povo à ideologia do nacionalismo (Castro, 2005, p. 74).

No contexto histórico de uma Alemanha em processo de unificação territorial, Friedrich Ratzel<sup>4</sup> construiu um sistema de pensamento que integrou os conceitos de Estado-Nação, território, cultura, povo, identidade nacional e região.

---

3 F. Châtelet mostra como os principais conceitos na origem da invenção do Estado, como soberania e autoridade, se formaram, lentamente, nos debates entre os papas e os imperadores (1994).

4 Jean Gottman (1973) situa as ideias do geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904) num contexto mais amplo que inclui o filósofo político francês Alexis de Toqueville (1805-1859) e o historiador norte-americano Frederick Jackson Turner (1861-1932).

E “onde estamos agora?”, questionou Gottmann em artigo de 1975<sup>5</sup>. Reconhecendo que a erosão dos atributos de soberania na arena internacional era cada vez mais complexa e interdependente, afirma que mesmo em “condições de crise, o território ainda funciona como um reduto para propósitos estratégicos” (p. 540). Trinta anos mais tarde, Castro aponta que “se o poder, enquanto essência da capacidade para fazer ou para obter algo não está restrito à lógica e ao aparato estatal, o poder político territorialmente centralizado está” (2005, p. 77).

No último quartel do século XX, os próprios territórios geraram novas questões para os geógrafos e outros cientistas sociais, particularmente pela emergência de “novos sujeitos de querer e poder” que, assim como os Estados Nacionais, também desenvolvem estratégias para mobilizar e se apropriar de parcelas do espaço geográfico, e dessa forma produzir territórios. Alguns exemplos ilustram as principais direções do pensamento que influenciaram e continuam a influenciar as pesquisas territoriais no Brasil: territórios são móveis e a territorialidade é uma expressão geográfica primária de poder social (Sack, 1986); resultam “da ação de um ator sintagmático em qualquer nível [...] do Estado ao indivíduo, passando por todas as organizações pequenas ou grandes, encontram-se atores sintagmáticos que ‘produzem’ o território” (Raffestin, 1993, p. 152); é o “uso do território” que importa, e não o território em si, o que permite articular à existência material de formas geográficas atualmente usadas (naturais ou transformadas pelo homem) a existência de normas de uso, jurídicas, formais ou informais (Santos, 1999). Territórios envolvem relações de poder projetadas no espaço, são cíclicos, construídos e desconstruídos nas mais diversas escalas (Souza, 1995, 2013); e a multiterritorialidade é pensada como forma contemporânea da reterritorialização, resultante da predominância dos territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, sobre os territórios-zona, que caracteri-

---

5 Trata-se de “The evolution of the concept of territory”, artigo publicado originalmente no periódico *Social Science Information*, v. 14, n. 3, ago. 1975, traduzido e publicado no Brasil pelo *Boletim Campineiro de Geografia* em 2012.

zaram o período dominado pela lógica territorial de padrão estatal (Haesbaert, 2006).

## **Rede e desenvolvimento: matrizes discursivas**

Nas últimas décadas, a larga difusão do termo rede indica uma agenda de pesquisa que reúne propostas, significados e abordagens disciplinares diversas: as redes técnicas dos engenheiros e dos geógrafos; as redes sociais dos sociólogos; as redes federativas dos cientistas políticos; as redes cognitivas dos psicólogos; o ator-rede de Bruno Latour (para pensar o surgimento dos híbridos) e as redes urbanas e o território-rede dos geógrafos constituem apenas alguns exemplos das representações que vêm sendo associadas a rede pelas Ciências Humanas.

Nos trabalhos de Pierre Musso (2001; 2003) aprendemos que o conceito moderno de rede se formou na filosofia de Saint-Simon. Claude-Henri de Rouvroy, Conde de Saint-Simon, nasceu em Paris cerca de 30 anos antes da Revolução Francesa. Largamente influenciado pelas ideias iluministas (foi discípulo de D'Alembert), o filósofo e economista francês defendeu a criação de um Estado organizado racionalmente por cientistas e industriais. Sua obra está inscrita no projeto dos chamados socialistas utópicos e desempenhou papel de mediação entre o fim do século XVIII, quando se formaram as ciências humanas, e o início do século seguinte, quando nasceram as grandes narrativas modernas (Musso, 2005). Saint-Simon partiu da ideia de que o corpo humano se solidifica e morre quando a circulação é suspensa. Graças a essa analogia de organismo-rede, Saint-Simon dispôs de uma ferramenta de análise para conceber uma ciência política e formular um “projeto de melhoria geral do território da França”, que consistia em traçar sobre seu território (organismo) as redes observadas no corpo humano para assegurar a circulação de todos os fluxos, enriquecendo o país e melhorando as condições de vida, incluindo as classes mais pobres da população (Musso, 2001).

Nos trabalhos de Musso encontramos também a tese relativamente original sobre as diferenças entre Saint-Simon e seus seguidores na construção da história das ideias do século XIX. Seu argumento central é que Saint-Simon teria forjado o conceito de rede para pensar a mudança social, e nesse contexto, as redes de comunicação eram percebidas como mediadoras técnicas de tal mudança. Seus discípulos, ao contrário, teriam feito o caminho inverso ao do mestre, e para eles as redes tornaram-se as próprias produtoras de relações sociais, até mesmo de uma revolução social. Segundo Musso, as frases fundadoras da contemporânea ideologia da comunicação não se encontrariam na obra de Saint-Simon, mas na de seus seguidores (2001, 2003). Em outras palavras, a rede e a promessa de transformação da sociedade não constituem uma forma recente nem original de representar a realidade. Na verdade, são uma forma reatualizada a cada inovação técnica: inicialmente com a estrada de ferro, a seguir o telégrafo, a eletricidade, o telefone, e hoje com a internet.

Se o pensamento de Saint-Simon e de seus seguidores – Auguste Comte (fundador do positivismo e secretário de Saint-Simon), Barthélemy Enfantin (engenheiro fundador da Sociedade de Estudos do Canal de Suez) e Michel Chevalier (economista político) – é fundamental para entendermos a ideologia da comunicação, G. Ribeiro (1991, 2008) reconhece que pensadores como Saint-Simon e os sansimonistas também são centrais para entendermos as ideologias associadas ao desenvolvimento. A uni-las, a mesma matriz discursiva ocidental da crença no progresso – processo de mudança que seria impulsionado pelo desenvolvimento tecnológico e conduziria ao crescimento da riqueza socialmente produzida e a sua distribuição mais equitativa entre os indivíduos. A ideia de progresso disseminou-se na virada do século XIX: a passagem obrigatória e irreversível de formas elementares para formas de organização social cada vez mais complexas estaria calcada na apreensão do conhecimento possibilitado pela ciência e pela razão. A ideia de desenvolvimento expressa (como a de rede) a metáfora original organicista: desenvolvimento toma o sentido de estágio superior do crescimento, alcança-

do quando o “equilíbrio estável e harmonioso” for atingido (Brunet, Férras, Théry, 1993, p. 157).

As múltiplas definições que atravessaram a história do desenvolvimento não são neutras e refletem ideologias particulares que variaram no tempo e no espaço. Há relativo consenso sobre a importância do imediato pós Segunda Guerra, marcado pela redefinição do peso dos diferentes Estados-Nações na divisão internacional do trabalho e pela emergência de novas instituições criadas para operar no nível global, como o Banco Mundial (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), o Fundo Monetário Internacional, o GATT (General Agreement on Trade and Tariffs) e a Organização das Nações Unidas (ONU) (Ribeiro, 1991). No livro *The stages of economic growth: a non-communist manifesto* (1960), o economista Walt W. Rostov defendia que o caminho para o desenvolvimento seguiria cinco estágios principais, até alcançar o estágio final – do consumo em massa, que representava a situação dos EUA e de muitos países da Europa Ocidental. Seguindo essa abordagem linear, políticos e governantes usaram programas de ajuda para promover grandes projetos de infraestrutura e industrialização, políticas que frequentemente falharam ou exacerbaram problemas existentes porque ignoraram contextos particulares no aspecto social e cultural.

Presentes tanto na arena política quanto na acadêmica, variadas concepções de desenvolvimento se sucederam nos últimos 60 anos, expressando vozes associadas a projetos ideológicos em diferentes escalas espaciais, em particular a local e a nacional<sup>6</sup>. O próprio desenvolvimento gerou novas questões para as ciências humanas pela permanência de fortes desigualdades entre nações e entre regiões de um mesmo país, contrastando espaços de riqueza com densos espaços empobrecidos.

---

6 K. D. Willis (2009) sintetiza os principais caminhos pelos quais a Geografia e disciplinas correlatas pensaram o desenvolvimento, mostrando como o poder está implicado tanto nas definições adotadas quanto nas formas como tais definições foram sendo mobilizadas nas arenas políticas.

## Desafios e perspectivas

Estamos aqui reunidos para atualizar as lentes teórico-metodológicas que construímos com base nas experiências que temos do mundo. Em nossa revisão bibliográfica, identificamos uma tendência a repensar as doutrinas sociais e políticas que tiveram suas origens nos séculos XVIII e XIX, que muito influenciaram uma concepção de espaço ausente de diversidade. Observamos que uma longa tradição de teorias de desenvolvimento (incluindo as de desenvolvimento regional) se baseou numa visão na qual diferenças espaciais de desenvolvimento são expressas sob o “signo de sequência temporal”, e diferenças potenciais de trajetórias nacionais e regionais são negadas porque se trata de “narrativa com uma trajetória única” (Massey, 2008, p. 126). Baseou-se, assim, numa visão homogênea do mundo que não reconhece que “as iniciativas de desenvolvimento estão ancoradas e atravessadas por situações em que desigualdades de poder abundam” (Ribeiro, 2008, p. 110).

O poder nos conduz de volta ao território. Emerge o que Milton Santos nomeou de família de conceitos: território, territorialidade, territorialização, poder, controle, apropriação, violência e conflito, os quais não estão insulados, mas articulados entre si, como um conjunto de lentes teórico-metodológicas que construímos para nos aproximarmos do real.

Se há mais de 30 anos o geógrafo Robert Sack definia territorialidade como o conjunto de estratégias de indivíduos ou grupos para afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações, delimitando e assegurando controle sobre uma área geográfica (Sack, 1986,), podemos hoje ressignificar esse conceito e pensar a *territorialidade* não somente no sentido das estratégias, mas também das táticas que indivíduos e grupos desenvolvem para mobilizar determinada fração do espaço geográfico organizado em território, produto histórico de processos sociais, culturais e políticos. A distinção entre estratégia e tática, tal como concebida por Michel de Certeau (1994), auxilia na compreensão das múltiplas ter-

itorialidades humanas, porque chama a atenção para as diferentes relações de forças presentes no processo de construção territorial. Assim, a estratégia corresponde à manipulação “das relações de forças que se torna possível a partir do momento em que um sujeito de querer e poder (uma empresa, um exército, uma cidade, uma instituição científica) pode ser isolado” (p. 99). A tática constitui “a ação calculada que é determinada pela ausência de um próprio [...] A tática é movimento dentro do campo de visão do inimigo como dizia Von Bullow e no espaço por ele controlado. A tática é a arte do fraco” (p. 100). Emergem igualmente as territorialidades em rede e o desafio de compreender as superposições de uma miríade de territórios<sup>7</sup> com formas e limites variados, mas ao mesmo tempo abertos, e, como as redes, capazes “[...] de crescer através de seus nós, por todos os lados e em todas as direções”, como bem lembra Virgínia Kastrup (2004, p. 80).

O presente definitivamente não parece ser mais o tempo de anunciar ou prometer a mudança social e territorial na melhor tradição sansimonista, que esvazia o debate político e a perspectiva de um futuro verdadeiramente aberto. Se o espaço é constituído através de interações, se ele está sempre num processo de devir, existirão sempre, em algum momento de tempo, sobreposições de territórios e conexões ainda por serem realizadas (Massey, 2008). No campo interdisciplinar do desenvolvimento regional, territórios e redes expressam múltiplas vozes e articulações de atores políticos heterogêneos.

## Referências

BRUNET, R.; FERRAS, R.; THÉRY, H. *Les mots de la Géographie: dictionnaire critique*. Montpellier: Réclus-La Documentation Française, 1992. 518 p.

CASTRO, I. E. de. *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304 p.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: 1. Artes de Fazer*. Petrópolis: Vozes, 1994. 351 p.

---

7 Por exemplo: na Antropologia pesquisas avançam na compreensão da territorialidade praticada por grupos indígenas (GALLOIS, 2004).

- CHÂTELET, F. Uma História da Razão: entrevistas com Émile Noël. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994, 159 p.
- DIAS, L. C. Redes: emergência e organização. In: CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995. p. 141-162.
- DIAS, L. C. Os sentidos da rede. In: DIAS, L. C. e SILVEIRA, R. L. L. da (orgs.). *Redes, Sociedades e Territórios*. Santa Cruz do Sul, Edunisc, 2005. p. 11-28.
- DIAS, L. C.; SANTOS, G. A. dos. Região, território e meio ambiente: uma história de definições e redefinições de escalas espaciais (1987-2001). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 5, n. 2, 2003, p. 45-56.
- GALLOIS, D. Terras ocupadas? Territórios? Territorialidades? In: FANY, R. (org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafios das sobreposições territoriais*, 2004. p. 37-41.
- GOTTMANN, J. *The significance of territory*. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973. 169 p.
- GOTTMANN, J. A evolução do conceito de território. *Boletim Campineiro de Geografia*, v. 2, n. 3, 2012, p. 523-545.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2006. 395 p.
- HEROD, A. The local and the global. In: CLIFFORD, N. J. et al. (eds.). *Key concepts in Geography*. London: Sage Publications, 2009. p. 217-235.
- KASTRUP, V. A rede: uma figura empírica da ontologia do presente. In: PARENTE, A. (org.). *Tramas da rede*. Porto Alegre, Editora Sulina, 2004. p. 80-90.
- LATOUR, B. *Jamais fomos modernos*. São Paulo, Editora 34, 1994. 149 p.
- MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da especialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 312 p.
- MUSSO, P. Genèse et critique de la notion de réseau. In: PARROCHIA, D. (Org.). *Penser les réseaux*. Seyssel: Champ Vallon, 2001. p.7-23.
- MUSSO, P. *Critique des réseaux*. Paris: PUF. 2003.
- MUSSO, P. *Le vocabulaire de Saint-Simon*. Paris: Ellipses. 2005.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993. 269 p.
- RIBEIRO, G. L. Ambientalismo e Desenvolvimento Sustentado. Nova ideologia/utopia do desenvolvimento. *Revista de Antropologia*. São Paulo, USP, n. 34, 1991, pp. 59-101.

RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. *Novos Estudos CEBRAP/* São Paulo, 80. 2008, p. 109-125.

SACK, R. D. *Human territoriality: its theory and history*. Cambridge, Cambridge University Press, 1986. 256 p.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Hucitec, 1999. 308 p.

SOUZA, M. L. de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E., GOMES, P. C. C. e CORRÊA, R. L. (orgs.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1995. p. 77-116.

SOUZA, M. L. de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2013. 319 p.

WILLIS, K. D. Development: critical approaches in human geography. In: CLIFFORD, N. J. et al. (eds.). *Key concepts in Geography*, London: Sage Publications, 2009. p. 365-377.

# Desenvolvimento territorial sustentável, reciprocidade e organização social

## Referências e casos no Brasil<sup>1</sup>

*Eric Sabourin*

### Introdução

O texto propõe um diálogo entre a teoria da reciprocidade e o enfoque do desenvolvimento territorial sustentável, examinando o papel das relações não mercantis inerentes aos territórios.

A história recente no Brasil e os trabalhos de diversos autores nos oferecem exemplos de construção social de territórios ou de revitalização de territórios por meio da economia solidária (França Filho, 2006; Gaiger, 2003, 2005; Girard, 2007). Este ensaio tenta aprofundar o diálogo entre economia social e solidária e desenvolvimento dos territórios, mostrando o diferencial de análise e de explicação que permite o uso da teoria da reciprocidade. Confronta os enfoques da teoria da reciprocidade com a teoria da economia solidária e com aquela da governança dos recursos comuns de Elinor Ostrom.

O que é a reciprocidade? A noção de reciprocidade nas Ciências Sociais foi mobilizada nos anos 1990 por três quadros teóricos que se cruzaram mais recentemente nos 2000: a sociologia econômica aplicada à economia solidária (Laville, 2000; Cattani, 2003), a governança dos recursos em propriedade comum (Ostrom, 1990, 1998, 2003, 2005) e a renovação da teoria da reciprocidade na antropologia (Scubla, 1985; Temple e Chabal, 1995). O mérito comum a esses três enfoques é oferecer uma leitura teórica das relações sociais, e sobre-

---

1 Uma versão anterior foi publicada na revista *Guaju* V1, (1) 2015, com o título "Gestão territorial e economia social e solidária: uma análise pela reciprocidade".

tudo econômicas, que propõe, através do princípio de reciprocidade, uma alternativa à naturalização da lógica de concorrência entre interesses privados, levando à generalização da troca mercantil como modo de regulação da sociedade.

Em etnologia e antropologia, a reciprocidade designou por muito tempo as prestações mútuas de alimentos, de bens e de serviços entre pessoas e entre grupos (Thurnwald, 1932; Malinowski, 1933; Mauss, 1924/1989), em particular nas sociedades indígenas e camponesas. Lévi-Strauss (1967) pôde, assim, propor um princípio de reciprocidade governando o conjunto das relações e estruturas de parentesco. Do ponto de vista antropológico, o princípio de reciprocidade corresponde, portanto, a um ato reflexivo entre sujeitos, a uma relação intersubjetiva e não somente a uma simples permuta de bens ou de objetos. Foi procurando teorizar sobre a dádiva e a troca que Mauss redescobre o princípio de reciprocidade proposto por Thurnwald (1921/1932) <sup>2</sup> e Malinowski (1922). Paradoxalmente, procurando colocar a dádiva na origem da troca no *Ensaio sobre a Dádiva*, Mauss (1924/1989) mostra que a dádiva é oposta à troca mercantil. Mas ele demonstra igualmente, através da formulação da tríplice obrigação *dar, receber e retribuir*, que é a reciprocidade que está no início dos ciclos de dádiva (Mauss, 1989, p. 185).

Mauss (1931/1968) se deu conta da origem natural das estruturas de reciprocidade nas condições do parentesco original, em particular em termos de exogamia e de filiação. Então, estabeleceu a existência de formas de reciprocidade direta (as relações de reciprocidade binárias, em particular o cara a cara) e indiretas: as relações de reciprocidade ternárias que envolvem mais de dois sujeitos (Mauss, 1989, p. 128-131).

Lévi-Strauss (1989: IX-LII) criticará Mauss por não ter percebido que é a troca e não um sistema qualquer de crenças indígenas (o espírito da dádiva ou o *mana*) que constitui a estrutura subjacente às três obrigações de “dar, receber e retribuir”. Ele critica, na verdade,

---

2 Publicação original em alemão em 1921 (*Die Gemeinde der Banaro*. Stuttgart: F. Enke, 274. p. 1921).

Mauss por não ter postulado a troca no centro da função simbólica. No entanto, associando aliança e parentesco à tripla obrigação – dar, receber e retribuir–, Mauss traçou um programa que Lévi-Strauss (1967) retoma nas *Estruturas elementares do parentesco*, ordenando as relações de parentesco ao princípio da reciprocidade. Lévi-Strauss reconhece, portanto, a reciprocidade como estrutura elementar, pelo menos do parentesco, mas para submetê-la a uma estrutura generalizada da troca, inclusive sob suas formas simbólicas.

No mesmo espírito, Alvin Gouldner em *The norm of reciprocity* (1960) analisa a reciprocidade como norma moral. Trata-se, para ele, de uma norma moral generalizada e universal essencial à manutenção de estruturas sociais e de sistemas sociais estáveis. Identificou formas de reciprocidade assimétricas – que ele qualificou como heteromorfas – assim como a variação das formas de reciprocidade segundo os estatutos dos indivíduos. Mas ele não chegou a examinar quais são as estruturas de base constituídas pelas práticas de reciprocidade (em termos de aliança, de parentesco ou de prestações econômicas), suas condições e seus efeitos, tarefa que ele evocou como o dever do sociólogo (Gouldner, 1960, p.163).

A primeira parte do texto percorre a mobilização da reciprocidade nos três enfoques. A segunda parte ilustra a sua aplicação ao lugar da reciprocidade no manejo de recursos e territórios comuns. A terceira examina um aporte complementar da teoria da reciprocidade ao enfoque da economia solidária herdado de Karl Polanyi.

## **Três enfoques mobilizando a reciprocidade**

### **a) A reciprocidade na governança dos bens comuns**

Em 1990, no livro *Governing the Commons* (1990), Ostrom mostra, com a análise de casos empíricos de manejo de recursos naturais em propriedade comum, que o funcionamento da ação coletiva não segue as hipóteses habituais na economia clássica. Os atores, em situação real, fazem opções melhores em termos de ganhos cole-

tivos que aqueles ligados às predições das teorias da escolha racional (Ostrom, 1998). Essa situação explica-se, em parte, pela importância do *face to face* ou do interconhecimento entre os atores que leva a um engajamento mútuo. Por outra parte, depende da capacidade de inovação dos atores que lhes permite, fazendo evoluir as regras, aprender juntos, reduzir as assimetrias e aumentar os ganhos coletivos (Ostrom, 1990).

Para Ostrom (1998, p. 10), não há cooperação sem reciprocidade, ou seja, sem retorno ou sem compartilhamento por parte dos usuários. Os indivíduos se esforçam em identificar os outros atores envolvidos e os consideram como possíveis cooperadores. Cooperam, *a priori*, com aqueles que manifestam tal intenção e recusa-se a cooperar se não houver reciprocidade. Ostrom considera a reciprocidade como uma norma social universal no sentido de Gouldner (1960) e a define como a capacidade e a vontade de cooperar.

Para ela, é a confiança mútua que explica a reciprocidade (Ostrom, 2003, p.8). A confiança é definida como um nível específico de probabilidade atribuído por um agente a outro, para a realização de uma ação determinada. Explica a permanência da reciprocidade pela existência da confiança ou pelo temor no cumprimento da sanção (Ostrom, 2005). A reputação constitui uma dessas informações, motivando a confiança no outro e, para tanto, a reciprocidade na cooperação (Ostrom, 1998, p. 12). Mas esses valores éticos (confiança, reputação, respeito...) permanecem submetidos aos interesses dos usuários.

A densidade das redes de agentes cooperadores (*strong reciprocators*) e a probabilidade deles interagirem são dadas como uma condição da expressão da norma de reciprocidade. Ostrom propõe adaptar as políticas em função da proporção de indivíduos “reciprocitários” e egoístas. Se os “reciprocitários” são minoritários numa sociedade, seu impacto depende da densidade das suas interações (Ostrom, 2005).

Para resumir, Ostrom reúne numerosas evidências de dispositivos de cooperação e de reciprocidade que contradizem as teorias

econômicas da ação racional. Os indivíduos obtêm resultados *melhores que racionais* construindo as condições para que a reciprocidade, confiança e reputação contribuam para superar ou reduzir as tentações de interesses egoístas.

A formalização ou a institucionalização das organizações de usuários ou das coletividades territoriais pode assim se tornar necessária para legitimar, num contexto novo, práticas indígenas ou camponesas de reciprocidade ou normas sociais ancestrais, como a ajuda mútua ou o manejo compartilhado de recursos comuns. Segundo Ostrom, é o papel dos tomadores de decisão política de cuidar do reconhecimento dessas práticas, das suas regras e dos seus parceiros.

#### b) A reciprocidade na economia solidária

A economia solidária pode ser definida como uma economia social não fundada unicamente pela concorrência para o lucro individual. A economia solidária é definida pelo governo brasileiro (SENAES, 2005) como “o conjunto das atividades econômicas de – produção, distribuição, consumo, crédito e poupança – organizadas pelos trabalhadores de maneira solidária, em forma coletiva ou autogestão”.

Qualquer que seja a sua definição, os enfoques da economia solidária mobilizam a reciprocidade e, geralmente, em referência aos escritos de Karl Polanyi (1944, 1957, 1975).

#### *A contribuição de Karl Polanyi para a reciprocidade no campo da economia*

Karl Polanyi identificou a reciprocidade e a redistribuição como categorias econômicas específicas e diferentes da troca. Ele propôs uma tipologia dos sistemas econômicos considerando diferentes modos de institucionalização do processo econômico na sociedade.

Ele identificou três formas de integração social: a reciprocidade é definida como os *movimentos entre pontos de correlação de grupos*

*sociais simétricos*; a redistribuição correspondendo “aos movimentos de apropriação em direção de um centro e, em seguida, deste em direção ao exterior”; e a troca, assimilada “aos movimentos de vai-e-vem tais como a passagem de ‘uma mão para outra’ dos objetos em um sistema mercantil” (Polanyi, 1975, p. 245).

Cada um desses diferentes modelos de integração social supõe suportes institucionais específicos e eles podem se encostar um no outro de maneira articulada: a reciprocidade supõe uma estrutura de grupos de parentesco “simetricamente ordenados”. A redistribuição se apoia na existência de um centro de poder dentro do grupo. A troca, como modo de integração social, apoia-se na existência de um sistema de mercado concorrencial, criador de preço. Polanyi agregou em 1975 a categoria da economia doméstica (*livelihood*, a subsistência ou o fato de produzir para viver) expressão de base e de realização de uma economia substantiva que seria regulada pelo compartilhamento e a redistribuição (Polanyi, 1997).<sup>3</sup>

Para Polanyi, essas três formas de integração social não são nem lineares nem exclusivas e não correspondem a estágios de desenvolvimento: “Nenhuma sucessão no tempo é subentendida” (*idem*, p. 249). Elas coexistem em quase todos os sistemas econômicos, embora uma dentre elas possa ser predominante em uma determinada sociedade, como a troca mercantil desde o século XIX no mundo ocidental. Polanyi explica:

Como forma de integração, a reciprocidade ganha muito em eficiência pelo fato de que ela pode utilizar a redistribuição, assim como a troca, como métodos subordinados. Pode-se chegar à reciprocidade compartilhando o peso do trabalho segundo regras precisas e redistribuição, por exemplo, no caso dos turnos; nas economias não mercantis, essas duas formas de integração – reciprocidade e redistribuição – praticam-se geralmente juntas (Polanyi, 1975, p. 247; tradução nossa).

---

<sup>3</sup> *In the same manner in which either reciprocity, redistribution, or house holding may occur in a society without being prevalent in it, the principle of barter also may take a subordinate place in a society in which other principles are in the ascendant* (POLANYI, 1944, p.59.).

## *Economia solidária e reciprocidade no século XXI*

Castel (2003) identifica dois enfoques da análise teórica da economia solidária. De um lado, o enfoque mais sociológico reconhece a pluralidade das formas da economia. Eme e Laville (1996) identificam a economia de troca do mercado capitalista (ou economia mercantil), a economia pública ligada à redistribuição de recursos pelo Estado e a economia não mercantil assimilada ao princípio de reciprocidade. Por outra parte, a perspectiva mais econômica diferencia os projetos e valores dos sujeitos para empreender atividades econômicas. Existiriam três motivos: *o enriquecimento pessoal* via a maximização do lucro, motivo principal das atividades capitalistas; *o compartilhamento* via redistribuição praticada pelo Estado (serviços públicos) ou pelas atividades de proteção dos bens e das pessoas (seguro das sociedades mutualistas e cooperativas); a *solidariedade realizada pela reciprocidade, motivo que funda as atividades cooperativas e associativas*.

Assim, diversas análises da economia solidária (Laville, Servet, Cattani), conduzidas a partir de enfoques diferentes, mobilizam três elementos essenciais da obra de Polanyi: a) a concepção substantiva da economia em oposição a sua definição formalista<sup>4</sup>; b) a existência de uma pluralidade de formas econômicas; c) a inserção das transações econômicas (solidárias) no social e no político (o espaço público segundo Laville). As diversas teorias da economia solidária colocam bem a questão de uma tensão entre o sistema de troca mercantil, o princípio de reciprocidade e o sistema de redistribuição.

### c) A teoria da reciprocidade de Temple e Chabal

O primeiro elemento próprio à teoria da reciprocidade envolve a definição do conceito do ponto de vista socioantropológico. *O princípio de reciprocidade não se limita a uma relação de dádiva/con-*

---

4 *Processus institutionnalisés d'interaction entre l'homme et la nature qui permet un approvisionnement régulier en ressources matérielles pour la satisfaction de ses besoins* (POLANYI, 1957).

*tradádiva entre pares ou grupos sociais simétricos*. O reducionismo dessa definição que por muito tempo prevaleceu e ainda prevalece às vezes na antropologia conduz, de fato, a uma confusão entre troca simétrica e reciprocidade. Esse impasse persiste enquanto a reciprocidade for interpretada com a lógica binária que convém à troca. A troca, explica Chabal (1998), pode se reduzir, no limite, a uma permuta de objetos. Temple e Chabal (1995) propõem recorrer à lógica ternária de Lupasco (1951), a qual faz aparecer um Terceiro incluído na relação de reciprocidade. Permite, assim, interpretá-lo ao mesmo tempo como o “resultado e o ser” dessa relação e dar conta dela como da estrutura originária da intersubjetividade, irreduzível à troca de bens ou de serviços que libera do elo social ou da dívida.

Do ponto de vista econômico, a reciprocidade constitui, portanto, não somente uma categoria econômica diferente da troca mercantil como havia identificado Polanyi (1944, 1957), mas um princípio econômico oposto ao da troca ou mesmo antagônico da troca.

O segundo elemento da teoria, e que participa do seu caráter universal, é que *a reciprocidade pode recobrir várias formas*. De forma geral, a antropologia e a etnologia consagraram sob essa terminologia apenas a reciprocidade das dádivas: oferendas, partilhas, prestações totais, *potlatch* que constituem o que Temple e Chabal (1995) designam pela *forma positiva* da reciprocidade. Mas existe, igualmente, uma forma de *reciprocidade negativa*, a dos ciclos de vingança. Diferentemente da troca, cujo desenvolvimento ou extensão é associado à lógica da concorrência e do acúmulo pelo lucro, a lógica da vingança está ligada a uma dialética da honra, como a da dádiva está ligada a uma dialética do prestígio. Contudo, a sede de prestígio (fonte de autoridade e, portanto, de poder, nas sociedades de reciprocidade) motiva o crescimento da dádiva “mais eu dou, mais eu sou”. Entre as expressões extremas das formas negativas e positivas da reciprocidade, as sociedades estabeleceram, então, diversas formas intermediárias. Trata-se, em particular, de controlar o crescimento da dádiva: a ostentação, o *potlatch* ou a dádiva agonística que destruam e submetam o outro mediante o prestígio.

Em terceiro lugar, *as relações de reciprocidade podem ser analisadas em termos de estruturas*, no sentido antropológico do termo. Assim, elas podem ser declinadas segundo algumas estruturas elementares (Temple, 1998). As relações de reciprocidade estruturadas sob uma forma simétrica são aquelas que geram valores afetivos e éticos como o havia identificado Aristóteles no livro *Ética a Nicômaco* (1994). A relação de reciprocidade em uma estrutura bilateral simétrica gera um sentimento de amizade; a estrutura de divisão simétrica dos bens dentro de um grupo gera a justiça. Assim, outros tipos de relação organizados em outras estruturas podem produzir outros valores específicos. Esse elemento constitui, sem dúvida, a parte mais complexa da teoria da reciprocidade proposta por Temple e Chabal (1995). É o aspecto mais difícil de validar, visto que ele envolve não somente a produção de valores materiais ou instrumentais, mas também a produção de sentimentos e de valores humanos. É também o elemento mais original e interessante da teoria, aquele que oferece a possibilidade de análises e de propostas alternativas em matéria de economia.

O quarto elemento da teoria remete aos *diferentes níveis do princípio de reciprocidade e aos modos que lhe são específicos*. Existem três planos ou níveis de reciprocidade: o real, o simbólico (a linguagem) e o imaginário (as representações).

Assim, existem várias *estruturas elementares* nas quais as relações de reciprocidade recorrentes geram sentimentos diferentes e, portanto, valores diferentes. Existem, igualmente, várias *formas* de reciprocidade que lhe conferem imaginários diferentes. O sentimento do ser originário pode ser capturado no imaginário do prestígio ou no da vingança, dando lugar a formas de reciprocidade positivas, negativas e simétricas. Estruturas, níveis, formas se articulam para formar sistemas de reciprocidade.

## **Aplicação às dinâmicas de manejo de recursos e de territórios comuns**

Como considerar as estruturas elementares de reciprocidade? São construções teóricas, recursos classificatórios para permitir a

análise. Segundo Lévi-Strauss (1949), a noção de estrutura designa as diversas maneiras pelas quais o espírito humano constrói valores e sistemas de valores. Nos dispositivos coletivos assegurando o acesso, a produção ou o manejo de recursos comuns, fica impossível dissociar a satisfação das necessidades econômicas da importância (quando não da prioridade) dada ao laço social ou à relação humana de solidariedade. Quando tais formas de relações são recorrentes e reguladas socialmente, elas se institucionalizam, dando lugar a figuras que podemos analisar como estruturas de reciprocidade (Temple, 1998).

As relações mobilizadas nessas estruturas de reciprocidade geram valores materiais e valores instrumentais imateriais, mas produzem também sentimentos, dando lugar a valores afetivos (amizade, proximidade etc.) e a valores éticos como a confiança ou a responsabilidade.

A distinção de estruturas elementares de reciprocidade, gerando sentimentos de si ou sentimentos compartilhados, dando lugar à produção de valores éticos, constitui o principal aporte inovador e diferenciado da teoria da reciprocidade. Formulado assim seria apenas um postulado normativo. A validação científica dessa proposta teórica passa por estudos. Vou ilustrar aqui a minha proposta, não tanto na base das minhas pesquisas, mas, principalmente, a partir daquelas de autores brasileiros trabalhando no Brasil ou na América Latina.

### 1) A produção de valores nas estruturas de reciprocidade

De acordo com Temple (1998), pode-se classificar as estruturas elementares em dois grupos: reciprocidade binária e reciprocidade ternária, e o grupo da reciprocidade binária em dois outros: o *face to face* (cara a cara) e o compartilhamento.

A organização local da produção e a reprodução econômica e social das comunidades e dos territórios rurais do Brasil oferecem exemplos bem atuais das relações de reciprocidade.

A relação de *cara a cara* é típica da ajuda mútua, do mutirão entre duas famílias de agricultores (Caldeira, 1957).

Oliveira e Duque (2004) e Duque *et al.*, (2004) identificam essa relação entre famílias do semiárido paraibano que praticam o mutirão para a construção de cisternas e no marco de fundos rotativos.

[...] podemos concluir que os laços sociais de reciprocidade e confiança, que constituem a base do processo de sociabilidade camponesa podem ser tanto horizontais – e, nesse caso, reforçam a solidariedade com potencial de organização e conquista da autonomia – quanto verticais – dando origem, ou reforçando, uma cultura da subalternidade que impede a autonomia, favorecendo o clientelismo (Duque *et al.*, 2004, p. 125).

Aveline (2015) identifica a produção de amizade mediante a ajuda mútua entre duas famílias de Mambai-GO para a comercialização dos seus produtos (carona solidária, comercialização cooperada, venda porta a porta). Ele observa que “dois agricultores se juntaram para produzir e comercializar: Valdecir, que possui ‘contratos sem assinar’ (venda direta fundada na relação de confiança), e a prática da ajuda mútua no Assentamento São José para transportar e vender”.

Esse sentimento de amizade pode se prolongar por alianças mais duráveis como o compadrio ou o casamento de filhos (Mayer, 2002).

A estrutura de compartilhamento está sendo verificada em vários casos de gestão de bens em propriedade comum: recursos naturais (terra, pastagens, água, reserva florestal extrativa) ou equipamentos coletivos (casa de farinha, sistema ou rede de irrigação), assentamentos de reforma agrária (Lazzaretti, 2006) ou perímetros irrigados (Marinozzi, 2000).

A tese recente de Pugen (2015) no Rio Grande do Sul evidencia a produção de sentimentos e de valores éticos a partir do manejo compartilhado de um território de turismo rural

A alegria com que doavam isto em cada visita era visível e pode-se interpretá-la como um momento de criação de um vínculo, pois os

agricultores se sentiam orgulhosos e valorizados por participarem também de um estudo acadêmico. Inicialmente, o que poderia ser uma dádiva interessada (eles forneceriam informações a mim e eu poderia oferecer auxílio técnico a eles) se mostrou dádiva geradora de valor ético: respeito e amizade (Pugen, 2015, p. 82).

Vários exemplos de citações da tese indicam a produção de sentimentos e de valores: *Parece um membro da família; Não adianta simplesmente fazer por fazer, nós temos que deixar alguma coisa para os turistas; Na questão financeira ajuda, mas eu me sinto bem porque a gente tem mais uma autoestima, né? Se sente valorizado, as pessoas conversando, parece assim que a gente se sente respeitado pelos outros; Daí estas pessoas de fora vinham e começavam a adquirir os produtos, mas a gente nunca explora eles [os turistas]; Eu sempre pensei assim: em tirar o lucro que não me desse prejuízo, mas que eles pudessem levar e ficar bom pra eles também; Se fosse pelo dinheiro nós não estaríamos mais participando.*

As estruturas de reciprocidade ternária envolvem pelo menos três partes. A reciprocidade ternária pode ser unilateral. É o caso, por exemplo, da transmissão entre gerações: transmissão de saberes (educação, iniciação, aprendizagem).

Na Universidade Camponesa no Cariri-PB, as avaliações em termos de aquisição de competências e de aprendizagem social ou coletiva expressam de maneira clara a existência de uma produção associada de valores éticos e simbólicos (respeito, confiança, dignidade), mas também afetivos (amizade, solidariedade) junto com os valores materiais ou instrumentais (Coudel e Sabourin, 2005; Coudel *et al.*, 2009).

Essa geração de confiança foi promovida e construída porque a metodologia da estrutura de formação entre pares permitiu um tratamento aberto, de respeito e de humildade, de humano para humano, entre os formandos e formadores. Não se trata apenas de produzir ou de transmitir conhecimentos, mas de criar as condições coletivas e institucionais da aprendizagem, o que supõe começar por devolver ou dar dignidade e palavra aos camponeses em capacitação. Trata-se,

portanto, também, de dar conhecimentos, de compartilhar opiniões e tomadas de consciência mútuas e coletivas. Por fim, trata-se de compartilhar práticas: práticas pedagógicas, visitas de observação, viagens de estudo e, sobretudo, trabalhos manuais de artesanato e de artes.

Os formandos explicam o sucesso ou a eficiência das aprendizagens pela importância:

- do *respeito do outro* (formando ou formador), da *capacidade de escuta que tem gerado essa confiança no seio do grupo*;
- das *relações de intercâmbio mútuo* (recíproco) com outros profissionais ou atores sociotécnicos (agricultores, artesões, poetas, artistas);
- da *prática coletiva de trabalhos manuais nas aulas e oficinas de artes plásticas, incluindo a aprendizagem por todos os professores*, o que tem criado relações horizontais interpares entre formandos e entre formadores e formandos, além dos diferentes estados sociais ou profissionais.

Finalmente, os formandos destacaram a produção de várias configurações de produção de valores éticos: a) respeito, reconhecimento e amizade são produzidos pela situação de “cara a cara” ou *reciprocidade bilateral simétrica*; b) a confiança coletiva é produzida pela *estrutura de compartilhamento* no sentido de compartilhar algo no seio do grupo: participação compreendida, repartição e solidariedade; c) o sentimento de justiça na aprendizagem e na tomada de consciência é produzido pela equidistância entre a necessidade do saber (a sua aplicação, para si e para os outros) e a fonte do saber (personificada pelo formador), corresponde à *estrutura de reciprocidade ternária bilateral*.

Segundo o mesmo princípio, mas no caso de incubadoras de empreendimentos solidários no Distrito Federal, Rosana Kirsch (2007) mostra como para conseguir motivar os adultos, os pedagogos têm construído relações pedagógicas de reciprocidade simétrica, valorizando uma aprendizagem mútua e equilibrada entre formadores e formandos. Assim,

tanto do ponto de vista simbólico como real (os aspectos materiais e imateriais dos saberes compartilhados), uma pedagogia de reciprocidade educativa favorece a constituição de uma relação de reciprocidade mais simétrica entre a incubadora e o empreendimento solidário, gerando serviços materiais, conhecimentos, mas também valores afetivos (como amizade, respeito, autoestima) e éticos: dignidade, responsabilidade, confiança (Kirsch, 2007; Kirsch e Sabourin, 2007).

Radmosky e Schneider (2007, p. 272) evocam também a importância dos próximos para compartilhar informações no caso do mercado das frutas no Rio Grande do Sul: *O que fazíamos anteriormente era buscar familiares, parentes, amigos, conhecidos [para trabalhar]. Hoje, o que a gente faz para conseguir informações. Nós buscamos familiares, parentes, amigos e conhecidos.*

No município de Unaí-MG, Lenne (2006) acompanhou a confrontação e a partilha de conhecimentos entre pesquisadores e agricultores no marco de dispositivos de inovação participativa em torno de sistemas de plantio direto de grãos nos assentamentos de reforma agrária. Ela analisa, de um lado, os conhecimentos produzidos ou compartilhados em termos de objeto, e de outro lado, os valores humanos éticos ou afetivos associados às dinâmicas sociais dos conhecimentos. De fato, os agricultores, em grande parte, mas também os pesquisadores, não conseguem separar a produção, a aquisição ou a transmissão de saberes ou de um saber-fazer, das relações humanas e sociais (inclusive as relações institucionais e de poder) dentro das quais acontecem os processos de diálogo ou de experimentação (Lenner, 2006).

São esses valores, geralmente não identificados e reconhecidos pelos usuários, que permitem manter as regras de compartilhamento ou de ajuda mútua entre os beneficiários. Além de produtos, tornam-se, assim, motores da reprodução das relações de reciprocidade, pois tais relações permitem, pelo menos, reproduzir as regras ou os ciclos desses dispositivos de ajuda mútua, de transmissão de patrimônio, mas como já vimos nos exemplos citados, de manejo compartilhado de diversos tipos de recursos.

## 2) As instituições na gestão compartilhada de recursos

Uma análise do papel e do lugar dos valores éticos na teoria da governança dos comuns (Ostrom, 1990) e na teoria da reciprocidade (Temple, 2003) permite entender a suas diferenças em torno da mobilização da reciprocidade.

Ostrom observa que na estrutura de compartilhamento, o fazer juntos, o fato de depender de um mesmo recurso ou território limitado cria um sentimento de pertencimento ao grupo e estabelece relações de confiança entre os indivíduos (Ostrom, 2003, p. 18). No entanto, para a teoria da reciprocidade, a confiança, a reputação (o prestígio) são valores éticos gerados pelas relações simétricas, em função de um projeto de sociedade (comunitário, humano etc.) fundado no interesse dos homens em viver juntos, antes que fazer produzir a natureza juntos. Para Ostrom, a relação com a natureza determina as relações dos homens entre eles. O fato que a terra alimente os homens implica que eles possam se apropriar de forma privada ou manejá-la coletivamente de acordo com a natureza dos recursos. Seriam, assim, os atributos dos “bens” que passariam a determinar o comportamento dos humanos. Na análise da teoria da reciprocidade é o contrário: são as relações entre os homens que podem permitir definir a propriedade como responsabilidade social, associando o bem (o recurso, o território) apropriado a uma função social. É o caso da função social da terra na Constituição brasileira como base da regra de repartição e de reforma agrária. Dito de outra maneira, o rio rega a terra e a terra produz alimentos. Mas a relação dos homens com a natureza é ordenada pela relação entre os homens: o rio rega as terras *de todos*, a terra produz alimentos *para todos*.

Até os anos 2000, Ostrom (1998) considerou que as normas que ela chama “atributos das comunidades de usuários” (a saber: a confiança, a reputação, a reciprocidade, o sentimento de pertencimento e a percepção comum do recurso) eram historicamente e socialmente construídas, o que condiz com a teoria da reciprocidade. Mas Ostrom não identificou a origem dessas normas e, em particular, das

relações de reciprocidade que ela evidencia e valida experimentalmente pela teoria dos jogos. Portanto, foi buscar uma explicação do lado da sociobiologia (Ostrom, 2003, p. 9), inclusive por meio da hipótese arriscada de um altruísmo biológico (Kurzban, 2005).

Resumindo, Ostrom considera a reciprocidade como uma norma moral internalizada e um princípio de troca social, caracterizada pela vontade de cooperar. Ela identifica e descreve certas relações de reciprocidade estruturadas e recorrentes. Dá uma importância especial à reciprocidade até o ponto de fazer depender as políticas públicas da proporção de atores “reciprocitários” (Ostrom, 2003, p. 18). Mas fica prisioneira dos limites do quadro econômico utilitarista no qual analisa a gestão comunitária e a sua regulação por uma minoria e indivíduos altruístas e “reciprocitários”. Ostrom não questiona o uso da produção gerada pela gestão e propriedade comum, quer dizer, a sua integração ao mercado da troca capitalista.

Para explicar a reciprocidade, ela invoca a primazia da confiança, quando para a teoria da reciprocidade são as relações de reciprocidade simétrica nas estruturas de compartilhamento (de recursos comuns) que produzem a confiança entre os membros do grupo. De fato, é também o que mostram as repetições modelizadas dos jogos que mobilizam comportamentos de confiança e de reciprocidade, a partir do momento que se introduz uma variável de conhecimento do comportamento do outro forjado na experiência. Tanto Ostrom como a teoria da reciprocidade reconhecem que o manejo de recursos comuns funciona melhor em grupos de tamanho humano ou em sociedades de proximidade fundadas na construção e no respeito de regras comuns. De fato, as relações de reciprocidade funcionam bem melhor se cada um sabe que os seus interlocutores se situam também num quadro de reciprocidade.

Por suposto, o reconhecimento institucional ou público dos dispositivos de manejo compartilhado de recursos comuns fundados em relações de reciprocidade pode garantir ou facilitar a perenidade dessas estruturas. Mas o mais importante é garantir também o entendimento dos mecanismos de reprodução dos valores humanos que

contribuem para gerar a confiança, a reputação, o respeito mútuo, a responsabilidade e a justiça (Sabourin, 2010).

## **Economia solidária: hibridação, contradição e sistemas mistos**

### 1) As articulações entre troca, reciprocidade e redistribuição

Eme e Laville (1996), Laville (2000, 2003), Cattani (2003) e França Filho (2006) propõem fundar a economia solidária no princípio de hibridação entre as três formas da economia plural herdadas de Polanyi: reciprocidade, redistribuição e troca. No entanto, a dificuldade dessa proposta vem da questão da articulação entre essas três formas econômicas. Para Castel (2003), esse enfoque é problemático, pois uma empresa capitalista pode também se beneficiar da hibridação dos recursos: vende a sua produção no mercado capitalista (troca mercantil) e pode obter subsídios públicos ou exoneração fiscal (redistribuição pública) e está inserida em redes empresariais ou interpessoais reguladas pela reciprocidade. Pode também mobilizar a reciprocidade ao título da responsabilidade social ou efetuar dádivas para fundações caritativas para conseguir exoneração de impostos, sem ter nada de solidário.

Segundo Temple (2003), Castel (2003) e Gardin (2006, p. 41), dois desses princípios econômicos são antagônicos: a maximização do lucro por meio da troca e a reciprocidade. O lucro monopolizado pelo patrão proíbe seu uso solidário. O princípio de redistribuição pode ser compatível tanto com o princípio de troca ou com o princípio de reciprocidade.

Para superar esse limite do uso da “hibridação”, proponho a noção de “sistema misto”, que pode se aplicar às situações nas quais coabitam relações de reciprocidade e de troca, o que corresponde à maioria das nossas sociedades contemporâneas. Essa coabitação pode se dar de maneira paralela, separada ou mediante uma tensão por conta do antagonismo entre sistema de troca e sistema de reciprocidade. Pode também acontecer de maneira complementar quan-

do existe uma interface de sistema permitindo articular práticas de reciprocidade e práticas de troca mercantil.

Os sistemas mistos podem, assim, ser declinados em função das modalidades de articulação entre as lógicas de troca e de reciprocidade:

- a) a *justaposição de mundos paralelos*: as práticas de troca e de reciprocidade coexistem sem se misturar, podendo até ignorar-se.
- b) a *complementariedade reversível*: as práticas de troca e de reciprocidade sendo reconhecidas como de natureza diferente; os atores as articulam de maneira complementar na base de uma interface; corresponde à situação da hibridação proposta pela teoria da economia solidária.
- c) a *contradição* entre lógicas de reciprocidade e lógicas de troca com dois tipos de consequência: paralisia mútua dos dois sistemas ou dominação de um pelo outro.<sup>5</sup>

Observei, sobretudo, contradições levando a uma justaposição ou uma oposição das esferas da troca e da reciprocidade. Essa contradição é inerente à proposta da economia solidária. Trata-se, portanto, de reduzir o antagonismo entre um funcionamento regulado pela reciprocidade e o compartilhamento no seio do empreendimento solidário e, fora dele, por um mercado de troca fundado na concorrência pelo lucro. Para que exista a complementariedade entre os dois sistemas (e a sua “articulação” mais que sua “hibridação”) necessita-se uma interface de sistema para resolver a contradição.

A noção de sistemas mistos é operacional para dar conta de uma pluralidade de lógicas econômicas. A noção de hibridação (Laville, 2000), sem ser errada, é parcial. Ela considera apenas a hipótese da complementariedade entre os dois sistemas, como se esta fosse natural.

Mas os fatos mostram também situações de desenvolvimento paralelo ou de justaposição no caso dos mercados andinos (Yampara

---

5 Não se trata de entrar em juízo de valor, mas de explicitar as diferenças de natureza entre os dois sistemas e as configurações intermediárias que podem existir entre a polaridade da troca e aquela da reciprocidade. São representações teóricas e ferramentas de análise: não vamos perguntar diretamente a um agricultor ou a um comerciante “de que estrutura elementar de reciprocidade eles participam”?

*et al.*, 2007) ou Kanak (Sabourin e Tyuienon, 2007), e de antagonismos levando a várias formas de bloqueio. Concretamente, a maioria das dificuldades dos empreendimentos solidários, das comunidades rurais e das suas organizações se situa na interface entre a esfera da troca e aquela da reciprocidade. Para Servet (2007, p. 264, tradução nossa)

mercado de troca e reciprocidade são, deste ponto de vista, antinômicos. A preocupação com o outro da reciprocidade se opõe ao interesse para si do princípio da troca mercantil. Devemos notar que Polanyi parece guardar da reciprocidade apenas suas dimensões positivas. Seria errado de confundir reciprocidade e simples afeto supostamente generoso, uma dádiva que seria gratuita e não interessada.

## 2) Sistemas mistos nos mercados e nas redes

Em matéria de comercialização dos produtos agrícolas, os agricultores e as suas organizações têm implementado vários tipos de interface permitindo uma coabitação, uma articulação entre práticas de reciprocidade e práticas de troca.

A primeira interface é aquela da venda direta que permite o encontro entre produtor e consumidor, na unidade de produção, ou em mercados de proximidade, mercado dos produtores ou de feiras. Existe uma relação de troca mercantil, mas o contato direto entre produtor e comprador permite uma relação de reciprocidade binária (*cara a cara*) que gera também valores afetivos: sentimento de amizade, de reconhecimento ou valores éticos de fidelidade e de respeito.

E também o caso dos circuitos curtos controlados socialmente por grupos de produtores ou por cooperativas de consumidores.<sup>6</sup>

O contato direto dá lugar a relações humanas: conversas e explicações sobre o trabalho, os produtos, os processos, receitas. Elas motivam, geralmente, sentimentos de amizade e valores de confiança e fidelidade entre produtores e consumidores.

---

6 Ou pelos dois juntos, como no caso na região de Porto Alegre-RS entre cooperativas do MST e cooperativas de consumidores (EID, 2006).

Quando a relação direta não é possível, existe a possibilidade de uma intermediação qualificada e interpessoal, a corretagem. O corretor permite uma relação de reciprocidade ternária por meio da informação sobre a qualidade do produto e do interconhecimento entre produtor e comprador. Essa relação produz *confiança*, *responsabilidade* e a *reputação* (do produtor e do corretor), que é fonte de prestígio.

Segundo Servet (2007, p. 263), de acordo com Polanyi (1957, p. 48-49) diferentemente da troca mercantil, “a reciprocidade supõe que os parceiros estejam numa relação de complementariedade ou de interdependência voluntária”. Para Servet (2007, p. 264),

é possível designar essas relações acontecendo no mercado de proximidade como laços de clientela. Nessa lógica, diferente da troca, observam-se em particular práticas de discriminação dos compradores com a vontade de fidelizar o cliente, perpetuando a relação. Não se trata aqui de firmar um contrato que uniformize os contratantes como equivalentes numa relação que se limitaria a essa única operação.

Exemplos desses processos nos são dados por Radomsky e Schneider (2007, p. 269) no caso dos produtores fruteiros de Veranópolis (RS), observando que os laços de amizade e os vínculos são centrais para o acesso à rede, e funcionam como suporte para os novos negócios.

As relações em rede e as formas de reciprocidade não são apenas importantes para entrar no mercado de trabalho via indicação. Estas relações constituem maneiras de instituir os empreendimentos. [...] Portanto, as relações de reciprocidade, que redundam em confiança, são importantes, pois um indivíduo sozinho talvez não se lançasse em novos empreendimentos – cujo risco é desperdiçar os esforços. A conclusão mais importante sobre este aspecto é que as relações de proximidade são fundamentais quando os capitais econômicos são escassos (idem, p. 268).

Este é o efeito multiplicador na economia local e, via condutas de reciprocidade, a rede conecta pessoas ao mercado de trabalho (que

na realidade é uma rede de laços sociais, inclusive de trabalho) e empresas a um sistema local (p. 273).

### 3) Os limites do enfoque de Polanyi para a economia solidária

De acordo com Polanyi (1944), o que distingue reciprocidade e redistribuição da troca mercantil depende precisamente dos valores sociais e dos códigos morais nos quais se inserem as transações. Por isso, fala de uma economia inserida (*embedded*) num sistema de valores que se impõe às leis da oferta e da demanda. Esses valores são mobilizados pela iniciativa de cada um no caso da reciprocidade ou dependem de um mesmo centro de referência para todos no caso da redistribuição (o rei, a Igreja, o Estado). Bastaria liberar as transações de suas obrigações morais ou sociais para que se tornem “trocas puras”. Polanyi analisa assim a emergência da livre troca (do liberalismo que ele denuncia) da reciprocidade, a partir da separação das funções sociais e econômicas anteriormente confundidas. Mesmo se Polanyi reconhece a existência de sistemas econômicos que não obedecem apenas ao princípio do enriquecimento individual, ele limita a perspectiva da sua descoberta, considerando os sistemas de reciprocidade e redistribuição como formas pré-capitalistas. Mas o principal limite da teoria de Polanyi é o fato de não explicar como são produzidos esses valores nos quais seriam inseridas as prestações econômicas.

De onde vêm esses valores evocados por cada um ou pelo rei? Se não se reconhece a sua matriz na reciprocidade, então devem ter uma origem exterior às relações de reciprocidade: os deuses e os espíritos da natureza para uns, a origem divina do rei para outros, ou ainda a ideia de Lévi-Strauss (1949) da cultura emergindo das formas mais organizadas e estruturadas da vida.

Segundo a teoria da reciprocidade de Temple (1997), esses valores humanos não são dados, devem ser constituídos. São precisamente gerados e reproduzidos pela institucionalização dos ciclos de reciprocidade e de redistribuição em estruturas, não apenas sociais,

mas, também, econômicas. Polanyi não chegou a reconhecer na reciprocidade e na redistribuição as estruturas matrizes dos valores simbólicos e éticos. Assim, ele tem, como Lévi-Strauss, uma dificuldade em distinguir a reciprocidade de uma troca mútua igualitária ou simétrica, porque separando a reciprocidade dos valores que ela produz, apenas permanece uma prestação que se torna difícil de diferenciar de uma troca recíproca.

Para Temple (1997) e Gardin (2006), as estruturas de reciprocidade geram valores materiais de uso, mas também valores humanos ou éticos: amizade entre próximos, confiança entre usuários de um mesmo recurso comum, responsabilidade entre gerações e perante os recursos naturais ou ainda justiça e equidade a partir das modalidades da redistribuição pública.

Pelo tanto, as capacidades e os projetos dos indivíduos, das suas organizações, comunidades e sociedades, podem variar dialeticamente entre duas tendências opostas, e às vezes complementares: de um lado a produção de valores materiais destinados à troca mercantil para o lucro, e do outro, a produção de valores éticos, associada à produção de valores de uso, destinados ao consumo (a economia doméstica), à redistribuição (ou o compartilhamento) ou à reciprocidade generalizada (o mercado de reciprocidade, segundo Temple, 2003).

## **Considerações finais**

Além das numerosas constatações empíricas comuns às três teorias, existe uma diferença de enfoque e de postulado que torna de fato o diálogo complexo, mesmo se, às vezes, parece que a distância entre essas três propostas não seja tão grande.

Para resumir, o principal aporte da teoria da reciprocidade é oferecer uma explicação quanto à origem dos valores sociais e éticos “reguladores” dos comportamentos socioeconômicos mobilizados tanto pelo enfoque da governança dos comuns como pela abordagem da economia solidária herdada de Polanyi.

Em segundo lugar, a proposta da existência de “sistemas mistos” em tensão dialética permite completar a proposta parcial da hibridação das formas econômicas plurais da economia solidária.

Finalmente, em termos de projeto territorial e de instrumentos de política pública, o terceiro elemento diferenciador é aquele da interface de sistema entre lógicas de troca e lógicas de reciprocidade.

A proposta do desenvolvimento sustentável ou territorial arrisca morrer das suas contradições e da sua falta de operacionalidade. No entanto, existem dispositivos de desenvolvimento territorial baseados em uma negociação entre organizações de produtores, de usuários e serviços públicos do Estado que permitem desenvolver exemplos concretos de interface de sistemas em situações mistas ou até dominadas pela lógica da troca.

Temple (2003) lembra que nesse tipo de situação existe uma antinomia entre as sociedades de reciprocidade e as sociedades ocidentais, que até então só se resolveu mediante o uso da força, e que, geralmente, termina sendo historicamente a favor do princípio da troca mercantil e dos ocidentais. Contudo, tudo se complica quando os povos indígenas ou as comunidades pobres querem também ter acesso aos benefícios da modernidade. Essas vantagens são, de fato, criadas no quadro do mercado capitalista e, mesmo se elas são o produto do trabalho humano, o acúmulo do capital constitui igualmente um fator de sua produção. Trata-se, portanto, de pensar a humanidade a partir da tensão entre uma organização econômica própria às comunidades e uma organização econômica do comércio capitalista no seu exterior, cuja confrontação deve ser articulada e negociada.

Ela poderia ser arbitrada pelo Estado? Podemos considerar o Estado nacional como um centro de reciprocidade e de redistribuição? Trata-se, então, de definir uma política contratual entre as comunidades e o Estado.

Um primeiro tipo de interface é aquele dos instrumentos de apoio aos dispositivos locais, assegurando o manejo ou a produção de bens comuns na base de relações de reciprocidade (Sabourin, 2010). O segundo se refere aos mercados públicos que, assim como a

qualificação dos produtos, configurem territorialidades de reciprocidade, protegidas da concorrência capitalista.

É o caso dos instrumentos de regulação de dispositivos coletivos de manejo de terras e de recursos comuns (água, floresta, pastos, biodiversidade): as áreas de pesca artesanal, as colônias de pescadores, as reses, os assentamentos, fundos de pasto, faxinais, bancos de sementes comunitários, reservatórios comuns de água e sistemas coletivos de irrigação etc. É também o caso de dispositivos coletivos produzindo bens públicos ou comuns localizados (informação, inovação, educação, saberes locais ou acesso aos mercados): mediante os grupos de inovação, os agricultores-experimentadores, escolas familiares rurais, mercados e feira de proximidade ou associativas etc. Tais instrumentos oferecem uma alternativa em termos de estratégia de desenvolvimento rural e territorial sustentável. São particularmente adequados para políticas, valorizando a multifuncionalidade da agricultura e dos espaços rurais, os serviços ambientais e os atributos específicos dos territórios. São aquelas iniciativas e aqueles dispositivos locais que a política de desenvolvimento territorial deveria priorizar e apoiar em vez de financiar, sobretudo, tanques de leite, pás retroescavadoras ou patrulhas mecanizadas.

“No entanto, o argumento é que os atores sociais analisados compartilham recursos sociais e simbólicos no território, que são essenciais para gerar efeitos benéficos do ponto de vista social e econômico” (Radomsky e Schneider, 2007, p.278).

A qualificação e a certificação dos produtos agrícolas são outros exemplos de dispositivo coletivo que pode delimitar uma fronteira de sistema ou uma territorialidade de reciprocidade, protegendo certos produtores da concorrência da troca capitalista (Sabourin, 2013). No Agreste da Borborema-PB, Marlene Pra (2015) evidencia a construção social do acesso ao mercado de agricultores familiares mediante as feiras agroecológicas e a construção de uma relação de confiança com os consumidores pobres mediante preços modestos e um sistema participativo de certificação social.

Uma das principais dificuldades das políticas de economia solidária ligada à sua base teórica reside precisamente nessa questão

da articulação entre empresa solidária regulada pela reciprocidade (solidariedade e compartilhamento entre os trabalhadores) e o mercado capitalista regulado pela lógica da troca (concorrência para a acumulação privada). De fato, os mercados e as compras públicas, dos municípios ou do Estado, ao exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar correspondem a uma interface determinada por uma política pública específica. Mas, de maneira realística, não pode ser a única alternativa. É necessário construir outras interfaces, ao exemplo da qualificação por selos locais e territoriais associados à certificação participativa (Medaets e Medeiros, 2004), às feiras dos produtores ou a outras modalidades de mecanismos de conversão (Ploeg, 2008), como a agroecologia. Mas os territórios têm que experimentar outros tipos de interface, por exemplo, mediante novas formas de produção de energia, de reciclagem dos resíduos ou de transporte solidário que possam escapar, pelo menos em parte, do controle das firmas e dos Estados ligados ao sistema de troca capitalista.

De fato, a teoria da reciprocidade não nega a existência do princípio da troca do ponto de vista econômico e social, pelo contrário. Não propõe tampouco substituir sistematicamente relações de troca por relações de reciprocidade. Chama para uma dupla leitura da economia e da sociedade. Cada uma dessas lógicas, troca e reciprocidade, pode se valer de vantagens respectivas e, sobretudo, de vantagens adquiridas, das quais algumas sejam, talvez, irreversíveis. Não se trata de negar a importância das relações de troca e de propor uma volta às origens ou de pretender a exclusividade de uma ou outra dessas duas lógicas, mas pelo menos a dupla referência, como propõe Gardin (2006, p. 47-50). Como escreve Temple (1997, p.107)

o reconhecimento científico e político da economia de reciprocidade tem o mérito de delimitar uma articulação ou uma interface de sistema entre sistemas de troca e de reciprocidade. Isto permitiria um debate entre os defensores de uma ou outra lógica para tratar da natureza das organizações, da delegação do poder, das normas e dos princípios de gestão dos bens comuns e públicos, e, de maneira

geral, dos valores que devem fundar os projetos de desenvolvimento econômico e social.

Sem interface, o quiproquó entre a natureza das lógicas de reciprocidade e de troca funciona para o benefício exclusivo da acumulação. Enquanto a economia política não reconhece senão uma só lógica econômica, a do comércio livre e do neoliberalismo, então será mantido o reino do pensamento único, mesmo disfarçado atrás de diversas escolas ou teorias chamadas de não ortodoxas.

## Referências

- ARISTOTELES. *Ethique à Nicomaque*, Tricot, Paris:Vrin, 1994.
- AVELINE, I. A. *A agricultura familiar e a construção social de mercados em assentamentos rurais do município de Mambá, nordeste de Goiás*. Brasília, Universidade de Brasília, CDS. Projeto de qualificação de mestrado, 2015.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Programa Economia Solidária em desenvolvimento*. Brasília: Senaes-MTD, 2003.
- CALDEIRA, C. *Mutirão, formas de ajuda mútua no meio rural*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1957.
- CASTEL, O. *La dynamique institutionnelle de l'économie populaire solidaire dans les pays du Sud, Chaire de recherche en développement des collectivités*. Québec : Université du Québec en Outaouais,2003. (Série Comparaisons internationales, n. 4)
- CATTANI, A. D. (Org.). *A Outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003.
- COUDEL, E. ; SABOURIN, E. *Apprentissage et action collective au Nordeste du Brésil: l'Université Paysanne, Montpellier, Cirad - Inra, Rapport du projet Accolade, 35p., 2005.*
- COUDEL, E.; SABOURIN, E.; TONNEAU, J.P. *Dynamiques et apprentissages d'une première expérience de construction d'une Université Paysanne au Brésil*. In: TURCKHEIM, E.; HUBERT, B.; MESSEAN, A. (Coords.) *Concevoir et construire la décision: démarches en agriculture, agroalimentaire et espace rural*. Versailles, Editions Quae, 360p. Update Sciences & Technologies, 2009.
- DUQUE, G.; SIDERSKY, P.; OLIVEIRA, M. S. L. *Fundos rotativos: organização e desenvolvimento local no semiárido paraibano –Potencial e limites do resgate das tradições de reciprocidade*. *Revista Raízes*, UFCG/PPGS, vol. 23, 17-126, 2004.

- EID, F.; PIMENTEL, A. E.; SEVERINO, M. M.; SANTOS, C. *Cadeias produtivas sob controle de famílias cooperadas do MST*. Anais do VII Congresso Latinoamericano de Sociologia Rural – ALASRU. Quito, Equador, 20-24/11, 2006.
- EME, B.; LAVILLE, J.L. Economie plurielle, économie solidaire. *Revue du Mauss*, n. 7, 1996.
- FRANÇA FILHO, G. C. de. Políticas públicas de economia solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO G.; LAVILLE, J.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J. P. (Orgs.). *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: EDUFGRS; Salvador: EDUFBA, 2006.
- GAIGER, L. Empreendimentos econômicos solidários. In: CATTANI, A. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003. p. 135-143.
- GAIGER, L. I. G. *Apontamentos sobre a natureza do vínculo solidário na vida econômica*. XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 2005. 23 p.
- GARDIN, L. *Les initiatives solidaires*. La réciprocité face au marché et à l'Etat. Paris: Eres, 2006. 190 p.
- GOULDNER, A. W. The Norm of Reciprocity. *American Sociological Review*, 25-2 : p. 161-178, 1960.
- HILLENKAMP, I. Économie de marché et économie solidaire: stratégies des petits producteurs boliviens dans une économie dérégulée. *Autrepart*, 43, 3 : p. 177-190, 2007.
- KIRSCH, R. *Incubação de empreendimentos da economia solidária e as implicações das relações de reciprocidade*. Brasília, UnB, Dissertação de mestrado em Sociologia, 260 p., 2007.
- KIRSCH, R., SABOURIN, E. *Implicações das relações de reciprocidade na incubação de empreendimentos da economia solidária*. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Recife, 2007.
- KURZBAN, R. Biological foundations of reciprocity, In: OSTROM, E.; WALKER (Eds.) *Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons for experimental research*. New York: Russell Sage Foundation, 2003. p. 105-127.
- LAVILLE, J. L. *L'économie solidaire: une perspective internationale*. Paris: Desclée de Brouwer, 2000. 343 p.
- LAVILLE, J.L. Economia solidária, a perspectiva europeia. *Sociedade e Estado*, n. 16, v. 1-2, Brasília, p. 57-99, 2002.
- LAZZARETTI, M. A. *Ações coletivas nos assentamentos do MST: relações de poder e subjetividade*. Campina Grande: Universidade Federal de Campina Grande – Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese, 2007.

- LENNE, P. Confrontation des connaissances entre agriculteurs et chercheurs dans un dispositif de co-construction de l'innovation : le cas du semis direct à Unai (MG – Brésil). Master Pro, anthropologie du développement local, IEDES, Paris I Sorbonne, Cirad, 2006.
- LÉVI-STRAUSS, C. *Les structures élémentaires de la parenté*. Mouton: La Haye, [1947], 1967.
- LÉVI-STRAUSS, C. Introduction à l'œuvre de Marcel Mauss. *Mauss M. Sociologie et Anthropologie*, PUF, Paris, 482p., [1950], 1989.
- LUPASCO, S. *Le principe d'antagonisme et la logique de l'énergie*. Paris: Herman, 1951.
- MALINOWSKI, B. *Les argonautes du Pacifique Occidental*. Paris: Payot, 1963.
- MARINOZZI, G. *Stratégies collectives et dispositifs de commercialisation: l'essor de la fruticulture irriguée à Juazeiro Petrolina*. Université de Toulouse, Essor, Thèse de Doctorat en économie, 2000.
- MAUSS, M. Essai sur le Don. *Sociologie et Antropologie*, Paris, PUF, Edition 7, [1950], 1989.
- MAUSS, M. *Œuvres*. Paris: Ed. de Minuit, 1968-1969. Vol. III.
- MAUSS, M. *Manuel d'ethnographie*. Paris: Payot, 2002.
- MAYER, E. *The Articulated Peasants: Household Economies in the Andes*. Boulder: Westview Press, 2002. 390 p.
- MEDAETS, J. P.; MEDEIROS, J. X. *A Ação coletiva no controle da qualidade da produção orgânica familiar: análise comparativa entre a certificação por auditoria externa e a certificação participativa em rede*. XLII Congresso da SOBER, 2004.
- NUNES, C. G. F. Politiques publiques en faveur de l'économie solidaire au Brésil. *Tiers Monde*, n. 190 : 379-399, 2007.
- OLIVEIRA, M. S. L., DUQUE, G. *Reciprocidade e sociabilidade no Cariri Paraibano*. XXIV Reunião Brasileira de Antropologia, Olinda, 20 p. 2004.
- OSTROM, E. A behavioural approach to the rational-choice theory of collective action. *American Political Science Review*, 92: p. 1-22, 1998.
- OSTROM, E. Toward a behavioral theory linking trust, reciprocity and reputation. In: OSTROM, E.; WALKER, J. (Eds.) *Trust and reciprocity: interdisciplinary lessons for experimental research*. New York: Russell Sage Foundation, 2003. p. 19-78.
- OSTROM, E. Policies that crowd out reciprocity and collective action. In: GINTIS, H.; BOWLES, S.; BOYD, R.; FEHR, E. *Moral sentiments and material interests: the foundations of cooperation in economic life*. Cambridge: MIT Press, 2005. p. 253-275.

PLOEG, J. D. V. *The new peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of empire and globalization*. London: Sterling, Earthscan, 2008.356 p.

POLANYI, K. *L'économie en tant que procès institutionnalisé*. In: POLANYI, K.; ARENSBERG, C. *Les systèmes économiques dans l'Histoire et dans la Théorie*. Paris: Larousse, 1975. p. 239-260.

POLANYI, K. *The livelihood of man*. In: *El sustento del hombre*. Barcelona: Mondadori, 1994.

POLANYI, K. *The great transformation*. Boston: Beacon Press. Referência A grande transformação: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 1980. 306 p.

PRA, M. *Logiques et stratégies de commercialisation des agriculteurs familiaux de l'Agreste de la Paraíba au Brésil*. Esperança, ASPTA, Science Po Grenoble, Estágio de Mestrado, 2015.

PUGEN, B. *Dar, receber, retribuir: práticas e prestações socioeconômicas no turismo rural*. Santa Cruz, Doutorado em desenvolvimento regional – UNISC, 2015.

RADOMSKY, G. F. W.; SCHNEIDER, S. *Nas teias da economia: o papel das redes sociais e da reciprocidade nos processos locais de desenvolvimento*. *Sociedade e Estado*, 22, p. 249-284, 2007.

SABOURIN, E. *Dispositivos coletivos de apoio à produção e dinâmicas territoriais Raízes*. *Revista de ciências sociais e econômicas*, 29 (1-2), p. 154-165, 2010.

SABOURIN, E. *Os mecanismos de qualificação e certificação como interfaces entre reciprocidade e troca mercantil*. In: CONTERATO, M. A.; NIEDERLE, P. A.; TRICHES, R.M.; MARQUES, F. C.; SCHULTZ, G. (Eds). *Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos*. Brasil: Via Sapiens, 2013. p. 190-210.

SABOURIN, E.; TYUIENON, R. *Produits, monnaie et bingo: les marchés ruraux en Nouvelle Calédonie, entre échange et réciprocité*. *Revue du Mauss*, 29 : p. 131-158, 2007.

SCUBLA, L. *Logiques de la réciprocité*. Paris: Cahiers du Crea,1985. 283p.

SERVET, J. M. *Le principe de réciprocité chez Karl Polanyi, contribution à une définition de l'économie solidaire*. *Revue Tiers Monde*, 190, 2 : p. 255-273, 2007.

TEMPLE, D. *L'économie humaine*. *La revue du Mauss*, 10, (1): p. 103-109, 1997.

TEMPLE, D. *Les structures élémentaires de la réciprocité*. *Revue du Mauss*, 12, 2: p. 234-242, 1998.

TEMPLE, D. *Teoría de la Reciprocidad*. La Paz, Bolivia: PADEP/GTZ, 2003. 3 Tomes.

TEMPLE, D.; CHABAL, M. *La réciprocité ou la naissance des valeurs humaine*. Paris: l'Harmattan, 1995. 263 p.

THURNWALD, R. *Economics in primitive communities*. London: Oxford University Press; Paris:Payot, 1937.

YAMPARA, S.; MAMANI, S.; CALANCHA, N. *La cosmovisión y lógica en la dinámica socioeconómica del qhatu/feria 16 de julio*. La Paz: PIEB, UPEA, CISTEM, 2007.

# A abordagem relacional do desenvolvimento regional

*Nilso Francio*

*Jorge Renato Verschoore*

## Introdução

A visão relacional do desenvolvimento regional é baseada na relação entre economia e espaço. Nela, o espaço não pode ser empregado como um fator explicativo na análise da ação econômica, nem pode ser tratado separadamente como um objetivo da pesquisa, isolado a partir de estruturas e relações econômicas e sociais. O espaço é utilizado como ponto de partida para o estudo de determinadas questões acerca de fenômenos econômicos localizados, porém, não é, em si, o principal objeto do conhecimento. De fato, a ação econômica e a interação devem ocorrer em algum local, seja dentro de determinados lugares, regiões, nações ou blocos comerciais, seja entre eles (Storper, 2010).

É nessa sobreposição espacial de processos econômicos e sociais diferentes que a abordagem relacional traz sua contribuição (Bathelt e Glückler, 2011), sendo caracterizada pelos ativos relacionais e pela proximidade espacial, especialmente nas escalas locais e regionais, ligadas por interdependências específicas da economia do local ou da região, como regras, contextos e convenções (Yeung, 2005). Neste contexto, os relacionamentos interorganizacionais assumem um protagonismo maior do que em outras perspectivas de desenvolvimento regional.

O campo de estudo das organizações vem se detendo sobre os relacionamentos interorganizacionais desde a década de 1980. Pes-

quisas abordam como são formadas as parcerias, alianças estratégicas, redes entre empresas, coligações e acordos de cooperação. Nessas pesquisas, grande parte das questões se refere a temas comuns, incluindo a interação social de indivíduos que agem em nome de suas organizações, as redes sociais, a conexão, a colaboração, a ação coletiva, a confiança e a cooperação (Provan; Fish; Sydow, 2007). Não há, no entanto, uma preocupação específica com as questões espaciais ou regionais. É, portanto, nesta lacuna de pesquisa entre campos que o presente artigo se insere. Seu objetivo principal é contribuir com a reflexão e o debate sobre o desenvolvimento regional em uma perspectiva relacional que motive a interseção de estudos de diferentes campos do conhecimento.

Para tanto, o artigo foi dividido em três seções além desta introdução. A primeira seção apresenta uma breve leitura sobre questões centrais do desenvolvimento regional e as preocupações das políticas de desconcentração espacial. A segunda seção apresenta e discute a abordagem relacional desenvolvimento regional, tendo como cerne os estudos de Bathelt e Glückler (2003, 2011). A terceira seção aborda os relacionamentos interorganizacionais, enfatizando as lacunas e oportunidades de aproximação com os estudos regionais à luz da abordagem relacional. Por fim, são traçadas considerações finais sobre a interseção entre os campos.

## **1ª) Desenvolvimento regional**

A dinâmica do desenvolvimento regional reflete a alocação geográfica de recursos de capital, de trabalho, de empresas, de indivíduos e de suas famílias. Essa dinâmica contribui para a trajetória de crescimento econômico e para o desenvolvimento social e tecnológico de determinados locais ou regiões. Algumas regiões possuem infraestrutura industrial mais disponível para uso de novas tecnologias no ambiente de empreendedorismo e na presença de instituições ligadas ao conhecimento. As regiões podem ter um setor privado mais fortalecido que o setor público, aumentando a competitividade regional.

Sendo assim, o setor público avalia e compara seus programas a fim de melhorar as políticas locais e regionais de crescimento econômico, conforme apontam McCann e Ortega-Argilés (2013).

Para Jones e Murphy (2011), ações sociais estabilizadas e rotinizadas nos espaços econômicos produzem práticas socioeconômicas. Essas práticas podem fornecer informações sobre como os atores locais contribuem para explicar os fenômenos econômicos que acontecem nas regiões de um estado ou país. É fundamental, segundo os pesquisadores, determinar métodos capazes de ligar os fenômenos socioeconômicos aos fatores socioespaciais como estratégias de interação social e desempenho das indústrias regionais (Jones e Murphy, 2011). A preocupação destes geógrafos econômicos é identificar, interpretar e explicar a natureza dinâmica das relações que as atividades de produção e distribuição, a transferência de conhecimento e as redes globais de produção estabelecem com as comunidades ou empresas, redes e estruturas locais (Yeung, 2005; Glückler, 2007; Jones e Murphy, 2011).

A dinâmica dessas relações contribui para o crescimento econômico, social e tecnológico (Storper; Marrewijk; Oort, 2012). Algumas regiões são sistematicamente mais dispostas para novas tecnologias do que outras. As razões desse fato estão relacionadas: a) à estrutura industrial local; b) ao papel das externalidades de aglomerações; c) à presença de instituições ligadas ao conhecimento; d) ao ambiente de empreendedorismo; e) ao conhecimento das mudanças dos custos de transação (McCann; Ortega-Argilés, 2013). Assim, para Storper e Scott (2009), na dinâmica de crescimento de determinada região são observados os padrões espaciais de capital humano existentes e os atributos qualitativos e as facilidades que elas oferecem.

Paralelamente, Coe *et al.* (2004) desenvolveram uma ampla estrutura conceitual para a compreensão do desenvolvimento regional, com ênfase nos fatores de crescimento endógeno em regiões específicas quanto às necessidades estratégicas dos atores locais que coordenam ou participam de redes de produção globais (Scott; Storper, 2003). O desenvolvimento regional é conceituado como um resulta-

do dinâmico da complexa interação entre redes de produção territorialmente localizadas e redes de produção globais (Coe et al., 2004).

Em todas as regiões, empresas são capazes de gerar novos potenciais tecnológicos. Porém, os modos de geração de novas tecnologias tendem a variar de acordo com a estrutura de uma região, sua história econômica, seu perfil tecnológico, os arranjos institucionais e a capacidade de envolvimento dos atores. Por isso, alguns governos buscam promover as capacidades existentes da região, aproveitando os conhecimentos e o potencial da economia local. Para McCann e Ortega-Argilés (2013), em países com uma baixa capacidade para a adoção de tecnologias, em um ambiente institucional forte, a prioridade de governos se foca na criação de conhecimento local a partir do ensino superior. Por outro lado, se o ambiente institucional é frágil, o foco se direciona para a modernização da infraestrutura básica. Em diversas regiões as ações políticas têm a colaboração como foco, promovendo intercâmbio de conhecimento, envolvendo pequenas e médias empresas e reforçando as relações existentes com universidades locais e centros de pesquisa (McCann; Ortega-Argilés, 2013).

A distribuição espacial desigual é observada em várias escalas geográficas, mas essa característica é mais relevante quando compara regiões dentro de um país. Na maioria dos países em desenvolvimento, com números díspares de renda e emprego, há dificuldades de convergência de crescimento entre as regiões. As disparidades regionais persistem. Por isso, políticas de geração de trabalho procuram se mover para as regiões de mão de obra escassa, e políticas de investimento buscam regiões de capital escasso (Garretsen *et al.*, 2013).

Muitas vezes, investimentos em educação ou em infraestrutura beneficiam regiões centrais, nas quais a atividade econômica já está mais concentrada. Assim, as políticas de investimento acabam ampliando ainda mais as disparidades regionais de renda. Essa promoção do crescimento nas principais regiões gera um problema para as questões regionais (Garretsen *et al.*, 2013). Investimentos em educação aumentam o estoque de capital humano, físico e tecnológico das regiões. Investimentos em infraestrutura e tecnologias aumen-

tam a produtividade total, enquanto que o investimento em recursos humanos melhora a produtividade do trabalho (Gáková; Grigonyté; Monfort, 2009). Então o desafio de conciliar o crescimento econômico concentrador e as disparidades regionais recai sobre as políticas de desenvolvimento. Mas como solucionar o dilema entre o crescimento nacional e o crescimento regional equilibrado?

O ponto de partida para uma política de desenvolvimento regional é a ideia de explorar o potencial de uma determinada região, organizando os atores e os investimentos disponíveis em poder do Estado, envolvendo as empresas e os agentes locais em um processo participativo e deliberativo. O desenvolvimento regional possui múltiplas dimensões políticas, culturais, econômicas, sociais e ambientais. Em regiões onde o foco está no setor público, a política de desenvolvimento regional se alinha às instituições locais e para o aproveitamento dos potenciais locais (McCann; Ortega-Argilés, 2013). Mas para isso, os atores locais e externos precisam ter a capacidade de gerar consenso para resolverem os conflitos e mobilizarem recursos locais (Barça; McCann; Rodrigues-Pose, 2012).

Esse viés endógeno do desenvolvimento regional tem sido estudado e praticado por meio de abordagens inclusivas e participativas. Muitas dessas proposições não têm alcançado o desejado êxito por ignorarem a complexidade do envolvimento dos atores locais nos processos consensuais. Mais recentemente, pesquisadores têm se debruçado em entender tal complexidade e buscar proposições teóricas que superem as barreiras de envolvimento dos atores locais. Entre elas, destaca-se a abordagem relacional do desenvolvimento regional, que será abordada na próxima seção.

## **2ª) Abordagem relacional**

A geografia econômica possui uma longa tradição de analisar as relações espaciais das empresas. Conforme Yeung (2008), nas décadas de 1950 e 1960, a geografia econômica estava preocupada com os padrões locacionais e comportamentais de empresas no espaço.

Nos anos 1970 e 1980, passou por uma abordagem radical com reorientação teórica e empírica na pesquisa da geografia econômica industrial. A década de 1980 deu início ao foco nos relacionamentos interorganizacionais, com o surgimento de análise de redes de relações (Yeung, 2008). Na década de 1990, surgiram novas literaturas sobre redes para explicar o desenvolvimento regional (Storper, 1995; 1997; Scott; Storper, 2003; Bathelt; Glücker, 2003; Yeung, 2005).

O debate sobre as questões regionais no capitalismo contemporâneo teve expansão na década de 1990, quando os cientistas sociais começam a discutir temas como o desenvolvimento tecnológico e organizacional e a vantagem competitiva das regiões (Storper, 1997). Storper (1997), por exemplo, argumentava que o papel da região seria de *locus* das interdependências não tratadas, isto é, formas de convenções, hábitos, regras que coordenam os agentes econômicos em momentos de incerteza. Estas interdependências constituem um ativo específico das relações interpessoais e nos relacionamentos interorganizacionais. A abordagem de Storper (1997) aponta a tecnologia, a organização e o território como pilares constituintes da geografia econômica. Eles formam os processos econômicos e sociais, cujas interações e relações são analisadas.

Ainda para o autor a tecnologia e a mudança tecnológica são reconhecidas como os motores fundamentais da mudança dos padrões de desenvolvimento econômico dos territórios (Storper, 1997). A produção ocorre nos territórios, e a mudança no uso de novas tecnologias depende da capacidade das organizações na utilização de tipos específicos de inovação. Para o autor, as organizações, sobretudo grupo de empresas ou redes de empresas, estão ligadas a sistemas de produção dependentes não apenas do contexto territorial de insumos físicos e intangíveis, mas pelas relações de proximidade entre si. Os territórios constituem interações entre as organizações e tecnologias.

Já Bathelt e Glückler (2003) conceituam o espaço como perspectiva. Tem-se essa perspectiva como uma lente que orienta a análise dos processos econômicos e sociais. Os autores fazem uma proposta conceitual em torno de organização, evolução, inovação e interação,

sendo esses, então, os quatro fatores para um desenvolvimento regional em bases relacionais. Bathelt e Gückler (2003) apresentam uma visão do desenvolvimento regional na qual os atores estão situados em contextos de relações sociais e institucionais, e em que os processos econômicos são dependentes da trajetória na medida em que a ação futura depende de decisões, estruturas e processos do passado, e, ao mesmo tempo, contingentes e abertos, na medida em que os agentes fazem escolhas que podem desviar-se dos caminhos existentes.

Para eles a organização espacial da produção é resultado de complexas negociações e acordos entre as empresas e as instituições locais (Bathelt; Gückler, 2003). Novos espaços industriais e processos de industrialização tendem assim a adotar uma perspectiva evolutiva (Storper, 1997). Nos espaços regionais, diferentes culturas, estruturas organizacionais, graus de integração vertical e centralização, trajetórias e capacidades tecnológicas estabelecem rotinas e hábitos que permitem ajustes regionais (Bathelt; Gückler, 2003).

A transição da ciência regional para uma abordagem relacional terá consequências para análise da geografia econômica, do ponto de vista da contextualidade, da dependência, da trajetória e da contingência (Bathelt; Gückler, 2011). A contextualidade aponta que os agentes econômicos estão situados em contextos de relações sociais e institucionais, uma vez que esta concepção vê a ação regional incorporada ao contexto. A proposição teórica de Nelson e Winter (2005), a partir de uma perspectiva evolucionária, reforça a dependência da trajetória do desenvolvimento. Já os autores Bathelt e Glückler (2011) localizam no espaço regional as decisões econômicas que permitem e restringem ações de desenvolvimento. Quanto a contingência, conforme esses dois autores, as ações de desenvolvimento regional constantemente são desviadas do seu planejamento inicial, já que sistemas abertos não podem ser previstos por meio de leis universais, estando sujeitos a alterações imprevisíveis (Bathelt; Gückler, 2011).

Neste sentido, a abordagem relacional do desenvolvimento regional utiliza as estruturas e forças regionais existentes como ponto de partida para desencadear uma ação coletiva. Uma visão relacional

não pode ser sobreposta aos agentes regionais. As iniciativas emergem de baixo para cima, e os elaboradores de políticas são mediadores na política de crescimento de uma região (Bathelt; Glückler, 2011). Nessa abordagem, observa-se que a economia estabelece fluxos interorganizacionais, conectividade e suas relações como um ponto da política regional. As políticas regionais não são estáticas. As regiões devem procurar estabelecer seu próprio futuro com o esforço de suas ações internas. As forças de coesão local são importantes para que se estabeleçam relações com o global, e as políticas de crescimento regional precisam incluir negociações e discussões políticas que vão além de seu território.

Em síntese, a abordagem relacional dos autores Bathelt e Glückler (2003, 2011) traz uma nova perspectiva para entender as estruturas e processos do desenvolvimento regional com foco nos agentes individuais e coletivos. Nesse sentido, há uma governança da organização econômica e a mudança tecnológica no nível organizacional. As empresas estão integradas em diferentes cadeias de valor, valorizando os relacionamentos interorganizacionais, os projetos colaborativos e as redes de empresas. Desta forma, na próxima seção, são abordadas as questões dos relacionamentos interorganizacionais.

### **3ª) Relacionamentos interorganizacionais**

Este artigo enfoca trabalhos de Storper (1997) e Bathelt e Glückler (2003; 2011), nos quais os relacionamentos socializados e institucionalizados facilitam a ação econômica e promovem o desenvolvimento regional. No processo de conexão local e global, as dinâmicas das estruturas não são produzidas de forma idêntica nas diversas regiões. O acesso às cadeias globais de produção depende, portanto, da infraestrutura local. Assim, algumas regiões terão dinâmicas diferentes de promoção de estratégias e formas de interação econômica pela sua infraestrutura de acesso aos mercados.

A abordagem relacional, segundo Yeung (2005), está situada em seu contexto e reforça os ativos relacionais para evitar armadilhas

do determinismo estrutural e, ainda, ampliar as perspectivas sobre desenvolvimento. Para o autor (Yeung, 2005), ativos relacionais oferecem uma variedade de fatores não econômicos, como as regras locais, o conhecimento reflexivo, convenções e contextos que explicam a aglomeração de empresas locais e o subsequente desenvolvimento econômico regional. Os ativos relacionais são acumulados pela imersão de indivíduos, empresas e instituições nas redes locais. Os autores Dicken *et al.* (2001) enfatizam as redes locais a fim de compreender a inovação, a produção e o desenvolvimento territorial. Organizações em desvantagem competitiva, por exemplo, tendem a estabelecer relações de cooperação com outras organizações de um mesmo aglomerado geográfico para contornar suas fragilidades.

Esta abordagem da cooperação em aglomerados sugere que a aproximação geográfica regional aumenta a capacidade competitiva das empresas, promove a criação de subsidiárias e desloca empresas de uma região para outra (Gückler, 2007). Os pesquisadores Powell, Packalen e Whittington (2009) argumentam que as capacidades tecnológicas surgem do esforço regional, com padrões de aglomerações similares, tornando-se comunidades produtivas. As comunidades que não estabelecem uma relação que permite a aproximação geográfica podem não se transformar em regiões atrativas para a colaboração.

A localização dentro de uma região de diversas empresas ajuda cada organização a entender os fluxos de conhecimento local de uma forma significativa, pois impulsiona o desenvolvimento de uma estrutura particular que é compartilhada pelos participantes (Storper; Venables, 2002). Os fluxos de informações que circulam nas regiões podem estimular o desenvolvimento de conhecimento local, estabelecer relacionamentos interorganizacionais e gerar um processo de desenvolvimento regional. Nesse processo, as novas tecnologias abrem espaço para novas oportunidades locais ou regionais, pois as possibilidades de aprendizagem ocorrem nos processos interorganizacionais e no desenvolvimento de produtos ou serviços (Storper, 2010). O desenvolvimento de comunidades tecnológicas regionais

oferece oportunidade para transformar as localidades em comunidades de informação e de conhecimento (Powell; Packalen; Whittington, 2009).

O processo de aprendizagem por interação tornou-se um foco analítico na economia, sociologia e geografia econômica, sendo que a aprendizagem por interação se refere aos processos pelos quais a comunicação entre produtores e usuários resulta em melhorias incrementais em tecnologias de produtos e processos, bem como nas rotinas organizacionais. Para Cropper *et al.* (2008), a abordagem teórica dos relacionamentos interorganizacionais se concentra nas propriedades e padrões de relações globais entre as organizações que têm interesse mútuo e que, ao mesmo tempo, permanecem independentes e autônomas, assim como naquelas que possuem interesses distintos.

Os estudos dos relacionamentos interorganizacionais apresentam interligação com os estudos de capital social, pois ambos mostram que a rede de parcerias gera *networking*, ou seja, indivíduos ou organizações que já estão ativos em alguma forma de rede são mais propensos a se envolver em outras. Em contrapartida, os parceiros são selecionados na medida em que as empresas estabelecem relações com organizações com as quais já têm uma conexão (Ahuja, 2000). Isso pode gerar vários fatores, incluindo o aumento da confiança e a abertura, que vem com a experiência (Gulati, 1995; Uzzi, 1996, 1997), – e, nesse ponto, os laços anteriores parecem ser particularmente importantes em condições de incerteza, por exemplo (Gulati, 1995). Ahuja (2000) constata que os diferentes tipos de capital desempenham diferentes papéis na formação de relacionamentos interorganizacionais. Ambos os capitais, técnicos e comerciais, são influências importantes na capacidade de atração de potenciais parceiros. Igualmente, os relacionamentos evoluem dentro de um padrão de relacionamentos interorganizacionais, e sua dinâmica, ao longo do tempo, tem consequências importantes não só para as próprias empresas, mas também para a evolução dos seus setores e para o padrão de colaboração e competição entre eles.

Neste contexto, um conjunto de autores se dedicou a estudar como relacionamentos interorganizacionais afetam o desenvolvimento regional. Entre eles, o estudo de Geddes (2008) relacionou um conjunto de possibilidades de parcerias em aglomerações geográficas: a) em escala regional, focadas no desenvolvimento econômico e na competitividade, sendo impulsionadas por políticas nacionais, com parceiros que ocupam posições de liderança; b) em escala urbana, que buscam estratégias de desenvolvimento de uma cidade como forma de liderança regional; e c) em escala regional, realizadas em áreas carentes, com enfoque em diversos setores da economia local, formando uma comunidade de parceiros.

Os estudos de Ahuja, Soda e Zaheer (2012) sobre a dinâmica dos relacionamentos interorganizacionais identificaram as dimensões que impulsionam os processos de mudança na estrutura e nos resultados das redes interorganizacionais. São mudanças: a) na distribuição do grau de nós da rede, refletindo a frequência com que ocorrem os laços entre os nós ou como são distribuídos os laços da rede; b) na conectividade da rede, representada, em uma rede organizacional, como a rapidez no repasse das informações para todos, promovendo resultados para os membros; c) no padrão de agrupamento da rede, referindo-se ao grau de interligações no nível interorganizational, ao número de grupos de empresas que concorrem entre si, mas que podem formar alianças; d) na densidade da rede, referindo-se à proporção de laços que são realizados (uma maior densidade pode estar associada ao desenvolvimento de normas dentro da rede); e e) no seu grau de assertividade, referindo-se ao grau em que os nós semelhantes se conectam uns com os outros. Segundo os autores a dinâmica das redes pode influenciar o desenvolvimento tecnológico em determinadas regiões.

Para Powell, Packalen e Whittington (2009), a diversidade dos relacionamentos interorganizacionais presente em determinada região estimula as práticas, as estratégias e as regras que surgem nos ambientes regionais. Por intermédio da formação de laços interorganizacionais, são determinados os tipos de categorias de relaciona-

mentos com concorrentes, instituições locais ou regionais e empresas parceiras. Outro fator importante descrito pelos autores é a presença de uma âncora que auxilie as conexões existentes em determinada região. Essa âncora, em termos relacionais, pode ser uma universidade, um instituto sem fins lucrativos, uma empresa que mobilize as organizações e promova o crescimento coletivo. A interação das organizações irá possibilitar recursos e habilidades diferentes para desencadear uma multiplicidade dos relacionamentos interorganizacionais em benefício do desenvolvimento econômico regional.

Por fim, a abordagem de Gulati (1998) explicita que a imersão das empresas em redes sociais tanto pode restringir como habilitá-las a estabelecerem relacionamentos interorganizacionais. Na medida em que as empresas têm acesso às informações sobre potenciais parceiros, as redes podem alterar o conjunto das empresas que percebem oportunidade para as alianças. A interação entre as instituições pode envolver os atores sociais possibilitando absorção de ativos relacionais entre os indivíduos e suas redes sociais. Pode também, ser facilmente ampliada para as organizações e seus demais relacionamentos. Os benefícios dos relacionamentos interorganizacionais nas regiões são revertidos para as empresas a partir do acesso à informação e do potencial de benefícios de controle. Essa informação pode ser um poderoso catalisador, fornecendo às empresas oportunidades produtivas para utilizar os recursos que possuem (Gulati, 1998).

## **Considerações finais**

A abordagem relacional traz sua contribuição para o desenvolvimento regional através das convenções, hábitos, regras e relações que existem em determinadas regiões possibilitando a evolução em longo prazo das tecnologias e organizações nos diversos setores existem nestas regiões. O papel das convenções na coordenação das atividades econômicas possibilita às instituições de determinadas regiões tornarem-se mais competitivas. Para que isso possa acontecer, as relações existentes nessas regiões sejam de cooperação e/ou interor-

ganizacionais, podem influenciar um conjunto de operações convencionais e relacionais (Storper, 1997). As instituições têm um impacto sobre as oportunidades de crescimento regional e sobre a direção de uma trajetória. A criação de instituições dentro de uma determinada região pode moldar a natureza das decisões econômicas favorecendo o seu desenvolvimento (Bathelt; Gückler, 2011). As relações interorganizacionais podem melhorar as práticas dentro de uma região, com novas formas organizacionais, incentivos para fornecedores especializados, crescimento do mercado de trabalho especializado, realocação de estruturas organizacionais regionais (Bathelt; Gückler, 2011). As convenções e relações existentes em determinadas regiões contribuem, portanto para uma nova abordagem do desenvolvimento regional.

## Referências

- AHUJA, Gautam. Collaboration networks, structural holes, and innovation: a longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, v. 45, n. 3, 2000.
- AHUJA, Gautam; SODA, Giuseppe; ZAHEER, Akbar. The Genesis and Dynamics of Organizational Networks. *Organization Science*, v. 23, n. 2, p. 434-448, 2012.
- BARÇA, Fabrizio; McCANN, Philip; RODRÍGUES-POSE, Andrés. The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.
- BATHELT, Harald; GLÜCKLER, Johannes. Toward a relational economic geography. *Journal of Economic Geography*, v. 3, p. 117-144, 2003.
- \_\_\_\_\_. *The relational Economy: geographies of knowing and learning*. New York: Oxford University Press, 2011.
- COE et al. Globalizing Regional Development: a global production networks perspective. *The Institute of British Geographers*, v. 29, p. 468-484, 2004.
- CROPPER, Steve; EBERS, Mark, HUXHAM, Chris; RING, Peter Smith. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. New York: Oxford Press, 2008.
- DICKEN, Peter; KELLY, Philip. F., OLDS, Kris; YEUNG, Henry Wai-chung. Chains and networks, territories and scales: towards a relational framework for analysing the global economy. *Global Networks*, v. 1, n. 2, p. 89-112, 2001.

- GÁKOVÁ, Zuzana; GRIGONYTÉ, Dalia; MONFORT, Philippe. A cross-country impact assessment of EU cohesion policy: applying the cohesion system of Hermin models. *European Union – Regional Policy*, n. 01, 2009.
- GARRETSEN, Harry et al. The future of regional policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 6, p. 179-186, 2013.
- GEDDES, Mike. Inter-Organizational Relationships in Local and Regional Development Partnerships. In: CROPPER, Steve; EBERS, Mark, HUXHAM, Chris; RING, Peter Smith. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. New York: Oxford Press, 2008. Cap. 8, p. 203-230.
- GLÜCKLER, Johannes. Economic geography and the evolution of networks. *Journal of Economic Geography*, v. 7, p. 619-634, 2007.
- GULATI, Ranjay. Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis. *Administrative Science Quarterly*, v. 40, n. 4, p. 619-652, 1995.
- \_\_\_\_\_. Alliances and networks. *Strategic Management Journal*. v. 19, n. 4, p. 293-317, 1998.
- JONES, Andrew; MURPHY, James T. Theorizing practice in economic geography: Foundations, challenges, and possibilities. *Progress in Human Geography*, p. 1-27, 2011.
- McCANN, Philip; ORTEGA-ARGILÉS, Raquel. Modern regional innovation policy. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, v. 6, p. 187-216, 2013.
- POWELL, Walter W.; PACKALEN, Kelley; WHITTINGTON, Kjersten. Organizational and institutional genesis: the emergence of high-tech clusters in the Life Sciences. In: PADGETT, J.; POWELL, W. (eds.). *The Emergent of Organizations and Markets*. Stanford: Stanford University Press, cap. 14, 2009.
- PROVAN, Keith G.; FISH, Amy; SYDOW, Joerg. Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks. *Journal of Management*. v. 33, p. 479-516, 2007.
- SCOTT, Allen J.; STORPER, Michael. Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, v. 37, n. 6 e 7, p. 579-593, 2003.
- STORPER, Michael; VENABLES, Anthony J. Buzz: the economic force of the city. *Conference on Industrial Dynamics of the New and Old Economy – who is embracing whom? Copenhagen/Elsinore*, p. 1-44, 2002.
- STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. Rethinking human capital, creativity and urban growth. *Journal of Economic Geography*, v. 9, p. 147-167, 2009.
- STORPER, Michael. Territorial Development in the Global Learning economy: the challenge to developing countries. *Revue Région & Développement*, n. 1, p. 1-37, 1995.

\_\_\_\_\_. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press, New York, 1997.

\_\_\_\_\_. Agglomeration, trade, and spatial development: bringing dynamics back In. *Journal of Regional Science*, v. 50, n. 1, p. 313-342, 2010.

\_\_\_\_\_. Why do regions develop and change? The challenge for geography and economics. *Journal of Economic Geography*, v. 11, p. 333-346, 2011.

STORPER, Michael; MARREWIK, Charles V.; OORT, Frank G. Van. Introduction: processes of change in urban systems. *Journal of Regional Science*, v. 52, n. 1, p. 1-9, 2012.

UZZI, Brian. The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: the network effect. *American Sociological Review*, v. 62, n. 4, p. 674-698, 1996.

\_\_\_\_\_. Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of embeddedness. *Administrative Science Quarterly*, v. 42. p. 35-67, 1997.

YEUNG, Henry Wai-chung. Rethinking relational economic geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*. v. 30, p. 37-51, 2005.

\_\_\_\_\_. Perspectives on Inter-Organizational Relations in Economic Geography. In: CROPPER, Steve; EBERS, Mark, HUXHAM, Chris; RING, Peter Smith. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. New York: Oxford Press, 2008. Cap. 18, p. 473-501.



# La ruralidad en territorios primarizados

## Nuevas dinámicas en países de América del Sur<sup>1</sup>

Silvia Gorenstein  
Agostina Costantino

De qué hablamos hoy cuando nos referimos a “lo rural”? En este trabajo se propone una interpretación basada en un conjunto de cambios que han transcurrido, y están en curso, en los países del sur del continente, con particular ilustración del caso argentino. Por un lado, se analizan dinámicas rururbanas<sup>2</sup> asociadas a la movilidad territorial bi-direccional de una población, como la rural, antes considerada casi inmóvil en la búsqueda de otras alternativas de ingreso. El medio rural sigue fuertemente asociado al devenir de la agricultura, ahora articulado por dinámicas no agrícolas a través de los flujos de capitales, de personas (y sus ocupaciones), de servicios, y equipamientos e infraestructuras que enlazan lo rural y lo urbano.

Por otro lado, se examina la revalorización de un recurso natural – la tierra – en el marco de las estrategias del capital global bajo el ciclo contemporáneo de financiarización y las dinámicas (re) primarizadoras de las economías de América del Sur. Se trata de un proceso en el que la lógica financiera se imbrica en la agricultura generando diversas repercusiones territoriales, siendo la heterogeneidad creciente el rasgo fundamental que acompaña a este entrelazamiento que marca la ruralidad contemporánea.

1 Se retoman aspectos de la presentación de Silvia Gorenstein en la mesa sobre *Relações e Contradições entre o Rural e o Urbano no processo de Desenvolvimento Regional* en el VIII Seminario Internacional sobre el Desarrollo Regional – SIDR, Santa Cruz do Sul-RS, 13 a 15 de septiembre de 2017.

2 Esta expresión resume el consenso teórico existente en torno a la creciente indiferenciación entre lo rural y lo urbano, tal como se analiza en la primera sección del capítulo.

El capítulo se organiza en tres apartados. En el primero se examinan aspectos que hacen a las dinámicas rururbanizadoras. A continuación, se presentan elementos que integran el actual ciclo de (re) primarización de América del Sur contemplando, particularmente, el proceso de acaparamiento de tierras – *land grabbing* – con algunas de sus repercusiones socio-territoriales. La tercera sección presenta, en rasgos estilizados, las dinámicas laborales que se producen y expresan en ámbitos agro-rurales. El capítulo finaliza con una serie de reflexiones en torno a la ruralidad y, sobre todo, interrogantes que hacen a la profundización de los estudios sobre territorios especializados en actividades intensivas en recursos naturales.

## **Dinámicas rururbanizadoras**

Los debates teóricos sobre la llamada “nueva ruralidad” surgieron hace bastante tiempo, inspirados en las profundas transformaciones socio-productivas que se estaban produciendo en la agricultura latinoamericana. En los hechos, estas interpretaciones sobre los cambios en la ruralidad y, particularmente en las relaciones campo-ciudad, se tradujeron en una primera remoción de la visión espacial segmentada. Así, se fue instalando la preocupación por la dimensión territorial, la intersección de las problemáticas rurales y urbanas y, más ampliamente, las dinámicas asociadas al solapamiento entre lo rural y lo urbano (Schejtman y Berdegué, 2004; Echeverri Perico, 2011, entre otros).

Entre los tópicos de consenso que emanan de esta discusión se destaca la presencia creciente de la economía rural no agrícola, sin que esto implique la pérdida de importancia estratégica de la agricultura. En efecto, esta actividad sigue detentando una alta significación socioeconómica y espacial, y la llamada sojización implicó la ocupación de nuevas tierras además de la reconversión de superficies agrícolas con tradición en otros cultivos. De este modo, muchas de las problemáticas rurales siguen estrechamente vinculadas al devenir de la agricultura abarcando desde la dimensión ambiental (nuevos

riesgos por el uso intensivo de las tierras, contaminación hídrica, desertificación de agrosistemas, etc.) hasta las profundas redefiniciones en su estructura social.

Desde esta perspectiva, el tratamiento teórico y empírico de la pluriactividad – en tanto fenómeno que puede asimilarse a la multiocupación urbana – se basa en la idea de que el tejido social del medio rural se mantiene por el entramado de actividades generadas por y en la agricultura (incluyendo la expansión de los agro-servicios) junto a otras que se desarrollan en la proximidad urbana y/o rururbana. La diversificación de ocupaciones de los residentes rurales se combina con la disminución de los trabajadores permanentes y la difusión de modalidades contractuales que flexibilizan/precarizan la relación laboral en la agricultura, facilitando la utilización de la fuerza de trabajo sólo en los períodos de mayor demanda.

Estos procesos fundamentan los diversos abordajes de “lo rural”, y el consenso existente sobre la necesidad de lograr una mejor aproximación a la relación funcional rural-urbana, teniendo en cuenta: las ocupaciones no agrícolas; el lugar donde se realizan las actividades laborales; y, la diversidad de estrategias de empleo y generación de ingresos de las familias rurales, incluyendo las de base agropecuaria, rural no agrícola y pluriempleo, en sus variantes de autoempleo o de empleo asalariado (Dirven, 2010; Castro y Reboratti, 2007; Craviotti, 2006; Rodríguez y Meneses, 2010).

En definitiva, existe una creciente “indiferenciación” entre lo rural y lo urbano dado que tanto es posible encontrar actores que trabajan en actividades típicamente rurales localizados en zonas urbanas y, viceversa, aquellos que trabajan en actividades consideradas típicamente urbanas localizados en zonas rurales; la multiocupación está presente tanto en ámbitos rurales como urbanos, aunque con particularidades diferentes; y, también puede darse que la multiocupación refiera a actividades que son urbanas y rurales, o difíciles de encasillar en una u otra.

Visto desde una perspectiva general, podría argumentarse entonces que la diversidad del patrimonio natural-ambiental, social,

económico y productivo genera diferentes trayectorias y barreras que impactan sobre los mercados territoriales de trabajo. Pasar de la agricultura a otras ocupaciones y vice-versa, por ejemplo, tiene que ver con la existencia o no de opciones (complejidad y dinamismo de la economía del lugar), además de los activos individuales y familiares de los hogares (educación, edad, ingresos, sexo, ubicación geográfica, etc.).

La heterogeneidad socioeconómica y cultural de los diferentes territorios rurales de un país como Argentina es ilustrativa. La ruralidad no es la misma en el Chaco, la Patagonia, en una provincia del centro del país o en la puna jujeña y, en el caso de Brasil por ejemplo, hay claras diferencias entre la ruralidad de los estados del Norte respecto a los del Sur. Más allá de la dimensión geográfica, son varios los factores que inciden en cada jurisdicción, particularmente, las situaciones se vinculan con el comportamiento y evolución de los sistemas productivos localizados y, en determinados escenarios rurales, se traduce una dinámica histórica de marginalidad en la que interactúan diversos aspectos (naturales, sociales, políticos, etc.). Uno de los rasgos específicos de la ruralidad en la provincia de Santiago del Estero – una de las más pobres de Argentina – es la intensidad que tiene el fenómeno migratorio de la fuerza de trabajo.<sup>3</sup> Los circuitos productivos que atraviesan actualmente los trabajadores migrantes son la ruta andina (aceituna, nuez, uva), y la pampeana en el Noroeste de la provincia de Buenos Aires para las empresas productoras de semillas híbridas de maíz y soja, así como la cosecha de la papa en el Sur bonaerense. La contratación se terceriza, en buena parte, a través de agencias de empleo.

En cambio, la región pampeana presenta otras dinámicas que devienen de su trayectoria histórica como espacio central de acumulación del sistema nacional; basta señalar aquí la tendencia constante a la concentración y centralización del capital que, entre otros

---

3 Alrededor de 40.000 trabajadores se trasladan anualmente a otras provincias/regiones para realizar tareas agrícolas temporarias. Estos trabajadores, con bajos niveles de instrucción y dentro del estrato etario de 27-32 años, provienen de localidades menores a los 1.000 habitantes y con altos niveles de pobreza.

aspectos, se ha traducido en procesos de expulsión de la pequeña agricultura familiar y la difusión de diversos tipos de productores “contratistas” (Gorenstein, 2000; Gras y Hernández 2016).

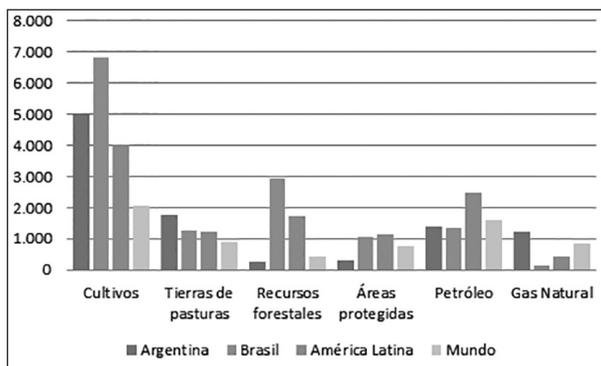
## **Componentes del ciclo (re) primarizante**

La inserción de los países latinoamericanos en la acumulación mundial de capitales se caracteriza por dos factores fundamentales: la mano de obra barata (característica principalmente de países maquiladores como México y los centroamericanos) y la explotación de recursos naturales a gran escala (sobre todo en los modelos de acumulación de América del Sur). Por supuesto, cada país combina estos factores de diversas formas, fungiendo como característica general del proceso de valorización del capital en la región.

El gráfico 1 muestra el stock de recursos naturales por habitante en dólares para el año 2005 en Argentina, Brasil, América Latina y el mundo. Puede observarse que, tanto en cultivos como tierras de pasturas, los dos países sudamericanos tienen una gran dotación de recursos potencialmente explotables con respecto al resto del continente y al resto del mundo. Esta disposición de recursos sentó las bases que permitió a estos países ingresar al nuevo ciclo de re-primarización de las exportaciones, cuando a fines de los años '90 aumentaron los precios de los alimentos, y se combinaron políticas públicas que facilitaron este proceso (Costantino 2013).

Las actividades intensivas en recursos naturales revitalizaron su importancia tras el reciente ciclo de auge de precios internacionales que se extendió de 2003 a 2012 – período conocido como el del “super ciclo de los commodities” – alimentado por la demanda de China, India y otros países-, con un declive breve en la crisis subprime (2008-2009) y con alzas de algunos – como el cobre – hasta el año 2011 y otros hasta 2014, fechas en las que registran una fuerte caída que se recupera parcialmente en el bienio 2016-2017 (Gorenstein y Ortiz, 2018).

**Gráfico 1.** Recursos naturales por habitante en dólares de 2005<sup>4</sup>



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de The World Bank (2011).

Como se observa en la Tabla 1, las exportaciones primarias representan entre el 50% y casi el 100% del volumen de bienes exportados por estos países. Esta forma de acaparar el abastecimiento de recursos externos por la vía comercial imponen condicionantes estructurales y restricciones operativas, propias de las economías periféricas primarizadas, que también se traducen en las políticas públicas.

En los *commodities* agrícolas queda claro que el Cono Sur se convirtió en un proveedor importante de la soja, que sirve como *input* para la producción de carne, y se han expandido otros “cultivos flexibles” o “comodines” – maíz, caña de azúcar y palma – que

4 El Banco Mundial comenzó a estimar desde hace algunos años el valor del “capital natural” que poseen los países, que, sumado al “capital producido”, al “capital humano” y los activos externos, representarían una mejor forma de aproximar el “valor real” de la “riqueza de las naciones”. Más allá de las críticas que puedan hacerse a los conceptos de “capital humano” y el de “capital natural”, en este caso, el indicador aproxima una idea del valor de mercado que los recursos naturales tienen para cada país. Se realiza esta valoración con la metodología usual de valuación de activos: el flujo descontado de las rentas netas esperadas a lo largo de la vida. Para ello, estiman la renta actual de los combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón duro y blando) y minerales (bauxita, cobre, oro, mineral de hierro, plomo, níquel, fosfato, plata, estaño y zinc), tierras agrícolas (tierras de cultivo y pasturas), bosques (madera y algunos productos forestales no maderables) y áreas protegidas. Para las tierras agrícolas, siguen la definición de la FAO sumando las tierras cultivables, los cultivos permanentes y las tierras de pasturas. Los valores se miden a las tasas de cambio del mercado en dólares estadounidenses, utilizando un deflactor del PIB específico del país.

también tienen el triple destino global alimento-forraje-combustible; esto es, la convergencia de la producción de alimento humano y animal (forraje) con la generación de bioenergía. Así, el área dedicada a la soja creció de 1,4 millones de hectáreas en 1970 a casi unos 60 millones de hectáreas en 2013. La superficie cultivada se ha expandido geográficamente, moviéndose hacia el Norte en Argentina; hacia Mato Grosso y otros estados del centro, Norte y Noreste en Brasil; a las tierras bajas bolivianas de Santa Cruz oriental y a la región del Chaco en el norte de Paraguay (Gorenstein y Ortiz, *op. cit.*).

**Tabla 1.** América del Sur: exportaciones de materias primas Año 2014

País	% sobre las exportaciones totales	Monto (mdd)	Principales Exportaciones
Venezuela	98.0	59,287.1	Petróleo, hierro y aluminio
Ecuador	86.0	22,129.5	Petróleo, bananas, flores y camarones
Colombia	79.0	43,288.3	Petróleo, carbón, café, ferroniquel, oro y flores
Bolivia	71,8	9,224.2	Petróleo, plata, zinc, estaño, plomo y granos
Argentina	70.3	50,599.8	Cereales y manufacturas de origen agropecuario
Perú	70.0	26,713.3	Cobre, oro, zinc, plomo, harina de pescado y frutas
Chile	63.0	47,675.3	Cobre y sus derivados, frutas y productos de pescado
Uruguay	65.3	7,370.8	Soya, carne bovina, celulosa, arroz, trigo, lácteos y forestal <sup>5</sup>
Brasil	52.4	117,952.9	Hierro, aceites, soya, azúcar, café carne de pollo y bovino

**Fuente:** Elaboración propia con datos de COMTRADE.

Además del papel jugado por países como China e India en el comercio internacional, este auge de las materias primas y las expor-

<sup>5</sup> Dentro de producción forestal se incluyó la exportación de madera en rollo, pulpa de madera, productos madereros secundarios y productos papeleros secundarios (Dirección General Foresta, 2016).

taciones en base a recursos naturales debe entenderse en el marco de la creciente movilidad del capital producida por la globalización financiera que comenzó a intensificarse en las últimas décadas del siglo pasado, y se profundizó bajo los efectos combinados de las TIC y la aplicación de las políticas de liberalización económica, desregulación y apertura externa.

En este escenario, los cambios que se producen a partir de la desregulación normativa de los años 80, y la profundización de los '90 en el siglo XX, posibilitaron el ingreso de bancos y otros inversores a vender los llamados “productos derivados” basados en materias primas agrícolas y alimentarias, además de otros *commodities*. De este modo, las cuatro compañías comercializadoras globales – Archer Daniels Midland (ADM), Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, conocidas como las ABCD –, por ejemplo, desarrollaron nuevas líneas de negocio gestionando el dinero de terceros a través de fondos de cobertura y otros productos financieros, a la vez que utilizan los derivados agrícolas en su actividad empresarial tanto para protección de riesgos como para ampliar su alcance a través de la provisión de servicios financieros a terceros. Paralelamente, los fondos de cobertura, los consorcios de capital de riesgo y los fondos de pensiones, junto a las ABCD y otras empresas transnacionales previamente ligadas al negocio, ingresaron a los mercados de tierras, invirtiendo en explotaciones agrícolas y en muchos casos, interviniendo en las operaciones productivas y comerciales de las mismas.

A continuación, nos detendremos brevemente en las características de este fenómeno en algunos países de América del Sur.

## **El proceso de acaparamiento de tierras**

El acaparamiento de tierras refleja las repercusiones de la financiarización en un ámbito diferente al espacio urbano; se trata, a su vez, de la penetración del capital financiero y/o de la lógica financiera en un sector arraigado – situado como la agricultura –, que tiene una alta significación económica y espacial en nuestros países.

En una configuración global en la que la urbanización económica y poblacional continúa avanzando, los recursos naturales y, particularmente la tierra con mejores posibilidades (agua, productividad, conectividad, etc.) es también una alternativa para la valorización de los capitales. Así, el acaparamiento de tierras es, básicamente, un “acaparamiento del control”; es decir, el poder para controlar un factor productivo clave: la tierra y otros recursos asociados a ella, como el agua y el ecosistema ambiental, en el proceso de acumulación de capital. Como se señala en un estudio reciente: se trata de un “fenómeno inherentemente relacional y político, que implica relaciones políticas de poder y se manifiesta bajo diversas formas, que incluyen la acumulación de tierras (es decir, la captación de vastas extensiones de territorio), el (virtual) acopio de aguas, a través de la captación de recursos acuíferos y “acaparamiento verde” (Borras Jr., Kay, Gómez y Wilkinson, 2013; 80).

En rasgos estilizados este proceso se caracteriza por: transacciones en gran escala, tanto en términos de las tierras como de los capitales involucrados; el capital tiene origen diverso (nacional, extranjero); se intensifica la concentración y aumenta la extranjerización de la tierra sumado a las dinámicas que intensifican su control a través de la provisión de insumos y tecnología; las operaciones que se realizan involucran modalidades en el “control” de la tierra que comprenden: arrendamiento, agricultura de contrato, y compra propiamente dicha; en la venta de tierras con proyectos llave en mano (*turnkey*) operan actores y mecanismos asimilables a los que se manifiestan con el suelo urbano; también se producen adquisiciones de tierras para reserva ambiental y la explotación de nuevos mercados (servicios ambientales, bonos de carbono ) que también deberían vincularse con intenciones de “*water*” o “*glaciergrabbing*” (Gorenshtein y Ortiz, 2017).

En muchos casos, las inversiones se realizan en tierras estatales arrendadas por los gobiernos provinciales (como el caso de Argentina), así como en zonas de frontera desplazando a los pueblos indí-

genas o, con expulsión violenta, a campesinos y comunidades locales de tierras atractivas para el cultivo de palma aceitera en Colombia o tomando pastizales como en el caso del Cerrado en Brasil (Grajales, 2011; Borrás, Kay, y Gómez 2012).

Este proceso en América Latina toma fuerzas a partir del 2008, luego del estallido de la crisis mundial, cuando muchos de los capitales de los países desarrollados diversifican geográficamente sus inversiones.<sup>6</sup> Las mayores inversiones en este rubro se dieron en Argentina, Brasil y Colombia, países en donde la concentración de la tierra ya era una característica predominante mucho tiempo antes de que este fenómeno comenzara (Sauer y Pereira Leite, 2011; Murmis y Murmis 2010).<sup>7</sup> A su vez, algunas políticas públicas fueron cruciales para impulsar este tipo de inversiones, particularmente, las que devienen de la persistencia de reformas de apertura y liberalización de décadas previas, incluyendo: la desregulación financiera, las leyes permisivas de inversión extranjera (que ofrecen igual trato a capitales locales y extranjeros), la firma de tratados de libre comercio y bilaterales de inversión, entre otras.

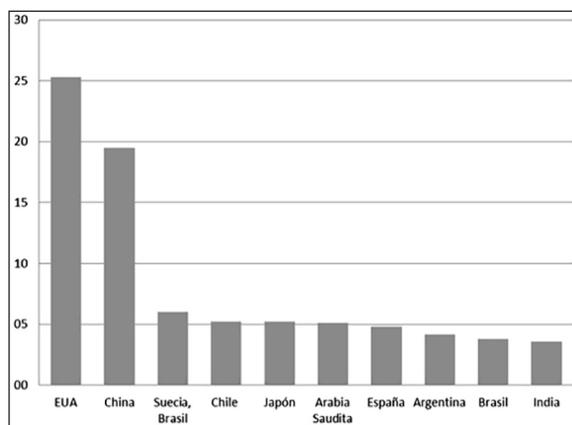
Como se observa en el gráfico 2 Estados Unidos y China explican el 49% del total del acaparamiento de tierras por parte de extranjeros en la región. A diferencia de lo observado en otras regiones donde uno u otro de estos dos países tiene presencia preponderante (por ejemplo, Estados Unidos en África u Oceanía; y China en Asia o Europa del este), la similar e importante presencia de ambos países, China y Estados Unidos, en Latinoamérica parecería indicar que ésta es una región en donde actualmente ambas potencias se estarían disputando tierras, entre otros negocios. (Costantino 2014).

---

6 El acaparamiento de tierras (*land grabbing*) se difunde antes en otros países/continentes y se da, principalmente, a través de la transferencia a inversores extranjeros de predios estatales o bajo formas de tenencia comunitarias, transferencia que en muchos casos está signada de graves hechos de violencia y corrupción. (Borrás et al., op. cit)

7 En Brasil, por ejemplo, en el año 2006 el 50% de los establecimientos agropecuarios más pequeños ocupaba el 2,3% de la superficie (Costantino y Cantamutto 2010); en Argentina, para el año 2002, el 77,7% de las explotaciones (de menos de 500 hectáreas) ocupaba el 22,5% de la superficie, mientras que el 11,2% de las explotaciones más grandes (de más de 1.000 hectáreas) ocupaba el 62% de la tierra (Costantino 2012).

**Gráfico 2.** Los diez principales países que acaparan tierra en América Latina (% sobre el total de tierra acaparada en la región)



**Fuente:** Elaboración propia en base a Landmatrix.

Cabe hacer notar los intentos de frenar este proceso de extranjerización de tierras en Argentina y Brasil, además del vigente en Bolivia, durante los gobiernos del llamado “populismo”. Se sancionaron leyes que establecían límites a la propiedad extranjera sobre la tierra que han sido rápida y bruscamente anulados bajo el nuevo giro conservador de las políticas públicas. En el caso de Argentina, por ejemplo, además de eliminarse por decreto muchos artículos importantes de la ley de tierras, el gobierno determinó la retirada de organismos científicos y tecnológicos de la producción de materias primas para investigación y venta (como es el caso del INTA en tierras fiscales) y se intensificaron los casos de represión y violencia estatal hacia las protestas en reclamo por la tierra.

### Otras dinámicas territoriales de la re-primarización

Desde hace bastante tiempo la literatura teórica ha mostrado que en este tipo de producciones – commodities – hay bajas posibilidades de densificar encadenamientos y generar conexiones avanzadas (Hirshman, Furtado, entre otros). Más aún, la noción “enclave”

surge, en buena medida, asociada a las experiencias vinculadas a las actividades basadas en recursos naturales, capital intensivas desde la perspectiva técnica y con escasos o nulos nexos con su lugar de emplazamiento. No obstante, no todos los *commodities* tienen las mismas repercusiones y, a su vez, los territorios donde se produce el proceso productivo no son homogéneos.

En los hidrocarburos, por ejemplo, un estudio reciente realizado en Argentina, (CEPAL, 2015) muestra efectos diferenciales, básicamente en empleo y encadenamientos vinculados a proveedores locales/regionales, mucho más densos y consistentes en la provincia de Neuquén que en Santa Cruz o Chubut. Pero, a su vez, esto también está asociado a factores institucionales (decisiones de re-estatización de YPF y estrategias de “anclaje” que comienza a desarrollar en zonas de exploración-explotación, actualmente en revisión), trayectoria e inercias, fortalecimiento o *lock in* geográfico según territorios. Otro estudio, también reciente, de Piquet y otros (2017), sobre repercusiones de la industria hidrocarburífera Fluiminense, muestra que, en el municipio de Macaé, los efectos no se limitan a la generación de empleo en actividades de exploración-producción y transporte. Verifican expansión en servicios ligados a esa producción (informática, formación y capacitación de mano de obra y desarrollo de I&D) sumado a los efectos multiplicadores derivados de los altos salarios en el sector y a los ingresos fiscales percibidos por el gobierno local. Asimismo, y como en las regiones especializadas en minería, la caída del precio internacional del petróleo produjo un freno en la dinámica anterior, provocando un efecto “derrame” en sentido inverso, es decir reduciendo el empleo, la producción y la recaudación en otros sectores de la economía.

En tal sentido, tal como lo señalan Daher y otros (2017), los territorios productores de *commodities*, al presentar una exposición más directa a los mercados globales, son los primeros en generar y experimentar cambios abruptos como fruto de, por ejemplo, decisiones sobre la producción y precios, la reducción de barreras a capitales extranjeros o las variaciones en su demanda. En otro estudio, el

mismo autor – Daher (2015) – muestra que la desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia de las regiones chilenas ante los ciclos económicos internacionales, particularmente en el caso de los *commodities*, se verifica principalmente, en las regiones mineras del Norte del país, asociada a la reciente caída del precio del cobre. El desempleo y la informalidad alteran a su vez la demanda y el consumo interno, detonando una movilidad regresiva de algunos sectores que caen en la pobreza o la agudizan. Lo anterior a su vez, genera desplazamientos demográficos hacia otras áreas y sectores del país donde puedan existir mayores oportunidades.

Entre otras evidencias empíricas en torno a las dinámicas re-primarizadoras y sus efectos en los lugares donde estos procesos se están desplegando, han surgido en muchos países fuertes tensiones y conflictos socio-ambientales. En el caso de la tierra, y con algunas especificidades también en las cuencas mineras más recientes en Argentina, el poder relativo de las empresas que operan en estas inversiones puede manifestarse de distintas maneras, entre ellas las que han tenido o tienen, por epicentro al conjunto de la comunidad local (medioambiente, patrimonio, etc.); las que operan sobre producciones tradicionales y/o productores de anclaje local; y, las que reflejan el accionar de los gobiernos (a nivel provincial o local).

En un contexto general que profundiza las lógicas del capital desvinculadas de los territorios donde operan y extraen excedentes económicos, se manifiestan entonces procesos con rasgos propios derivadas de: la intervención de las autoridades políticas locales<sup>8</sup>; desplazamiento de producciones y productores tradicionales; conflictividad socio-ambiental; vaciamiento y/o deslegitimación de pobladores (indígenas, comunidades locales).

En tal sentido, muchas de las problemáticas rururbanas siguen estrechamente vinculadas al devenir de la agricultura y el conjunto

---

8 Por ejemplo, la activa participación de los gobiernos provinciales promoviendo los proyectos asociados a capitales de Arabia Saudita y a empresas estatales de China que buscaban la concesión de grandes extensiones de tierra en el Chaco y Río Negro respectivamente, para producir y abastecer de materias primas alimentaria a sus países a cambio de la inversión en infraestructura (riego, cercos y caminos).

de recursos naturales del territorio abarcando desde la dimensión ambiental (nuevos riesgos por el uso intensivo de las tierras, contaminación hídrica, desertificación de agrosistemas, etc.), la mayor sensibilización y conflictividad por estas problemáticas, hasta las profundas redefiniciones en la estructura social derivadas de los procesos rurales de vaciamiento demográfico combinados con la movilidad bi-direccional que se genera en estos mercados de trabajo.

En Argentina casi un tercio de los conflictos socioambientales del período reciente estuvieron protagonizados por organizaciones indígenas y campesinas (Costantino y Gamallo 2015). Estas organizaciones, de carácter marcadamente rural, han denunciado los desmontes, desalojos y fumigaciones compulsivas en distintas localizaciones del país, defendiendo su derecho a los recursos naturales y proponiendo lógicas alternativas a la explotación capitalista del ambiente. Se trata de los grupos sociales más vulnerables y expuestos al nuevo ciclo de/(re) primarización, tanto por la escasa visibilidad que logran sus resistencias como por la complicidad estatal-privada en torno a la represión directa de sus integrantes<sup>9</sup>, reflejando las respuestas violentas que muchas veces se inducen o suscitan por parte del Estado (en sus distintas escalas)<sup>10</sup> y las empresas privadas los resuelven.

## El trabajo en las realidades agro-rurales

En simultáneo a los procesos examinados en los apartados anteriores, se producen modificaciones en la estructura del empleo rural que también pone en cuestión las definiciones tradicionales sobre la ruralidad. En rasgos estilizados se observan:

- modificaciones en el perfil ocupacional de los residentes rurales y en la residencia de los ocupados;

---

9 Algunos estudios han detectado que en el 37% de los conflictos vinculados a la tierra se producen episodios de violencia, generalmente desde el Estado y/o los privados hacia las organizaciones sociales (Redaf 2013).

10 Ilustra este tipo de situaciones la desaparición y muerte del joven Santiago Maldonado ocurrido en un territorio de la patagonia argentina en tierras ocupadas por la firma Benetton.

- diversidad de empleos/ingresos, dado que se generan en diferentes actividades (agrarias, primarias en general, servicios) que pueden combinarse o complementarse a lo largo del año;
- inestabilidad asociada a los requerimientos de los ciclos productivos en las actividades agropecuarias u otras con patrones de estacionalidad específicos (turismo, pesca artesanal);
- movilidad dentro o fuera del territorio de pertenencia asumiendo, a su vez, que la residencia en el medio rural y la ocupación en el sector agropecuario pueden no presentarse en forma simultánea.

La combinación de ocupaciones de los residentes rurales se expresa en diversos circuitos migratorios (rural-rural; rural-urbana; inter-regional; intraregional) que pueden estar presentes en los hogares a través de uno o más de sus integrantes. Así, además de la tradicional migración de los trabajadores agrícolas temporales hacia territorios más alejados (en general, siguiendo los ciclos de las producciones regionales), es cada vez más frecuente el binomio de residencia urbana-ocupación rural y de residencia rural-ocupación urbana en un mismo individuo. De este modo, la pluriactividad de los trabajadores y familias rurales también se vincula con la proximidad y/o las condiciones de accesibilidad entre estos ámbitos. En términos generales puede decirse, entonces, que (Gorenstein *et al.*, 2012):

- i) El proceso de urbanización delimita las posibilidades y alcance real de las estrategias de reproducción basadas en las actividades no-agrícolas y que estas estrategias son más viables en cercanía de entornos urbanos de cierto tamaño y diversificación productiva.
- ii) La urbanización de la mano de obra rural se expresa, a menudo, en el crecimiento de las localidades cercanas que proveen servicios a la agricultura y, a su vez, funcionan como fuente de ocupaciones no agrarias – como la actividad pública (educación, salud, gobierno local) –, y espacios de contención de mano de obra durante los “tiempos muertos” que se producen en la agricultura.

Además, los mercados de trabajo impulsados por producciones/actividades de alta estacionalidad movilizan un gran número de trabajadores transitorios que son contratados por períodos cortos. En esta secuencia se define el ciclo productivo de los cultivos o de la producción animal, lo que implica cierta conexión con las diversas tareas que deben realizarse en el mismo, así como los tiempos de “no-trabajo” y los de menor o mayor intensidad.

Por su parte, existe una evidente caída en la cantidad de mano de obra requerida por unidad de producto y de tierra. En efecto, esta dinámica se produce a partir de la introducción de nuevos paquetes tecnológicos (semillas, agroquímicos, maquinarias, manejo de cultivos, etc.) al tiempo que aumentan los rendimientos. En la actividad ganadera también se registra menor nivel de ocupación que en el pasado por el uso de tecnologías ahorradoras de mano de obra (control del rodeo con dispositivos tecnológicos, planificación de pariciones, etc.). Los datos globales para América Latina muestran esta tendencia; la proporción de empleo agropecuario en el total bajó de más de un 50% en 1950, a alrededor de un 25% en 1990 y un poco menos del 17% en el 2013 (Jürgen, Weller, 2016). A este fenómeno se suma la profundización de la precariedad laboral, más allá de la diversidad productiva y locacional. Ello se expresa en las contrataciones directas (empleador-trabajador), en las diversas modalidades que intermedian en esta relación laboral (contratistas, cuadrilleros, empresas, cooperativas de trabajo, transportistas) y en los sistemas de remuneraciones (aplicación o no de la legislación laboral).

Las transformaciones en el mundo del trabajo agro-rural, en el marco de un intenso proceso de expansión/ocupación de superficies cultivables, son también expresiones del funcionamiento del agronegocio en gran escala. En tal sentido, los pools de siembra, modalidad difundida desde el agro pampeano a las otras realidades agrarias extra-pampeanas – y más recientemente, a países vecinos – combinan la propiedad de la tierra, muchas veces a través de fideicomisos, con el arrendamiento u otros arreglos de financiamiento y alianzas transitorias que viabilizan su acceso y explotación extensiva.

Las evidencias recientes que surgen de estudios realizados en algunos países, particularmente Argentina, Brasil y Uruguay, revelan que las estrategias desplegadas en la búsqueda de una mayor escala y diversificación para sostener posicionamientos en el mercado global, como productores de soja, otros granos, carnes y biocombustibles han tendido a reforzar y consolidar la presencia de grandes jugadores.<sup>11</sup>

En consecuencia, la concentración y centralización del capital que opera en la fase primaria plantea la necesidad analítica de trascender la escala regional (nacional) para observar actores, estrategias y otras dinámicas multiescalares que se traducen en los territorios donde operan en el corto y/o mediano plazo. Por ejemplo, la difusión de los pools profundiza la movilidad del capital en la producción primaria y con sus estrategias (cuánto y donde se cultiva) pueden redefinir alcance y ritmo de la producción entre un ciclo y otro así como precios/magnitud de las tierras de cultivo que se alquilan. Ello impacta en los ingresos que se reciclan en el territorio por medio de los llamados “productores rentistas”, así como en el dinamismo que se inyecta o no en función de la expansión/reducción de esa producción.

En el marco de las dinámica anterior, el desplazamiento de la mano de obra (familiar, asalariada), el acortamiento de los tiempos de trabajo y cambios en la relación laboral, intensificando la tendencia del contrato temporal (migrantes o empleados de los contratistas) revelan la existencia de procesos que redefinen la ruralidad profundizando la desigualdad social, en el marco de las tendencias que intensifican la urbanización más conflictiva junto a realidades rurales atravesadas por las disputas entre la explotación económica y el uso social de los recursos naturales (suelo, agua; bienes ambientales en general).

---

11 Adeco- Agro, por ejemplo, compró en el año 2002 más de 70.000 hectáreas a Pecom Agropecuaria y siguió su expansión hacia todos los países del sur del continente convirtiéndose en una de las principales corporaciones productoras de alimentos y energía renovable de éste ámbito regional.

## Reflexiones finales

La transformación de la agricultura y el avance de otras fuerzas que motorizan e intensifican la urbanización de la población, desde mediados del siglo anterior, se han materializado en otros escenarios de “lo rural”. La ruralidad contemporánea se traduce en espacios heterogéneos, donde lo rural y lo urbano se solapan o desdibujan, atravesados por la movilidad laboral y otras movilidades/ flujos – de capitales, servicios, equipamientos– dando un giro al modelo anterior de la separación funcional campo-ciudad.

La (re) primarización de nuestros países, como en el pasado, significa una fuerte exposición a los ciclos internacionales de demanda/ precios de los *commodities*(agrícolas, forestales, etc.). Además de la expansión de la actividad agrícola, se pusieron en marcha otros procesos ligados a la explotación de recursos naturales que para algunos territorios significaron cambios en la especialización productiva y/o procesos de complementación en torno a la base primaria(minería, hidrocarburos /no convencionales, complejos agrícolas – derivados como los biocombustibles, etc.).

En este trabajo se ha planteado que no todas estas producciones primarias tienen las mismas repercusiones en su articulación a territorios que, entre otros aspectos, pueden diferenciarse por trayectoria y otras especificidades (dotación de recursos naturales, diversificación productiva, canasta exportadora, densidad urbana, conectividades, etc.). Ello se expresa en una desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia territorial ante los ciclos económicos internacionales, provocando, entre otros factores, fluctuaciones en el ingreso de divisas y el tipo de cambio que afecta a las actividades conectadas con el sector exportador y, en términos generales, desestabiliza los presupuestos públicos, incluyendo los locales.

La penetración de la lógica financiera, aquí tratada particularmente a través del proceso de acaparamiento de tierras, sumado a las derivaciones de las nuevas tecnologías y los cambios organizacionales que se han difundido en la agricultura introducen otras

complejidades al tratamientos de la ruralidad. De ahí la necesidad de elaborar perspectivas analíticas de mayor alcance y profundidad; los aspectos examinados en este trabajo sugieren dinámicas que motorizan una mayor flexibilidad, movilidad y desanclaje de actores e ingresos, acompañadas por una mayor velocidad en los procesos que impulsan los cambios.

## Bibliografía

Borras, Saturnino, Cristóbal Kay, y Sergio Gómez. 2012. «Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America». *Canadian Journal of Development Studies/Revue canadienne d'études du développement* 33 (4): 402-416.

Clements, Elizabeth Alice, y Bernardo Manzano Fernandes. 2013. «Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique». *Agrarian South: Journal of Political Economy* 2 (1): 41-69.

Costantino, Agostina. 2013. «¿Gatopardismo sojero? Los efectos de la bonanza sojera sobre el cambio estructural en Argentina y Brasil». *Nueva Sociedad*, n.º 244: 84-96.

\_\_\_\_\_. 2014. «Land Grabbing in Latin America: Another Natural Resource Curse?» *Agrarian South: Journal of Political Economy* 3 (1): 17-43. <https://doi.org/10.1177/2277976014530217>.

Costantino, Agostina, y Leandro Gamallo. 2015. «Los conflictos socioambientales durante los gobiernos kirchneristas en Argentina». En *De la democracia liberal a la soberanía popular. Vol. 2: Articulación, representación y democracia en América Latina*, editado por Luis Daniel Vázquez Valencia. México: CLACSO.

Castro H.; Reboratti C. (2008) “Revisión del concepto de ruralidad en la argentina y alternativas posibles para su redefinición”. Serie estudios e investigaciones n° 15 Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, PROINDER, Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios, Buenos Aires.

Craviotti C. (2006): “Nuevos agentes en la producción agropecuaria; nuevos sujetos del desarrollo rural?”, en Neiman y Craviotti *Entre el campo y la ciudad. Desafíos y estrategias de la pluriactividad en el agro*, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.

CEPAL (2016); Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741) Desempeño productivo e implicancias sobre los mercados laborales y el entramado de proveedores, Volumen I, Buenos Aires.

Dirección General Forestal (2016). Estadísticas forestales. División evaluación e información, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Dirven M., (2011). “El Empleo rural no agrícola y la disminución de la pobreza rural. ¿qué sabemos En américa latina en 2010?”. Documento de trabajo n° 2. Proyecto conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo. Rimisp, Santiago de Chile.

Dirven, M. (2004). “El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina. Revista de la CEPAL No 83, Agosto, Santiago de Chile.

Echeverri Perico R.; Ribero M. (2002): *Nueva ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la agricultura, IICA.

Gorenstein S. & Ortiz R. (2018) “Natural resources and primary sector-dependent territories in Latin America” (2018) *Area Development and Policy*. <https://doi.org/10.1080/23792949.2018.1431555>.

Gorenstein S., Ortiz R. (2017) “La tierra en disputa. agricultura, acumulación y territorio en la Argentina reciente”(2017). *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales I (2)*, ReLAER – ALASRU, Buenos Aires, pp 1-26.

Gorenstein S., Olea M., Pasciaroni C., Urriza G. 2012; “Tópicos del debate contemporáneo sobre ruralidad e intermediación urbana. Aportes para estudios en Argentina”, en Rainer Randolph, Barbra Candice Southern: *Expansão metropolitana e transformações das interfaces entre cidade, campo e região em áreas perimetropolitanas na América Latina*, Editora Max Limonad Ltd., São Paulo.

Gorenstein S. 2000: “Rasgos territoriales en los cambios del sistema agroalimentario pampeano (Argentina)”, *Revista EURE*, ISSN 0250-7161, Vol XXVI, 78, 51-76, Institutos de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Grajales, Jacobo. 2011. «The rifle and the title: paramilitary violence, land grab and land control in Colombia». *Journal of Peasant Studies* 38 (4): 771–792. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607701>.

Gras C., Hernández V. 2016 : *Radiografía del nuevo campo argentino. Del terrateniente al empresario transnacional*. Siglo XXI editores, Buenos Aires.

JürgenWeller (Ed): *Brechas y transformaciones. La evolución del empleoagropecuario en América Latina*. Libros de la CEPAL, N° 141 (LC/G.2695-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Murmis, Miguel, y María Rosa Murmis. 2010. «El caso de Argentina». En *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*, editado por Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez, 15-59. FAO.

- Piquet R., Tavares E., Pessoa JM. (2017). Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense, *Cad. Metrop.*, São Paulo, v. 19, n. 38, 201-224, jan/abr <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-380>.
- Puyana, Alicia, y Agustina Costantino. 2012. «Sojización y enfermedad holandesa en Argentina: ¿la maldición verde?» En *Seminario Internacional “¿Cómo sembrar el desarrollo en América Latina?”* México: revista Problemas del Desarrollo (Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM).
- Rodríguez, Adrián y Javier Meneses (2010). Transformaciones rurales en América Latina y sus relaciones con la población rural CEPAL-CELADE.
- Redaf. 2013. «Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino». Reconquista: Redaf.
- Sauer, Sérgio, y Sergio Pereira Leite. 2011. «Agrarian structure, foreign land ownership, and land value in Brazil». En *International Conference on Global Land Grabbing*. Land Deal Politics Initiative and Journal of Peasant Studies.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004): “Desarrollo Territorial Rural”, Rimisp, Santiago de Chile.
- The World Bank. 2011. *The Changing Wealth of Nations. Measuring sustainable development in the new millennium*. Washington: The World Bank.



# Ruralidades entrelaçadas

## Relações campo-cidade observadas pelas margens

*Martina Neuburger*

### Introdução

Os efeitos da globalização têm sido muito comentados nas últimas décadas, afetam tanto as áreas urbanas como as rurais alterando fundamentalmente as relações campo-cidade. No entanto, tais relações são raramente levadas em consideração, embora sejam um elemento constitutivo importante do desenvolvimento regional e, portanto, do planejamento regional. Em parte, estudos apontam para o fato de que essa questão não surge diante da urbanização global, como afirma o conceito de “Urbanização Planetária”, já que a construção de diferenças entre as duas categorias espaciais não parece possível ou razoável (Brenner, 2014 e Merrifield, 2013).

Nesse contexto, o presente artigo procura responder ao mencionado desafio, abordando a questão das relações campo-cidade no contexto da globalização. No entanto, isso será realizado a partir de uma perspectiva rural, ou seja, a partir da margem (a atribuição ruralidade = margem será melhor explicada no tópico 1) e não de uma abordagem urbana. Para este propósito, a primeira parte (tópico 1) tratará dos diferentes conceitos do rural em relação ao urbano. No tópico 2, uma breve observação das mudanças visíveis em áreas rurais justificará a questão do impacto dessas mudanças nas relações campo-cidade. Esse é o foco do tópico 3, onde a dinâmica das áreas rurais é analisada ao exemplo de estudos de casos latino-americanos, identificando cada modelo específico dominante de desenvolvimento e esclarecendo os efeitos dessa dinâmica nas

relações campo-cidade. Por fim, o conceito de ruralidades entrelaçadas é desenvolvido para promover uma perspectiva decêntrica às relações campo-cidade.

### Tópico 1. Conceitos de relações campo-cidade em geografias rurais

As considerações sobre as relações campo-cidade trouxeram às discussões científicas anteriores, bem como às atuais, a necessidade de definir as respectivas categorias espaciais. Ao revisarmos a literatura na Geografia acerca da definição do rural, torna-se claro que a cidade tem sido usada como referência desde os primeiros estudos científico-geográficos sobre o tema (vide tabela 1 ).

**Tabela 1:** Conceitos do rural na literatura científica

Citado original em alemão	Tradução
<p>“[...] in der Regel bezeichnen wir als Dorf eine größere geschlossene Ansammlung ländlicher Wohn- und Wirtschaftsgebäude. Von der nächst-höheren Stufe, der Stadt, wird das Dorf nicht bloß durch die Größe, sondern auch durch den engen Zusammenhang mit allen Zweigen der Urproduktion, besonders Ackerbau und Viehzucht und die entsprechende Anwendung von Gewerbe, Handel und Verkehr unterschieden.”</p> <p style="text-align: right;"><i>Ratzel, 1891, p. 406 f</i></p>	<p>“[...] em geral, se refere à povoado um conjunto maior e compacto de edifícios de moradia e de atividade econômica rurais. Da categoria mais alta da cidade, o povoado se distingue não somente pelo tamanho, mas também pela ligação maior com todos os setores de produção primária, basicamente a agricultura e a pecuária, assim como os setores adjuntos da manufatura, do comércio e do transporte.”</p> <p style="text-align: right;"><i>Ratzel, 1891, p. 406 fR</i></p>
<p>“[...] bei den Halbkulturvölkern sind alle Wohnplätze solche der Landwirtschaft [...]. Erst in der Kultur unterscheiden sich die Ansiedlungen, treten neben die Dörfer oder Einzelhöfe die Städte wie auch Bergbau- und Industrieorte [...]”</p> <p style="text-align: right;"><i>Hettner, 1947, p. 298</i></p>	<p>“[...] nos povos semiculturais todas as residências são de perfil agrário [...]. Somente alcançando a cultura, os assentamentos diferenciam-se, ao lado dos povoados ou fazendas isoladas surgem as cidades assim como locais de mineração e indústria [...]”</p> <p style="text-align: right;"><i>Hettner, 1947, p. 298</i></p>

<p>“Da der ländliche Raum seine Entwicklungsimpulse in hohem Maße von der Stadt empfängt, er in seiner Entwicklung von dort gesteuert wird, sind Städte (Agglomerationen, Verdichtungsräume) eher durch eine positive, die ländlichen Räume eher durch eine negative Entwicklungsdynamik gekennzeichnet (Aktiv-/Passivräume).”</p> <p style="text-align: right;"><i>Lienau, 1986, p. 11</i></p>	<p>“Como a área rural recebe seus impulsos de desenvolvimento, em grande parte, da cidade, seu desenvolvimento é administrado por ai. As cidades (aglomerações, espaços urbanizados) caracterizam-se mais por áreas positivas, enquanto que as áreas rurais, e por dinâmicas de desenvolvimento negativas (áreas ativas / passivas).”</p> <p style="text-align: right;"><i>Lienau, 1986, p. 11</i></p>
<p>“Zusammengefasst ist der ländliche Raum [...] ein naturnaher, von der Land – und Forstwirtschaft geprägter Siedlungs – und Landschaftsraum mit geringer Bevölkerungs – und Bebauungsdichte sowie niedriger Zentralität der Orte, aber höherer Dichte der zwischenmenschlichen Bin-dungen.”</p> <p style="text-align: right;"><i>Henkel, 2004, p. 33</i></p>	<p>“Concluimos que o espaço rural é [...] um espaço seminatural de povoamento e paisagem caracterizado pela agricultura e pela silvicultura, com baixa densidade populacional e de edificações, assim como pela baixa centralidade dos lugares, mas com maior densidade nas relações interpessoais.”</p> <p style="text-align: right;"><i>Henkel, 2004, p. 33</i></p>
<p>“Das Ländliche und das Städtische markieren zwei raumbezogene Semantiken der Gesellschaft, auf die in zahlreichen sozialen Systemen der Gesellschaft als Orientierungs- oder Leitsemantik zur räumlichen Differenzierung von Kommunikation beziehungsweise zur Ausbildung und Kalibrierung von Erwartungen – was also wo erwartet werden kann – zurückgegriffen wird.”</p> <p style="text-align: right;"><i>Redepenning, 2015, p. 87</i></p>	<p>“O rural e o urbano marcam duas semânticas sociais relacionadas ao espaço, que são recorridas em inúmeros sistemas sociais como semântica orientadora ou condutora para a diferenciação espacial da comunicação, ou para a formação e calibração de expectativas – então, onde o que pode ser esperado.”</p> <p style="text-align: right;"><i>Redepenning, 2015, p. 87</i></p>
<p>“Mit der Unterscheidung von Kernstädten, verdichteten Umlandkreisen, ländlichen Umlandkreisen und Kreisen in ländlichen Räumen erlauben sie eine hinlänglich differenzierte Betrachtung der Raumentwicklung nach Stadt und Land – wohl wissend, dass sich die Raum- und Siedlungsstruktur in Deutschland weitaus differenzierter darstellt, denn Stadt und Land sind ein Kontinuum.”</p> <p style="text-align: right;"><i>BBR, 2011, p. 14</i></p>	<p>“Ao distinguir entre núcleo urbanizado, distritos circundantes densificadas, áreas rurais e distritos em áreas rurais, se permite uma consideração suficientemente diferenciada do desenvolvimento espacial por cidade e campo, sabendo que a estrutura espacial e de assentamento na Alemanha é muito mais diferenciada, a cidade e o campo são um <i>continuum</i>.”</p> <p style="text-align: right;"><i>BBR, 2011, p. 14</i></p>

A área rural forma a categoria residual de todos os não urbanos, de modo que os primeiros parecem existir apenas em conexão com a cidade. Enquanto a cidade representa um espaço ativo nessa perspectiva, a área rural recebe impulsos de desenvolvimento exclusivamente da cidade. Adjetivos como passivo ou estagnado, subdesenvolvido ou subordinado, tradicional, atrasado, primitivo ou mesmo inculto são usados para as descrições da ruralidade. Além disso, estão associadas a essa perspectiva a produção primária de agricultura e mineração, bem como a natureza e a servidão das economias rurais e da população.

Ao passo que essas definições são usadas pela Geografia em língua alemã, ainda hoje, de forma implícita ou explícita, trabalhos da geografia crítica enfatizam a construção social do conceito de rural, assim como sua relevância espacial (vide tabela 1). Com o conceito de Nova Ruralidade no debate latino-americano, a multifuncionalidade e heterogeneidade da agricultura, bem como a pluriatividade da população rural estão em primeiro plano (InterCambios, 2008, Pérez Correa & Farah Quijano, 2004), tendo em conta que, na relação campo-cidade raramente são abordadas explicitamente.

Em uma perspectiva direta sobre as relações campo-cidade, estas são analisadas e definidas pelas funções que uma categoria de espaço exerce sobre a outra e não apenas pela sua aplicabilidade na prática do planejamento – seguindo a ideia básica do modelo de assentamento de Christaller (Barnes, 2015; Fischer, 2011). Enquanto a cidade assume funções centrais para as áreas rurais circundantes, as áreas rurais recebem predominantemente as funções de fornecedor de matéria-prima, reserva e compensação (vide tabela 2).

Aqui, as áreas rurais também têm sua imagem construída a partir de um imaginário que se resume ao agrário, ao natural e à paisagem. O impacto de tais definições e atribuições pode ser visto em programas de apoio ao desenvolvimento rural, que em muitos casos se limitam a apoiar os setores agrícolas ou econômicos relacionados ao setor agrícola e/ou ao (eco)turismo, à preservação am-

biental e à conservação das paisagens, tendo estes últimos setores como foco.

**Tabela 2:** Relações Campo – Cidade

<b>Funções da cidade para o campo</b>	<b>Funções do campo para a cidade</b>
Centro político-administrativo	Abastecimento com produtos agropecuário e alimentícios
Centro de serviços	Espaço de expansão urbana
Abastecimento com produtos não agrícolas e industrializados	Espaço de compensação ecológica
Centro de comercialização dos produtos da região	Espaço de recreio
Ponto de referência da identidade local	

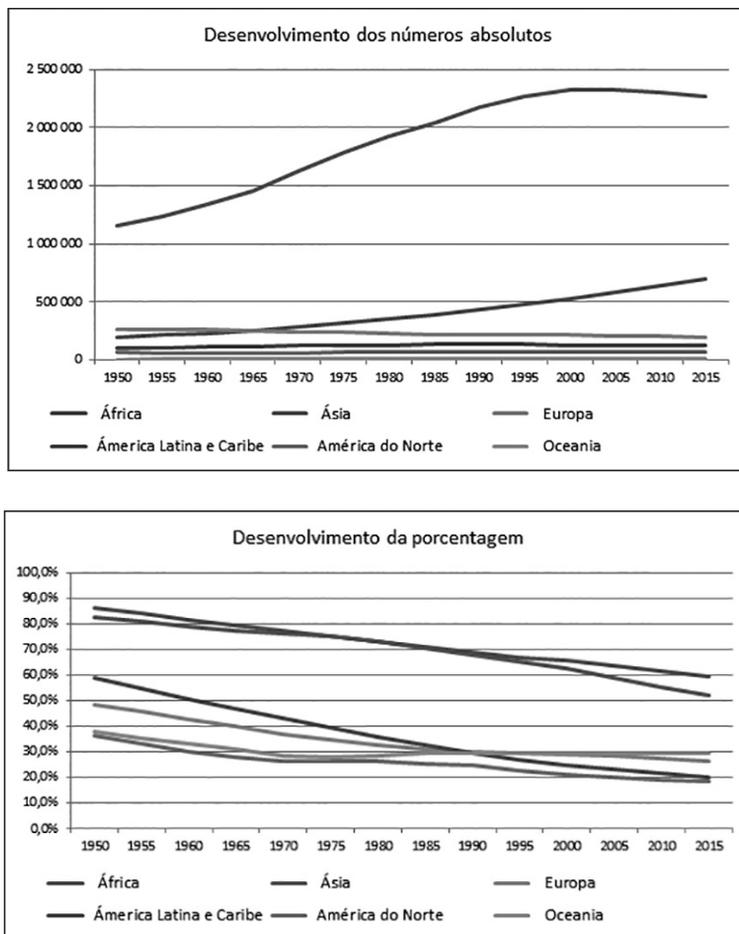
**Fonte:** Autora, 2018.

## Tópico 2. Efeitos da globalização no espaço rural

Olhando para os processos atuais em áreas designadas como rurais, pode-se ver profundas mudanças em todo o mundo. Uma breve consulta às estatísticas deixa isso claro. Como já é de conhecimento, há muitas décadas a porcentagem populacional rural tem se reduzido em relação à população total em todas as regiões do mundo. Porém, nos últimos dez anos houve também um declínio absoluto da população rural, principalmente em diversos países da América Latina (vide Figura 1).

Apesar de todos os problemas dos dados estatísticos, tal reviravolta permanece notável, pois marca um ponto de virada qualitativo, que é de grande importância para a agricultura, para a propriedade da terra, assim como para as redes socioculturais. Até que ponto as relações urbano-rurais estão se alterando? Até o momento, tais alterações vêm sendo pouco ou apenas implicitamente abordadas em estudos científicos, como por exemplo nas análises da chamada “Supermarketização” do setor alimentício (World Bank, 2007; OYA, 2009).

**Figura 1:** Desenvolvimento de População Rural por Região 1950 a 2010



**Fonte:** UN 2018 ([www.uno.org](http://www.uno.org), acesso em março 2018)

As atuais mudanças nas áreas rurais, para as quais os números populacionais representam apenas indicativos, são frequentemente associadas a processos de globalização cada vez mais notáveis (CEPAL, 2002; Haroon Akram-Lodhi & Borras & Kay, 2007). No setor econômico, ao lado da modernização, especialização e da orientação para a exportação agrícola, há sobretudo a crescente importância nas economias rurais de empresas transnacionais do agronegócio, mineração e turismo.

Paralelamente a estes exemplos, como um contraponto, novos movimentos sociais e, parcialmente, nichos de mercados locais e regionais estão se adaptando cada vez mais aos mercados mundiais liberalizados. No nível político, cresce também a influência de atores externos nos processos locais, enquanto o poder e a autonomia dos Estados-nação diminuem. Para neutralizar tais tendências, Estados ou regiões unem forças, ou – como observado recentemente em vários países da Europa e nos EUA – colocam os interesses nacionais em primeiro plano através de um discurso nacionalista.

Orientações socioculturais sobre as lógicas de ação global, padrões de consumo e eventos publicados por novas mídias, bem como o surgimento de redes sociais globais são outros fenômenos atribuídos à globalização e que frequentemente recebem adesão em nível local, desenvolvendo uma (re)construção de identidades, tradições e idiomas locais.

Do ponto de vista ecológico, discursos globais sobre mudança climática, biodiversidade e os chamados desastres naturais ganham importância em políticas nacionais e regionais nas áreas correspondentes. Além disso, iniciativas de atores locais e regionais visam a proteção dos recursos naturais e o desenvolvimento de políticas alternativas de proteção dos recursos locais.

Sem entrar em mais detalhes, esses exemplos acima mostram que os processos e atores globais estão se tornando cada vez mais importantes no nível local, contribuindo para a homogeneização e a heterogeneidade simultânea do rural e modelando significativamente a dinâmica local. Nesse sentido, pergunta-se: quais mudanças, esta transformação estrutural nas áreas rurais, traz para as relações campo-cidade?

### Tópico 3. Relações campo-cidade sob a perspectiva do rural

A seguir, tentaremos examinar mais de perto os processos de globalização expostos anteriormente em nível local, ressaltando suas consequências nas relações campo-cidade. As observações para esta

análise se concentraram sobre exemplos latino-americanos que funcionam como representantes regionais-locais específicos. Todos os exemplos têm origem em áreas imaginadas como rurais, assim como a base conceitual de dois modelos utilizados que, também, são oriundos de contextos rurais e/ou periféricos. Assim, as relações urbano-rurais não são vistas a partir da perspectiva das cidades, frequentemente referidas como o centro, mas são analisadas a partir do que normalmente é descrito como áreas rurais periféricas, subordinadas e marginalizadas.

## **Base conceitual-teórica da análise**

Para estruturar a análise, interligaremos dois conceitos que levam em consideração os processos de globalização, porém a partir de diferentes perspectivas. O Modelo de Dinâmicas de Desenvolvimento Rural, de Terry Marsden (Marsden, 2003 e 2009) identifica, com base em seu trabalho empírico desenvolvido essencialmente na Europa e com as ideias da Teoria da Regulação, três diferentes tipos de dinâmica de desenvolvimento nos quais os atores envolvidos – Estado, economia, sociedade e região – seguem uma lógica comum de ação e estrutura básicas:

- A Dinâmica de Desenvolvimento Agroindustrial, na qual empresas de agronegócios transnacionais e organizações supranacionais – como por exemplo a Organização Mundial do Comércio OMC – se utilizam de um ambiente amplamente desregulamentado para implementar processos crescentes de concentração e padronização na agricultura, excluindo grande parte da população rural e conceitualizando a natureza como mero meio de produção. Áreas rurais são atribuídas à função de espaço de produção, nessa dinâmica;
- A Dinâmica de Desenvolvimento Pós-Produtivista, na qual empresas internacionais de turismo e ONGs ambientais usam as áreas rurais como espaços de consumo e recreação da maneira que a individualização e a certificação devem as-

segurar a autenticidade ou a “originalidade” do rural e do natural em suas formas romantizadas. Como consequência, as práticas locais afinal sofrem a desintegração da sua específica lógica de ação local;

- A Dinâmica Alternativa de Desenvolvimento Sustentável ocorre quando movimentos de resistência local e redes de solidariedade usam áreas rurais, sem influência do Estado, como espaço de sobrevivência e desenvolvem formas integradas de produção local que permitem a inclusão, a autonomia e a emancipação de projetos parthenalistas.

Nesse modelo, Marsden descreve dependências, relações de poder e hierarquias dentro de cada dinâmica de desenvolvimento, mas não comenta sobre sua localização espacial, ou sobre as consequências desta sobre as relações campo-cidade.

O modelo de Fred Scholz se dedica à análise do efeito de fragmentação nos processos de globalização com base no modelo centro-periferia, a partir de uma perspectiva dos Estudos de Desenvolvimento, expondo as relações de poder e dependências entre diferentes atores e lugares (Scholz, 2000 e 2004). No seu modelo, Scholz define os seguintes tipos de lugares:

- Lugares Globais, cujos atores – *global players* – controlam processos socioeconômicos e político-culturais mundiais;
- Lugares Globalizados, cujos atores e regiões são integrados em processos globais e se beneficiam das dinâmicas correspondentes, embora tais atores e regiões não tenham qualquer poder de controle e possam ser excluídos do sistema a qualquer momento;
- A Nova Periferia, na qual seus atores e regiões são marginalizados e excluídos de toda a dinâmica globalizada e onde os conflitos relacionados aos recursos naturais e econômicos (assim como a violência e o terror) dominam.

Scholz não considera as interações entre esses lugares em seu modelo. Visível na comparação dos dois modelos é que a terceira categoria em cada um dos casos, a Dinâmica Alternativa de Desen-

volvimento Sustentável e a Nova Periferia, apresenta conotações completamente contrárias. Enquanto Marsden conceitualiza a Dinâmica Alternativa de Desenvolvimento Sustentável como um nicho emancipatório positivo, Scholz qualifica a Nova Periferia como um lugar à parte da globalização ou como um “resto supérfluo” que está mergulhado na violência e na miséria.

Através da união de ambos modelos é possível preencher as lacunas deixadas por cada um deles, criando uma imagem do espaço rural que se aproxima dos efeitos da globalização, das dependências, das interações e das relações de poder em diferentes áreas sociais, do ponto de vista local, podendo assim esclarecer as relações campo-cidade.

## **Relações campo-cidade na Dinâmica Agroindustrial das áreas rurais**

O complexo de soja e suas áreas entrelaçadas servem como um excelente exemplo da Dinâmica Agroindustrial na zona rural da América Latina. Nesse contexto, setores econômicos como a produção de eucalipto e cana-de-açúcar, a produção irrigada de frutas no Vale do Rio São Francisco, os oásis fluviais dos países andinos, ou mesmo as grandes mineradoras, que são operadas por empresas transnacionais, seguem a mesma lógica e podem também ser conceituados como Dinâmica Agroindustrial.

Em geral, a agricultura globalizada refere-se aos grandes *global players* como, por exemplo, a Monsanto e a Cargill, que controlam toda a cadeia produtiva tanto dos insumos como da comercialização e processamento dos produtos (Hellin & Higman, 2003; Woods, 2005). Essas empresas também desempenham um papel importante no setor de soja no Brasil. Contudo, a exemplo do grupo brasileiro Amaggi, o Grupo se tornou também um *player* global nos últimos anos, possuindo filiais na Europa e no Japão (Blumenschein, 2001; Coy & Neuburger, 2002). Essencialmente, a empresa opera de maneira similar aos demais *players* globais: controla grande parte da comercialização da produção brasileira de soja – em parte, em áreas

próprias – orientada para a exportação; liga os produtores de soja de forma absolutamente dependente à empresa e tem capital, *know-how* e tecnologia para garantir o controle completo da cadeia produtiva. Além disso, o Grupo Amaggi não precisa temer leis e regulamentações do Estado brasileiro, pois a empresa – ao contrário dos *players* globais localizados fora do Brasil – influencia por sua vez a política nacional por ter representantes seus que por anos ocuparam e, até hoje, ocupam cargos importantes no Governo do Estado de Mato Grosso, no Senado brasileiro e, atualmente, no ministério da agricultura tendo como ministro o CEO da Empresa do Grupo Amaggi – Blairo Maggi (Amaggi, 2018).

Socioculturalmente, a economia da soja é dominada pelos chamados “sulistas”, que levaram a sojicultura ao Centro-Oeste brasileiro, à Bolívia e ao Paraguai através da compra de terras em larga escala. Estes atores formam uma sociedade exclusiva, com seus próprios centros culturais, os CTGs (Centros de Tradições Gaúchas), clubes e redes (Haesbaert, 2010). Os produtores de soja orientam a sua lógica de produção aos preços do mercado global, visando a mais alta eficiência na produtividade. Utilizam capital e tecnologia para mudar a natureza – a planta da soja pela manipulação genética e os solos através do uso de agroquímicos – para atender às suas necessidades de produção. Desta forma, os produtores, tanto na compra de bens intermediários quanto na comercialização de sua produção, são completamente dependentes das grandes empresas do agronegócio e do mercado mundial.

No entanto, o controle da cadeia produtiva pelas corporações transnacionais não se limita à produção e comercialização de soja. A cadeia continua com o processamento do grão, que também é dominado por alguns poucos grupos de agronegócios. Por exemplo, a empresa brasileira de alimentos Perdigão possui algumas de suas próprias fazendas, onde a ração de soja é produzida e fornecida à avicultura (Perdigão, 2009). Na maioria dos casos os estabelecimentos agropecuários estão vinculados à Perdigão por contrato: a

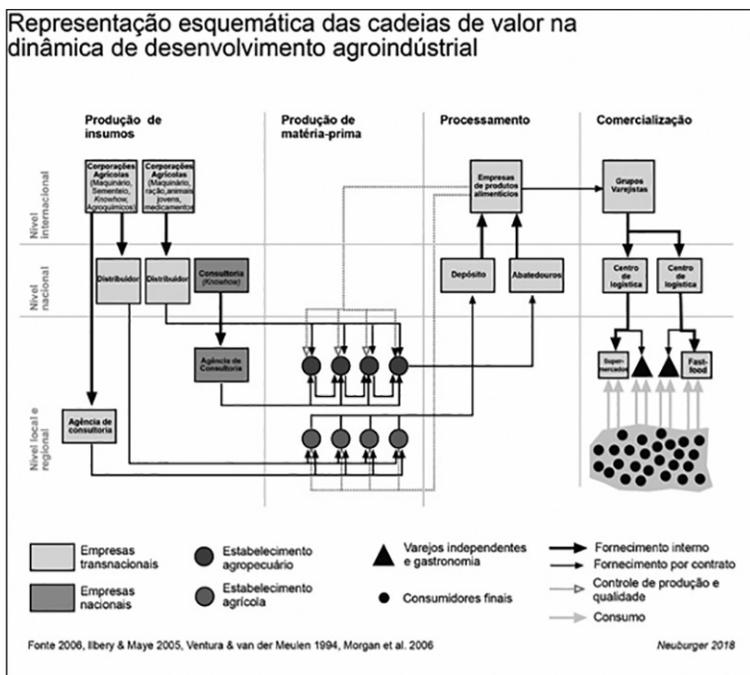
empresa Perdigão fornece material para os galpões, rações, remédios e os próprios pintinhos e recompra toda a produção de frangos após os meses de engorda a título de pagamento do empréstimo de insumos.

Enquanto a produção de soja é amplamente dominada por produtores de médio e grande porte, na produção de aves também os pequenos produtores podem participar, assumindo apenas alguns galpões. A Perdigão construiu uma rede global de comercialização sendo hoje um dos atores globais na produção de aves de corte, controlando todo um processo que vai do abate da ave em seus próprios frigoríficos até a produção de alimentos pré-prontos como pizzas, massas e salsichas, através de empresas alimentícias parceiras. Para concluir a cadeia produtiva até o consumidor final, a Perdigão tem contratos exclusivos com grandes varejistas, cadeias de hotéis e restaurantes para fornecer a estes sua ampla gama de produtos.

Assim, nesta cadeia de valor que vai da produção de soja à pizzas prontas, as características da Dinâmica Agroindustrial são claramente evidentes: um domínio de *players* globais, nesse caso específico oriundos do chamado Sul Global que se movem para Locais Globais, com um alto grau de padronização da produção, bem como produtores locais de soja e aves de corte que estão integrados em ciclos econômicos globalizados e agem em sua lógica, excluindo outros produtores principalmente orientados para a subsistência desses canais de comercialização em expansão.

Para as relações campo-cidade, a expansão desta Dinâmica Agroindustrial significa uma crescente desagregação, que pode ser vista muito claramente nas globalizadas cadeias produtivas (Neuburger, 2005). As interligações são elevadas a um nível global ou nacional, uma vez que as áreas rurais produzem, predominantemente, diretamente para o mercado global ou para os grandes frigoríficos, que passam estes produtos para as empresas de alimentos para o posterior processamento e para o comércio atacadista das metrópoles (vide figura 2).

**Figura 2:** Cadeias produtivas na Dinâmica de Desenvolvimento Agroindustrial



Fonte: Autora, 2018.

A partir daí os supermercados, também em pequenas cidades do interior, que agora são de propriedade majoritariamente de grandes redes varejistas, fornecem produtos padronizados. As feiras rurais acabam por desaparecer cada vez mais frequentemente das pequenas cidades e de bairros mais pobres das grandes cidades, já que muitas vezes não conseguem competir com os grandes supermercados em preço e qualidade. Assim, consumidores locais, que cada vez mais estão orientados aos ideais globais de saúde e emagrecimento, preferem produtos padronizados “modernos” a produtos agrícolas tradicionais de pequenos agricultores. Essa Supermarketização exclui cada vez mais os pequenos produtores dos ciclos econômicos locais, uma vez que as relações regionais urbano-rurais estão sendo cada vez mais substituídas por fluxos de mercadorias ao nível nacional-global.

## Relações campo-cidade na Dinâmica Pós-Produtivista

Para analisar a estruturação da Dinâmica Pós-Produtivista, extrai-se um exemplo da política de conservação florestal brasileira e sua dinâmica local. No entanto, inúmeros outros exemplos poderiam ser citados, como o comércio justo (*fairtrade*), a produção orgânica ou qualquer tipo de certificação local-regional, bem como o ecoturismo, que seguem uma lógica de ideias ético-morais sobre a natureza, paisagem e áreas rurais.

Na América do Sul, desde a década de 1980, a Amazônia e as florestas tropicais, em particular, têm sido alvo de políticas ambientais internacionais, uma vez que imagens de destruição maciça de florestas tropicais, causadas principalmente pelo desmatamento para a extração de madeira e a colonização agrícola, foram veiculadas pelo mundo (Neuburger, 2008; Bursztyn *et al.*, 2004).

Na década de 90, a atenção internacional deslocou-se para a proteção e apoio a grupos indígenas, como aqueles que usam a floresta tropical sem destruí-la. Finalmente, desde os anos 2000, a Amazônia ganhou o título de “pulmão verde do mundo” e os discursos sobre mudança e proteção climática ganharam mais destaque. Essas ideias globais foram amplamente apoiadas ou promovidas por políticas nacionais dos estados amazônicos, de modo que, na década de 90, um grande número de áreas de diversas categorias foram implementadas como áreas de proteção da floresta tropical.

Assim, a Amazônia é imaginada como uma região em grande parte natural e reduzida a uma área de compensação não apenas dos respectivos Estados-nação, mas também do Norte Global. Para a população local, essas dinâmicas trouxeram consequências muito ambivalentes, que serão discutidas a seguir com base em exemplos de algumas comunidades localizadas no Baixo Rio Negro (Neuburger, 2008).

Nas últimas décadas têm sido criadas inúmeras reservas de proteção no Baixo Rio Negro, cobrindo quase completamente as áreas ao longo da margem norte do rio. Além de duas APAs (Áreas de Proteção Ambiental), foram estabelecidos um Parque Estadual e uma

Estação Ecológica. Embora a maioria dessas categorias de proteção permita o uso sustentável, sua implementação trouxe severas restrições à população local, já que suas moradias estão localizadas dentro dessas áreas protegidas e suas pré-existentes formas de uso de subsistência são cada vez mais criminalizados:

- A pesca no Rio Negro, principal fonte de alimento para as comunidades, é restrita a alguns meses do ano, ou completamente proibida, pela Estação Ecológica que abrange as ilhas fluviais e todo o rio;
- O desmatamento em pequena escala para o cultivo de alimentos básicos de subsistência só é permitido se o IBAMA tiver concedido anteriormente as autorizações correspondentes, que são extremamente burocráticas e vagarosas;
- O mesmo se aplica à extração individual de árvores para, por exemplo, a construção e/ou o reparo de casas.

Com essas dinâmicas, as comunidades locais não são excluídas apenas da lógica de ação da Dinâmica Pós-Produtivista, mas também são privadas de sua subsistência. Para obter uma autonomia sobre sua própria produção e território, as famílias da comunidade Nova Esperança tentam obter o reconhecimento do Estado brasileiro como povo indígena. Há 30 anos, essa comunidade saiu, como grupo fechado, do Alto Rio Negro para se instalar na parte baixa do rio, próxima à cidade de Manaus, devido às condições de vida cada vez mais precárias para grupos indígenas no Alto Rio Negro.

Contando uma história coletiva, revitalizando a sua língua indígena e confeccionando artesanato indígena, a comunidade estrategicamente preenche os critérios essenciais para tal reconhecimento. Desta forma, eles se encaixam no discurso global sobre a proteção da floresta e do clima e, portanto, também na Dinâmica do Desenvolvimento Pós-Produtivista.

Este exemplo mostra o poder impactante desta dinâmica nas áreas rurais. Instituições nacionais e internacionais, assim como ONGs, defendem a criação de programas de financiamento, leis e

certificações voltados para aquelas formas de produção e estilos de vida (indígenas, tradicionais, ecológicos, regionais-locais) as quais eles consideram como positivas e, portanto, merecedores de proteção.

Assim, os espaços rurais não apenas fornecem uma larga superfície de projeção para romantizações originárias do centro-cidade, a partir da qual a área rural-periférica é conceituada como um destino turístico e/ou como área de produção de produtos “bons” – saudável, protetor ao clima, natural etc.

Os espaços rurais também recebem a função como área de compensação e de equilíbrio frente a poluição e degradação ambientais e aos ambiente industrializados e artificiais dos espaços urbanos. Esses processos, por um lado, dão aos grupos anteriormente marginalizados – como indígenas, quilombolas, ribeirinhos, seringueiros etc. – uma chance de integrar-se e de beneficiar-se dessas dinâmicas por que isso coloca estes grupos da Nova Periferia na categoria de Lugares Globalizados.

Por outro lado, muitos grupos sofrem de crescente exclusão e criminalização por não se encaixarem nos esquemas romantizados da lógica pós-productivista. Eles permanecem, portanto, na Nova Periferia e sofrem sob um crescente ambiente de repressão.

Para as relações campo-cidade, isso significa inicialmente uma estabilização das funções anteriores, uma vez que as áreas rurais continuam a servir como uma área de equilíbrio e recreação para a população e a economia urbana.

No entanto, a soberania de controle, que define as normas e os valores da Dinâmica Pós-Productivista, se desloca cada vez mais das respectivas cidades regionais para as grandes metrópoles e/ou para o Norte Global, para ONGs ambientais internacionais ou empreendimentos transnacionais de turismo.

Ao mesmo tempo, as categorias, nas quais os atores e lugares dirigentes são atribuídos, são cada vez menos definidas e relevantes, de modo que a diferença entre cidade e campo se dissolve, enquanto os locais de projeção continuam sendo imaginados como rurais.

Os atores das áreas rurais integradas na Dinâmica Pós-Produtivista orientam-se a lógicas globais e comercializam seus produtos – agrícolas, artesanais, culturais etc. – para consumidores nas metrópoles ou no Norte Global. Semelhante como na Dinâmica Agroindustrial, internacionais ONGs, órgãos de certificação e varejistas especializados controlam as *consumer-driven*, cadeias produtivas, para que as ligações locais-regionais diretas entre as cidades (pequenas e médias) e suas respectivas hinterlândias se dissolvam.

## **Relações campo-cidade em Dinâmicas Alternativas de Desenvolvimento Sustentável**

De acordo com as conceitualizações contraditórias de Marsden e Scholz, os processos de marginalização, bem como as lógicas de ação local, são relevantes para a terceira dinâmica de desenvolvimento. Essa ambivalência será explicada usando como exemplo as comunidades camponesas da Cordilheira Branca peruana. Contudo, se poderia citar aqui os exemplos já descritos nos tópicos 3.2 e 3.3, ou outras inúmeras referências em trabalhos e artigos acadêmicos sobre a problemática dos processos de deslocamento, assim como outros exemplos, menos frequentemente apresentados, de resistência à tutela ou dominação global.

A região da Cordilheira Branca, também conhecida como Callejón de Huaylas, é caracterizada por uma estação seca que dura cerca de seis meses, o que torna necessário que a agricultura andina irrigue suas plantações, pelo menos durante os meses de transição entre as estações chuvosa e de seca. Especialmente na estação seca, o desaguamento dos glaciares desempenha um papel importante para os níveis de água dos rios (Kaser e Osmaston, 2002; Juen *et al.*, 2007; Neuburger *et al.*, 2012).

Nesse sentido, o retrocesso dos glaciares no contexto do aquecimento global, que vem sendo cada vez mais evidente desde a década de 1970, está mudando a disponibilidade de água na região (Guittard *et al.*, 2017). Numa lógica pós-produtivista, seguindo o discurso glo-

bal das mudanças climáticas e da necessidade de adaptação, agências internacionais de desenvolvimento e ONGs estão trabalhando com o governo peruano para lançar programas de apoio ao uso de tecnologias de irrigação que economizam água, além de educação ambiental da população. Os principais grupos-alvo, além dos grupos de camadas mais pobres da área urbana, são principalmente famílias campesinas, consideradas particularmente vulneráveis às alterações climáticas (Proyecto Glaciares, 2018).

Porém, não é esclarecido que os principais consumidores de água da região são a agricultura irrigada de grande escala voltada para a exportação, o crescimento populacional urbano e, em particular, as residências urbanas de alto padrão, tal como a indústria de mineração. Esses programas conceituam a população rural como ignorante e a água como um recurso natural a ser gerenciado.

No imaginário da língua Quechua, que ainda está amplamente presente nas comunidades rurais, a água tem diversos significados. As famílias distinguem entre muitos tipos diferentes de água, dependendo da origem (glacial, rio, nascente, pântano etc.), da qualidade (clara, turva, sagrada etc.) e do uso (irrigação, água potável, higiene pessoal, lavanderia, curativo etc.).

Através de mutirões, essas famílias garantem que os canais de irrigação sejam mantidos e decidem sobre a distribuição de água em reuniões anuais. Ao mesmo tempo, uma figura mítica vigia a água e evita o desperdício desta por seres humanos, que precisam negociar com tal figura para obter acesso à água.

A reação das famílias campesinas aos programas de adaptação climática é, por um lado, aceitar os fundos, apoios e inovações técnicas, a menos que o acesso seja negado por outras razões (falta de título de propriedade, falta de renda regular etc.). Por outro lado, eles mantêm a sua crença sobre a água como um elemento natural animado e reafirmam a sua maneira de gestão da água, realizando assembleias e encontros decisivos na ausência de ONGs e instituições de desenvolvimento. Desta forma, estes grupos resistem à padronização exteriorizada e à *commodificação* da natureza.

Tal lógica de ação, voltada para contextos locais e necessidades específicas, também pode ser encontrada em economias solidárias, ou em sistemas de microcrédito organizados informalmente. Essas e inúmeras outras iniciativas, não reconhecidas – felizmente – pelos atores políticos externos e pela ciência, conseguem criar espaços de resistência que se caracterizam pela flexibilidade, criatividade e solidariedade nas práticas cotidianas e, portanto, permanecem em grande parte inéditos, não perceptíveis e não reconhecidos. Deste modo, estes atores estão aproveitando as novas oportunidades tecnológicas e interconectam-se globalmente para criar uma densa rede de iniciativas locais que compartilham práticas e experiências locais.

Para as relações campo-cidade, isso significa criar dinâmicas rurais para as quais os contextos urbanos são completamente irrelevantes. Assim, os atores regionais emancipam-se nas práticas cotidianas do domínio urbano-global e orientam suas lógicas de acordo com suas necessidades locais-rurais. Isso inverte as hierarquias rural-urbanas tornando-as completamente irrelevantes na rede global.

#### Tópico 4. “Ruralidades entrelaçadas” nos processos de globalização

Os exemplos apresentados anteriormente deixam claro que os processos de globalização têm efeitos muito diferentes no contexto rural local. A depender da dinâmica de desenvolvimento na qual os respectivos atores e lugares estão envolvidos, estes atores seguem uma lógica específica, além de formarem cadeias produtivas e redes, cada uma com uma estrutura hierárquica específica entre atores locais, regionais, nacionais e globais.

No entanto, em todas as dinâmicas, há uma separação das relações diretas entre as cidades e as suas áreas rurais circundantes. Esta análise das relações campo-cidade, entretanto, separadas de acordo com as diferentes dinâmicas desenvolvimentistas, obscurece o fato de que as áreas rurais e, conseqüentemente, as ligações urbano-rurais também são permeadas por diferentes dinâmicas ao mesmo tempo e no mesmo lugar.



refletem processos de negociação social que, por sua vez, são caracterizadas por hierarquias, dependências, desigualdades e resistências.

Uma política para promover o desenvolvimento regional, ou áreas rurais que ignorem essas hibrididades, multidimensionalidades e, principalmente, as práticas cotidianas de resistência invisível e inaudível da população local, corre o risco de reforçar as desigualdades existentes e as assimetrias de poder.

## Bibliografia

AMAGGI. *Website do Grupo Amaggi*. <[www.amaggi.com.br](http://www.amaggi.com.br)><http://blairomaggi.com.br/>>. Consultada em 23 abr. 2018.

BARNES, T. J. “Desk Killers”: Walter Christaller, Central Place Theory, and the Nazis. Em: Meusburger P., Gregory D., Suarsana L. (eds): *Geographies of Knowledge and Power. Knowledge and Space* (Klaus Tschira Symposia), vol 7. Springer, Dordrecht, p. 187-201. 2015.

BBR (2011): *Raumordnungsbericht 2011*. Bonn.

BLUMENSCHNEIDER, M. *Landnutzungsveränderungen in der modernisierten Landwirtschaft Mato Grosso, Brasilien*. Die Rolle von Netzwerken, institutionellen und ökonomischen Faktoren für agrarwirtschaftliche Innovationen auf der Chapada dos Parecis. Tübinger Geographische Studien, 133. Tübingen. 2001.

BRENNER, N. (ed.) *Implosions/explosions. Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis, 2014.

BURSZTYN, M. A. A. et al. Aspectos Legais e Institucionais de Gestão Ambiental na Amazônia. In: Sayago, D. et al. (Hrsg.): *Amazônia. Cenas e Cenários*. Brasília (UnB). S. 263-293. 2004.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). *Globalización y Desarrollo*. Santiago de Chile. 2002.

COY, M. & NEUBURGER, M. Aktuelle Entwicklungstendenzen im ländlichen Raum Brasiliens. In: *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 146 (5), S. 74-83. 2002.

FISCHER, K. Central Places: The Theories of von Thünen, Christaller, and Lösch. In: Eiselt H., Marianov V. (eds): *Foundations of Location Analysis*. International Series in Operations Research & Management Science, vol 155. Springer, Boston, MA, p. 471-505. 2011.

GUITTARD, A. *et al.* Trace-metal contamination in the glacierized Rio Santa watershed, Peru. In: *Environmental Monitoring and Assessment*, 189 (12), p. 469. 2017.

HAESBAERT, R. *Regional-global: dilemas da região e da regionalização na geografia contemporânea*. Rio de Janeiro. 2010.

HAROON Akram-Lodhi, A. & BORRAS, S. M. & KAY, C. (eds.) *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization*. Perspectives from Developing and Transition Countries. London, New York. 2007.

HELLIN, J. & HIGMAN, S. *Feeding the Market*. South American Farmers, Trade and Globalization. London. 2003.

HENKEL, G. Der Ländliche Raum. Gegenwart und Wandlungsprozesse seit dem 19. Jahrhundert in: *Deutschland. Studienbücher der Geographie*. 4. Aufl. Berlin, Stuttgart. 2004.

HETTNER, A. *Allgemeine Geographie des Menschen*, Bd. 1: Die Menschheit. Grundlegung der Geographie des Menschen. Stuttgart. 1947.

INTERCAMBIOS. Relaciones Urbano-Rurales para el Desarrollo de Territorios Rurales Pobres. *Caderno Especial de InterCambios*, 7 (84). In: <http://www.rimisp.org/boletines> (April, 2008).

JUEN, I. & KASER, G. & GEORGES, C. Modelling observed and future runoff from a glacierized tropical catchment (Cordillera Blanca, Perú). In: *Global and Planetary Change*, 59 (1), p. 37-48. 2007.

KASER, G. & OSMASTON, H. *Tropical glaciers*. Cambridge. 2002.

LIENAU, C. *Ländliche Siedlungen*. Das Geographische Seminar. Braunschweig. 1986.

MARSDEN, T. *The Condition of Rural Sustainability*. Wageningen. 2003.

MARSDEN, T. *Mobilities, Vulnerabilities and Sustainable Rural Development*. In: *Sociologia Ruralis*, 49 (2), S. 113-131. 2009.

MERRIFIELD, A. *The Politics of the Encounter. Urban Theory and Protest under Planetary Urbanization*. Athens: University of Georgia Press. 2013.

NEUBURGER, M. Globalisierungseffekte in „Verlierer“-Regionen: Die Entflechtung von Stadt und Land an der brasilianischen Peripherie. In: Kohlhepp, G. (ed.): *Wirtschafts- und sozialräumliche Strukturwandlungen und Interessenkonflikte in Lateinamerika* (= Tübinger Geographische Studien, 142). Tübingen. S. 383-414. 2005.

NEUBURGER, M. Global Discourses and the Local Impacts in Amazonia. Inclusion and Exclusion Processes in the Rio Negro Region. In: *Erdkunde*, 62 (4), S. 339-356. 2008.

- NEUBURGER, M. & KASER, G. & BREGULLA, D. & GURGISER, W. Peasant Vulnerability, Glacier Mass Decline and Water Availability: Case Study Concerning the Effects of Changing Runoff Regimes in the Cordillera Blanca, Peru. In: Sandner Le Gall, V. & Wehrhahn, R. (eds.): *Geographies of Inequality in Latin America*. Kieler Geographische Schriften 123. Kiel, p. 77-93. 2012.
- OYA, C. The World Development Report 2008: inconsistencies, silences, and the myth of 'win-win' scenarios, *The Journal of Peasant Studies*, 36 (3), p. 593-601, 2009. DOI: 10.1080/03066150903142949.
- PERDIGÃO. *Perfil da empresa*. www.perdigao.com.br. Consulta em jan. 2009.
- PÉREZ CORREA, E. & FARAH QUIJANO, M. A. (ed.) *Desarrollo Rural Y Nueva Ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. Bogotá. 2004.
- PROYECTO GLACIARES. Website de www.proyectoglaciares.pe Consulta em jan. 2018.
- RATZEL, F. *Anthropogeographie*. Zweiter Teil: Die geographische Verbreitung des Menschen. Stuttgart. 1891.
- REDEPENNING, M. Grenzen, Grenzziehungen und das Ländliche. Ein Versuch. In: Goeke, P. et al. (eds.), *Konstruktion und Kontrolle*. Wiesbaden, p. 75-93. 2015. DOI 10.1007/978-3-658-03644-7\_5.
- SCHOLZ, F. Perspektiven des "Südens" im Zeitalter der Globalisierung. In: *Geographische Zeitschrift*, 88 (1), S. 1-20. 2000.
- SCHOLZ, F. *Geographische Entwicklungsforschung. Methoden und Theorien*. *Studienbücher der Geographie*. Berlin, Stuttgart. 2004.
- WOODS, M. *Rural Geography. Processes, Responses and Experiences in Rural Restructuring*. London, Thousand Oaks, New Delhi. 2005.
- WORLD BANK. *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington, DC: World Bank. 2007.



# Interações entre o rural e o urbano a partir do agronegócio globalizado e desenvolvimento regional

*Denise Elias<sup>1</sup>*

## Introdução

O presente texto é uma versão revisada da nossa fala em mesa redonda durante o VIII Seminário Internacional sobre o Desenvolvimento Regional.<sup>2</sup> Seu objetivo principal é discutir as interações entre o rural e o urbano a partir do agronegócio globalizado e desenvolvimento regional.

Partimos do argumento central de que o agronegócio globalizado (Santos, 1993; Elias, 2003) é um elemento estruturante de crescimento econômico em várias partes do Brasil. Assim, que o modelo econômico, social, político e territorial de produção agropecuária preconizado com a reestruturação produtiva, o neoliberalismo, sob a hegemonia do capital financeiro é responsável: por muitas relações entre o rural e o urbano; pelo incremento da economia urbana associada ao consumo produtivo (Santos, 1993) do agronegócio em inúmeras cidades (pequenas e de porte médio) (Elias, 2003, 2010, 2015); pela (re)estruturação da cidade (Sposito, 2010; Elias, 2015, 2017), da mesma forma que por processos de (re)estruturação urbano-regional (Elias, 2006, 2012, 2013, 2017) e pelo agravamento das desigualdades socioespaciais (Elias, 2003, 2006, 2017; Elias; Pequeno, 2015, 2016).

---

1 Agradecemos ao CNPq pelo financiamento das pesquisas que dão base ao presente texto.

2 Promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC, em Santa Cruz do Sul (RS), ocorrido de 13 a 15 de setembro de 2017.

Desta forma, nas áreas de difusão do agronegócio globalizado vale muito mais pensar o *continuum*, a complementariedade do que a dicotomia entre o rural e o urbano, que se entrelaçam e participam da tecnosfera e da psicosfera (Santos, 1996) do agronegócio. Conforme isto indica, circuitos espaciais de produção e circuitos de cooperação (Santos, 1986, 1993, 1996) se processam e complementam em ambos os espaços, ou seja, rural e urbano nos mostram aspectos da divisão do trabalho do agronegócio.

Embora brevemente, é importante destacar alguns dos principais pressupostos do agronegócio. Até mesmo porque embora hoje a palavra agronegócio seja utilizada de forma indiscriminada, há cerca de duas décadas passou a ter uso corrente no país. Mas, apesar da sua pouca idade, já assume caráter polissêmico, carregada de ideologia e mitos. Isto reforça a necessidade de apresentarmos alguns elementos de argumentação para a busca de uma visão crítica sobre o tema. Como a própria palavra deixa explícito (agro + negócio), entre seus maiores objetivos está a obtenção de lucro e renda da terra, com a produção de muitas novas mercadorias voltadas ao mercado urbano, nacional e internacional, de alimentos, de *commodities* e de agrocombustíveis.

O agronegócio soma a atividade agropecuária calcada na utilização de ciência, capital e tecnologia intensivos como forças produtivas; na reestruturação dos sistemas técnicos agrícolas; na adoção de pacotes tecnológicos (conjunto de insumos químicos, mecânicos, biotecnológicos etc.); na difusão de um padrão estandardizado de produção; na mobilização de grandes volumes de créditos estatais e um conjunto de outras políticas públicas; regulado pelas relações de produção, distribuição e consumo globalizadas; com fortíssima articulação de interesses econômicos e políticos.<sup>3</sup>

Entre os principais agentes deste agronegócio, temos as empresas e corporações agrícolas e agroindustriais, tais como de latifúndios, massas, carnes, biscoitos, alimentos semiprontos (Nestlé, M.

---

3 Ver o tamanho e o poder da bancada ruralista no Congresso Nacional, com cerca de 200 deputados federais e 24 senadores.

Dias Branco, BR Foods etc.); agroquímicas (BASF, Dupont, Syngenta, Bayer, Monsanto etc.); corporações fumageiras (Philip Morris, Souza Cruz etc.); redes de supermercados (Cassino, Carrefour etc.); empresas do sistema financeiro por meio de vários de seus instrumentos, incluindo os fundos de investimentos, com fortíssimo crescimento da financeirização no setor; grandes proprietários de terra; Estado, entre outros.

Ademais, a atividade agropecuária se dá interligada à indústria, aos serviços, ao comércio, tais como: produção e distribuição de suprimentos à agropecuária (máquinas agrícolas, sementes selecionadas, agrotóxicos, ração etc.); agentes financeiros (bancos, bolsa de valores, fundos de investimento etc.); centros de pesquisa e experimentação, públicos e privados; assistência técnica; armazenamento; *marketing*; distribuição e logística etc., consolidando-se verdadeiras redes agroindustriais (Silveira, 2005).

Segundo isto já evidencia, o agronegócio não se realiza somente no campo, mas de forma integrada com o espaço e a economia urbanos de diferentes extratos na rede urbana. Requer relações complexas e permanentes com as cidades, de diversos tipos e tamanhos, extrapola a escala do lugar, da região ou do país. Engloba desde áreas de produção agropecuária propriamente ditas, até todos os fixos e fluxos (Santos, 1988), sistemas de objetos e sistemas de ação (Santos, 1996) associados, distribuídos por muitos países em várias partes do planeta. Assim, os estudos sobre o tema, além de intersetoriais, devem ser também multiescalares.

Na primeira seção tratamos das relações entre o rural e o urbano, campo-cidade e o incremento da economia urbana, com destaque especial para o aumento do consumo, no caso do consumo produtivo do agronegócio, ou seja, de uma série de comércios e serviços especializados para o agronegócio. A seção seguinte aborda algumas das novas dinâmicas urbano-regionais preconizadas pelo agronegócio globalizado, configurando novas regionalizações, as quais temos denominado de *regiões produtivas do agronegócio*. Na sequência, levantamos a questão se as *regiões produtivas do agronegócio* são a

materialização do que se entende por desenvolvimento regional ou se são meras regiões do fazer. Por fim, temos uma última seção cujo objetivo é enfatizar nosso entendimento sobre alguns dos principais nós que sustentam o agronegócio globalizado, os quais estão sendo ainda mais apertados no atual momento político do país.

## **Novas relações entre o rural e o urbano, consumo produtivo do agronegócio e crescimento da economia urbana**

Nas áreas de difusão do agronegócio ocorrem muitas novas relações entre o rural e o urbano, entre o campo e a cidade. Fluxos diários e permanentes de trabalhadores, insumos químicos, capital, matérias-primas, informação etc. representam um vetor de crescimento da economia urbana. Parte significativa está relacionada ao atendimento das demandas de produtos e serviços do agronegócio, que impõe especializações às cidades. Consoante se evidencia, assim, é na cidade que se realizam a regulação, a gestão e a normatização do agronegócio globalizado. Neste ponto ressaltamos o crescimento do consumo produtivo do agronegócio (Elias, 2003, 2010, 2015), aquele associado às demandas da produção, como um vetor do crescimento da economia urbana, da urbanização e de processos de reestruturação urbano-regionais.

A difusão do agronegócio promove o crescimento de uma série de comércios e serviços especializados: máquinas agrícolas, agrotóxicos, sementes selecionadas, pesquisa agropecuária, armazenamento, transporte de carga, aluguel de máquinas agrícolas, ensino técnico e tecnológico, aviação agrícola, feiras agropecuárias, logística, manutenção de máquinas agrícolas, comercialização de grãos, financiamento à produção, serviços de exportação etc.

Conforme evidenciado, os serviços financeiros estão entre os mais importantes para o agronegócio: crédito para investimento, custeio, comercialização, entre outros. O número de agências bancárias demonstra a possibilidade de realização donexo financeiro da produção, assim como o montante de crédito concedido possui

relação direta com o volume e o valor da produção, e também de investimentos concretizados em um município. Em cidades com forte presença do agronegócio, é comum haver agências especializadas nesses tipos de crédito.

Bancos públicos se distinguem na oferta de linhas de crédito agrícola, como mostra a quantidade de programas específicos, a exemplo dos seguintes: Programa de Modernização da Frota de Tratores Agrícolas e Implementos Associados e Colheitadeiras (Finame – Moderfrota); Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (BNDES – Moderagro); Linha Especial de Financiamento Agrícola (Finame – Linha Especial); Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (Finame – Moderinfra); Programa de Desenvolvimento do Agronegócio (BNDES – Prodeagro); Programa de Plantio Comercial e Recuperação de Florestas (BNDES – Propflora); Programa de Desenvolvimento da Fruticultura (BNDES – Prodefruta), entre tantos outros.

As feiras agropecuárias estão entre os serviços de maior expansão nos últimos trinta anos. Muito embora este tipo de serviço exista há bastante tempo, algumas hoje transformaram-se em grandes eventos e assumiram destaque nacional, sobretudo por reunirem milhares de pessoas em uma edição. Entre estas podemos citar: Agrishow (Ribeirão Preto/SP, Rio Verde/GO, Rondonópolis/MT), Fenasuco (Sertãozinho/SP), Tecnoshow /Comigo (Rio Verde/GO), Expofruit (Mossoró/RN), Expoagro (Dourados/MS), Frutal (Fortaleza/CE), Expoagro Afubra (Rio Pardo/RS) etc.

Nestas são negociados produtos e serviços inerentes a todo o processo produtivo do agronegócio (máquinas, animais, insumos químicos etc.). A programação inclui, também, minicursos, palestras, mesas redondas, plantio experimental e “rodadas de negócios”. Desta forma, injetam milhões de reais na economia das respectivas cidades e regiões nas quais ocorrem. Além destes negócios específicos, vários outros segmentos são beneficiados, como alimentação, transporte, aluguel de veículos, hospedagem etc., e geram um número importante de empregos temporários.

O Estado foi precursor também na organização da pesquisa agropecuária. Organizou o primeiro sistema de pesquisa e extensão rural de âmbito nacional associado à agropecuária, ainda na década de 1970, com a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa). Hoje, conforme é de conhecimento comum, a pesquisa biotecnológica foi um dos pilares da reestruturação produtiva da agropecuária brasileira. As unidades da Embrapa se distribuíram por todo o território nacional e cada unidade é especializada em determinados produtos. Passadas algumas décadas, este órgão se impõe fortemente em função de demandas induzidas por empresas privadas, a mostrar uma das marcas de como o neoliberalismo atua no setor.

Com o tempo, importantes empresas privadas de pesquisa agropecuária se consolidaram. Algumas são referência em suas respectivas áreas de atuação, como o Centro de Tecnologia Canavieira (Piracicaba/SP). Determinados pontos do país se destacam por concentrarem grande número destas empresas, tais como Uberlândia, no Triângulo Mineiro (MG), que reúne cerca de vinte empresas de pesquisa biotecnológica, um dos centros de excelência no país, dominado pelas principais multinacionais do segmento (Monsanto, Bayer, Syngenta etc.), especialmente de melhoramento genético de sementes (soja, milho, algodão, arroz).

Na busca de maior produtividade do trabalho e eficiência científico-técnica, realizam-se várias ações à capacitação para o agronegócio, as quais transformam a estrutura do emprego e das profissões. Uma parte do crescimento dos serviços associados à educação interliga-se às necessidades apresentadas pelo agronegócio. Nas cidades com forte presença deste, é comum grande parte dos cursos de graduação e pós graduação estar relacionada às demandas mais prementes do agronegócio, tais como Agronomia, Engenharia Agrícola, Medicina Veterinária, Zootecnia, Administração com habilitação em Agronegócio, Fitotecnia, Tecnologia de Alimentos, Tecnologia do Agronegócio, Informática, entre tantos outros.

Ademais, os serviços de consultoria e assistência técnica às mais diferentes atividades componentes do agronegócio têm se multipli-

cado e diversificado numa velocidade quase impossível de acompanhar. Vão desde serviços de logística em terminais portuários, associando armazenagem e transporte de cargas, que mobilizam alguns dos mais poderosos armadores do mundo, até serviços de consultoria em meio ambiente. Em todas as cidades com forte presença do agronegócio podemos encontrar serviços de consultoria para a agricultura, pecuária, agroindústria, tais como consultoria financeira; de gestão; comércio exterior; planejamento; expansão; fusões e aquisições; engenharia; vendas; internacionalização de empresas; irrigação; otimização da mão de obra; silagem; topografia; irrigação etc.

Muitos outros exemplos podem ser dados. Mas pensamos ser suficiente, diante do exposto, afirmar ser inegável que o agronegócio globalizado promove fortíssimo incremento do consumo, neste caso, do consumo produtivo e, conseqüentemente, da economia urbana nas áreas de difusão do agronegócio globalizado.

## **Novas dinâmicas de estruturação urbano-regional**

Pelo exposto, evidencia-se que o agronegócio globalizado não compõe mais somente o campo ou o mundo rural, mas se realiza em uníssono com a cidade, a economia urbana. Seu comando se processa nos espaços urbanos, dentro e fora do país. A cidade constitui um nó fundamental na rede de relações econômicas, sociais, políticas, de logística do agronegócio, é nela onde se processa parte da materialização das condições gerais de reprodução do capital do agronegócio.

Consoante vários autores já indicaram que a urbanização é base para a expansão da fronteira agrícola. Efetivamente, a intensificação da urbanização é uma realidade nas áreas de difusão do agronegócio, com o fortalecimento econômico e demográfico de cidades locais e de porte médio. Em todas as regiões do Brasil existem processos de crescimento urbano e de urbanização vinculados à expansão do agronegócio globalizado e do consumo produtivo. Muitos exemplos podem ser expostos, tais como em Santa Cruz do Sul (RS), Lucas do Rio Verde, Sorriso, Nova Mutum (MT), Barreiras e Luís Eduardo

Magalhães (BA), Uruçuí (PI), Rio Verde (GO), Balsas (MA), Matão, Sertãozinho (SP), Uberlândia (MG), Chapecó (SC), Dourados (MS), Passo Fundo (RS) etc.

Assim, o agronegócio globalizado demanda inúmeras relações intersetoriais e multiescalares; multiplica as relações entre o campo e as cidades; intensifica a urbanização; cria muitas novas funções urbanas, além de gerar muitas novas regionalizações; dilui as tradicionais contradições entre o rural e o urbano. Portanto, vale muito mais a complementariedade, o *continuum*.

Neste prisma, concordamos com Sposito (2006, p. 121) quando afirma que

o reconhecimento de um contínuo cidade/campo não pressupõe o desaparecimento da cidade e do campo como unidades espaciais distintas, mas a constituição de áreas de transição e contato entre esses espaços que se caracterizam pelo compartilhamento, no mesmo território ou em micro parcelas territoriais justapostas e sobrepostas, de usos do solo, de práticas socioespaciais e de interesses políticos e econômicos associados ao mundo rural e ao urbano.

Da mesma forma, há um conjunto de agentes a contribuir para que esta amálgama entre campo e cidade fique mais sólida, em particular por terem o cotidiano marcado por estas interações. Diariamente milhares de empresários, técnicos de máquinas agrícolas, veterinários, especialistas em informática, vendedores de agrotóxicos, cortadores de cana, técnicos de irrigação, entre tantos outros, veem seus cotidianos imbricados por interações entre o campo e a cidade, o rural e o urbano, os quais vivem em permanente simbiose entre um e outro.

Concomitantemente tem se dado também a especialização territorial produtiva, resultando na fragmentação do território, com a formação de novos arranjos territoriais produtivos. Neste ponto destacamos uma noção com a qual temos trabalhado, a de *região produtiva do agronegócio (RPA)*: uma noção em construção, adotada no intuito de evidenciar as dinâmicas socioespaciais do agronegócio globalizado, um recorte espacial que associa o campo ao urbano-regional.

A nosso ver, a *região produtiva do agronegócio* é um híbrido, formado por espaços agrícolas extremamente racionalizados somados a espaços urbanos não metropolitanos com funções especializadas para o agronegócio. Trata-se de um novo rural e um novo urbano. Um rural ressignificado e um urbano especializado com vistas a atender às demandas do agronegócio.<sup>4</sup>

Nas *regiões produtivas do agronegócio* observa-se um diálogo permanente, intenso e complexo entre o campo e a cidade. Assim, neste recorte espacial vale mais o *continuum* do que a tradicional dicotomia dominante neste par rural e urbano, a salientar novas divisões territoriais do trabalho do agronegócio globalizado, dominado pelas grandes corporações multifuncionais e multiescalares.

Neste ponto, faz-se mister ressaltar, como mostram estudos recentes de Bitoun *et al.* (2017), que o rural brasileiro é extremamente diverso, devido, essencialmente, às múltiplas feições da agricultura, do meio ambiente, das formas de propriedade da terra e de organização econômica e social. Referimo-nos aqui a um destes tipos, no qual há hegemonia da produção de *commodities*, agrocombustíveis ou produção de matérias-primas para uma gama de grupos agroindustriais.

As RPAs<sup>5</sup> são extremamente especializadas. Nelas sobressaem os circuitos espaciais da produção e círculos de cooperação (Santos, 1986) da economia e da sociedade do agronegócio globalizado (Elias, 2003). Ademais, a solidariedade organizacional predomina sobre a solidariedade orgânica, evidenciando ser um espaço corporativo, ou seja, produzido com vistas a atender aos interesses das grandes corporações hegemônicas do agronegócio. São as áreas consideradas mais competitivas para o agronegócio globalizado, nas quais os principais agentes produtores do espaço (agrícola, urbano e regional) são as grandes empresas e corporações hegemônicas do agronegócio

---

4 Sobre a noção de *região produtiva do agronegócio* podem ser vistos Elias (2011, 2013, 2017), entre outros.

5 Para não repetir excessivamente o termo *região produtiva do agronegócio*, por vezes utilizamos RPA(s).

(Philip Moris, Bunge, Cargil, ADM, Del Monte, Duo, Souza Cruz, Louis Dreyfus, BRFoods, Nestlé, M.Dias Branco etc.).

Como objeto e sujeito da economia globalizada, as RPAs são espaços que nada têm de autônomo, onde os sistemas de objetos e sistemas de ação estão sempre além do lugar/da RPA. Em permanente processo de transformação, as RPAs articulam-se direta e permanentemente aos centros de poder em nível nacional e mundial para a acumulação ampliada do capital do agronegócio. Assim, as verticalidades (Santos, 1993, 1996) têm predominância sobre as horizontalidades. Mas as horizontalidades são extremamente difundidas e evidenciam-se pela expansão das atividades econômicas; aumento da população e do mercado de trabalho; chegada dos novos agentes econômicos representativos das atividades modernas; pelos inúmeros e diários fluxos de matéria e de informação etc.

Como exemplos do nosso entendimento sobre o que compoariam RPAs, citamos as regiões comandadas pelas seguintes cidades: Passo Fundo (RS), Chapecó (SC), Uberlândia (MG), Dourados (MS), Sinop (MT), Mossoró (RN), Petrolina (PE), Ribeirão Preto (SP), Barreiras e Luís Eduardo Magalhães (BA), entre outros.

## **Região produtiva do agronegócio: mera região do fazer?**

Neste ponto, algumas questões parecem-nos bastante pertinentes para refletir sobre um dos temas centrais do seminário, isto é, o desenvolvimento regional, quais sejam: é possível chamar de desenvolvimento regional o que o agronegócio globalizado produz no Brasil nos últimos quarenta anos? É o tipo de desenvolvimento que queremos? É este o projeto de nação que pretendemos para o futuro do país?

Para pensar nas respostas, talvez possamos lembrar alguns outros processos promovidos pelo agronegócio, os quais nos parecem, nesta altura, ser colocados como pressupostos do mesmo e nos ajudem a responder às questões ora citadas.

Apesar de todo dinamismo econômico, o agronegócio globalizado tem se difundido transformando as relações sociais de pro-

dução, com a desterritorialização de modos de vida tradicionais e a expulsão e expropriação de milhares de pequenos agricultores, quilombolas, ribeirinhos, indígenas e uma gama de populações que mantinham um modo de vida tradicional (quebradeiras de coco, geraizeiros, vazanteiros, comunidades de fundo de pasto etc.) de terras onde viviam há séculos.

Quando não os expulsa da terra, o agronegócio promove o que Martins (1980) chamou de sujeição formal dos pequenos agricultores, que caracteriza a produção fumageira, avícola, de frutas tropicais em algumas das *regiões produtivas do agronegócio* do Nordeste, tal como a formada por municípios do Ceará e do Rio Grande do Norte, principal produtora de melão do Brasil etc.

Ao mesmo tempo, prolifera-se o mercado de trabalho agrícola formal, o qual produz um novo sujeito social, o do trabalhador agrícola não rural, ou seja, aquele que trabalha no campo e mora na cidade, normalmente nas periferias mais pobres das cidades integrantes das *regiões produtivas do agronegócio*. Muitos destes estão sujeitos à exploração do trabalho, como ocorre no corte da cana-de-açúcar no Estado de São Paulo, que se notabilizou no país pela morte de trabalhadores por excesso de trabalho.

Da mesma forma, concentra ainda mais a terra e dissemina o uso desigual da água, além de incrementar a expansão da monocultura com diminuição da biodiversidade e a promoção da erosão genética, afastando ainda mais qualquer possibilidade de reforma agrária. Concomitantemente, produz cidades corporativas (Santos, 1988, 1993; Elias, 2003), altamente segregadas, com a proliferação de periferias cada vez mais pobres, tal como ocorre na *região produtiva do agronegócio* comandada por Barreiras e Luíz Eduardo Magalhães (BA).<sup>6</sup>

No nosso entendimento, podemos afirmar, como já o fizemos em várias outras oportunidades, que o agronegócio é especialmente seletivo, socialmente excludente, economicamente concentrador

---

6 Sobre este processo nas referidas cidades podem ser vistos Elias (2003), Elias e Pequeno (2015, 2016).

e centralizador, ambientalmente e culturalmente devastador. E, ainda, sua expansão tem aumentado os níveis de riqueza, cada vez mais concentrada, assim como os níveis de pobreza, cada vez mais difundidos, além de criar muitas novas, maiores e mais complexas desigualdades socioespaciais, com a ampliação dos conflitos e da violência no campo e nas cidades.

Tais conflitos refletem o antagonismo de interesses, de perspectivas, de conexões políticas entre os agentes hegemônicos do agronegócio e os pequenos agricultores. Eles se traduzem em expulsões, expropriações, grilagem de terras públicas, assassinatos, despejos, prisões ilegais, impunidade, ameaças de morte, pistolagem, arrendamento de terras indígenas para o agronegócio, entre outros.

Esta realidade vem se agravando desde o golpe de 2016, escancarando algumas das forças mais reacionárias associadas ao agronegócio. De acordo com relatório recente da Comissão Pastoral da Terra – CPT (2017), os conflitos no campo cresceram 26% entre 2015 e 2016. São os dados mais elevados desde que a pesquisa começou em 1985.

Tudo isto corrobora nossa afirmação: assistimos a uma dissociação entre o lugar de comando do agronegócio (metrópoles) e o lugar do fazer do agronegócio, ou seja, as *regiões produtivas do agronegócio*. Assim, como defendemos, as RPAs constituem-se em meras *regiões do fazer* do agronegócio globalizado, porquanto ampliam sobremaneira a concentração de renda, as desigualdades socioespaciais e a pobreza.

## **Para não concluir: os nós do agronegócio a serem desatados**

Para superarmos a formação de *regiões produtivas do agronegócio* como meras *regiões do fazer do agronegócio*, espaços corporativos voltados principalmente aos interesses das grandes corporações do setor, é imprescindível desatar os inúmeros nós criados ou mantidos pela economia e sociedade do agronegócio, os quais são, naturalmente, do próprio capitalismo. Para tanto, é necessário pensar nas

formas-conteúdo do agronegócio e melhor refletir sobre possibilidades de superação.

Após a leitura de artigo de Ermínia Maricato (2008), “O nó da terra”, inspirados não só em seu conteúdo, mas muito no próprio título, podemos elencar alguns outros nós que entendemos sejam também imprescindíveis serem desatados para podermos seguir no caminho da construção de uma sociedade mais justa no país. Destacamos aqui: o próprio nó da terra; o nó da relação orgânica entre o Estado e o agronegócio; o nó do fetiche do agronegócio; o nó da criminalização dos movimentos sociais e, por fim, o nó da naturalização das desigualdades socioespaciais.

Entre os nós a serem desatados para avançar rumo a uma sociedade mais igualitária, começamos parafraseando Ermínia Maricato, com o nó da terra. A questão fundiária, o acesso privado à terra, seja no campo ou na cidade, com destaque para as cidades do agronegócio (Elias, 2003, 2006, 2016) para o caso do presente texto, a manutenção do latifúndio e a grilagem continuam a predominar entre os nós mais apertados da sociedade brasileira. Eles alimentam e promovem a desigualdade e o conflito. Com o crescimento do agronegócio, o nó da terra ficou mais forte. Em corroboração a Emir Sader no livro *7 pecados do capital*, diríamos que o latifúndio é um dos pecados capitais, porquanto constitui uma imoralidade social. Associado ao nó da terra, no Brasil, desde a década de 1960, fez milhões de camponeses se tornarem verdadeiros errantes. São os desterrados, os acampados, as vítimas da violência das milícias privadas ou mesmo públicas.

Outro nó muito forte a ser urgentemente desatado é o da relação orgânica entre o Estado e o agronegócio. O Estado serve de forma submissa aos agentes hegemônicos do agronegócio, e isso, reforça a tradicional relação entre propriedade privada, poder político e poder econômico. Um dos grandes símbolos disto é a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), mais conhecida como Bancada Ruralista (BR), uma das maiores e mais poderosas do Congresso Nacional, com cerca de 200 deputados e 24 senadores.

A Bancada Ruralista tem servido de base de sustentação do governo ilegítimo de Michel Temer (31/8/2016 - ), no poder desde o golpe de 2016, que derrubou o governo de Dilma Rousseff (1/1/2011 – 31/8/2016). Esta bancada compôs cerca de 50% dos votos para a aprovação do *impeachment* e para rejeitar a denúncia contra Temer, em meados de 2017.

Como observado, o aumento do poder da BR tem sido o preço deste apoio e isto vem sendo utilizado para aprovar leis que anulam os direitos sociais e trabalhistas; promovem a destruição ambiental; acobertam o trabalho escravo; retardam ou mesmo impedem a demarcação das terras indígenas e dos quilombolas, entre tantas outras usurpações. Exemplo do peso deste nó do agronegócio é o próprio Ministro da Agricultura, Blairo Maggi, ex-governador de Mato Grosso, também conhecido como “rei da soja”, um dos maiores produtores de soja do mundo e representante do agronegócio brasileiro.

O nó do fetiche do agronegócio é outro que está cada vez mais apertado, especialmente desde a criação da campanha da Rede Globo de Televisão, principal emissora do país: “O Agro é tech, o Agro é pop, o Agro é tudo”. Propaganda repetida exaustivamente a milhões de brasileiros nos intervalos comerciais, reforçando ainda mais a sociedade do espetáculo e a criação de mitos.

Efetivamente, a enxurrada de notícias em prol do agronegócio fabrica um imaginário social a ele favorável. Entre os muitos mitos criados associados ao agronegócio citamos: o agronegócio é a redenção do Brasil; promove distribuição de renda; é a locomotiva do país; promove desenvolvimento regional, entre outros.

A criminalização dos movimentos sociais é outro nó ainda mais apertado desde o golpe de 2016. Vivemos um momento de extrema ofensiva conservadora da direita, empenhada em criminalizar e intimidar todos aqueles que lutam por um Brasil justo e soberano. Ato de violência e ódio vêm sendo propagados intensamente nas redes sociais e reverberam fortemente nas ruas. É mais uma demonstração da violência dos setores da elite brasileira dispostos a promover uma onda de abuso e ódio contra a população mais pobre.

A cada dia temos notícias de demonstração de intolerância contra os movimentos populares, migrantes, população negra etc. Cenário de caos, no qual a ilegalidade e a falta de ética são mais regra do que exceção, por parte do judiciário, da polícia e da mídia. A mídia criminaliza os movimentos populares (do campo, indígenas etc.), criando um clima que legitima a repressão policial e das milícias armadas dos latifúndios do campo e da cidade.

Alguns expoentes deste momento de retrocesso político se sentem à vontade para destilar sua verbosidade criminosa para atacar as comunidades indígenas, quilombolas, dos trabalhadores agrícolas sem-terra. Defendem em público acabar com reservas indígenas e quilombos. Em parte, utilizam a normatização oficial, sobretudo ao tentar aprovar projetos de lei, como o que tem por objetivo enquadrar os movimentos sociais na Lei Antiterrorismo (PL 5065/2016), ou seja, tipifica atos de terrorismo por motivação ideológica, política, social e criminal. Se aprovado, representará um enorme retrocesso. Por este, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), por exemplo, seriam classificados como grupos terroristas.

Para encerrar, embora vários outros nós a serem desatados pudessem ainda ser citados, terminamos com um nó também estrutural: o nó da naturalização das desigualdades socioespaciais. As escolhas políticas e institucionais favorecem mais ou menos a concentração da renda, de bens e de benefícios públicos. Em âmbito mundial, o Brasil é um dos países com maior concentração de renda, marcado por altíssimos índices de desigualdades socioespaciais. Não passa um mês que não sejamos bombardeados por um novo estudo sobre o percentual de desigualdade do Brasil. Como revelado por pesquisa da Oxfam de 2017, cerca dos 5% mais ricos detinham perto de 95% da renda nacional e as seis maiores fortunas concentravam o equivalente ao de 50% da população.

Segundo mostram estes dados, o tecido social no país está totalmente esgarçado e a exclusão de milhões de brasileiros e a manutenção da cultura do privilégio determinam como as relações sociais

se processam no Brasil, inibindo a construção de relações de reciprocidade e a construção de uma sociedade de direitos. Isso redundará indubitavelmente, como temos vivenciado em nosso cotidiano, em tensão social, violência e banalização da vida humana. Terminamos, então, com muitas saudades do futuro!!!

## Referências

BITOUN, Jan; MIRANDA, Livia I. B. de; SOARES, Fernando R. G.; LYRA, Maria R. S de Britto; CAVALCANTI, Jeremias S. Tipologia regionalizada dos espaços rurais brasileiros. In: MIRANDA, Carlos (Org.). *Tipologia Regionalizada dos Espaços Rurais Brasileiros: implicações no marco jurídico e nas políticas públicas*. Brasília: IICA, 2017 (Série Desenvolvimento Rural Sustentável); v. 22, p. 37-237.

CPT – Comissão Pastoral da Terra.

EL PAÍS. *Seis brasileiros concentram a mesma riqueza que a metade da população mais pobre*. 25/set/2017. <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531\\_079176.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html)>.

ELIAS, Denise. Construindo a noção de região produtiva do agronegócio. In: OLIVEIRA, H. C. M.; CALIXTO, M. J. M.; SOARES, B. R. (Orgs.). *Cidades médias e região*. SP: Cultura Acadêmica, 2017. p. 19-55. <[http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl\\_id=595](http://www.culturaacademica.com.br/catalogo-detalle.asp?ctl_id=595)>.

ELIAS, Denise. Agronegócio e reestruturação urbana e regional no Brasil. In: BULHER, Eve Anne; GUIBERT, Martine; OLIVEIRA, Valter Lúcio (Orgs.). *Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. (p. 63-81).

ELIAS, Denise. Consumo produtivo em regiões do agronegócio. In: BELLET, Carmen; MELAZZO, Everaldo; SPOSITO, M.E.B.; LLOP, J. (Orgs.). *Urbanización, producción y consumo en ciudades medias / intermedias*. Presidente Prudente: UNESP; Lleida: Edicions de la Universitat, 2015. 514 p. p. 35-56. <[https://www.researchgate.net/profile/Carmen\\_Bellet/publication/281290001\\_Urbanizacion\\_produccion\\_y\\_consumo\\_en\\_ciudades\\_mediasintermedias/links/55e02e2e08aeb1a7cc2140a/Urbanizacion-produccion-y-consumo-en-ciudades-medias-intermedias.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Carmen_Bellet/publication/281290001_Urbanizacion_produccion_y_consumo_en_ciudades_mediasintermedias/links/55e02e2e08aeb1a7cc2140a/Urbanizacion-produccion-y-consumo-en-ciudades-medias-intermedias.pdf)>.

ELIAS, Denise. *Regiões produtivas do agronegócio: notas teóricas e metodológicas*. In: BERNARDES, J. A.; SILVA, C. A.; ARRUIZZO, R. C. (Orgs.). *Espaço e Energia*. RJ: Lamparina, 2013. p.199-219.

ELIAS, Denise. Relações campo-cidade e reestruturação urbana e regional no Brasil. *Anais do XII Colóquio Internacional de Geocrítica*. 2012.

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas regionalizações. *RBEUR*, v.13, n.1, p. 151-165, maio de 2011.

ELIAS, Denise. Agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais. In: SPOSITO, M. E. B.; ELIAS, Denise; SOARES, B. R. (Orgs.). *Agentes econômicos e reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró*. SP: Expressão Popular, 2010. p. 127 -169.

ELIAS, Denise. Agronegócio e desigualdades socioespaciais. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. *Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais*. Fortaleza: BNB/Etene, 2006. p. 25-82.

ELIAS, Denise. *Globalização e Agricultura*. SP: EDUSP, 2003. 400p.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. (Re)estruturação urbana e desigualdades socioespaciais em região e cidade do agronegócio. *GEOgraphia*, ano. 17, n. 35, p. 10-39, Dossiê 2015.

ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. In: ROLNIK, Raquel; FERNANDES, Ana. *Cidades*. Rio de Janeiro: Funarte, 2016. p. -402.

KIELING, Rejane Inês; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. O rural, o urbano e o continuum urbano-rural no contexto do desenvolvimento regional. *Perspectiva*, Erechim, v. 39, n.148, p. 133-143, dezembro/2015.

MARICATO, Erminia. O nó da terra. *EcoDebate*. 14/07/2008. <<https://www.ecodebate.com.br/2008/07/14/o-no-da-terra-artigo-de-erminia-maricato/>>.

MARTINS, J. S. *Expropriação e violência*. SP: Hucitec, 1980.

SADER, Emir (Org.). *7 pecados do capital*. RJ: Record, 1999.

SAMPAIO, Cristiane. *Conflitos no campo aumentam 26% e batem recorde, diz CPT. Brasil de Fato*, Brasília (DF), 18 abril de 2017.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. SP: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. SP: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton (c.col. ELIAS, Denise). *Metamorfoses do Espaço Habitado*. SP: Hucitec, 1988.

SANTOS, M. Circuitos espaciais da produção: um comentário. In: SOUZA, M. A. A.; SANTOS, M. (Orgs.). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.

SILVEIRA, R. L. L. da. Complexo agroindustrial, rede e território. In: DIAS, L. C.; SILVEIRA, R. L. L. da. *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005. p. 11-28.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A questão cidade-campo: perspectiva a partir da cidade. In: SPOSITO, M. E. B. ; WHITACKER, Arthur. *Cidade e Campo: relações e contradições entre urbano e rural*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 111-130.

SPOSITO, M. E. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. *Revista de Geografia*, São Paulo, v. 35, p. 51-62, 2010a.

SPOSITO, M. E. Formas espaciais e papéis urbanos: as novas qualidades da cidade e do urbano. *Cidades*, Presidente Prudente, v. 7, p. 125-147, 2010b.

VEIGA, José Eli da. Mudanças nas relações entre espaços rurais e urbanos. In: PIQUET, Rosélia; OLIVEIRA, Elzira de. *Economia e Território no Brasil Contemporâneo*. <[www.econ.fea.usp.br/zeeli/](http://www.econ.fea.usp.br/zeeli/)>.

Site *De olho nos ruralistas*. Observatório do Agronegócio no Brasil. <<https://deolhonosruralistas.com.br/category/deolhonoagronegocio/>>.

# Da emigração para a imigração

## Lições históricas, tendências atuais e desafios para o desenvolvimento local/regional: o exemplo da Alemanha

*Martin Coy*

### O contexto: a “crise dos refugiados” em 2015

Os problemas em torno da migração ocupam cada vez mais um lugar privilegiado nos debates políticos e na opinião pública dos países europeus.

Neste contexto, o ano de 2015 acabou sendo, na retrospectiva, um ano emblemático em função da chamada “crise dos refugiados”. Somente neste ano, aproximadamente 1,3 milhões de refugiados, na sua maioria oriundos da Síria, do Afeganistão, do Paquistão e de vários países africanos chegaram aos países da União Europeia (UE). Desse total, aproximadamente 800 mil chegaram à Alemanha.

Esta onda migratória desencadeou reações altamente ambíguas: por um lado, principalmente na Alemanha e na Áustria, se mostrou uma cultura de boa vontade e de boas-vindas por parte da sociedade civil (a chamada *Willkommenskultur*) cuja envergadura surpreendeu a opinião pública, assim como os meios políticos. A recepção entusiasmada aos refugiados sírios feita por milhares de austríacos e alemães nas estações ferroviárias de Vienna ou de Munique se inscreveram na memória coletiva como símbolos de solidariedade e ajuda. A exclamação da chanceler alemã Angela Merkel: “*Wir schaffen das*” (nós vamos conseguir) percorreu a mídia nacional e internacional, simbolizando “uma outra Alemanha”, que não somente persegue seus interesses econômicos dominantes, mas que descobre, ao mesmo tempo, a empatia e responsabilidade de cada um no que diz respeito aos desafios sociais internacionais.

Por outro lado, não demorou muito tempo para que as tendências xenófobas subliminares, que sempre existiram nas sociedades europeias e na sociedade alemã, viessem à tona. Talvez mais forte do que em tempos anteriores, alertavam sobre os supostos perigos de sobrecarga dos sistemas sociais, chamavam atenção sobre os conflitos socioculturais, alegavam uma tendência de “islamização” em decorrência da chegada dos refugiados, e assim reivindicavam, por consequência, a limitação dos contingentes de refugiados e defendiam a ideia de levá-los de volta aos seus países de origem. A recente tendência da ressurreição da direita nas eleições, por exemplo o sucesso da FPÖ na Áustria e da AfD na Alemanha, tem, sem dúvida, a ver com a “crise dos refugiados” e as controvertidas reações.

As problemáticas no entorno do tema são várias. Uma primeira aparece quando se discute sobre temas migratórios. A falta de clareza, para não dizer a confusão, nos debates começa com a definição do assunto sobre o qual se discute: migração como um todo ou fuga como forma específica de migração forçada.

Fora das discussões científicas e técnicas, poucos fazem esta diferenciação. Ela é, portanto, importante e se reflete nos dados estatísticos. Na Alemanha, por exemplo, os debates públicos e políticos do ano de 2015 em diante se concentraram e repercutiram o impressionante número de 890 mil pessoas que para lá migrou através da fuga e em busca de proteção e/ou asilo político. No entanto, no mesmo ano de 2015, a soma total dos imigrantes na Alemanha era de 2,14 milhões, vindo grande parte deles (850 mil pessoas, isto é o equivalente do total dos refugiados) de outros países da União Europeia (BAMF, 2016).

Estabelecendo uma ordem dos países de procedência de todos os migrantes que foram para a Alemanha, em 2015, se observa em primeiro lugar a Síria com 260 mil pessoas, mas já em segundo lugar tem-se a Romênia com 213 mil pessoas e em terceiro, a Polônia com 196.000 pessoas (BAMF, 2016).

Por sua vez, não se deve esquecer que paralelamente à imigração sempre há também a emigração. Assim, emigraram da Alema-

nha, no ano de 2015, mais ou menos 1 milhão de pessoas, sendo, assim, o saldo migratório em torno de um milhão, ou um pouco acima. Isto corresponde, sem dúvida nenhuma, a um desafio extraordinário para o país, tendo em vista que somente um ano antes, em 2014, este saldo migratório ainda era de 550 mil, e em 2007, ano de menor imigração para a Alemanha nestas últimas duas décadas, foi somente de 44 mil pessoas (BAMF, 2016).

Um problema geral na Alemanha e na Europa, assim como em todas as partes do mundo, são as incertezas e os problemas metodológicos com qualquer tipo de dados sobre todas as formas de migração. Paralelamente a isso, se observa um alto grau de ignorância sobre temas em torno da migração (internacional) e, sobretudo, no que diz respeito ao peso da questão migratória em diferentes continentes e países. Em países como a Alemanha, muitos acreditam que o recente aumento da chegada de refugiados e migrantes dos países do Sul Global poderia ser meramente o início de uma onda descontrolada de imigração em massa que deve ser controlada.

Se esquece, contudo, que os maiores contingentes de migrantes e de refugiados (internos e internacionais) se concentram no próprio Sul Global, principalmente nos países africanos. Dos mais ou menos 62 milhões de refugiados (internos e internacionais) no ano de 2015 no mundo inteiro, 86% dos refugiados registrados e 99% de todos os migrantes internos forçados, se concentravam nos países do Sul Global. A Europa, no entanto, absorve somente uma parcela muito pequena deste total (Oltmer, 2017 e UNHCR 2016). Isto é um fato que é poucas vezes mencionado nas discussões públicas atuais sobre migração na Alemanha como também em outros países europeus.

Porque, então, aqueles debates políticos e reações na opinião pública, muitas vezes, históricas? Sem dúvida, a questão migratória atual incomoda e tira da “zona de conforto” na qual se encontram muitas sociedades europeias em comparação com o resto do globo. E, sem dúvida, a imigração, mesmo sendo de ordem quase modesta na comparação internacional, corresponde a um desafio para a coesão social das sociedades, para o diálogo intercultural, para os

sistemas sociais ou para os mercados de trabalho, ou ainda para os mercados imobiliários, em muitos países europeus. Mas, apesar de tudo, ela não ultrapassa, de maneira nenhuma, pelo menos hoje em dia, as capacidades de absorção socioeconômica dos países de destino – como, por exemplo, a Alemanha.

Uma razão para as dúvidas, os receios, as polêmicas e os debates estereotipados que surgem em torno dos atuais processos de imigração internacional na Alemanha, como também em outros países europeus, são, ao nosso ver, pelo menos em parte, resultado da falta de experiência histórica de convivência com o fenômeno da imigração e de rotinas socioculturais no trato de migrantes, pois a maioria dos países europeus, entre eles a Alemanha, foram, durante um período da sua história, países de emigração, se convertendo somente recentemente em países de imigração. Fato este, que requer um processo complicado e demorado de aceitação coletiva (ver a esse respeito as análises detalhadas em Ther, 2017). Estas mudanças, da emigração para a imigração, as suas fases históricas, assim como as suas implicações socioeconômicas, socioculturais e socioterritoriais nortearão esta contribuição.

## **Da emigração para a imigração: fases de transformação da Alemanha no contexto migratório**

Durante longo período no século XIX, a Alemanha (como outros países europeus, o reino austro-húngaro, a Suíça, os países escandinavos, a Irlanda e outros) era caracterizada pela emigração de contingentes significativos, principalmente da sua população rural, para as regiões promissoras do “Novo Mundo”.

Dos 15 milhões de europeus que emigraram para os Estados Unidos, somente entre os anos 40 e 80 do século XIX, 4 milhões eram procedentes dos diferentes estados alemães (majoritariamente da Prússia), 4 milhões procederam da Irlanda e um milhão dos países escandinavos (Oltmer, 2017, p. 57). A razão primordial deste êxodo era, antes de mais nada, a pobreza no campo, que tinha, diante

dos processos de transformação profunda de uma sociedade rural para uma sociedade industrial, duas “válvulas de escape”: a migração interna para os crescentes centros urbanos e industriais ou a emigração para o Novo Mundo.

A emigração alemã para o Sul do Brasil se insere nesse mesmo contexto, sendo, porém, em números muito inferiores às ondas migratórias para os Estados Unidos. Entre 1820 e 1930, somente 5% do total dos emigrantes da Alemanha escolheram como destino a América Latina (principalmente o Brasil, a Argentina e o Chile). Mesmo assim, a emigração para o Brasil foi em algumas fases deste longo período bastante significativa em termos relativos. Ela correspondeu em 1825, por exemplo, a 30% do total das emigrações alemãs (Bernecker, Fischer, 1992, p. 199).

Muitos aspectos em torno da emigração para o Novo Mundo se assemelham a situações que se encontram ainda hoje, quando se analisa as atuais ondas migratórias para a Europa:

- as ilusões dos migrantes com respeito ao “paraíso” que está à espera deles,
- a propaganda e as, muitas vezes falsas, promessas daqueles que organizam a migração como negócio,
- as redes dos migrantes nas áreas de destino, assim como sobretudo entre a terra nova e as áreas de origem, relações que muitas vezes promoveram (e promovem ainda hoje) a migração em cadeia (*chain migration*) de familiares ou conhecidos, oriundos dos mesmos lugares.

As cartas dos migrantes para os seus países de origem testemunham estes fatos. Por exemplo, estão documentados pelo menos 100 milhões de cartas de migrantes entre a Alemanha e os Estados Unidos, no período de 1820 a 1914 (Oltmer, 2017, p. 25). Hoje, estas cartas são substituídas pelas possibilidades da telefonia e pelas redes de comunicação, das *social media* que formam, cada vez mais, um potencial decisivo para a organização de redes sociais translocais na *diáspora*.

Contrariamente a essa tendência emigratória, o recém-instituído *Deutsches Reich* (Império Alemão) apresentava no final do sécu-

lo XIX e início do século XX uma fase imigratória significativa em função dos dinâmicos processos de industrialização e crescimento econômico. Chegaram principalmente migrantes poloneses e de outras regiões do leste europeu para trabalhar por exemplo, nos polos siderúrgicos do Vale do Ruhr (*Ruhrpolen*).

Mesmo assim, os portos de Hamburgo e Bremen, que já eram no século XIX as mais importantes “saídas” para as famílias alemãs dispostas a emigrar e onde se localizavam grande número de empresas de navegação, representantes de empresas de colonização etc., continuaram estando, também no início do século XX, entre os maiores portos de emigração, agora para emigrantes da Rússia, da Polônia, da Ucrânia, do Império Austro-Húngaro etc.

Depois da Primeira Guerra Mundial, a emigração internacional da Alemanha diminuiu, num primeiro momento, para depois aumentar significativamente durante a ditadura nazista por motivos de perseguição política, étnica e religiosa. A Segunda Guerra Mundial, como um todo, causou uma onda migratória assustadora em toda a Europa de mais ou menos 60 milhões de migrantes, correspondendo a mais ou menos 10% da população total do continente (Oltmer, 2017, p. 35).

Depois da Segunda Guerra Mundial começa para a Alemanha uma fase ininterrupta de imigração, que inicia com os refugiados, expulsos dos territórios do Leste, como a Silésia, a Prússia do Leste, que foram expulsos das suas áreas de origem pelos governantes dos novos estados socialistas. A integração desses quase 11 milhões de refugiados constituiu um desafio enorme para a recém-criada República Federal da Alemanha.

Nas discussões atuais sobre a chamada “Crise dos Refugiados” (*Flüchtlingskrise*), esta façanha coletiva da integração deste contingente enorme de refugiados da guerra é muitas vezes citada como prova para a viabilidade de convivência e integração econômica e social. No entanto, não pode ser negado que a dimensão intercultural do processo integrativo pós-guerra (língua, cultura, religião etc.) era bem inferior à dimensão econômica, fato este que diferencia as experiências pós-guerra da situação e dos desafios atuais.

O chamado “milagre econômico” da jovem República Federal da Alemanha era acompanhado por uma crescente demanda de mão de obra nas indústrias que somente poderia ser satisfeita através da imigração internacional. Por consequência foram assinados a partir de 1955 os primeiros contratos bilaterais de contratação (*Anwerbeabkommen*) para atrair trabalhadores imigrantes (*Gastarbeiter*). O primeiro foi assinado com a Itália, seguiram contratos similares com a Espanha e a Grécia (1960) e, finalmente, em 1961 com a Turquia. Alguns países como Tunísia, Marrocos, Portugal e, principalmente, a Iugoslávia (1965) ainda seguiram nos anos seguintes.

No âmbito desta contratação controlada, o contingente anual de trabalhadores imigrantes aumentou de 550 mil pessoas em 1961 para 2,6 milhões em 1973 (Oltmer, 2017, p. 190). No total, mais ou menos 14 milhões de pessoas chegaram na Alemanha entre 1955, o início da contratação, e o final dela em 1973. Desses, entre 11 e 12 milhões pessoas voltaram no mesmo período (Meier-Braun, Weber, 2017, p. 15).

Tudo isso para responder adequadamente, através da imigração dirigida e controlada, à crescente demanda da indústria alemã por mão de obra. A ideia original sempre era de que estes trabalhadores imigrantes, depois de alguns anos de trabalho na Alemanha, iriam retornar às suas terras de origem. Supunha-se que as possíveis “remessas” dos *Gastarbeiter* seriam o maior motivo para esta permanência fora de casa.<sup>1</sup> Não se imaginava que construir uma base de vida para a família poderia ser um atrativo para os trabalhadores migrantes. Mas muita gente decidiu, em vez de retornar às terras de origem, em ficar na Alemanha, na “terra prometida” daqueles tempos.

Se bem que a contratação oficial de trabalhadores imigrantes tenha terminado em 1973, o número de estrangeiros residentes na Alemanha não diminuiu de maneira alguma, pelo contrário, ele continuava a crescer. Eram principalmente os familiares dos trabalha-

---

1 Este aspecto da migração continua sendo até hoje de maior importância: Em 2016 o volume das remessas que migrantes enviaram, a nível global, para os seus parentes nos países de procedência, totalizou em torno de 440 bilhões de US\$, mais ou menos três vezes o volume de toda a ajuda no âmbito da cooperação oficial entre Norte e Sul (OLTMER, 2017, p. 210).

dores que agora constituíram os maiores contingentes migratórios, e que fizeram com que a população imigrante na Alemanha aumentasse de 3,97 milhões em 1973 para 4,9 milhões em 1989 (Oltmer, 2017, p. 192).

Em decorrência destas constelações surgiram novos desafios no dia a dia das cidades alemãs: em vez de contingentes de homens trabalhadores cuja presença era meramente percebida por motivos econômicos e cujos espaços de ação cotidianos se limitaram às fábricas e às moradias, muitas vezes coletivas e fornecidas pelas fábricas, mas também às vezes provisórias e precárias, apareceram agora as famílias estrangeiras com outras necessidades. Precisavam de moradias decentes e aptas para famílias individuais, educação para as crianças, lugares culturais e de encontro, lugares para os cultos religiosos etc.

Como não houve, via de regra, nenhuma estratégia explícita federal, estadual ou local para lidar com esta situação nova, visto que a Alemanha pós-guerra não se considerava, de maneira alguma, um “país de imigração”, se formaram de maneira espontânea, influenciado pelas redes sociais dos migrantes e, antes de mais nada, obedecendo às regras dos mercados imobiliários, bairros com altas porcentagens de famílias estrangeiras, socialmente segregados e rapidamente percebidos como “problema” pela sociedade majoritária (exemplos emblemáticos são bairros, muitas vezes pericêntricos, como *Mannheim-Jungbusch* com aproximadamente 70% da população com fundo migratório, os bairros *Gallusviertel* e *Gutleutviertel* em Frankfurt *am Main* ou *Kreuzberg* em Berlim). Nestes bairros, muitas vezes caracterizados por uma alta densidade populacional, as famílias imigrantes encontraram moradias baratas em função das suas más condições de equipamento e manutenção.

Em decorrência da suburbanização dinâmica que ocorreu naqueles tempos dos anos 1960, 1970 e 1980, observou-se em muitos destes bairros um êxodo da população alemã original o que facilitou ainda mais a sucessão das famílias estrangeiras. Eram em primeiro lugar as administrações municipais, confrontadas com esses desafios socioculturais e socioespaciais, que tinham que achar soluções ade-

quadas nas escolas (conhecimento insuficiente do alemão das crianças), nos serviços sociais e de saúde etc.

Paralelamente a essas necessidades práticas, se desencadeou uma discussão de ordem geral sobre a “assimilação” (baseado na ideia da adoção dos valores da sociedade majoritária pelos recém-chegados) ou a “integração” (baseado na ideia da convivência e aceitação mútua das diferentes culturas) da população estrangeira na sociedade alemã. Em alguns casos, por exemplo, em Frankfurt *am Main* sob um governo local social-democrata/verde, se iniciou um debate sobre a sociedade “multicultural” que levou, no caso concreto, a um redirecionamento das políticas locais no sentido de reconhecer a imigração como fato e de iniciar passos concretos em direção à integração, principalmente nas áreas das políticas educacionais e de cultura. Mesmo assim, nos discursos políticos prevalentes perdurou ainda por muito tempo a posição de a Alemanha não ser um país de imigração.

### **“A Alemanha é um país de imigração”: consequências políticas, socioeconômicas e territoriais**

Essa autopercepção e sua motivação política somente começaram a se alterar com as mudanças políticas ocorridas no final dos anos 1990. Com a transição para um governo federal socialdemocrata/verde em 1998 se iniciou uma nova fase na longa caminhada de um país de emigração para um país de imigração.

A modificação das regras de cidadania foi uma das medidas mais significativas. Até este tempo, a cidadania alemã sempre se definiu através da descendência da pessoa (*ius sanguinis*). Somente a partir de 2000 se aplicou o princípio do lugar de nascimento (*ius soli*) para definir quem tem direito à cidadania alemã (Meier-Braun, Weber, 2017, p. 16). Com estes novos regulamentos, que possibilitaram a milhares de filhos de imigrantes a aquisição da cidadania do país em que nasceram e viveram, o governo alemão reconheceu finalmente que o país já tinha se tornado, tempos atrás, um país de

imigração de fato. Mas até hoje faltam regras claras e transparentes que regulem a imigração para a Alemanha (o debate sobre uma *lei de imigração* ainda não está concluído), e até hoje existem as graves controvérsias, muitas vezes politicamente instrumentalizadas, sobre a necessidade, as vantagens e os riscos da imigração.

A *Gastarbeiter-Migration* (a imigração dos trabalhadores estrangeiros) dos anos 1960 e 1970 tinha, claramente, razões econômicas, e foi, evidentemente, o governo da própria Alemanha e as suas indústrias quem havia iniciado essa onda migratória. Concebido para ser um fenômeno transitório, ela constituiu, na realidade, o início de um processo de uma profunda transformação sociocultural e demográfica da sociedade alemã.

As consequências no dia a dia a nível local foram, em muitos casos, ambíguas: normalidade, convivência e intercâmbio, por um lado (contatos de vizinhança, encontros, amizades, casamentos etc.), a reprodução de antigos (a “diferença” do estranho) e a produção de novos estereótipos (por exemplo, a “islamofobia”), por outro lado. O fato de em 2015, 21% da população alemã (isso corresponde a 17,1 milhões de pessoas) ter um fundo migratório (*Menschen mit Migrationshintergrund*<sup>2</sup>) está bastante ligado a esses fenômenos (BAMF, 2016).

Paralelamente à imigração de pessoas por motivos de trabalho (*Gastarbeiter-Migration*) e paralelamente à uma imigração relativamente limitada de pessoas altamente qualificadas que chegaram para trabalhar na Alemanha, no âmbito da crescente globalização dos setores de serviços e financeiro, apareceu no período pós-guerra uma outra forma de imigração por motivos políticos: os migrantes em busca de asilo político.

Até o final dos anos 1980, durante o período da Guerra Fria, os migrantes em busca de asilo político eram principalmente oriundos dos estados do Leste Europeu, refugiados da Alemanha Oriental,

---

2 A categoria *Menschen mit Migrationshintergrund* engloba todas as pessoas que vivem na Alemanha e que não têm cidadania alemã, assim como pessoas que moram na Alemanha que, eles mesmos ou pelo menos um dos seus pais, não possuem a cidadania alemã por nascimento.

vítimas da insurgência húngara de 1956 ou da chamada *Primavera de Praga* em 1968, por exemplo. A aceitação destas pessoas, via de regra, era alta, pois elas simbolizavam o combate ao “perigo comunista” (Oltmer, 2017, p. 225s.). Já com os pequenos contingentes de refugiados das ditaduras do Chile, da Grécia, com os *boat people* do Vietnã, este mecanismo não funcionava tão automaticamente. Os números de pessoas buscando asilo na Alemanha eram bastante restritos até os anos 1980. As transformações políticas nos países do “bloco comunista” causaram, no entanto, um incremento significativo dos pedidos de asilo político durante os anos 1980.

Na década dos 1990, os diferentes conflitos e guerras na Ex-Iugoslávia causaram um aumento bastante significativo de refugiados e de pedidos de asilo na Alemanha. Somente em 1992, o ano auge desta chegada de refugiados do Sudeste Europeu, foram registrados quase 440 mil pedidos de asilo na Alemanha – números estes, que se assemelham aos números atuais da chamada “crise dos refugiados” em 2015 –, enquanto somente 70 mil pessoas haviam pedido asilo durante todo o período entre 1949 e 1968 (Oltmer, 2017). Grande parte dos refugiados das guerras dos Balcãs nos anos 1990 retornaram, depois de poucos anos, às suas regiões de origem.

Na retrospectiva, essas novas ondas de imigrantes contribuíram a uma agudização das tensões na sociedade alemã em torno da presença de estrangeiros e migrantes. Paralelamente aos desafios políticos, econômicos e sociais da reunificação alemã e diante uma ressurreição de movimentos radicais de direita – muitas vezes em cidades e regiões do leste alemão –, a crescente violência contra estrangeiros, simbolizada por ataques contra refugiados em Hoyerswerda (1991), Rostock-Lichtenhagen (1992) e contra famílias turcas em Solingen (1993), expressou de forma assustadora as dificuldades, os receios e as resistências na sociedade alemã de aceitar e conviver com a nova posição da Alemanha de ser definitivamente um país de imigração.

Depois desse primeiro auge da chegada de pessoas em busca de asilo nos anos 1990, o volume deste tipo de imigração diminuiu significativamente, voltando a crescer somente em 2015, na chamada

“crise de refugiados”, e alcançando nesse ano o seu ponto culminante. De um total de 2,14 milhões de pessoas que chegaram como migrantes na Alemanha em 2015, 890 mil (isso corresponde a 42%) eram pessoas em busca de asilo ou refugiados procurando proteção. Isto é uma realidade do conjunto migratório atual.

A outra realidade é representada pelas 850 mil oriundas de outros países membros da UE 28, assim como em torno de 100 mil estudantes estrangeiros que chegaram em 2015 para se inscrever nas universidades e outras instituições alemãs de ensino superior (Kornar, Kreienbrink e Stichs, 2017). O aumento desta imigração dos estados UE 28 está relacionado à introdução e simplificação sucessiva da livre circulação nos mercados de trabalho dos países membros da UE 28. Pode-se constatar, portanto, uma diferenciação dos fluxos migratórios internacionais para a Alemanha que está relacionada a diferentes motivos, diferentes direitos e/ou restrições (por exemplo, no que diz respeito aos direitos de trabalhar, circulação livre, direitos residenciais no país etc.), e, grosso modo, a diferentes chances de ficar a longo prazo no país.

Embora a imigração seja, cada vez mais, um fenômeno cotidiano, tendo em vista o longo caminho percorrido pela Alemanha para tornar-se um país de imigração, o assunto, aparentemente, não perdeu em nada o seu caráter político, cultural e socialmente explosivo.

Os contrastes nos debates dos últimos anos podem ser marcados, por um lado, com a ressurreição de posições populistas com respeito aos “perigos” da imigração, como por exemplo a publicação, em 2010, do livro *Deutschland schafft sich ab* (A Alemanha se elimina), de Thilo Sarrazin, antigo conselheiro do Banco Central e ministro de finanças do estado de Berlim, no qual ele alerta sobre supostos riscos demográficos e culturais decorrentes da imigração.

Num contexto mais amplo foram recentemente “revitalizados”, diante da “crise dos refugiados”, debates sobre a chamada “*Deutsche Leitkultur*” (a cultura dominante alemã) que enfatizam a necessidade de a população estrangeira recém-chegada não somente respeitar as “regras do jogo”, mas também se “assimilar” aos valores culturais

e políticos da sociedade majoritária. Essa posição nos debates em torno da imigração sempre alega o perigo de se formar *sociedades paralelas* – “materializadas” por exemplo sob forma de “bolsões” estrangeiros altamente segregados nas cidades alemãs – com os seus próprios valores e as suas próprias regras que se chocam com aquelas do entorno alemão.

Por outro lado, constatou-se, há algum tempo atrás, a exclamação do antigo Presidente da República (*Bundespräsident*) Christian Wulf: “*Der Islam gehört zu Deutschland*” (O islã faz parte da Alemanha) que poderia ser interpretado muito mais como uma defesa de posições “multiculturalistas” que “saíram de moda” nos debates públicos recentes sobre a imigração.

Os processos migratórios recentes e os debates públicos sobre eles na Alemanha não podem ser compreendidos sem o contexto europeu (para uma análise geográfica da migração no contexto europeu ver o trabalho de Gans, Lang e Pott, 2013). Como constatou o historiador alemão Klaus J. Bade, um dos mais conhecidos especialistas da questão migratória, na Europa, a anulação das fronteiras para dentro, através do acordo de Schengen, é acompanhado de uma demarcação cada vez mais forte para fora (Bade, 2017).

Isso mostra, antes de mais nada, o estabelecimento da chamada “Fortaleza Europa”, por exemplo através do sistema Frontex no Mediterrâneo e, mais concretamente, a utilização de patrulhas marítimas no controle das rotas clandestinas de uma maneira ambígua: “defesa” da Europa contra imigrantes ilegais ou resgate dos náufragos dos barcos sobrecarregados dos traficantes de migrantes?

Para a Alemanha, o chamado Acordo de Dublin, que foi concebido para estabelecer as regras europeias para a aceitação de pessoas em busca de asilo, era, originalmente, bastante favorável. O acordo dizia que os migrantes têm de pedir asilo naquele país europeu em que eles chegaram primeiro. Assim, aplicando as regras de Dublin, somente migrantes que chegam de avião – uma situação que é muito rara - teriam a possibilidade legal de pedir asilo na Alemanha. Pelos caminhos marítimos e terrestres predominantes de chegada na Eu-

ropa, seria em países como a Itália, a Grécia, a Espanha, mas também na Bulgária, aonde os migrantes deveriam pedir asilo.

Os acontecimentos de 2015 mostraram claramente que o Acordo de Dublin não funciona. E desde então, os diversos meios políticos e a opinião pública na Alemanha não cessam de reivindicar uma reformulação das políticas migratórias na Europa e apelam para a solidariedade europeia e para uma repartição dos respectivos encargos na UE.

## **Os desafios da imigração na vida cotidiana**

No que diz respeito a atual situação interna na Alemanha, existe uma série de questões e controvérsias abertas que influenciam as chances ou bloqueios do processo integrativo dos migrantes e que repercutem também nos efeitos territoriais dos recentes processos migratórios.

### *Distribuição regional, moradia e mobilidade*

Os migrantes preferem escolher a cidade para se estabelecer no país de destino (Saunders, 2011). Isto é válido também no caso alemão. Em consequência, são as grandes cidades (Frankfurt am Main - quase 30%, München, Stuttgart, Mannheim etc.) ou cidades industriais e/ou em grandes aglomerações urbanas (por exemplo, Offenbach – acima de 30%, Ludwigshafen) que têm a maior porcentagem de população estrangeira (Körner-Blätgen e Sturm, 2015). Observa-se também uma diferença na distribuição dos imigrantes entre a Alemanha ocidental (com maior presença de migrantes internacionais) e a Alemanha oriental (com menor presença de migrantes internacionais). É surpreendente, portanto, que essa distribuição não se correlacione com o aparecimento de atividades “xenófobas”. Estas parecem ser mais visíveis e mais frequentes nas cidades e regiões da Alemanha oriental, onde, por incrível que pareça, a presença dos migrantes internacionais, sejam eles pessoas pedindo asilo ou outros

tipos de migrantes, é bem inferior em comparação com as cidades e regiões da Alemanha ocidental.

No que diz respeito à mobilidade e à liberdade de escolha do lugar de moradia, os migrantes oriundos, por exemplo, dos países da UE usufruem, diferente dos refugiados em busca de asilo ou simplesmente em busca de proteção, de uma livre circulação no país de destino e se distribuem, por isso, territorialmente na Alemanha em função do mercado de trabalho, das redes de parentes ou conhecidos, entre outras. O grupo dos refugiados, por sua vez, é submetido a outras regras, principalmente a um mecanismo centralizado de distribuição de contingentes aos diferentes estados federais da Alemanha. Este mecanismo (o chamado “*Königsteiner Schlüssel*”) leva em consideração fatores como tamanho do estado, capacidade financeira etc. Houve várias críticas nos últimos anos a esse mecanismo, porque o processo é burocrático, demorado e, muitas vezes, não leva a uma distribuição razoável.

Outro aspecto muito importante, nesse contexto, é a acomodação dos refugiados em alojamentos coletivos nos primeiros meses, durante o processo de decisão sobre o pedido de asilo. Estes são muitas vezes bastante precários e quase sempre segregados do resto das cidades. Aí, nas periferias, se forma em muitos casos um “microcosmo” bastante complicado e percebido pela sociedade local como um “corpo estranho” no dia a dia representando, na percepção de muitos, um risco para a vida social local.

Sem dúvida nenhuma, esta situação não é favorável para uma integração rápida destes grupos de migrantes. Além desse problema específico dos alojamentos coletivos, o acesso à moradia constitui, via de regra, uma problemática central para qualquer grupo de migrantes. Principalmente nas grandes cidades (os exemplos extremos são *München* ou *Frankfurt am Main*), o mercado imobiliário tornou-se extremamente complicado para todos, nos últimos anos, ainda mais para migrantes que, via de regra, não podem competir economicamente com outros e que, ademais, sofrem, muitas vezes, preconceitos por parte dos locadores.

Existem, portanto, situações absurdas como o fato de cidades que tinham anteriormente sofrido um êxodo populacional e que, por consequência, possuem uma oferta grande de apartamentos vazios terem se candidatado para receberem migrantes e refugiados recém-chegados e não terem sido consideradas na distribuição, por motivos burocráticos. Isto também indica uma falta de coordenação entre os vários níveis administrativos (principalmente estadual – local) na solução dos problemas cotidianos que resultam da imigração.

### *Infraestruturas*

No que se refere ao abastecimento com infraestruturas necessárias, é obrigação do poder público providenciar uma quantidade e qualidade suficiente de cursos de língua, de escolas, de serviços de saúde, de assistência social etc. Tudo isso são pré-requisitos indispensáveis para uma integração rápida de qualquer migrante. Muitas dessas tarefas caem na responsabilidade dos municípios que, em muitos casos e apesar de todos os esforços, não conseguem cumprir essas obrigações de uma maneira suficiente e satisfatória.

Nesta situação, muitas iniciativas (pequenas e grandes) da sociedade civil assumiram este papel através da ajuda voluntária de muitas pessoas que se engajaram (por exemplo, em 2015) e que continuam se engajando em projetos inteligentes, muitas vezes eficientes e flexíveis<sup>3</sup>.

### *Mercado de trabalho*

As restrições para trabalhar constituem provavelmente um dos maiores obstáculos para uma rápida integração dos refugiados. Antes de ser reconhecido como refugiado com direito de permanência – processo este, que é muito complicado, altamente controverso, e sobretudo muito demorado – os recém-chegados não dispõem dos

---

3 Como exemplos de “boas práticas” de iniciativas da sociedade civil ver: Schiffauer, Eilert e Rudloff, 2018.

mesmos direitos de se integrar no mercado de trabalho como p.ex. os migrantes dos estados da UE.

Por outro lado, muitos artesões e pequenas indústrias, estão na procura permanente e urgente de mão de obra. Encontrar uma solução que seja compatível com as regras jurídico-administrativas, mas ao mesmo tempo ultrapassando as barreiras burocráticas e respondendo às demandas por parte das economias locais e igualmente por parte dos próprios migrantes, constitui um dos maiores desafios no caminho da integração.

### *Contato intercultural*

O necessário diálogo da sociedade majoritária com os recém-chegados, sejam eles refugiados ou mesmo migrantes de países menos longínquos, é de suma importância para construir um entendimento e um respeito mútuo. Estes diálogos costumam ser bastante demorados e complicados. Existem regras para os refugiados no que diz respeito à participação em cursos sobre a cultura alemã e seus sistemas de valores, sobre direitos e deveres na sociedade alemã, sobre o funcionamento de sistemas democráticos etc.

Em geral, é uma “mão única”, pois o conhecimento da média da sociedade alemã (como também das sociedades europeias em geral) sobre a cultura ou a realidade política, econômica e cotidiana nas regiões de procedência dos refugiados é bastante restrito e caracterizado, muitas vezes, por estereótipos duvidosos. Existem, no entanto, muitas iniciativas locais de intercâmbio intercultural nas mais diversas áreas (esporte, atividades recreativas etc.), mas participam normalmente aqueles que já estão abertos para experiências novas e que não precisam mais se conscientizar-se para a ideia da integração.

Um dos maiores empecilhos com referência ao diálogo intercultural são os preconceitos (muitas vezes mútuos) relacionados às questões religiosas. Uma das temáticas mais discutidas, controversas e muitas vezes polêmicas é a relação da sociedade alemã com o islã que, por sua vez, constitui, cada vez mais, um elemento visível no dia

a dia da sociedade e sobretudo das cidades alemãs (como a construção de mesquitas, o uso do véu no espaço público, nas escolas, na universidade etc.).

Depois do 11 de setembro de 2001 e depois dos ataques terroristas em Londres, Paris, Bruxelas e em Berlim, o islã é percebido e discutido por muitos alemães meramente nas suas formas radicalizadas – representado pelo movimento salafista – e conseqüentemente relacionado com o perigo do terrorismo. Compreensivelmente, isso não cria uma atmosfera favorável para a integração no sentido da compreensão e do respeito mútuo.

Tendo em vista todos estes aspectos difíceis em relação à imigração, ao asilo e às dificuldades com a integração, poderia se chegar a conclusões bastante pessimistas. Por outro lado, é bem óbvio, analisando a transformação demográfica que a Alemanha percorre desde algum tempo em direção a uma sociedade em envelhecimento, que o país precisa da imigração para “rejuvenescer” a sua força de trabalho nos mais diversos segmentos (também nos segmentos altamente qualificados) e para garantir os serviços requisitados pela sociedade em envelhecimento (serviços de cuidados etc.). Porém, parece política e culturalmente bastante complicado encontrar um equilíbrio na sociedade entre rejeição e aceitação da imigração necessária.

## **Conviver com a imigração: lições aprendidas e perspectivas**

Quais são, concluindo, as “lições aprendidas” desta difícil transição da Alemanha de um país de emigração para um país de imigração? Uma primeira constatação me parece necessária: existe uma divergência bastante grande na percepção coletiva da sociedade alemã com referência à gravidade dos problemas decorrentes da imigração recente, por um lado, e a capacidade de solucionar estes problemas, por outro. Neste contexto um olhar “comparativo” – inclusive observando e reconhecendo a situação respectiva em países do Sul Global – poderia ajudar para “re-ajustar” a bússola social.

Parece que muitos debates na Alemanha, e em outros países europeus, continuam girando em torno da antiga oposição de qualquer sociedade de imigração entre assimilação ou integração. Isto se mostra nos debates, desiguais, sobre a *Leitkultur*, a primazia da cultura alemã como princípio norteador, ou a transição para uma sociedade multicultural. Posição esta que hoje é declarada fracassada por muitos, sobretudo por representantes de meios conservadores. Neste contexto, a dificuldade da sociedade majoritária de aceitar a “diferença” no meio dela, me parece ser um empecilho primordial.

O distanciamento entre o “Próprio” e o “Estranho” continua sendo uma grande barreira no caminho para a integração de migrantes. Diferenças linguísticas, culturais, religiosas – e (como sempre) diferenças de cor – continuam construindo barreiras, ainda mais em situações nas quais imigração e perigos coletivos como o terrorismo são interligados na percepção coletiva.

Apesar de muitas iniciativas inovadoras e apesar de um engajamento notável de grande parte da sociedade civil, a reprodução e até o agravamento de antigos padrões de segregação e fragmentação entre as cidades e nos bairros caracteriza a realidade social e socio-territorial da sociedade de imigração. Faltam ainda os conceitos e instrumentos eficazes para combater de maneira duradoura as suas causas, os seus mecanismos e as suas consequências.

O que precisamos, então, para poder futuramente lidar melhor com os desafios da imigração? É preciso, antes de mais nada, uma “des-emocionalização” dos debates em torno da questão migratória. Se observa uma reprodução contínua dos mais variados estereótipos e preconceitos com relação à imigração como um todo e com relação aos “estranhos” imigrantes.

Talvez seja desejável aumentar algo como uma curiosidade em vez da suspeita e do medo coletivo. Além disso, é preciso retirar os debates sobre a imigração do “nervosismo” político. As discussões atuais sobre a *Obergrenze*, um limite máximo de imigração, mostram claramente a “instrumentalização” da questão migratória como um

todo e das necessidades e dos direitos dos refugiados, mais especificamente, por finalidades políticas na disputa dos partidos pelo voto majoritário.

Antes de mais nada, é preciso uma capacitação institucional e financeira do poder local, isto é, dos municípios e das regiões, para agilizar a solução dos problemas pendentes a nível local: a moradia através da revitalização e do fortalecimento das políticas de habitação social, a oferta adequada de cursos de língua, de medidas de formação profissional, a criação de mecanismos eficientes para o diálogo intercultural etc.

Somente assim e junto com a aceleração dos trâmites burocráticos de reconhecimento dos refugiados e da regularização da situação de migrantes, por um lado, e com a liberação das regras restritivas de inserção rápida ao mercado de trabalho, por outro lado, se criará um clima favorável para que o processo de aceitação e de integração dos migrantes seja, cada vez mais, uma coisa natural.

## Referências

BADE, Klaus J. Migration Flucht Integration. Kritische Politikbegleitung von der ‚Gastarbeiterfrage‘ bis zur ‚Flüchtlingskrise‘. Erinnerungen und Beiträge. – Osnabrück (Internetversion: [https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4\\_Publikationen/PDFs/Bade\\_Migration.pdf](https://www.imis.uni-osnabrueck.de/fileadmin/4_Publikationen/PDFs/Bade_Migration.pdf)). 2017.

BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Migrationsbericht 2015. Zentrale Ergebnisse. – Nürnberg. 2016.

BERNECKER, Walther L.; FISCHER, Th. Deutsche in Lateinamerika. – In: Bade, Klaus J. (org.): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München (C. H. Beck), p. 197-214. 1992.

GANS, Paul (org.). Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Forschungsberichte der ARL 3. – Hannover (Akademie für Raumforschung und Landesplanung). 2014.

GANS, Paul; LANG, Christine; POTT, Andreas. Bevölkerungsdynamik und Migration. – In: Gebhardt, Hans; Glaser, Rüdiger; Lentz, Sebastian (orgs.): Europa – eine Geographie. Heidelberg (Spektrum), p. 330-377. 2013.

IOM (International Organization for Migration). World Migration Report 2015. Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility. – Genebra (IOM). 2015.

- KÖRNER-Blätgen, Nadine; STURM, Gabriele. Internationale Migration in deutsche Großstädte. – BBSR-Analysen KOMPAKT, 11/2015. Bonn. 2015.
- KONAR, Özlem; KREIENBRINK, Axel; STICHS, Anja. Zuwanderung und Integration. Aktuelle Zahlen, Entwicklungen, Maßnahmen. – Aus Politik und Zeitgeschichte 67 (27-29): 13-20. 2017.
- LEHMANN, Julian. Ein Rückblick auf die EU- "Flüchtlingskrise" 2015. – Aus Politik und Zeitgeschichte 65 (52): 7-11. 2015.
- MEIER-BRAUN, Karl-Heinz; WEBER, Reinhold (Hrsg.). Deutschland Einwanderungsland. Begriffe – Fakten – Kontroversen. – Stuttgart (Kohlhammer). 2017.
- OLTMER, Jochen. Migration. Geschichte und Zukunft der Gegenwart. – Darmstadt (Theiss). 2017.
- SAUNDERS, Doug. Arrival City – The Final Migration and Our Next World. – Toronto (Alfred Knopf). 2011.
- SCHIFFAUER, Werner; EILERT, Anne; RUDLOFF, Marlene (orgs.). So schaffen wir das. Eine Zivilgesellschaft im Aufbruch. Bedingungen für die nachhaltige Projektarbeit mit Geflüchteten. Eine Bilanz. – Bielefeld (transcript). 2018.
- THER, Philipp. Die Außenseiter. Flucht, Flüchtlinge und Integration im modernen Europa. – Berlin (Suhrkamp). 2017.
- UNHCR (The UN Refugee Agency). Global Report 2016. – Geneva (UNHCR). 2016.



# Qualificar para desqualificar

## Como os povos autóctones foram excluídos da história do Canadá<sup>1</sup>

Camil Girard

### Introdução

**A** pesar do reconhecimento dos direitos dos autóctones<sup>2</sup> no Canadá (1982), Quebec (1985) e Nações Unidas (13 de setembro de 2007), qualquer negociação visando modernizar as relações entre os povos indígenas e os governos geram fortes discussões entre as populações afetadas por esses acordos. No contexto de negociações globais ou específicas sobre os povos indígenas, os protestos são constantes. A imprensa nacional ou regional ao evidenciar a cobertura sobre a adoção pelo Governo do Quebec, Canadá e das três Nações *Innu* do Acordo Geral de Princípios (EPOG), mais conhecida como *Approche commune* (assinada em 31 de março 2004), sugere um medo desproporcional do outro, sendo esse outro o indígena americano considerado um estranho na Reserva e um incômodo para a concepção do *vivre ensemble*.

Desde que os *Innu* buscam negociar, a partir de 1976, um novo contrato social na região de *Saguenay-Lac-Saint-Jean*, dado seu apoio em um contexto de modernização e nova governança, interesses especiais e discursos em torno dessas negociações rapidamente caíram em exageros e provocaram ataques contra os povos originários e seus

1 A tradução do texto original em francês foi realizada pela Dra. Grazielle Betina Brandt, professora e pesquisadora do Departamento de Comunicação Social e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

2 As expressões autóctones, nativos, povos indígenas, indígenas e povos originários são utilizadas no texto para designar habitantes originários de determinado país, região e localidade anteriormente a um processo colonizador.

direitos à medida que as assinaturas de reconhecimento formal se aproximavam (março de 2004). No discurso atual de uma imprensa inspirada pelo espetáculo, até mesmo jornalistas sublinharam o comportamento de uma imprensa regional propensa a jogar “lenha na fogueira”, evidenciando que a região do *Saguenay-Lac-Saint-Jean* certamente não demonstrou muita abertura para a abordagem da *Approche commune*. (...) Esta discussão sobre a autonomia dos povos autóctones leva as discussões atuais para uma espécie de *cul de sac* (beco sem saída) a partir de palavras, falsidades, preconceitos e, por vezes, o racismo... (Bourdon, citado por Lord, 2010, p. 137, ver também Loranger, 2007; Lord, 2009).

Por que esse medo? Como explicar que os nativos se tornaram, de alguma forma, “estrangeiros” em seu país, em seus territórios? A história ajudou a excluir os povos autóctones? As representações construídas durante a história colonial e nacional ajudaram a fixar imagens para excluir os autóctones do projeto “civilizador” imposto pela população dominante?

Numa primeira parte da nossa reflexão, apresentamos o quadro geral em torno do qual a criação de colônias e Estados-nação foi formada a partir de várias imagens de povos indígenas que serviram para justificar as descobertas-conquistas no século XVI e aquelas no decorrer do século XIX. Uma segunda parte tenta mostrar que além da imagem oficial e legal do indígena, há uma autoimagem que se projeta neste “outro primitivo e perigoso” que é o nativo. Converter ou civilizar é dizer que o excluído não é mais o eu, mas o outro. Ao transpor os temas com base em velhos mitos de exclusão, o discurso do século XIX, século da criação de novas nações, visa excluir os povos indígenas do espaço público e da fundação da nova nação.

Por fim, o texto mostra que a historiografia nacional franco-canadense lançou as bases, a partir de meados do século XIX, de um nacionalismo que excluía os povos indígenas da fundação do país. Ao participar do projeto de país do Canadá em 1867, os canadenses franceses saíram da exclusão como um “povo conquistado”, que rejeitava a mudança e a civilização. Um povo considerado primitivo,

pois era “ignorante, inativo e estacionário”. Definidos ainda como “pessoas sem história” e que devem se assimilar, observa Durham (*Durham Report*, 1839, pp. 14, 178). Assim, retorna contra o indígena a imagem construída de sua própria exclusão e colonialismo, ao qual ele pode ser associado, sendo que isso inspirará a nova história nacional dos canadenses franceses (Miller, 2009, Savard, 2002, Walkem, 2003; Zuniga, 1999).

## **Histórias coloniais e nacionais: a construção de representações**

Em termos historiográficos, dois sistemas de representação foram usados para excluir os povos indígenas da invenção americana da América (O’Gorman, 2007). Os primeiros mitos de fundação dos séculos XVI e XVII contam com as representações dos autóctones na imagem do homem afável ou animal, homem e animal ou como um “bárbaro” (um estranho não cristão para se converter). As noções de descoberta ou conquista são baseadas nas imagens de um “bárbaro”, um estrangeiro simplesmente porque ele não é cristão. Um ser civilizado é um ser que acredita em um Deus “europeu”.

Para os recém-chegados, a questão é sempre a mesma: por que eles não querem ser como nós? Nestas primeiras formas de colonialismo, a França, a Inglaterra e os colonos permanecem ambíguos e não foram capazes de definir uma política clara em relação aos objetivos da civilização. O território da América do Norte é imenso e os povos originários que o ocupam permanecem distantes das áreas de assentamento. Aqueles que são mais marcados pela “civilização” o são pelo comércio e pelo encontro com os clérigos. Sob o regime francês, um sistema de reconhecimento dos povos indígenas foi criado em torno de Alianças, a primeira das quais ocorreu em 1603, perto da região de *Tadoussac*. Mantidas com o propósito de comércio e compartilhamento de território e recursos, essas Alianças esquecidas contribuem para renovar a historiografia tradicional em torno de noções de encontros interculturais (Girard, Brisson, 2014).

A segunda série de representações, que constrói e fortalece a primeira, é estabelecida no século XIX, enquanto os Estados-nação

estão sendo criados. O bárbaro não cristão estava no centro das colônias e o indígena ou o selvagem é definido em novas categorias que se desenvolvem no Regime do Canadá Unificado (1840-1867). Ele se torna menos bárbaro do que um ser primitivo para civilizar e assimilar. Em ambas as estruturas de representação, o europeu da colônia ou o novo canadense consideram sua cultura como superior (Groulx, 1998, 380p).

Se o projeto de converter indígenas era treinar e controlar suas almas, o projeto para criar o país chamado Canadá (1867) era assumir o controle daquele que o discurso e as leis definem em torno de um *status* legal: indígena ou selvagem. Aí reside a verdadeira conquista que surge em meados do século XIX.

Tanto por estratégias que buscam isolar populações em “reduções” ou Reservas, quanto por aquelas que buscam definir a identidade indígena em fala ou leis. O nativo é apresentado como sendo inferior e a se excluir da fundação da nação. Inelutavelmente, ele se torna um bode expiatório, preso em estereótipos, na melhor das hipóteses um bom *sauvage*, frágil, mas que permanece para os “canadenses”, sendo incapaz de participar da refundação nacional. O discurso posto em prática identifica-o para um outro, um tipo de estranho dentro da nação, para ser primitivo na floresta e próximo do animal. O discurso oficial cria uma imagem que justifica a exclusão.

### **Criação de Reservas indígenas e as tutelas dos povos autóctones no Canadá: heterotopia e heterocronia dos excluídos**

A obra de Michel Foucault sobre heterotopia nos permite ir além do primeiro nível de análise das ideologias que moldam os sistemas de representação que são criados nos sistemas coloniais e nacionais para excluir certos atores das suas fundações. Essa reflexão sobre a criação, tanto física como simbólica, de “espaços e outros lugares”, permite compreender melhor os primeiros mitos e fundamentos que servem para explicar as estruturas de exclusão dos povos indígenas em torno das criações dos Estados-nações.

O que aparece diferente no século XIX é o nascimento de um louco escondido atrás de um novo indígena que perdeu a violência de uma loucura original, a que o levou à antropofagia ou ao sacrifício humano. Essa nova loucura está agora em um mundo entre dois autóctones, o do primitivo próximo do louco e o daquele que cai sob o controle legal e estatal (sistema de Reserva no Canadá e Estados Unidos). Os povos indígenas são requalificados em espaços reservados ou culturais de refúgio (Reservas Indígenas ou Terras indígenas ancestrais, áreas pobres, zonas urbanas de cidades) ou ainda categorizados (camponeses, pobres, indígenas, crioulos ou mestiços (Gruzinski, 1999; Foucault, 1984 sobre a heterotopia como conceito e Foucault, 1972, sobre o colonialismo interno aplicado ao gueto; Blauner, 1969).

Como definir esses lugares de exclusão que são apoiados pelos sistemas social e político? O que interessa especialmente Foucault, são esses lugares, esses espaços criados pelos sistemas políticos e que, por sua capacidade de exclusão sistêmica, colocam em questão todos os lugares. Esses outros lugares, onde os corpos são monitorados, mas controlados, tornam-se lugares neutros, espaços onde o sistema limita direitos e leis, o que ele chama de heterotopias.

A ideologia de apoio à fundação da nação canadense no século XIX baseia-se em uma representação que coloca o nativo na esfera de um ser a ser excluído, não só porque é primitivo, mas sobretudo porque prejudica o desenvolvimento e assusta os novos imigrantes. Assim, o medo de que os franco-canadenses têm de ser considerados, na sequência do Relatório Durham, como titulares de uma cultura inferior, conquistada e incapaz de ser civilizada, abre a possibilidade de uma queixa contra o outro, em vez de contra si ou contra nós. As obras dos historiadores franceses sobre a construção da imagem e dos estereótipos indígenas mostram, de certa forma, que os canadenses franceses têm procurado em toda essa fala afirmar o seguinte: participando da fundação do Estado-nação, não seremos mais a “raça” primitiva” descrita no relatório Durham. Assim, a imagem do espelho é invertida ... a “raça inferior”, mudanças de vocabulário e o

discurso nacional é voltado para o espelho distorcido do indígena (Vicent, Arcand 1979; Therien, 1995; Gagnon, Petel, 1986; Dickason, 1993).

A partir do século XIX, o sistema canadense chega a reposicionar as imagens do nativo, imagens que se reencontram sob aberturas cobertas, evidenciando novas formas de confinamento, a destacar: 1) É um ser com traços positivos que permanece fundamentalmente um primitivo que deve ser mantido na floresta, seu território de origem. Ele permanece incapaz de se tornar civilizado por si mesmo e é tomado por um responsável designado (por exemplo, o clero) ou pelo Estado. Essa é a imagem da guarda branda desenvolvida nos julgamentos da Suprema Corte do Canadá (Mativat, 2003). 2) É também um ser com traços negativos que, nessa margem natural que constitui o território indígena, e apesar do contato com a “civilização”, permanece sempre um ser separado que se localiza em lugares sem direitos e sem leis (o que a lei ainda defende hoje nos tribunais, em torno das noções de *terra nullius*).

O ideal heterotópico dos europeus na construção das Américas foi construir um espaço sem direitos efetivos para seus primeiros ocupantes. As pessoas que, em suas Reservas ou em seu território ancestral, se veem excluídas de seu “Pays renversé,” utilizando a expressão de Denys Delage (1991).

A esse respeito, os povos originários são retratados como seres marginais, potencialmente violentos, perigosos, uma espécie de força motriz da natureza,. Assim, a Reserva ou a redução indígena tornam-se ao mesmo tempo um gueto e um asilo, um lugar de gestão de crise e derivação para o “primitivo”. Esse novo ser primitivo, próximo do animal, passa a ser mantido na Reserva, uma espécie de asilo provisório, um lugar do nada, num tempo ancestral imóvel ou imemorial (heterocronia). Mas acima de tudo, este lugar é de controle e vigilância por excelência, um lugar panóptico mais ou menos aberto, onde um indígena sem nome fica sob a tutela do Estado, sob o olhar e o controle da maioria “civilizadora”.

## Uma política nacional e leis de extinção de direitos autóctones no Canadá

As Reservas criadas para sedentarização e práticas agrícolas – estão rapidamente se tornando lugares de invasão legal e cultural, sem a possibilidade de desenvolvimento econômico. O espaço e o tempo em que os indígenas estão confinados às Reservas é limitado a uma esfera que nada tem a ver com as culturas nômades do Norte do Quebec e do Canadá. As culturas indígenas tornam-se, na melhor das hipóteses, culturas congeladas no passado, culturas desterritorializadas em uma prisão temporária - desde que o autóctone se torne civilizado, sobretudo a partir dos quadros restritos das Reservas.

Essas formas de gestão política indígena são baseadas no exocolonialismo (colonialismo externo vivido pelos colonos) que é adaptado em torno de sistemas de Estados-nação que desenvolvem um endocolonialismo (colonialismo desenvolvido pelos colonos e pelos nativos). A introjção colonizador/colonizado e do nativo/colonizador/colonizado evidencia que o projeto canadense é de civilização e emancipação em torno do manejo da terra e da população indígena, enquanto na verdade é também e acima de tudo, a construção da exclusão das leis discriminatórias que criam um autóctone banido e roubado de sua terra. (*Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux (Sanctionné le 22 Juin, 1869. Gouvernement du Canada).*

Esta estratégia política e legal para a criação de um Estado Nacional chamado Canadá em 1867 foi construída excluindo os povos indígenas da sua fundação. O que chamaremos de política canadense de extinção dos povos autóctones está baseada em uma série de leis que, entre 1850 e 1876, justificam e legalizam formas estruturais de discriminação e exclusão de povos nativos. O que torna esta política nacional pública formidável é a sua capacidade de fazer do autóctone, vítima-responsável pelo que lhe acontece quando os olhos do colonizador da nação impõem e invadem todo o discurso do desqua-

lificação sistêmica do outro. A culpa do outro se impõe no discurso dominante quando recusa ou renuncia, oculta ou adota múltiplas vias de resistência ao discurso público ou reivindica abertamente direitos diferentes e distintos de afirmações políticas, econômicas e culturais vigentes. O indígena entra em uma memória esquecida criada pelos novos pais fundadores da nação.

Ao justificar o isolamento em que os nativos e seus representantes se encontram, torna-se “normal” o Estado provedor apoiar os governos indígenas e as vidas dos indivíduos a quem esse próprio Estado tira os direitos fundamentais, os direitos à terra e recursos para educar ou reformar e, se necessário, “civilizar ou emancipar” como se fazia com os escravos. Assim se concentraram os legisladores canadenses, que por numerosas leis “civilizadoras” definiram a identidade do berço ao túmulo indígena na Reserva, especialmente sob os conselhos de gestão dos povos indígenas e de tutela (1857, 1860, 1866, 1869 e 1876 – veja online: <http://www.wens.uqac.ca/dsh/grh/>).

Desde a década de 1820, as políticas canadenses concentraram-se na esfera administrativa, convidando as partes interessadas a administrar melhor os recursos públicos reservados aos povos. Desse fato justifica-se a criação de reservas de terra para a agricultura e a sedentarização de vários povos autóctones a partir de 1850. Aqueles que se recusaram tanto em assinar o registro oficial ou de viver nas Reservas foram excluídos do sistema. Essa exclusão, em função da lei, se estende às mulheres indígenas que se casaram com não indígenas e seus filhos. Em última análise, o objetivo declarado das políticas é o de civilizar e assimilar a partir de Reservas territoriais, exclusivamente indígenas, mas para um índio cujo *status* é definido e limitado pelo Estado. O que ocorreu no Canadá, em meados do século XIX, aparece como um projeto que os inquéritos públicos sobre a situação dos povos autóctones têm contribuído grandemente para legitimar (Lavoie, 2007, p. 19-20).

As imagens que são criadas no século XIX definem o indígena em um cenário genérico. Sem a capacidade de encontrar sua própria identidade na natureza (imagem do selvagem nobre que deve per-

manecer na floresta ou na sua Reserva imóvel a partir de um tipo natureza/cultura), o nativo era percebido como violento, agressivo e incapaz de civilização. Por ficar muito perto de suas origens, os “selvagens” colocariam em risco o grupo dominante. Assim, ele permanece muito próximo do animal, que parece manter uma proximidade suspeita por seu comportamento. A Reserva se torna uma espécie de asilo carcerário mais ou menos aberto onde o Estado controla os corpos, monitora-os, sempre, para punir se necessário, mas principalmente para se alistar, treinar, fazer o Outro como Nós. E o Estado sempre se justifica, fingindo garantir a “proteção do autóctone” e a segurança da maioria.

Nessa construção de discurso, o indígena se tornaria até um tipo de louco perigoso que deve ser controlado em seus contatos com o mundo civilizado. Ele deve retornar à natureza para encontrar sua pureza e, especialmente, para encontrar sua capacidade de contribuir para a humanidade. A criação da Reserva torna-se um lugar de confinamento do nativo que perde seus direitos fundamentais, pois, há a razão do Estado-Nação.

Ao observar algumas ideias que se desenvolvem no século XIX em torno da noção de loucura na Europa e ver se alguns paralelos podem ser feitos com os povos indígenas, como aparece no sistema de Reservas no Canadá, percebemos que, à primeira vista, o louco do século XIX não é mais o louco do século XVI.

Na mitologia da loucura que os tribunais europeus propunham no século XIX, Foucault aponta (1972, p. 496-497) uma animalidade que se manifesta em toda a sua violência. A “loucura” se resumiria em uma selvageria essencial – esta selvageria também está ligada ao escravo (Salas-Molins, 2002, p. 17). Ao conduzir o indígena para a reserva como um louco em um asilo ou um prisioneiro na prisão, este terá a liberdade para se mover dentro dos limites do confinamento, sob a responsabilidade administrativa do Estado como tutor do bem comum (Métivat, 2003, p. 39). Assim, semelhante a liberdade individual de um menor, de uma criança sob a tutela do Estado a seu cargo, sob a supervisão e controle do Estado, estas são as leis ca-

nadenses que criam as Reservas indígenas e votam as leis discriminatórias para os autóctones entre 1850 e 1876. No entanto, se o nativo está preso em um estado de exclusão e de um “louco primitivo” para controlar, é verdade que a verdadeira loucura vai emigrar para o lado do guardião ou do Estado. De fato,

Aqueles que aprisionam loucos como animais, estes agora detêm toda a brutalidade animal da loucura; é neles que o animal está furioso, e o que aparece entre os demônios (ou o índio no caso que nos preocupa) é apenas a desordem de reflexão. Um segredo é descoberto: a bestialidade não residia no animal, mas na sua domesticação; (...) O louco (ninguém ou o índio) é assim purificado pela animalidade ou pelo menos aquela parte da animalidade que é violência, predação, raiva, selvageria; Será deixado a ele apenas uma animalidade dócil, que não responda ao constrangimento e adestramento pela violência... (Foucault, 1972, p. 497).

Para Foucault, a loucura é definida no século XIX em torno de duas concepções. Uma primeira concepção preferirá buscar a verdade sobre a loucura e, especialmente, sua supressão até o ponto em que o homem se afaste da natureza. Na segunda concepção, é a busca de uma perfeição social e o funcionamento ideal das relações humanas que devem viver a reflexão e o conhecimento, até mesmo a reabilitação do louco (ou do nativo). Foucault acredita que o asilo, poderíamos dizer aqui a Reserva, é uma gaiola onde o homem trata da selvageria e como uma espécie de república do sonho (Foucault, 1972).

Foucault diz que é especialmente a partir de dois temas, incluindo o incesto e o canibalismo (pode-se falar aqui dos ritos de sacrifício dos astecas e dos iroqueses), que constroem percepções associadas aos bárbaros e às sociedades primitivas (Foucault, 1999; Viau, 1997; ver Heusch para uma antropologia da antropofagia, 2002; Dickason, 1993). A reflexão é estruturada em torno dos conceitos de Aliança e culinária, das alianças permitidas e proibidas (incesto) e do que pode ser comido ou não. Foucault (199, p. 96) continua ao evidenciar que

Podemos basicamente dizer isso. Antropólogos e teóricos da antropologia que privilegiam o ponto de vista do totemismo ou da antropofagia, acabam produzindo uma teoria etnográfica que nos leva à extrema dissociação e distanciamento em relação às nossas próprias sociedades, já que as referimos precisamente à sua antropofagia primitiva.

“Pelo contrário”, continua Foucault,

se você reduz os fenômenos do totemismo às regras da aliança, isto é, se você dissolve o tema da antropofagia para privilegiar a análise das regras da aliança e circulação simbólica, você produz uma teoria etnográfica que é uma teoria da inteligibilidade das sociedades primitivas e a requalificação do chamado selvagem. Especialmente, depois de Lévy-Brul e Lévy-Strauss (Foucault, 1999: 96).

Na história canadense do século XIX, os antigos aliados dos povos indígenas sob os regimes franceses e britânicos tornaram-se marginalizados, pouco desenvolvimentistas e relegados em um mundo de anormalidade. Para que essa tendência fosse cumprida na ideologia de apoio à construção da nação, era necessário recodificar a loucura como um perigo, trazendo para o primitivo o espectro de imagens positivas e especialmente negativas, que escondem e revelam uma loucura que justifica o fim das alianças e desqualifica o autóctone de se encarregar de seu próprio desenvolvimento.

Nas investigações conduzidas pelos vários governos do Canadá entre 1820 e 1860 (Lavoie, 2007), chegaram-se a fixar os traços de um nativo em “degeneração”. Em torno dessa noção que combina o bom selvagem na natureza, mas sempre perto do animal, o antigo aliado que serviu em guerras e não tem mais serventia. Aquele nativo que serviu ao guerreiro sanguíneo torna-se um incômodo no mundo “civilizado”, tendo em vista que arrisca pôr em perigo o corpo social. O perigo do observador/colonizador é o medo que ele tem do nativo ou do louco que pode perder o controle a qualquer momento. Esse temor declarado leva à justificativa do legislador de enquadrar esse primitivo próximo ao louco em um sistema jurídico interno discriminatório e em terras de Reservas.

Por trás dessa imagem inventada que justifica uma definição racial do indígena que é essencial na construção do Estado Nacional, há um novo ser que, por sua resistência e recusa em assimilar, criaria sua própria exclusão. A Reserva indígena torna-se assim um espaço físico para a gestão do primitivo, uma espécie de bode expiatório por excelência de uma civilização que se impõe em torno do Estado-Nação. A esse respeito, as leis aferentes ao status de povos indígenas, aprovadas entre 1850 e 1876, mostram em que medida o arcabouço legal foi capaz e ainda permanece, fora da tradição do direito comum britânico e canadense, de um arcabouço estrutural de discriminação interna contra direitos fundamentais dos povos nativos no Canadá.

Outro ponto importante para Foucault (1999, p. 141) é que a história do século XIX substituiria a análise jurídico-política como fator discriminador do passado e do presente. Histórias nacionais e investigações públicas sobre a questão indígena no Canadá também ajudam a produzir uma história na qual os mesmos são excluídos e desqualificados das fundações nacionais por causa da falta de habilidades. No entanto, acreditamos que a estrutura jurídico-política que está surgindo no Canadá está inspirando uma história nacional nascente e servindo ao discurso circundante existente.

## **História Nacional e a visão das populações autóctones no Canadá**

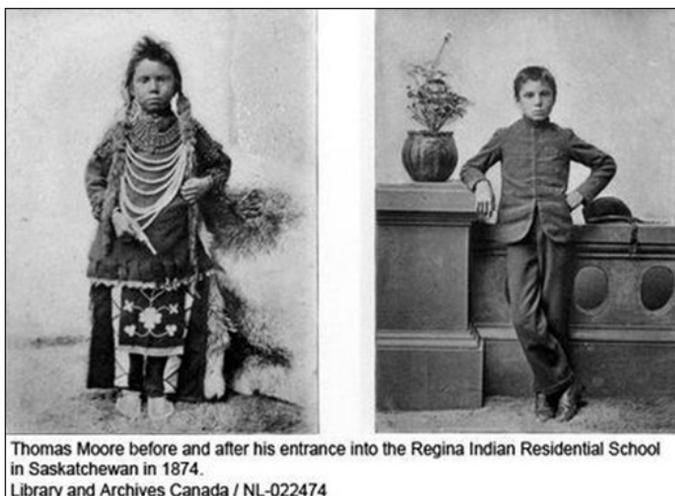
As comissões de inquérito sobre políticas indígenas (1820-1858) ajudaram a inspirar os historiadores nacionais. Além do governador Bagot, vamos examinar brevemente dois historiadores que inspiraram a corrente de pensamento no Canadá francês durante o século passado, François-Xavier Garneau e Lionel Groulx.

Em seu estado primitivo, o índio é honesto, generoso, orgulhoso e cheio de energia; E ele exibe astúcia e habilidade apenas na caça e na guerra. Em geral, ele é dócil e tem um caráter alegre e feliz. Ele é hospitaleiro, nunca se recusa a compartilhar suas provisões com os pobres e geralmente compartilha os frutos de sua caça com seus

vizinhos. O guerreiro selvagem preferiria morrer a cometer um ato que pudesse imprimir a menor falha em seu caráter de guerreiro; mas, meio civilizado, é indolente em excesso, intemperante, desconfiado, artificial, ganancioso e viciado em mentiras e fraudes. (Relatório da Comissão Bagot em Girard Thibeault, 2001, p. 103)

Para o historiador nacional François-Xavier Garneau (1845), cujo trabalho é publicado em simultâneo com o relatório do governo presidido pelo governador Bagot, a primeira história do Canadá francês vai conhecer o famoso Relatório de Durham (1839) que afirmava que os franco-canadenses deveriam ser assimilados à grande civilização britânica. Em seu olhar sobre o índio, Garneau, embora identificado com uma corrente de historiografia “liberal”, mistura alegremente as imagens do bom e do mau selvagem. Ele vive na natureza e pode ser um aliado para comércio ou guerras. No entanto, o selvagem deve ser mantido em paz. Para aqueles povos sem leis, sem propriedade, tão frágeis e incapazes, a necessidade de controlar e civilizar esse “outro” é imperativa. Em última análise, Garneau também vem para desqualificar esse ser que esconde nele um ser beligerante, perigoso e até anormal, um bárbaro que se aproxima do animal.

**Figura 1**



Mas a arte desses bárbaros era surpreender seus inimigos, em um ataque repentino em que o guerreiro atordoou seu antagonista adormecido com um só golpe. A única palavra de guerra animada nos jovens selvagens era uma espécie de estremecimento cheio de delícias, fruto de um profundo entusiasmo. O barulho do combate, a visão de inimigos pulsando no sangue, os intoxicava com alegria; eles desfrutaram antecipadamente desse espetáculo, o único capaz de impressionar sua alma plácida. (...) Era a única das fibras que estavam excitadas desde que conseguiam sentir. Toda a alma deles estava lá. (Garneau, 1996; Correa, Girard, 2006 e 2007; McGann, 2009; ver Gagnon, 1986 em comparação com os trabalhos de Cartier, 1986).

Mais de cem anos depois, Lionel Groulx, um historiador conservador e católico, perpetua em sua *Histoire du Canada français*, publicada em 1960, uma imagem igualmente estereotipada do ameríndio. Embora reconheça que na época dos descobridores espanhóis e portugueses, pode-se estimar para mais de 50 milhões a população das Américas Central e Meridional (estimativas atuais de 70 a 100 milhões para a América e 60 a 65 milhões para a Europa), essas populações são raças menos evoluídas para Groulx (Groulx, 1960; Delage, 1991).

Groulx evita a generalização em torno do guerreiro ameríndio para fazer uma distinção entre povos sedentários e nômades. Eventualmente, ele apresenta uma série de características que servem para desqualificar esse primitivo que permanece muito próximo de seus instintos bélicos e que podem levá-lo ao canibalismo. Assim, ele deve assimilar ou ser assimilado.

Os Huron/Iroqueses alcançaram o estágio primário: aquele em que o homem tenta aumentar por sua atividade a produtividade espontânea da natureza. Os *Algonquins* permanecem na fase primitiva: a fase de coleta simples, caça, pesca, colheita de frutos silvestres. Em ambos, as instituições políticas permaneceram rudimentares, estabelecidas quase sem rituais matrimoniais, onde a família admite tanto a metade da escravidão das mulheres quanto a quase absoluta independência das crianças. Um estranho para a noção de propriedade individual, o indígena não constrói a ideia de pátria, especialmente o sedentário. Raças fisicamente saudáveis e fortes na

América do Norte vêm de sua espiritual miséria na crença em um Deus, além da crença esmagada e distorcida por uma credulidade de todos os tipos de gênios subalternos; nem templos nem cerimônias religiosas de qualquer elevação ou serenidade; por outro lado, uma submissão tirânica aos sonhos e, em vez de padre, malabaristas, magos, misturas de charlatães e magos burlescos. A moralidade é a mesma: moralidade natural e obediência ao instinto. O nativo só se eleva pela sua adoração aos mortos, verdadeiramente admirável, e também pela sua fé na imortalidade da alma, pelo seu espírito de hospitalidade para com o seu povo, pelo seu valor de guerra. Infelizmente, a guerra se degenera para ele no jogo de força e astúcia, e até mesmo no canibalismo. Canibal de profissão, ele tem paixão pela vingança, como e se torna um feroz torturador de prisioneiros de guerra. (grifo nosso) (Groulx, 1960, p. 53-54).

Alguém poderia pensar em ler Garneau. Já Groulx retorna sua imagem ao nativo das origens que esconde em seu instinto o gosto pela guerra e que leva ao canibalismo, à vingança e à capacidade do torturador. Qualificado dessa maneira, é difícil para o leitor perceber uma imagem positiva dos nativos. Ao contrário de Garneau, Groulx acredita que os autóctones podem acreditar na imortalidade da alma, apesar de sua grande miséria espiritual. Groulx retorna às formas anteriores (cristianismo / barbárie) que veem a conversão na fé católica ou cristã como a única via para os nativos.

Garneau, o liberal, Groulx, o conservador, ambos contribuem para reforçar um discurso que perpetua e justifica a exclusão dos povos nativos da fundação do Estado Nacional. O sistema jurídico canadense complementar o processo: os povos indígenas não podem se qualificar como membros de pleno direito da nação e isso é oficializado pela *Loi des Indiens*. Em sua análise de livros didáticos de história usados na província de Quebec, Vincent e Arcand (1979) acham que a situação continua difícil, pelo menos no ambiente educacional, particularmente no nível secundário.

Os nativos americanos não se comportam como todos os outros. Eles têm um gosto inato pela guerra, são hostis e ameaçadores, têm

crueldade em seu sangue e boas maneiras e não podem abandoná-la. Isso é pelo menos o que percebemos em livros de história aprovados pelo Ministério da Educação em Quebec, apesar de um tratamento recente que, entre outras coisas, removeu quase completamente as descrições das torturas infligidas em famosos mártires canadenses (Vincent, Arcand, 1979, p. 28; ver também Patrice Groulx, (1998).

Para o autóctone no Canadá, o discurso que começa em meados do século XIX visa considerá-lo como um humano degenerado próximo ao animal. Esse reinado primitivo, que mistura o humano e o animal, exige uma violação do direito humano e divino, porque essa mistura entre homem e animal é um sinal de transgressão à repressão. De fato: “Não há monstruosidade exceto onde a desordem da lei natural vem para tocar, sacudir, preocupar a lei, seja lei civil, lei canônica, lei religiosa”. (Foucault, 1999, p. 59).

## Conclusão

No século XVI, as imagens do nativo americano permanecem como a de um animal-humano (por exemplo, caçador/coletor), criando uma primeira exclusão sistêmica, a partir do momento que o nativo americano esconde um ser perigoso, excluído do mundo cristão e civilizado. No século XIX, somado a esse discurso reforçava-se, ao mesmo tempo, a imagem de um ser de raça primitiva e que por sua proximidade com a natureza lhe traria violência e loucura. É sob a égide de uma loucura sempre presente que o sistema político e legal encerra o índio com leis discriminatórias, com sistema de Reservas, internatos e uma guarda perpétua (Mativat, 2003). A guarda justificada e respaldada pela história, leis, julgamentos judiciais e políticas públicas garante o controle efetivo das populações nativas. Ao definir a identidade com base na raça e um primitivismo oposto ao progresso e à civilização, ao usurpar as terras e os recursos dos povos indígenas, o Estado canadense retoma a questão indígena aperfeiçoando uma ideologia indígena baseada em um endocolonialismo que exclui os nativos.

A partir das alianças que se desenvolveram a contar de 1603 em *Tadoussac*, entre os povos franceses e indígenas, o colonizador começa uma longa descoberta e conquista do processo histórico que busca ou desconstrói quaisquer fundamentos básicos de reconhecimento dos povos nativos à construção da colônia (Girard, Gagné, 1997; D'Avignon, Girard, 2009; Gagnon e Petel, 1986, p. 216).

Com a Proclamação Real de 1763, o autóctone está preso em uma primeira dinâmica de reconhecimento que dá continuidade às alianças do regime francês, enquanto favorece que as terras indígenas sejam cedidas ou vendidas à Coroa britânica. Essa forma de extinção do território nativo não ocorreu sob o regime francês, onde as alianças mais ou menos estreitas agem como ligações que estavam vinculadas entre as nações indígenas e a Coroa.

Com a criação do Canadá em 1867 e da *Loi des Indiens* de 1876, o processo de exclusão dos povos indígenas do estado federal se completa. Essas técnicas de poder baseiam-se em um discurso de história colonial e nacional, em um sistema político e legal de exclusão sistêmica dos povos indígenas da sua cidadania. De aliado que eram originalmente, os autóctones se tornaram “índios” com status alienado. Eles perdem o acesso às suas terras, propriedades e recursos e se tornaram minoria no plano jurídico. Eles são excluídos, uma espécie de primitivo próximo do louco que é enquadrado por leis que os tornam estrangeiros em seu próprio território (Foucault, 1972, p. 534-535).

O sistema que começa em meados do século XIX no Canadá cria um modelo marcado por três formas heterotópicas que excluem os autóctones da fundação da nação: 1) Fora do seu tempo e da história; 2) O legislador molda o território indígena enquanto nega os direitos de propriedade individual e coletiva aos nativos americanos; 3) Finalmente, o Estado nega a cidadania canadense definindo um *status* indígena em torno de uma legislação que aliena os povos indígenas como raça inferior e guardiã em nome da chamada “proteção” do Estado.

O discurso que é construído em torno de comissões de investigação cria uma primeira forma de heterocronia, em que o nativo é

percebido como um ser que vive em uma natureza e em um tempo imóvel e imemorial. A Reserva se torna o outro lugar, heterotopia, lugar de controle sob um regime de leis discriminatórias em que o nativo será controlado para ser “civilizado”. O *status* legal do autóctone é uma forma de heteronomia. O nome genérico é atribuído a um *status* legal secundário sob a tutela do Estado. Heterocronia (ocupação ancestral), heterotopia (reserva/controle), heteronomia (indígena/selvagem) encontrar o seu ponto culminante na lei indígena (1850-1876).

Nos sistemas coloniais anteriores aos regimes francês (1534-1760) ou britânico (1760-1847), os nativos não foram sistematicamente excluídos. O sistema confederativo do Canadá mostra como um colonialismo interno de exclusão é construído sobre leis que adornam o paternalismo e que não esconde a negação de direitos fundamentais aos povos indígenas. Trazido de volta para outro espaço/tempo, tudo o que restou foi aprovar leis para excluir e privar os indígenas de sua cidadania.

## Referências

Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages, Gouvernement du Canada-Uni, sanctionné le 10 juin 1857. Ver em: <<http://www.wens.uqac.ca/dsh/grh/>>.

Acte pourvoyant à l'Émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux, Gouvernement du Canada, sanctionné le 22 juin 1869.

BLAUNER, Robert. “Internal colonialism and ghetto revolt”, *American Sociological Review*, Social Problems Format Change with the summer. 1969.

*Commission (Rapport de la) royale sur les Peuples autochtones du Canada*, 1996, 5 volumes.

CORREA, Silvio; GIRARD, Camil. La circulation des personnes dans le cadre des alliances franco-amérindiennes: le don, l'adoption et l'enlèvement au Brésil et au Canada XVe-XVIIe siècles, Sept-Iles, *Revue Littoral*, no1, automne, p. 27-40. 2007.

- CORREA, Silvio Marcus de Souza; GIRARD, Camil. *Altérité autochtone et regard comparé lors des premières rencontres en Amérique: circulation des personnes et premières alliances franco-amérindiennes au Brésil et au Canada XVIe-XVIIe siècles*, Centre d'études et de recherche sur le Brésil (CERB), AC-FAS, UQTR, 8 mai 2007.
- D'AVIGNON, Mathieu, GIRARD, Camil. "A-t-on oublié que jadis nous étions" frères.? Alliances fondatrices et reconnaissance des peuples autochtones dans l'histoire du Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2009.
- DELÂGE, Denys. *Le Pays renversé. Amérindiens et Européens en Amérique du Nord-Est- 1600-1664*, Montréal, Boréal, 1991.
- DICKASON, Olive Patricia. *Le Mythe du sauvage*, Québec, Septentrion, 1993.
- FERRO, Marc. *Le livre noir du colonialisme*, Hachette, Éditions Robert Laffont, 2003.
- FOUCAULT, Michel. *Les Anormaux, Cours au Collège de France. 1974-1975*, Paris, Gallimard/ Le Seuil. 1999.
- FOUCAULT, Michel. Dits et écrits 1984. *Des espaces autres* (conférence au Cercle d'études architecturales, 14 mars 1967), dans *Architecture, Mouvement, Continuité*, n° 5, octobre 1984, pp. 46-49.
- FOUCATULT, Michel. *Histoire de la folie à l'âge classique*, Paris, Gallimard. 1972.
- FOUCAULT, Michel. *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard, 1966.
- FREYRE, Gilberto. *Maîtres et esclaves: la formation de la société brésilienne*, traduit par Roger Bastide, Paris: Gallimard. 1952,
- GAGNON, François-MarC; PETEL, Denise. *Hommes effarables et bestes sauvages*, Montréal, Boréal, 1986.
- GARNEAU, François-Xavier. *Histoire du Canada*, Montréal, Bibliothèque québécoise, HMH et Leméac, 1996.
- GIRARD, Camil; GAGNE, Édith. "Première alliance interculturelle. Rencontre entre Montagnais et Français à Tadoussac en 1603", *Recherches amérindiennes au Québec, Le droit international et les Peuples autochtones*, no. II, vol. XXV, n° 3, p. 3-14. 1995.
- GIRARD, Camil. *Culture et dynamique interculturelle, Trois hommes et trois femmes témoignent de leur vie*, Chicoutimi, Les Éditions JCL, Rapport préparé pour la Commission Royale sur les Peuples autochtones du Canada, 1997.
- GIRARD, Camil; KURTNESS, Jacques. *Premier Traité de l'histoire de la Nouvelle-France en Amérique. L'Alliance de 1603 (Tadoussac) et la souveraineté des peuples autochtones du Québec*, publication en ligne (avril 2012) du *Groupe International de Travail pour les Peuples Autochtones (GITPA)*, branche

francophone l'International Work Group For Indigenous Affairs (IWGIA), ONG basée à Copenhague (IWGIA): <[http://www.gitpa.org/Peuple%20GITPA%20500/GITPA%20500-1\\_TEXTEREF.htm](http://www.gitpa.org/Peuple%20GITPA%20500/GITPA%20500-1_TEXTEREF.htm)>.

GIRARD, Camil, Jessica Thibeault. *Rapports sur les questions autochtones. Canada 1828-1870*, vol. 1, incluant la Commission Bagot de 1845, GRH, Université du Québec à Chicoutimi. 2001.

GRAVIER, Gabriel. *Étude sur le Sauvage du Brésil*, Paris, 1881.

GROULX, Lionel. *Histoire du Canada Français*. Tome 1, Montréal, Fides. 1960.

GROULX, Patrice. *Pièges de la mémoire. Dollard des Ormeaux, les Amérindiens et nous*, Les Éditions Vents d'Ouest. 1998,

GRUZINSKI, Serge. *La pensée métisse*, Paris, Fayard, 1999.

HENRIQUES, Isabel Castro, SALA-MOLLIN. *Déraison, esclavage et droit. Les fondements idéologiques et juridiques de la traite négrière et de l'esclavage*, Paris, Mémoire des peuples, Édition de l'UNESCO, 2002.

HEUSCH, Luc De. L'ennemi "ethnique", *Raisons politiques*, nu 5, février, p. 53-67, 2002.

LAVOIE, Michel. "Politique sur commande. Les effets des commissions d'enquête sur la philosophie publique et la politique indienne au Canada, 1828-1996", *Recherches amérindiennes au Québec*, vol. XXXVII, no 1, 5-24. 2007.

LESLIE, John F. *Commissions of Inquiry into Indian affairs in the Canadas, 1828-1858: Evolving a corporate memory for the indian department*, Mémoire de maîtrise, Université d'Ottawa, 1984.

Lois concernant les Sauvages, 1876 etc. Ver: Lois des Indiens : <<http://wwwens.uqac.ca/dsh/grh/>>.

LORANGER-SAINDON, Arianne. *Médias, Innus et Alloctones. L'Image des Premières Nations dans les journaux de la Côte-Nord et ses effets sur les rapports interethniques*, Québec, Mémoire de maîtrise en anthropologie, Université Laval, 2007.

LORD, Audrey. *L'Approche commune : nouvelle Alliance innue-québécoise. La réaction au Saguenay-Lac-Saint-Jean. Analyse des échanges dans les journaux (2000-2004)*, Saguenay, GRIR, Université du Québec à Chicoutimi. 2010.

LORD, Audrey, *Le ressac des non-Innus du Saguenay-Lac-Saint-Jean face à l'Approche commune des Pekuakamiulnuatsh; défaut de communication interculturelle*, Ottawa, Université d'Ottawa, Maîtrise en science politique. 2009.

MATIVAT, Geneviève. *L'Amérindien dans la lorgnette des juges. Le miroir déformant de la justice (Canada)*, Recherches Amérindiennes au Québec. 2003.

McGANN, Lauren, GARNEAU, François-Xavier. *L'image de l'Amérindien*, Université du Québec à Chicoutimi, Rapport de recherche GRH-UQAC et Université Guelph, Ontario, 2009.

MILHAUD, Olivier. *Séparer et punir. Les prisons françaises : mise à distance et punition par l'espace*, Bordeaux, Université Michel de Montaigne, Bordeaux 3, novembre 2009. <[http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/14/73/PDF/TheseOlivierMILHAUDseparer\\_punir.pdf](http://tel.archives-ouvertes.fr/docs/00/44/14/73/PDF/TheseOlivierMILHAUDseparer_punir.pdf)>.

MILLER, J. R. *Compact, Contract, Covenant. Aboriginal Treaty-Making in Canada*, Totonto, University of Totonto Press, 2009.

O'GORMANN, Edmundo. *L'Invention de l'Amérique*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007.

OEHMICHEN BAZAN, Cristina. Procesos de integración en el espacio urbano. Indígenas en la ciudad de México, dans LARTIGUE, François, André QUESNEL, coord., *Las dinámicas de la población indígena. Cuestiones y debates actuales en México*, Mexico, CIESAS, IRD, Muguel Angel Porrua, p. 265-281. 2003.

*Rapport Durham*, 1839, édition en ligne: <[https://archive.org/details/cihm\\_32373](https://archive.org/details/cihm_32373)>.

SALA-MOLIN, Louis. *Le Code Noir ou le calvaire de Canaan*, Paris, Presses universitaires de France, 1987.

SAVARD, Rémi. "Les peuples autochtones et le système judiciaire canadien : Spéléologie d'un trou de mémoire", *Revue Canadienne Droit et Société*, vol. 17, no. 2, p. 123-148, 2002.

THÉRIEN, Gilles, dir. *Figures de l'Indien*, Montréal Typo. 1995.

TODOROV, Tzvetan. *La Conquête de l'Amérique. La question de l'autre*, Paris, Seuil. 1982.

VIAU, Roland. *Enfants du néant et mangeur d'âmes. Guerre, culture et société en Iroquoisie ancienne*, Montréal, Boréal. 1997.

VINCENT, Sylvie; ARCAND, Bernard. *L'Image de l'Amérindien dans les manuels scolaires du Québec ou Comment les Québécois ne sont pas des sauvages*, Montréal, Hurtubise HMH. 1979. <[http://classiques.uqac.ca/contemporains/vincent\\_sylvie/image\\_amerindien/image\\_amerindien.html](http://classiques.uqac.ca/contemporains/vincent_sylvie/image_amerindien/image_amerindien.html)>.

WALKEM, Ardith; BRUCE, Halie. *Box of Treasures or Empty Box, Twenty years of Section 35*, British Columbia, Theytus Books, 2003.

ZUNIGA, Jean-Paul. "La Société coloniale dans l'Amérique espagnole. La voix du sang. Du métis à l'idée du métissage en Amérique espagnole", *Annales HSS*, mars-avril, nu 2, pp. 425-452, 1999.



# O discurso do desenvolvimento e os desafios políticos da migração contemporânea<sup>1</sup>

Gislene Santos

## Introdução

Enquanto redigia este artigo, em fevereiro de 2018, tomei conhecimento pela imprensa equatoriana do acidente trágico que vitimou dois jovens. Ambos, na idade de 16 e 17 anos, embarcaram no aeroporto da cidade de Guayaquil, no Equador, com destino à Nova Iorque, nos Estados Unidos, e buscavam concluir o trajeto no compartimento do trem de pouso. Momentos após a decolagem, seus corpos foram arremessados para fora da aeronave. Luis e Marcos eram primos e residiam na localidade de Cachi, na pequena cidade rural de El Tambo, província equatoriana de Cañar<sup>2</sup>.

Dias antes deste fato, ainda no mês de fevereiro, a imprensa no Equador também noticiava o desembarque de 39 equatorianos (6 mulheres e 33 homens), na faixa etária de 19 a 55 anos, deportados pelos Estados Unidos – naquele mesmo aeroporto, em Guayaquil. Assim como os dois estudantes, os migrantes deportados eram oriundos do sudoeste do país, das províncias de Azuay e Cañar<sup>3</sup>.

Estas duas situações me reportavam ao Brasil de 2003, especificamente, à história de um jovem catarinense que partiu da pequena

---

1 O presente artigo se insere no campo das reflexões que venho desenvolvendo sobre políticas migratórias na América Latina, apoiada com recursos do CNPq.

2 Disponível em: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/personas-avion-guayaquil-vuelo-nuevayork.html>>. Acesso em 24.03.2018. Recomendamos a entrevista concedida pela antropóloga Soledade Velasco a *Primera Impresión*, em 20.02.2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=j7-xdKdAOcg>>. Acesso em 28.02.2018.

3 Jornal *El Mercurio*. Cuenca (Equador). 4 de fevereiro de 2018. Sessão 2ª Nacional.

Turvo, cidade ao sul de Santa Catarina, com destino a Boston (EUA), onde já residiam o irmão, primos e tios. Esta seria sua primeira experiência de viagem internacional e também como migrante. Naquele momento, então com 19 anos, estava trabalhando como ajudante de açougue numa mercearia local e cursava a graduação em informática. Sem acreditar nas possibilidades de ascender econômica e socialmente, decide seguir, três anos depois, o mesmo destino do irmão. Com as austeras medidas de segurança nacional, intensificadas a partir do “11 de setembro de 2001”, impedindo a entrada de migrantes latino-americanos no território estadunidense, o caminho que encontrou para entrar, como muitos outros brasileiros, foi pela fronteira com o México. No entanto, a tentativa de travessia fracassa e o jovem é preso pela *Border Patrol*. Foi deportado, depois de permanecer três meses encarcerado numa prisão no Texas, nos Estados Unidos.

No decorrer das restrições migratórias, entre os anos de 2004 e 2005, 500 brasileiros foram deportados dos Estados Unidos<sup>4</sup>. Somente no mês de abril de 2005, 2.500 brasileiros foram detidos no estado do Texas. De 1999 a 2004, 21.654 brasileiros foram capturados quando tentavam entrar irregularmente naquele país. No México, no ano de 2005, cerca de 200 brasileiros permaneceram detidos nas prisões localizadas ao longo da fronteira norte do país, todos acusados pelo crime da transmigração<sup>5</sup>.

Se até então o meu esforço era no sentido de entender a associação entre a migração e o desenvolvimento, dentro deste contexto em que me vi, onde se fundiam as ações restritivas à circulação de pessoas e um conjunto de operações tão brutais, como a morte e a deportação em massa de migrantes, o acento da minha reflexão foi se direcionando para a análise da relação entre o desenvolvimento e a violência dos territórios.

---

4 *Jornal da Manhã*. Criciúma (SC). 3 de agosto 2005.

5 O crime de transmigração ocorre quando um estrangeiro ultrapassa o território irregularmente de um país para chegar a um terceiro. Conforme relato do Ministro Manoel Gomes Pereira, Diretor-Geral do Departamento das Comunidades Brasileiras no Exterior, em: “Ata da Oitava Reunião Ordinária da Terceira Sessão Legislativa Ordinária da Quinquagésima Segunda Legislatura da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional” (12/05/2005, p. 28).

Para dar conta deste intento, duas seções foram criadas para emprestar sentido à organização do texto. Na primeira seção, oriento-me para o trabalho que venho desenvolvendo, um estudo do discurso do desenvolvimento aliado ao conceito de população. O acento é colocado sobre a estrita relação entre desenvolvimento e população. Utilizo-me aqui das edições da *Revista Unesco* dedicadas à temática da população e, ao mesmo tempo, exploro no contexto escalar da América Latina quais foram as políticas desenvolvimentistas aplicadas à variável população. Retomo aqui, agora da forma escrita, a apresentação oral na mesa-redonda *Redes Sociais, Migração e Interculturalidade: desafios e oportunidades para o desenvolvimento regional*<sup>6</sup>.

Na segunda seção, em continuidade, me atendo ao fato de como o elemento população ao final dos anos 1970 se redefine como um problema econômico e, neste momento, emergindo pela variável migração internacional. Analiso essa incorporação na perspectiva das agências internacionais, a partir da associação entre envio das remessas dos migrantes e o desenvolvimento regional e local. O novo discurso do desenvolvimento se apoia na população, sendo que no contexto da década de 1980 a valoração é dada às remessas como fator de desenvolvimento na escala de origem dos migrantes.

Nas considerações finais, como esforço de síntese, retomo a discussão do desenvolvimento; agora indagando a sua própria gênese. Em todos os momentos históricos em que esta prática de planejamento se apresenta, especificamente no contexto dos países da América do Sul, esteve associada à violência das gentes e nos territórios. Morte e/ou expulsão de população andam juntas na ideia e prática desenvolvimentistas. O que quero adiantar é que para se manter no apogeu a teoria do desenvolvimento precisa silenciar sobre a brutalidade e a violência que se impõem aos territórios. Em todas as seções me valho de experiências de deslocamento, deportação e morte de população em diversas escalas em nome do desenvolvimento.

---

6 VIII Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Santa Cruz do Sul-RS. Em setembro de 2017.

É muito difícil precisarmos com exatidão quando surgiu determinada noção ou conceito. No campo do desenvolvimento já é possível encontrar o seu uso no século XVIII (Cf. Esteva, 2000). Entretanto, em uma perspectiva mais teleológica do que utilitarista. Há certo consenso que a associação estrita entre desenvolvimento e economia deu-se no contexto do pós-guerra, como política externa dos EUA. Em 1945, na Carta das Nações Unidas, apesar do acento ter sido dado para a manutenção da paz entre os países, uma leitura mais atenta reconhece que paz, desenvolvimento e segurança internacional andaram lado a lado. Ou seja, a possibilidade da paz entre as nações e a segurança nacional são dependentes de determinado desenvolvimento econômico. No Capítulo IX, Art. 55, da Carta das Nações Unidas:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão:

a. A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; (...). (ONU, s/d. p. 39). (grifo da autora).

Tratava-se assim de promover o desenvolvimento socioeconômico das nações recém-saídas da Segunda Guerra Mundial. A paz mundial assegurada por uma política econômica de acesso e elevação dos padrões de vida a todos os habitantes do planeta. O que estava em pauta era o acesso à emergente sociedade de consumo e ao uso mais intenso da natureza. Seguindo a pauta da política internacional das Nações Unidas, em 1949, assim se pronuncia o presidente dos EUA Harry Truman em seu discurso inaugural de posse:

(...) Espero enviar em breve ao Senado um tratado que respeite o plano de segurança do Atlântico Norte. Além disso, forneceremos assessoria militar e equipamentos para libertar nações que cooperarão conosco na manutenção da paz e segurança.

Quarto, devemos embarcar em um novo programa ousado para disponibilizar os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial para a melhoria e o crescimento de áreas subdesenvolvidas. Mais da metade das pessoas do mundo vivem em condições que se aproximam da miséria. Sua comida é inadequada. Eles são vítimas de doença. Sua vida econômica é primitiva e estagnada. Sua pobreza é uma desvantagem e uma ameaça para eles e para áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui o conhecimento e a habilidade para aliviar o sofrimento dessas pessoas<sup>7</sup> (tradução e grifo da autora).

Como analisa Escobar:

(...) el propósito era bastante ambicioso: crear las condiciones necesarias para reproduciren todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos (2007, p. 20).

Em 1950, 58,6% da população da América Latina era rural. Em 1965, 15 anos depois, esta estatística se inverte e 53,3% da população latino-americana já residiam em áreas urbanas (Diniz Alves). Na perspectiva desenvolvimentista, o meio rural, marcado por relações tradicionais de uso da terra e absorvedor de população, sobretudo em função de um modelo agrário de produção familiar, era frequentemente associado às palavras atraso e obsoleto. A ciência e a técnica são consideradas as variáveis definidoras da modernização frente à semântica do ultrapassado. Assim, nos moldes de um pensamento evolucionista no campo das ideias e capitalista nas relações de produção, os avanços da técnica e o progresso industrial retirariam a população do seu subdesenvolvimento. Ocorre aqui uma destituição das relações sociais e da cultura em prol do protagonismo de uma política do Estado, do grande capital e da técnica. Na perspectiva es-

---

7 Disponível em: <<http://www.bartleby.com/124/pres53.html>>. Acesso em 25.03.2018.

tadunidense o subdesenvolvimento se pronuncia como o antagonico das sociedades modernizadas, urbanas e industriais.

Muitos estudos apontam para os efeitos desta forma de modernização autoritária e conservadora: um intenso deslocamento da população rural em direção às áreas urbanas, emergindo o que se convencionou denominar de êxodo rural. Mecanismos de repressão violentos se estenderam sobre extensas porções dos territórios rurais da América Latina. Para o Brasil, as análises de Oliveira (2001) e Martins (2009) demarcam como a violência foi constitutiva das lutas pela terra. A inserção dos países latino-americanos na modernidade foi marcada por um intenso processo de violência nas áreas rurais. Cabe ressaltar que a ‘invenção’ da escala espacial “terceiro mundo” se deu na década de 1950. Pronunciada pelo demógrafo Alfred Sauvy, este terceiro espaço configuraria uma extensa área do planeta onde pobreza e crescimento populacional definiam o conceito negativo do subdesenvolvido.

O país subdesenvolvido, o **terceiro mundo**, está em uma fase nova. Certas técnicas médicas ampliam a vida de um homem por vários anos. Se por um lado as técnicas médicas ampliam a expectativa de vida de um homem por vários anos, a taxa de fecundidade se mantém elevada. Assim, o retardamento da mortalidade e o acréscimo de novos habitantes no planeta, no decorrer amplia o número de jovens e de homens em idade produtiva. (...) O ciclo milionário da vida e da morte está aberto, mas em um ciclo de miséria. (Sauvy, 1952, p. 14). (grifo da autora).

Para os países ‘atrasados’, que têm o aumento na expectativa de vida dependente das inovações tecnológicas da medicina e ainda mantêm em alta as taxas de fecundidade, demandaria, na análise do demógrafo, maiores investimentos em infraestrutura e hospitais; especialmente para a juventude. Haveria uma inversão negativa do uso dos recursos financeiros, visto que seria necessário investimento em educação e hospitais, em lugar do investimento no setor industrial. Ou seja, estes países, dado o seu longo histórico de cresci-

mento demográfico, estariam fadados ao fracasso e a margem dos benefícios em função do seu crescimento demográfico. É preciso reforçar que neste raciocínio a população se torna um enorme problema, ou como na linguagem da época, trata-se de uma “bomba demográfica”.

Para atender ao paradigma do desenvolvimento via crescimento econômico, um conjunto de outras noções foram reconfiguradas: a natureza se transforma em recursos naturais; de organismo vivo, regulado por seus processos naturais, transforma-se em matéria inerte, limitada, passiva de ser explorada.

Segundo Vandana Shiva,

(...) Desde a Segunda Guerra Mundial a ideologia dominante do desenvolvimento tem como preocupação exclusiva a transformação da natureza em matérias-primas e o uso de recursos naturais para a produção de bens e para a acumulação de capital (p. 312).

Natureza se equivale à matéria-prima. O racionalismo mecanicista ocidental se consagra como o único paradigma do conhecimento, passando por cima de todos os saberes que representavam outros vínculos de ligação com a natureza que não somente o da mercadoria. Como analisado por Santos (1998), o racionalismo moderno instaura uma política para a natureza. A ordem da sociedade implicava um ordenamento conceitual para a natureza. Para os anos 1950, natureza se equivale à extração dos recursos naturais. Ocorre aqui um processo brutal e violento contra sabedorias tradicionais e não científicas. Diga-se que o conhecimento científico transmitido pelas universidades, no nosso caso o Brasil, ocupou um lugar importante para o acolhimento desta injustiça cognitiva (Santos, 2011). Através de uma perspectiva adotada em seus cursos acadêmicos para o desenvolvimento implantaram um programa de ensino tecnicista e autoritário. Mesmo os programas de extensionismo rural se tornaram um meio de transferência de técnicas modernas

aos agricultores<sup>8</sup>, sem que os saberes tradicionais e o contexto local fossem considerados.

Outra noção nesta família de novos conceitos será valorada, o de População. Se até então a descrição da população se apresentava como um capítulo introdutório nos livros de Geografia Humana, em 1950 temos o nascimento de uma nova disciplina: a Geografia da População. Principal emissária dos discursos alarmistas demográficos como o da superpopulação, explosão demográfica e êxodo rural, para citar os mais recorrentes, a população emerge no campo disciplinar da geografia como um problema demográfico. O acento didático será dado na relação entre população, desenvolvimento e pobreza. O crescimento demográfico (não controlado) é o vetor para a perpetuação e o aumento da pobreza. Assim a saída do subdesenvolvimento (termo que foi cunhado por Truman e demograficamente legitimado pelo demógrafo Alfred Sauvy) seria através da redução da população.

É importante aqui reconhecer que pobreza se equivalia à agricultura de subsistência. Todos os grupos que comportassem um modo de vida em consonância aos limites da natureza foram considerados na linha da pobreza e escassez. Se o objetivo da Carta das Nações Unidas era o aumento dos níveis de vida, uma existência nos limites da natureza foi considerada como modo de vida em situação de escassez e pobreza. Assim, quanto mais próximo da natureza maior o padrão de atraso de uma sociedade.

Em 1946, a Unesco, a agência para a Educação, a Ciência e a Cultura da Organização das Nações Unidas, começa a editar a sua

---

8 No Brasil, o extensionismo rural teve início no estado de Minas Gerais, em 1940, onde sua atuação foi dirigida para a Zona da Mata Mineira, área produtora de leite e café. Impressionado com esse projeto de extensão rural, em 1950 o presidente Juscelino Kubistchek traça um plano nacional de modernização agrícola, centrado nesse modelo mineiro. Através da extensão rural, os agricultores passam a ter a assistência constante de uma equipe técnica, formada de agrônomos e veterinários. O extensionismo rural visava sobretudo a modernização da agricultura no Brasil, através de importantes iniciativas como uma política estadual e nacional de crédito agrícola que permitisse aos agricultores adquirir insumos e fertilizantes de empresas estadunidenses. É importante mencionar que o extensionismo rural no Brasil é uma das ações e instrumentos do modelo desenvolvimentista, que trabalhou fundamentalmente com a modernização da agricultura, centrada no projeto de desenvolvimento agrícola com alta produtividade estreitamente dependente das técnicas modernas de produção.

*Revista da Unesco*. Ao final da década, a publicação passa a dedicar especial atenção às temáticas relacionadas à população do terceiro mundo. A reportagem que abre a edição de abril de 1949 traz o sugestivo título “Un plano de desarrollo para los países desfavorecidos” (*Revista Unesco*, Vol.II, n. 3). Em junho do mesmo ano, a publicação confere destaque ao plano de desenvolvimento técnico para o Haiti. As fotografias que acompanham a extensa reportagem sobre os dados técnicos do plano aplicados àquele país são elucidativas: a primeira fotografia, na parte superior da página de abertura, tem no centro uma mulher negra, vestida com roupas e turbante brancos. Ela está sentada numa cadeira postada à frente de uma choupana de palha e traz no colo um vaso de barro. Seus pés estão descalços. Abaixo desta fotografia, em letras maiúsculas, o seguinte título que serve como legenda: “\$ 85.000.000 Proposed by for technical development plan” (*Revista Unesco*, Vol. II, n. 5, jun. 1949). Este fundo foi dirigido ao Haiti e a matéria retomava o discurso inaugural do presidente Truman, anteriormente citado. Entretanto, há uma lista de requisitos básicos para o sucesso deste programa. Aqui transcrevo um deles:

(...) os países subdesenvolvidos devem estar dispostos a tomar medidas vigorosas para estabelecer condições internas das quais depende o desenvolvimento. O relatório insiste na responsabilidade dos países receptores e acrescenta que sistemas obsoletos de posse da terra, como os métodos tradicionais de agricultura, devem ser modificados (*Revista da Unesco*, Vol. II, n. 5, junho de 1949, p.2). (tradução e grifo da autora).

Abaixo deste rol de recomendações outra fotografia ilustra o suplemento dedicado ao Haiti. A imagem retrata um homem negro, descalço e de chapéu de palha; diferente daquela mulher, ele está em pé e no interior de uma casa – como quem está de saída. Junto à porta, segura um par de ferramentas agrícola de uso manual: foice e enxada<sup>9</sup>. Sobre a imagem o texto: “Haiti. Read. The story of there-

---

9 Esta fotografia tem semelhanças (apesar da distância histórica e espacial), com o Jeca Tatu brasileiro, um dos contos presente no livro *Urupês*, de Monteiro Lobato, publicado em 1918.

-birth of a valley”. Essa composição é um chamamento para que o leitor folheie a publicação. Não vamos nos ater aqui a uma análise de conteúdo deste longo suplemento, mas assim se inicia a descrição do Vale Marbial, onde seria aplicado o plano técnico de desenvolvimento da ONU: “This is a story of an obscure, mountain-bound region in the caribbean island of Haiti called the Marbial Valley. (...)In this forgotten, isolated corner of the new world (...)” (s/p.).

Obscura, isolada, esquecida, ilha, vale. Se fora do contexto essas palavras nos convocam certo desconforto, quando unidas produzem sentidos que desqualificam o espaço. Assim, o Vale Marbial e o Haiti estão prontos para serem submetidos à aplicação dos fundos da cooperação técnica e científica. Trata-se de uma política fundada sobre os princípios da política de segurança, paz, amizade e elevação dos padrões de vida. Em nome do desenvolvimento econômico, a semântica utilizada pelos organismos internacionais será a da desvalorização dos lugares e suas gentes.

É importante registrarmos a imposição de um discurso de liquidação e destruição espacial para o desenvolvimento tomar assento. A partir de então se faz nascer outro, um discurso atemporal e que se baseia na negação dos atributos do lugar. Para as políticas de planejamento da redução da pobreza impõe-se a destruição de um modo de vida, pois este é traduzido na linguagem simplória de um reducionismo social e espacial como lugares do atraso, os subdesenvolvidos. Neste sentido, o conteúdo do suplemento é transparente em seu título: “The story of there-birth of a valley”. Em outras passagens é ainda mais explícito, chega a dizer que o projeto poderia ter sido nomeado “the death of a haitian valley”.

Mas na região da miséria, segundo a reportagem produzida pelo organismo da ONU, aconteceu “algo novo” que trouxe esperança ao povo do Vale Marbial: a chegada do espírito modernizador e eficiente da equipe da Unesco, com suas técnicas agrícolas, melhorias nos

---

O personagem se tornou o símbolo da preguiça e da indolência do caipira atrasado do Vale do Paraíba, São Paulo. No decorrer dos anos 1940, foi um dos símbolos da política higienista e sanitarista brasileira.

índices da saúde e programas de alfabetização. Os textos deste suplemento invocam todas as variáveis que designam os terceiro mundistas e essas estarão no repertório da descrição da área subdesenvolvida: superpopulação, alta densidade populacional, erosão dos solos, desertificação e a África – inclusive, várias menções à semelhança entre o Haiti e países de África. Ao longo da reportagem são relatadas as fases da implantação do projeto e, ao final, o sucesso da política de desenvolvimento econômico aplicada no Vale do Marbial.

Os anos de 1960 também serão considerados pelo presidente estadunidense J. Kennedy como a “década do desenvolvimento”. Em 1965, é criado pela ONU o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o PNUD (Cf. Machado; Pamplona, 2008). Segundo os autores, o PNUD se estrutura com a fusão de duas entidades: United Nation Special Fund e Expanded Programme of Technical Assistance.

O objetivo não é fazermos aqui um histórico das ações que envolvem a ONU e os programas de desenvolvimento. Mas como ponto de partida, é necessário reconhecermos que uma das mais importantes agências internacionais tenha se dedicado tanto à temática. Em toda a década de 1960, aquele primeiro plano aplicado ao Haiti se estendeu para outros países da América Latina. O “Projeto da Unesco” foi um modelo baseado em duas linhas de intervenção: na educação de base e na aplicação de técnicas agrícolas. Esta menção se faz necessária uma vez que explicita o quanto o discurso do desenvolvimento no Brasil – e sua extensão no campo da docência e da pesquisa – tem suas ramificações em agências internacionais.

Avançamos para o ano de 1974, que foi considerado pela ONU como o “Ano Mundial da População”, e alcançamos a realização da Conferência Internacional de População em Bucareste, na Romênia. O crescimento demográfico como causador da pobreza social ainda tem centralidade nas discussões. Passados 30 anos da instalação da política de planejamento desenvolvimentista, os fantasmas do crescimento demográfico e da pobreza ainda assombravam o cenário mundial. A visão catastrófica se mantém e, em maio de 1974, a *Revista da Unesco* circula com a manchete “And tomorrow How Many?”.

Agora a pobreza vinculava-se à fome. Na edição de julho daquele mesmo ano, a revista apresenta um título que indaga o leitor e acentua o antagonismo: “El hombre o El hambre?”. Fazendo um jogo com as palavras homem e fome, cuja escrita e sonoridade são semelhantes na língua espanhola, condiciona o leitor a uma escolha, um enunciado que não abre possibilidade para além do “ou isto ou aquilo”. Vale registrar mais uma vez que o crescimento da população, segundo os *experts* do desenvolvimento se localizava nos países subdesenvolvidos. Ou seja, uma resposta simplória: somente o desenvolvimento poderia reduzir o crescimento demográfico e, conseqüentemente, a fome. Mas a Conferência Internacional de População de 1974 não alertou somente para os perigos acerca do crescimento demográfico. Da conferência resulta a edição do “Plano de ação mundial sobre a população” e, pela primeira vez, aparece um novo problema populacional: o da migração internacional<sup>10</sup>. Junto ao controle da migração, aparece também a relação estrita entre mulher e desenvolvimento.

## II

A segunda metade da década de 1970 é um marco para entender o que se convencionou, a partir daí, sobre a migração internacional. Em síntese, podemos considerar que a partir de 1974 nas pautas das agências internacionais começa uma política de controle da migração internacional. Desde então, junto à problemática do crescimento demográfico, a migração para o trabalho entre os países vai ganhar centralidade na agenda internacional.

No contexto estadunidense, onde previamente apresentamos a emergência da política desenvolvimentista, o controle migratório possui uma longa história (Santos, 2007). Em 1917, receando uma infiltração estrangeira no sul dos Estados Unidos, iniciou-se o protocolo de medidas de controle de vigilância na zona de fronteira com o México. Em 1924 é criada a Border Patrol. A mesma “Patrulha da Fronteira”, citada na Introdução deste artigo, que capturou o jovem

---

10 Sobre este Plano consultar: Nazareth, J. Manoel. 1975.

migrante de Turvo (SC), quando adentrava irregularmente nos EUA pela cidade de El Paso, no Texas. Naquele ano, 2003, já incorporava outras sofisticções tecnológicas aos serviços de vigilância e captura de migrantes na área fronteira. Desde sua criação, esse sistema de patrulhamento tem a missão de vigiar o movimento das pessoas ao longo da fronteira com o México.

No ano de 1947, dois anos antes do discurso inaugural da política estadunidense pró-desenvolvimento, foram registrados 182 mil apreensões de migrantes. Em 1953, década da implantação do desenvolvimentismo, se verifica um número elevado de apreensões de migrantes mexicanos nesta fronteira. Em 1954, a implantação da “Operação Wetback”, que forçou muitos migrantes mexicanos que trabalhavam nos EUA a retornarem para seu país de origem (Santos, 2017). É importante reconhecermos que, em pleno contexto do desenvolvimentismo, foram inaugurados os instrumentos normativos de controle migratório. Já nos anos 1970, quando do Congresso Internacional da População, as operações contra os migrantes passam a localizar-se com mais força e violência. Segundo Andréas (2000), inicia-se a intensificação de reforço na fronteira entre o México e os Estados Unidos, com uma ação conjunta do Immigration and Naturalization Service (INS), forças militares e paramilitares, apreendendo vários migrantes indocumentados. A política do Governo Carter (1977-1980), embora pautada mais pela ênfase aos Direitos Humanos do que pela segurança nacional, estabelece uma agenda política de tratamento para a América Latina “que abrangesse tópicos de interesse comum: economia, não intervenção, não proliferação, imigração, drogas, disputas territoriais e a democracia” (Pecequilo, 1999, p. 167). Imigração e droga, os dois tópicos da agenda em comum para a América Latina, tornam-se temas recorrentes.

Realço aqui as políticas de controle migratório empreendidas pelos EUA, na perspectiva de que o país é o berço do nascimento das políticas desenvolvimentistas, e, sobretudo, porque importa reconhecer o paradoxo deste discurso em relação ao controle de população dos países do sul subdesenvolvidos. Como também nos inte-

ressa trazer para a cena a condição econômica dos EUA nos anos de 1970 e para tal abrimos aqui um parênteses. Segundo Piore (1980), na segunda metade da década, a economia americana estruturou-se sobre dois pilares: 1) o setor de economia de ponta, requerendo uma mão de obra qualificada e com salários altos; 2) as decadentes manufaturas no nordeste dos EUA, com baixa incorporação de capital e dependente da mão de obra barata do imigrante para sobreviver. Os serviços qualificados supridos pela própria população dos países desenvolvidos, enquanto os não qualificados ofertados para os imigrantes. As inovações tecnológicas e a reestruturação produtiva não eliminam os serviços não qualificados, mas, ao contrário, cada vez mais dependem dele. Parcela da população, a que se insere no mercado de trabalho qualificado, tem necessidades, como alimentação, de vestuário e limpeza, que somente a mão de obra imigrante desempenha. O autor considera ainda que, pela forte presença dos sindicatos de trabalhadores, no nordeste dos EUA o trabalho informal é exercido por migrantes que aceitam trabalhar ilegalmente com uma remuneração inferior à do trabalhador nacional. Ou seja, nesse contexto o migrante ocupa funções que o trabalhador nativo não aceitaria desempenhar. Migrantes são necessários para manter a economia americana, justamente por aceitar serviços que a população local rejeitaria. Sustenta também o autor, a significativa ação de agentes recrutadores de migrantes em seus lugares de origem.

Em “*The mobility of labor and capital*” Sassen levanta duas hipóteses: 1) as migrações para os Estados Unidos, a partir da década de 1970, estão diretamente relacionadas à migração de capitais; 2) os países que enviam migrantes para os Estados Unidos não estão com a economia estagnada. A questão principal é entender de que maneira a internacionalização da produção e a mobilidade do capital estão articuladas com a migração para o trabalho. Reconhece ainda que cidades como Nova Iorque e Los Angeles, centros financeiros da economia mundial, são também os lugares receptores do maior fluxo de imigrantes no mundo. Ao mesmo tempo que ocorrem alterações internas produtivas e econômicas nos Estados Unidos, cresce ali a ofer-

ta de emprego no setor da economia informal. Assim, a contribuição maior de Sassen é dar outra interpretação aos estudos migratórios: os países que têm enviado migrantes para os Estados Unidos não têm uma economia estagnada, nem baixa produtividade, mas são países que, na década de 1970, tiveram crescimento econômico. A migração passa a ser vista então não como originada da pobreza, mas determinada por certa forma de crescimento econômico que não absorve parcela da população. Além disso, para Sassen a presença das redes sociais e dos agentes recrutadores é fundamental para explicar as migrações internacionais atuais. Tanto a proposta teórica de Sassen quanto a de Piore convergem para a ideia de que as décadas de 1970 e 1980 apresentam-se como períodos de alterações produtivas e de alterações na mobilidade dos trabalhadores. Tal reestruturação dá-se pela incorporação de tecnologia às atividades produtivas. Assim, ambos consideram que as inovações técnicas criam empregos mais qualificados, mas também geram empregos não qualificados, concentrando-se sobretudo na economia informal. O trabalho clandestino do migrante irregular atende a essa demanda do mercado de trabalho norte-americano.

Margolis analisando a migração de brasileiros para a cidade de Nova Iorque, considera:

Dois fatores contextuais moldam diariamente as experiências de brasileiros e outros imigrantes recém-chegados à cidade: o mercado de trabalho local, que os traz a Nova York, em primeiro lugar, e as recentes mudanças na política de imigração dos Estados Unidos, incluindo o (IRCA) de 1986 (...). Estes dois fatores estão relacionados porque o tipo de empregos disponíveis para os novos brasileiros na cidade é determinado, em parte, pelas mudanças estruturais na economia de Nova York e, em parte, pela situação legal dos imigrantes, ou seja, se eles são ou não ilegais (Margolis; 1994, p. 49).

O Immigration Reform and Control Act (IRCA) é a reforma jurídica que atuou sobre a migração irregular em 1986 e possibilitou regularizar cerca de 3 milhões de migrantes, a maioria mexicanos. Aumentava também as exigências para a contratação de trabalha-

dores estrangeiros, visando reduzir a subcontratação de migrantes irregulares (Monteiro, 1997; Zolberg, 1999).

Esta extensa mediação nos auxilia a situar a entrada da migração internacional no “Plano de ação mundial sobre a população”, de 1974 (mencionada acima). Ou seja, ao mesmo tempo que se reforça o ideário desenvolvimentista, se insere a face oculta deste modelo através da emergência do controle fronteiriço, do aumento da economia informal e da migração irregular. Os anos de 1970 e de 1980 terão nos EUA a emergência dos mais sofisticados sistemas de controle e vigilância para a circulação de pessoas no espaço internacional. É neste sentido paradoxal que o mito do desenvolvimento merece ser analisado. O IRCA, em 1986, não reduziu a migração irregular dos mexicanos para os EUA (Alarcon 1995). E, em 1994, foi assinado pelo México sua participação no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), bloco econômico formado pelos EUA, Canadá e o México. Apesar do acordo ter sua centralidade no comércio de bens e mercadorias, uma das intenções impostas pelos EUA era a redução da migração irregular. Através dos acordos de investimento produtivo previa-se que, com o desenvolvimento econômico induzido no México, este seria um dos fatores de redução da migração indocumentada. Para atender a este problema, qual seja, o da migração, foi criada no interior do NAFTA a “Comission for the Study of International Migration and Cooperative Economic in Development” (Alarcon, 1995).

O NAFTA endossou a perspectiva dos acordos econômicos, como o incentivo à exportação de produtos oriundos do México e à instalação de maquiladoras ao longo da fronteira, como na área metropolitana de Juarez, Chihuahua. A comissão apontou três estratégias, também econômicas, para a redução da migração provinda do México para os EUA: investimento em algumas áreas no México, onde já se contava com um certo arranjo econômico aplicado pelo envio das remessas dos migrantes; ou seja, não se tratava de investimento em áreas empobrecidas, mas naquelas com um dado capital social produtivo; 2) no “Plano de ação mundial sobre a população”,

junto à migração internacional, tivemos a vinculação da mulher ao desenvolvimento. Transcorridos 20 anos desta primeira aparição do vínculo entre mulher e desenvolvimento em uma conferência de população, em 1994, os técnicos da comissão do NAFTA reconheceram que, dado o crescimento da economia informal, as mulheres eram aquelas mais absorvidas neste segmento do mercado de trabalho. Assim, junto às remessas foi recomendado o direcionamento dos investimentos para aquelas áreas de origem dos migrantes e setores com a presença da mulher na informalidade do trabalho. E por fim, a participação de recursos públicos e de fontes privadas junto à estas áreas com envio de remessas dos migrantes. O objetivo aqui era dar suporte técnico às remessas, para que estas fossem aplicadas em atividades produtivas na área de origem dos migrantes, evitando assim o recrudescimento a longo prazo da continuidade da rede migratória (Alarcon, 1995).

A relação entre migração e desenvolvimento não é nova. Desde os anos 1950, com o apogeu da teoria desenvolvimentista, a teoria neoclássica das migrações corroborava para uma análise na qual a migração era um vetor do desenvolvimento. Lugares atrasados (exportadores de população) e lugares adiantados (receptores de população) – estes com o incremento da técnica e ou da ciência. Migrações internas, sazonais, temporais ou permanentes, impulsoras e ou equilibradoras do desenvolvimento. A mobilidade humana, em suas diferentes tipologias, teria como impacto positivo a mobilidade social. O que a teoria neoclássica não avistou e que se estende para o quadro contemporâneo, foi o quanto a migração laboral favoreceu primordialmente o desenvolvimento nos lugares de destino do que naqueles de origem dos migrantes. Ou seja, se o referencial teórico reforçava a ideia linear da migração como uma resposta à pobreza nos lugares de origem dos migrantes, ela ofuscou o quanto o desenvolvimento nos lugares de destino era custeado pela força de trabalho dos migrantes. Nas páginas anteriores, evidenciei o uso da migração no contexto estadunidense dos anos 1970. No contexto atual, as remessas têm ocupado um lugar central, sendo para alguns autores uma das

condições necessárias para o reconhecimento do transnacionalismo migratório (Portes 2003). O enviar recursos monetários, a circulação do dinheiro, para os lugares de origem é uma das formas de se precisar o transnacionalismo. A literatura acadêmica das interações das remessas e desenvolvimento teve seu ponto alto nos anos 1990 (Oso; Torres, 2017). Mas, mesmo reconhecendo as práticas transnacionais e o envio das remessas, estas por si só não se configuram como indutoras de desenvolvimento econômico. Em Santa Catarina, na cidade de Criciúma, quando entrevistei 15 migrantes retornados dos EUA, sem exceção, todos manifestavam frustração com o retorno e preocupações com a aplicação de seus recursos. Apesar de dispor de suas poupanças conquistadas no árduo trabalho naquele país, tratava-se de ações pontuais como compra de um imóvel ou alguma obra em seus domicílios (Santos, 2017). A evidência do campo social do transnacionalismo – que se caracteriza por relações tecidas entre os lugares da migração – não se reduz a uma perspectiva de práticas de desenvolvimento. Melhor dito, o transnacionalismo não equivale às práticas e ações dos migrantes para o desenvolvimento e, tampouco, cabe aos migrantes esta responsabilidade. Precisamos estar atentos ao fato de que na cartilha neoliberal ‘migrante’, nos tempos atuais, equivale a empreendedor, microempresa e fonte do desenvolvimento local.

Doravante, no contexto do neoliberalismo econômico e político, desde os anos 1980, a associação entre migração e desenvolvimento será pelo viés das remessas. Os migrantes tornam-se, como analisa Covarrubias (2012), os novos heróis do desenvolvimento local. Trata-se assim de um arranjo também semântico, com o uso das noções de desenvolvimento local e o capital social dos migrantes. Tanto para a ONU como para outras agências internacionais, como o Banco Mundial e a Organização Internacional da Migração (OIM), as remessas serão consideradas os novos instrumentos do desenvolvimento regional.

Ao mesmo tempo, o incremento das normatizações e controle burocráticos aplicadas aos migrantes através do discurso ainda de-

envolvimentista, mas assentado em um plano global da migração segura e ordenada. Desenvolvimento, segurança, governança e controle migratório andam juntos. Pouco da perspectiva contemporânea que vinculam remessas e desenvolvimento se atentam para os cursos de violência. Quando isto ocorre, no campo das migrações internacionais, a violência está direcionada à dimensão de gênero. Em trabalho anterior (Santos *et al.* 2016) evidenciamos como a violência da migração, para os países da América do Sul, tem sido enfatizada como uma violência contra as mulheres. Centrada fundamentalmente em temas como a violência doméstica e o tráfico de pessoas, nutrem uma correspondência direta com as pautas da OIM e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) – agências internacionais que ocupam um papel fundamental no campo das recomendações das políticas migratórias e da agenda do desenvolvimento. Entretanto, estas agências se omitem quanto às violências estruturais indutoras de um deslocamento forçado da população.

## Considerações finais

Iniciei este texto mencionando a lamentável morte de dois jovens adolescentes que tentavam viajar do Equador para os Estados Unidos. Crianças e adolescentes têm sido as mais novas vítimas dos trânsitos internacionais. No contexto das restrições migratórias, a busca pela reunificação familiar tem se tornado uma experiência traumática para aqueles migrantes provindos dos países ditos como ‘subdesenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’. Adolescentes e crianças migram para a manutenção dos laços familiares, mas impedidos de entrar legalmente nos países onde se encontram os seus laços parentais, muitas vezes se apoiam em agentes que prestam os serviços para uma travessia clandestina. (Cadena; Velasco, 2018). Esta rede de suporte e serviço é complexa e, no contexto do capitalismo contemporâneo, os laços de confiança para a travessia são mercantilizados e o migrante se torna uma mercadoria a ser transportada.

Para terminar, aproximo da cena o triste registro do 5 de novembro de 2015. Cerca de 600 pessoas de Bento Rodrigues e 400 de Paracatu de Baixo, subdistritos do município de Mariana, Minas Gerais, foram brutalmente deslocadas de seus territórios e casas, quando do rompimento da barragem de resíduos de minério de ferro, explorada pelas empresas Samarco Mineração, Vale do Rio Doce e BHP Billiton. Em menos de nove minutos essa população foi violentamente transformada, em nome do desenvolvimento econômico, de antigos moradores de Bento Rodrigues a abrigados na cidade de Mariana. Junto a este brutal deslocamento, a morte de 19 pessoas: 13 funcionários terceirizados – naquele dia prestavam serviços à empresa mineradora – e três moradores de Bento Rodrigues – uma mulher e duas crianças.

Apesar das situações aqui registradas apresentarem uma distinção geográfica, tratamos do Brasil e do Equador, há muitos elos que se conectam nestes deslocamentos. Em todas elas, o discurso do desenvolvimento foi invocado e deve ser entendido como um dos indutores destes deslocamentos marcados pela violência do capitalismo contemporâneo. Sejam as mortes, prisões e as deportações dos migrantes irregulares internacionais ou as mortes e deslocamentos forçados por desastres tecnológicos, os lugares de partida foram marcados por práticas e atores econômicos do discurso do desenvolvimento. Seja pela sua falta, escassez, daí a emigração para o trabalho. Seja pela sua imposição, são os deslocamentos forçados pelo neoextrativismo. São contextos geográficos diferentes, mas temporalmente articulados por um modelo de desenvolvimento indutor da violência em distintas escalas espaciais.

Ao longo do texto, faço um levantamento da gênese do discurso desenvolvimentista tendo a população como centro de suas práticas do planejamento. Chamo a atenção para a ausência de reflexão sobre as reformas estruturais necessárias para qualquer projeto de transformação espacial. A população (e não a sociedade, classe, raça, etnia) é o elemento demográfico passivo sobre a qual se aplicam os recursos, modelos educativos, modernização das técnicas agrícolas,

controle dos nascimentos, entre outros, para se alcançar o desenvolvimento.

Nos anos de 1940 e 1970, os protagonistas do desenvolvimento situaram o crescimento demográfico, a explosão demográfica, a bomba demográfica, o alimento ou o ‘homem?’ como os fantasmas do atraso. Desde os anos de 1980 até os dias atuais, a migração internacional se investe do problema populacional adicionado à crise dos refugiados. Em mais uma das resoluções para o problema populacional, a valoração do transnacionalismo migratório, na apressada vinculação remessas e desenvolvimento. Os migrantes, pelas inversões das suas árduas poupanças em espaços privados e infraestrutura pública, se tornam os responsáveis pelo desenvolvimento local.

Evidencie, neste discurso, a emergência da associação da mulher ao desenvolvimento. E, nos anos 1990, no apogeu do neoliberalismo, aponte o transnacionalismo migratório das mulheres, que ocupavam ali um papel central como provedoras do desenvolvimento local. Mas essa realidade não foi suficiente para que se aprofundassem as análises das desigualdades de gênero que emergem no campo do transnacionalismo migratório. Ao mesmo tempo, a política do Estado, também em nome do desenvolvimento, emite um discurso de controle e normatização dos corpos, criando um conjunto de objetos técnicos e burocráticos de vigilância contra a circulação das migrantes.

Cabe registrar que é necessário elaborarmos um campo de reflexão e compromissos políticos frente aos limites do desenvolvimento e de sua ineficácia como projeto transformador, sobretudo para os países que têm uma história marcada pela colonização. Urge uma reflexão de confronto à teoria desenvolvimentista e o retorno ao território, como propunha Santos (1994). Ele é a base e sustento da vida, onde recriamos os múltiplos sentidos de pertencimento. Seguimos ao encontro do território, onde acontecem as resistências de suas gentes às práticas neoextrativistas do desenvolvimento. Para o território, e não ao discurso do desenvolvimento, que merecemos emprestar os nossos olhos, pensamentos e solidificar as práticas cotidianas ao direito de migrar e o de ficar.

## Referências

- ALARCON, R. Transnational Communities, Regional Development, and the Future of Mexican Immigration. *Berkeley Planning Journal* 10(1), 1995. p. 36-54.
- ALVES DINIZ, J. E. *Urbanização na América Latina e Caribe: 1950-2005*. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2014/12/22/urbanizacao-na-america-latina-e-caribe-1950-2050-artigo-de-jose-eustaquio-diniz-alves/>>. Acesso em: 26 mar. 2018.
- ANDREAS, P. *Border Games: policing the U.S.-Mexico divide*. Cornell University Press, 2000.
- CADENA, S. V; VELASCO, A. S. Historicizing Mobility: coyoterismo in the indigenous Ecuadorian migration industry. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 676, march 2018. p. 194-2011.
- COVARRUBIAS, H. M. *El mundo al revés. La migración como fuente de desarrollo*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas. 2012.
- ESCOBAR, A. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela. 1. ed. Fundación Editorial el Perro y la rana, 2007.
- ESTEVA, G. Desenvolvimento. In: SACHS, W. (Org.). *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 59-83.
- MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v17n1/a03v17n1.pdf>>. Acesso: 28 mar. 2018.
- MARTINS, J. S. *Fronreira: a degradação do outro nos confins do humano*. São Paulo: Ed. Contexto. 2009.
- MONTEIRO, J. A. R. *Estados Unidos: um retrato político das migrações internacionais*. Campinas: Unicamp, dissertação de mestrado, IFCH, 1997.
- NAZARETH, J. M. Análise crítica do Plano de Ação Mundial sobre a População. *Revista Análise social*. Jun. 1975. p. 736-750. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223913202W2mPX4gx0Lz97GC5.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- OLIVEIRA, A. U. A longa marcha do campesinato brasileiro. Movimentos sociais, Conflitos e Reforma Agrária. *Estudos Avançados*. Vol. 15. n. 43. São Paulo. Set./Dez. 2001. p. 185-206.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2018.

- OSO, L.; TORRES, A. Migración ecuatoriana, género y desarrollo: de la aproximación economicista a la perspectiva transnacional y relacional. In: OSO, L.; TORRES, A. (Coord). *Migración ecuatoriana, género y desarrollo*. Quito: FLACSO Ecuador, 2017. p. 1-22.
- PECEQUILO, C. S. *Continuidade ou mudança: a política externa dos Estados Unidos*. Tese de Doutorado. FFLCH. Depto Ciência Política, Universidade de São Paulo. 1999.
- PIORE, M. J. *Birds of passage: migrant labor and industrial societies*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1980.
- PORTES, A. et al. El estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente. In: PORTES, A. et al. (Orgs.). *La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo*. México: FLACSO, 2003. p. 15-44.
- SANTOS, B. de Sousa. *A Universidade no século XX: para uma reforma democrática e emancipatória da Universidade*. São Paulo: Cortez, 2011.
- SANTOS, G. A. *A ideia de natureza em Jean-Jacques Rousseau: introdução a um debate*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. 1998.
- SANTOS, G. A. *Estado, Redes Sociais e Fronteira: a migração do sul catarinense para os Estados Unidos*. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina. 2007.
- SANTOS, G. A.; FERNANDES, C. S.; PEIXOTO, D. F. Sobre políticas migratórias, Acordo de residência do Mercosul e gênero: a migração feminina no estado do Paraná. In: GEDIEL, J. A. P.; GODOY, G. G. de. (Org.). *Refúgio e hospitalidade*. Curitiba: Kairós, 2016. p. 277-303.
- SANTOS, M. O retorno do território. In: SOUZA, M. Adélia A. de; SILVEIRA, M. L. (orgs.). *Território: globalização e fragmentação*. São Paulo: Ed. Hucitec/ANPUR, 1994. p. 15-20.
- SASSEN, S. *The mobility of labor and capital*. Cambridge: University Press, 1988.
- SAUVY, A. Trois Mondes, une Planète. *L'Observateur*. 14 août, n.118, 1952. p. 14. Disponível em: <<http://www.homme-moderne.org/societe/demo/sauvy/3mondes.html>>. Acesso em: 6 abr. 2018.
- SHIVA, V. Recursos Naturais. In: SACHS, W. (Org.). *Dicionário do Desenvolvimento. Guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p. 300-316.
- ZOLBERG, A. Reforming the Back Door: The Immigration Reform and Control Act of 1986 in Historical Perspective. In: YANS, M. V. *Immigration reconsidered: history, sociology and politics*. Nova York: Oxford University Press, 1990. p. 315-339.



# Perspectivas y desafíos para las políticas públicas en contextos regionales

## El caso de la política de infancia en Chile

*Marcel Thezá Manríquez*

*Daniella Gac Jiménez*

*Daniel Flores Cáceres*

### **Algunas ideas introductorias sobre el contexto político administrativo en Chile**

**P**ara una adecuada comprensión de la realidad político administrativa de Chile, señalemos que su actual configuración se concreta a comienzos de la dictadura militar, a mediados de la década de los '70, momento en el cual se estableció la división política administrativa que, con leves modificaciones, rige hasta la actualidad. En esta configuración lo que primó para establecer el número de regiones fue el principio de defensa geopolítico (Serrano y Fernández, 2012); aspecto de interés central para la época. A ello se sumó la consideración de los lineamientos establecidos previamente por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) que instauraba divisiones geográficas, demográficas y económicas ya desde mediados de la década de los '60.

Lo anterior implicó que se establecieran 13 regiones, dando por superada, de esta forma, la configuración por provincias; división político administrativa que había sido definida en el pasado como una división territorial que incorporaba la identidad de los habitantes en sus territorios (Montecinos, 2005).

Durante el año 2007 surge uno de los hitos más relevantes del proceso de repensar las configuraciones de las regiones de Chile, el cual se encuentra representado por la creación de dos nuevas regio-

nes, la Región de Arica Parinacota y la Región de los Ríos, lo cual implicó, por primera vez, la creación de regiones como respuesta a una demanda propia de los territorios concernientes (Serrano y Fernández, 2012). Así Chile quedó configurado con 15 Regiones, 54 Provincias y 346 Comunas.

Sin embargo, el asunto de la división político administrativa es un tema que tiene aún importantes pendientes en Chile, principalmente relacionados con el profundo centralismo en la toma de decisiones en el país, lo que tiene como contracara la demanda permanente por parte de los actores regionales por una mayor descentralización en la toma de decisiones.

Es precisamente en este contexto que, desde el año 2006, período del primer Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, se comenzó a trabajar en una agenda descentralizadora para el país; agenda que apunta a establecer un “nuevo ciclo” para la descentralización regional en Chile (Dalmazza *et al*, 2012). Lo antes descrito puede sintetizarse en el siguiente cuadro.

Ciclo Propuesto	Situación Actual
Descentralización Territorial	Desconcentración Administrativa
Elección Pública Local	Nombramientos desde el nivel central
Incorporación del Enfoque Territorial	Enfoque Sectorial
Incorporación de las Identidades y necesidades de la comunidad	Diseño político e institucional homogéneo en todas las regiones
Gestión participativa	Gestión estatal

**Fuente:** elaborado a partir de SUBDERE, 2006.

En lo que respecta a la esfera política, en el año 2013 se logró que por primera vez los habitantes de las regiones eligieran democráticamente a los representantes de los Consejos Regionales<sup>1</sup> (para el período 2014-2018), lo cual ha sido un importante avance en el ejercicio democrático que apunta a la descentralización en Chile.

<sup>1</sup> Especie de parlamento regional, aunque con atribuciones muy delimitadas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por las reformas al sistema administrativo del país, sus efectos no han sido sustantivos en los últimos años y no se han logrado los impactos esperados.

En la actualidad aún se encuentra abierto el debate sobre el sistema electoral en lo relativo a la elección de las autoridades regionales superiores<sup>2</sup> y sobre el régimen fiscal asociado a sus atribuciones, lo que hace peligrar la posibilidad de una pronta elección democrática de estas autoridades.

De esta forma, frente a las demandas de los actores regionales y frente al debate legislativo y político asociado a las reformas del sistema administrativo del país – reformas que apuntan a un nuevo ciclo para la descentralización – “no hay un claro, evidente y consensuado punto de llegada, situación que afecta la forma como se posicionan y desempeñan estratégicamente el conjunto de actores institucionales que participan en este proceso” (Navarrete, 2012). Lo anterior pone en evidencia las complejidades a las que se enfrentan los actores sociales, políticos e institucionales para canalizar y orientar sus esfuerzos hacia la generación de procesos de toma de decisiones en lo que concierne a sus territorios. Lo anterior igualmente tiene efectos muy precisos sobre la implementación de políticas públicas. Algunos de estos efectos intentaremos explicarlos en el caso que en este capítulo presentamos.

## **Algunas notas sobre el sistema de protección social en Chile**

### *1) Antecedentes sobre la idea de protección social en Chile*

Según Arenas y Benavides, “*las primeras formas de protección social en Chile quedaron establecidas en el concepto de Cuestión Social de finales del siglo XIX*” (Arenas y Benavides, 2003, pp. 42-45).

En este marco, ciertos hitos que irán configurando el desarrollo de una política social, en el caso chileno, son los siguientes:

- Aprobación, en 1924, de las “leyes sociales” durante el gobierno de Arturo Alessandri y de las primeras políticas de

---

2 Hoy nombradas directamente por la Presidencia de la República.

previsión social (seguros sociales segmentados). De esta forma, al finalizar los años sesenta, el sistema chileno contaba con 35 cajas de previsión y 150 regímenes previsionales diferentes.

- En 1954 se puso en funcionamiento el Programa Nacional de Alimentación Complementaria (PNAC), que entrega leche a las madres que se atiendan en los consultorios, y en 1958 es el turno del Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), que suministra hasta tres colaciones sujetas a la asistencia escolar de los niños y niñas de escasos recursos.
- Posteriormente, los gobiernos de Jorge Alessandri, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende, se orientaron al desarrollo de reformas a fin de universalizar el sistema de seguridad social, intentando uniformar los distintos regímenes previsionales.
- Durante la dictadura militar se aplicó una transformación radical a la lógica de las políticas sociales, implementando un modelo neoliberal fundado en el traspaso de la gestión de los servicios y la ejecución de programas a entes subnacionales y/o del sector privado, y la incorporación de mecanismos de mercado e incentivos económicos en el funcionamiento de los servicios (*verbi gratia*, subsidio a la demanda, vouchers en educación, facturación por atención prestada en salud, etc.).
- En este marco, se implementó una red de subsidios directos a los sectores de pobreza crónica, instalándose el concepto de focalización, para lo cual se realizó la primera versión de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y la primera Ficha de Caracterización Socioeconómica de Hogares (CAS). Adicionalmente, se privilegió un modelo de subsidios a la demanda para el traspaso de recursos y un mejor acceso a los servicios por parte de las personas viviendo en situación de pobreza. De esta forma, se definieron los subsidios habitacionales, escolares y de salud.

- Posteriormente, el decreto ley 3.500 de 1980 estableció un sistema de pensiones financiado mediante capitalización individual y administrado por el sector privado. De este modo, se introdujo un drástico cambio que modificó el sistema de seguridad social chileno. En 1975 ya había sido creado el Programa de Pensiones Asistenciales (PASIS), que buscaba extender la seguridad social a la población no cubierta.
- Finalmente, también se reformaron los programas de salud, creándose instituciones privadas de salud que aglutinan a los trabajadores de mejores ingresos y que compiten con un sector público afectado por múltiples restricciones. (Arenas y Benavides, 2003, p. 42-45)

## 2) *El retorno a la normalidad democrática: principio de los años 90*

El retorno a la democracia implicó la reorientación de la política social sobre la base de dos definiciones claves: responder desde el Estado a la denominada “deuda social” acumulada durante el gobierno militar y garantizar crecimiento económico en un marco de “equidad” social (Raczynski, 2008, p. 5).

Concretamente, el retorno a la democracia representó, desde la perspectiva de la política social, un esfuerzo destinado a aumentar el gasto social y a mejorar su focalización a través de la implementación de nuevos programas.

Un primer campo de iniciativas en esta dirección, ya en período democrático, se observó bajo la presidencia de Eduardo Frei R. (1994-2000). A partir de un enfoque que privilegia la superación de la pobreza desde una perspectiva multidimensional, en 1994 Eduardo Frei impulsó la creación del Comité Interministerial Social (CIS), el que tuvo en el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) su Secretaría Ejecutiva. Esta instancia, presidida por el propio Presidente de la República – aspecto que se mantuvo inalterable mientras ella funcionó, es decir, entre abril de 1994 y octubre de 1996, fecha en que el CIS fue disuelto –, integraba a 12 ministerios coordinados por MIDEPLAN. Su formulación obedeció al objetivo de relevar la jerar-

quía de lo social en la gestión pública, apuntando hacia el tema de la autoridad social y de la generación de un contrapeso a la hegemonía del área económica en la toma de decisiones sobre el abordaje de los problemas sociales. Específicamente, se buscó crear una instancia de coordinación de las políticas públicas para el cumplimiento, seguimiento y evaluación del Programa Nacional de Superación de la Pobreza, produciendo, igualmente, materiales y estudios para la toma de decisiones en materia de políticas. Este enfoque se hizo extensivo a la creación de alianzas público-privadas, poniéndose en marcha el “Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza”, el que fue constituido por 18 representantes de entidades públicas y privadas e integrado por trabajadores, académicos y empresarios (Hardy, 1997; Molina, 2003).

Un segundo campo de iniciativas en esta dirección lo encontramos posteriormente bajo la gestión del Presidente Ricardo Lagos. En el 2001, a partir de la iniciativa de la Secretaría General de la Presidencia, se constituyó un grupo técnico que elaboró las bases de una discusión sobre la institucionalidad pública para las políticas sociales. En este debate, el enfrentar las brechas de desigualdad, de vulnerabilidad y de persistencia de la indigencia, se reconoció como el principal desafío de la acción social y, por ello, se argumentaba como necesario el estimular un enfoque multisectorial, territorial e integral que atendiera a la pertinencia de diversos servicios.

Lo anterior se relacionaba con la necesidad de superar las deficiencias de coordinación detectadas en las políticas sociales y también las dificultades de relación entre las instituciones centrales, regionales y locales. Esta iniciativa ayudó a promover una amplia discusión entre los ministros, funcionarios, expertos y académicos, recogiendo una diversidad de opiniones. Uno de los aspectos importantes aquí planteado fue la introducción de modificaciones en la estructura institucional existente, con el objeto de “generar, a partir del perfeccionamiento de lo que hoy existe, las condiciones institucionales que permitan al Estado hacerse cargo de manera eficiente y

eficaz, de la brecha de desigualdades de acceso que no se logra cubrir con las políticas sociales universales” (Molina, 2003).

En rigor, este fue el inicio de una discusión que luego derivaría en la creación del Sistema de Protección Chile Solidario (2002), focalizado en las familias de extrema pobreza, y luego, bajo la primera administración de la Presidenta Michelle Bachelet, en el Sistema Intersectorial de Protección Social que se formalizó el año 2009.

Efectivamente, en el año 2002 se creó el Sistema de Protección Chile Solidario (Riveros, 2012), el que apunta a entregar un apoyo integral a las personas y familias de extrema pobreza. Tres años después, MIDEPLAN asume la tarea de crear, coordinar, difundir y promover en todo el país el Sistema Intersectorial de Protección Social (MIDEPLAN, 2009), que da continuidad a Chile Solidario y crea el programa para la población infantil (de 0 a 4 años) Chile Crece Contigo. La Ley 20.379, promulgada en septiembre del 2009, amplía el criterio de focalización desde los sectores más pobres – foco de Chile Solidario – hacia las familias socialmente vulnerables o en riesgo socioeconómico y garantiza derechos de acceso a programas públicos y a acciones de protección social por parte del Estado, siguiendo el ciclo de vida de las personas.

Posteriormente, la administración gubernamental del Presidente Sebastián Piñera –quien gobernó entre marzo 2010 y 2014– propuso cambios en materia de política social tanto desde la perspectiva institucional como desde la perspectiva programática.

Desde la **perspectiva institucional**, el Congreso Nacional aprobó la creación de un nuevo Ministerio, denominado Ministerio de Desarrollo Social, en reemplazo del Ministerio de Planificación y Cooperación. Lo anterior se concretó con fecha 13 de octubre del 2011, momento de la promulgación de la Ley 20.530.

Por otra parte, la Ley 20.530 crea un **Comité Interministerial de Desarrollo Social** que reemplaza al dispuesto en la Ley 20.379 – el que no llegó a operar –, absorbiendo sus funciones en relación a la creación, supresión o modificación de subsistemas del Siste-

ma Intersectorial de Protección Social<sup>3</sup>, y agregándole otra serie de funciones.

### *3) Los antecedentes institucionales de la política pública de infancia*

Ya instalados en materia de política de infancia, señalemos que en marzo de 2006, bajo la primera presidencia de Michelle Bachelet, se creó el *Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia*. En junio de ese año, el Consejo entregó a la Presidenta un conjunto de propuestas para la implementación de un Sistema de Protección Integral a la Infancia, que sentó las bases de lo que actualmente conocemos como el “Chile Crece Contigo”.

La propuesta presentada a la Presidenta fue discutida por un *Comité Interministerial de Ministros y Ministras* nominado al momento de constituirse el Consejo. Aun cuando no todos los elementos recomendados por el grupo de expertos fueron acogidos, los componentes principales de Chile Crece Contigo surgieron de esta propuesta, constituyéndose en el cimiento del Sistema de Protección Integral a la Infancia anunciado por la Presidenta Bachelet en octubre de ese mismo año.

Según la documentación disponible, “al momento de la creación del Sistema de Protección Integral a la Infancia, el panorama de políticas públicas hacia la primera infancia abarcaba múltiples políticas sectoriales de los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Planificación y de servicios públicos como el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional de Menores, por nombrar algunos” (Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, 2006).

Como respuesta a esta extrema sectorialización, se buscó la articulación de un modelo de gestión “basado en una clara separación de

---

3 No obstante, expresamente se señala que “*Cuando de conformidad a lo dispuesto en esta ley y en la ley N° 20.379 le corresponda al Comité Interministerial de Desarrollo Social conocer de las materias a que dicho cuerpo legal se refiere, las abordará prioritariamente y el secretario del Comité Interministerial de Desarrollo Social velará porque en tanto se traten las materias propias de esa ley el Comité se integre por los miembros que establece el reglamento de la ley N° 20.379*” (Subrayado nuestro).

las funciones correspondientes a cada uno de los actores involucrados, lo que buscaba evitar tanto los paralelismos de intervenciones como la superposición de acciones; articulando, a través de la idea de intersectorialidad, una política dirigida a promover el desarrollo integral y el acompañamiento de los niños y niñas y sus familias” (Ministerio de Planificación, 2010, pp. 22, 23 y 30)<sup>4</sup>

Por otra parte, se estableció –y esto es extremadamente relevante para nuestra reflexión– que los municipios suministrarían las nuevas prestaciones a través de prestadores locales, constituyendo a tales efectos una **Red Comunal Chile Crece Contigo**. Dicha red estaría compuesta por los centros de salud, los centros de educación inicial, los municipios y otros prestadores locales.

Para la gestión financiera y la rendición de cuentas se estableció que el presupuesto de Chile Crece Contigo mayoritariamente se alojara en el ministerio coordinador (MIDEPLAN). De este modo, a través de la suscripción de **convenios**<sup>5</sup> se distribuyen los recursos a las instituciones públicas encargadas de implementar la oferta de servicios definida” (Ministerio de Planificación, 2010, p. 22).

#### *4) ¿Qué representación comienza a adquirir lo local en la política de infancia?*

Desde la perspectiva del modelo, podemos señalar que –a lo menos a **nivel discursivo**– lo local aparece como clave para efectos de ir pensando la política de infancia. De esta forma, la presidenta Michelle Bachelet, al momento de la creación del CHCC (octubre de 2006), lo formuló de la manera siguiente: “*Cuando el Sistema de Protección esté operando a plenitud, podremos decir que el Estado con todos sus componentes se estará coordinando del mejor modo, teniendo como centro de su atención a los niños y a las niñas desde la comuna y subiendo a todos los niveles...*” (Ministerio de Planificación, 2010, p. 26, resaltado nuestro).

---

4 Se transcribe literalmente lo expresado al respecto en la Memoria del Ministerio de Planificación año 2010.

5 Convenios operados entre MIDEPLAN y las otras instituciones participantes.

De la misma forma, el Ministerio de Salud (2010) plantea que: “Chile Crece Contigo ‘**sucede**’ a nivel local, dado que es la instancia más próxima a las personas y por tanto es donde se genera el contacto con los(as) beneficiarios(as). El seguimiento del proceso de desarrollo de cada niño o niña y las respuestas que se requieren son adecuadas cuando son gestionadas dentro del ámbito local y en conjunto. La complementariedad del trabajo realizado por los distintos(as) actores locales es lo que se ha denominado como «trabajo en red», donde se espera que, además de coordinarse, colaboren entre sí de forma estable, evitando las duplicidades y las competencias de recursos, con el propósito de potenciar el trabajo de cada una de las partes y del conjunto. En la práctica, esto puede significar que, por ejemplo, el equipo de salud de un centro de salud realice una actividad de promoción en conjunto con un jardín infantil con el objetivo de mejorar la salud bucal de los niños y niñas de su sector, o que las educadoras de párvulos trabajen junto a la junta de vecinos para crear un espacio de cuidado infantil vespertino” (Ministerio de Salud, 2010, pp. 22 a 24).

Por lo tanto, lo que se imagina en el ámbito local es:

- La complementariedad del trabajo realizado por los distintos(as) actores locales;
- La colaboración estable, con el propósito de potenciar el trabajo de cada una de las partes y del conjunto; y
- El seguimiento conjunto de la trayectoria de cada niño y niña hasta los cuatro años.

Así, pueden distinguirse dos pilares que definen la integralidad de las acciones del sistema de protección social a nivel local: por un lado, un sistema integrado de servicios que tiene como centro de atención el desarrollo de los niños y las niñas, y, por otro, un sistema integrado de información que permite conocer qué ocurre con cada niño y niña hasta los cuatro años de edad y que, por tanto, activa las alertas para poner en operación los servicios o prestaciones que requiere. Todo ello, a través de un trabajo en red de los distintos sectores gubernamentales, plasmado en un dispositivo especial creado en cada municipio: la “Red Comunal Chile Crece Contigo”.

## El imaginario de la intersectorialidad

Pero en este proceso de imaginar una acción de política pública a la cual se le asigna el deber de ser “intersectorial”, comienzan a convivir distintas formas de entender el problema. Esto queda de manifiesto cuando, en el marco de nuestra investigación, consultamos y entrevistamos a los actores que contribuyeron a la implementación de la política sobre este tema<sup>6</sup>. Aquí se resumen algunos aspectos que resultan importantes.

### *1) ¿Qué define la intersectorialidad?*

El análisis de nuestras entrevistas pone de manifiesto que el posicionamiento conceptual frente al tema de la “intersectorialidad” es extremadamente vasto y diverso.

En el caso de los “expertos”, fue evidente una cierta tendencia a definir este concepto a partir de un marco más general de política pública, marco de naturaleza mucho más elaborado, donde la novedad es la emergencia de un «sujeto» de la política social a partir del cual se construye la órbita de acciones concertadas del Estado. Este sujeto es el que obliga a la articulación de los agentes públicos, para quienes la intersectorialidad se convierte en una modalidad de acción destinada a la concreción de la integralidad en la atención de este sujeto.

Siguiendo con los expertos, otras afirmaciones se refieren más bien a la idea de objetivos comunes y sinergia, donde diversos actores deben enfrentar las complejidades de lo social y las restricciones institucionales del Estado para avanzar en torno a metas precisas.

Es muy interesante destacar que siempre en el campo de los expertos, la intersectorialidad está definida y restringida a las fronteras de lo estrictamente estatal. Es en este terreno donde se producen las

---

6 Como lo hemos explicado anteriormente, el primer año de la investigación implicó un esfuerzo documental y descriptivo de gran envergadura. En este marco, se entrevistó a dos grupos de actores que estuvieron presentes en el período de implementación de esta política: **los expertos** que diseñaron, pensaron y evaluaron inicialmente la iniciativa, y **los participantes** que la pusieron en marcha.

interacciones virtuosas en torno a objetivos acordados. Aquí no hay referencias a coordinaciones con actores privados ni tampoco precisiones sobre acciones estatales y acciones públicas (relativas a bienes públicos).

Lo anterior queda en evidencia en la formulación más radical de uno de los expertos, quien señala que la intersectorialidad, siendo una “conversación” entre actores del Estado, es en concreto una “negociación” entre ministerios que se ven obligados a reconocer la complejidad del Estado para poder avanzar de manera más eficaz en materia de política pública.

En el caso de los “participantes”<sup>7</sup>, no se logra apreciar la existencia de una formulación detallada sobre la intersectorialidad, ni tampoco el vínculo de ella con un marco general de política pública como sí es el caso de los expertos. La relación, en el caso de los participantes, se da más bien con acciones o con propósitos específicos que parecen caracterizar la cotidianeidad del trabajo interestatal.

De esta forma, la intersectorialidad es esencialmente “coordinación” de actores que se necesitan entre sí y que deben trabajar juntos. Este trabajo coordinado está, ante todo, definido por objetivos comunes donde todos son de alguna forma dueños de una parte, pero no son dueños del todo. Para los participantes, la intersectorialidad es también “sinergia” entre sectores asimétricos, pero necesarios si se piensa en las tareas comunes. En este caso, cada sector tiene una especialidad que le es propia y que debe ser puesta al servicio de los otros.

Luego las opiniones se dividen a partir de referencias a ideas de espacios comunes o modelos de acción para enfrentar tareas estratégicas; todo ello, sin embargo, de manera muy general y sin mostrar tendencias muy marcadas.

Algunos aspectos a destacar en las afirmaciones de los participantes – considerando que se trata más bien de afirmaciones de minoría, ya que la heterogeneidad de relatos es una característica de este grupo – son los siguientes:

---

7 Actores ejecutivos de la política; quienes debían ejecutarla y ponerla en marcha.

Primero, surge la idea de que la intersectorialidad no solo es un asunto del Estado, ya que debe también entenderse a partir de las coordinaciones que el Estado efectúa con el mundo privado. Recordemos que, en el caso de los expertos, este tema no fue referido. En cuanto a los participantes, tampoco hay una profundización sobre temas relativos a la definición de intersecciones sobre Estado y tercer sector, definición de bienes públicos, etc.; sin embargo, en algunos casos se señala que ya es tiempo que el Estado planifique, coordine y acuerde también con el espacio de lo privado.

Segundo, otros entrevistados abordaron el sentido de la intersectorialidad a partir de la microrealidad de cada ministerio; a saber, los llamados problemas de la intersectorialidad no solo son problemas entre sectores o ministerios, muchas veces son problemas al interior de las propias instituciones. Un mismo ministerio puede tener graves problemas de intersectorialidad si, por ejemplo, sus divisiones no dialogan, no acuerdan, no planifican conjuntamente, etc. Lo interesante de esta afirmación reside en incorporar una variable que no siempre es reflexionada con la profundidad y convicción con que fue, en este caso, argumentada por estos entrevistados.

Tercero, también se relevó la dimensión de los acuerdos y consensos ético-políticos y ético-programáticos como la condición fundamental y posibilitante de una intersectorialidad plena. La experiencia demostraría, según estos participantes, que la ausencia de estos acuerdos ha sido la limitante clave en todos los esfuerzos de coordinación del Estado. Como no hay acuerdos claros, la coordinación es tímida, cauta, sin riesgos y con menos ambición.

Este fenómeno ya nos introduce tempranamente a uno de los desafíos que será desarrollado más avanzado el texto.

## 2) *¿Qué aporta la intersectorialidad?*

En torno a este tema, el consenso entre expertos y participantes es total. La intersectorialidad siempre aporta en el campo de la política pública. Dicho de otra forma, la intersectorialidad es plena y permanentemente útil.

En el caso de los expertos, estando muy vinculado a la definición sobre la intersectorialidad descrita en los párrafos precedentes, podemos afirmar que para ellos la utilidad de la intersectorialidad reside, ante todo, en la posibilidad de comprender y abordar integralmente nuevas ópticas de trabajo en política pública (temas prioritarios, grupos objetivos, perspectiva de derecho, emergencia de sujetos de política social, etc.).

En todos estos casos los actores intervinientes son diversos, asimétricos y complejos. Pero todos ellos son necesarios para que la política pública funcione.

En el caso de los participantes, nuevamente se revela la heterogeneidad de sus relatos al referirse a la utilidad de la intersectorialidad. Sin embargo, la idea más recurrente está vinculada a la complejidad y complejización de la sociedad. Esta complejidad requiere nuevas formas de abordar la política pública, sobre todo la política social, donde la intersectorialidad es la modalidad de trabajo que permite que cada actor institucional interviniente aporte sus competencias, recursos y especializaciones para enfrentar temas que, desde una perspectiva estrictamente sectorial, se vería imposibilitado de enfrentar plenamente.

Es relevante destacar el hecho de que los participantes fundamentalmente se refieran a una intersectorialidad de ejecución, más que a una intersectorialidad en el ámbito del proceso de toma de decisiones. Su acercamiento es práctico y seguramente está definido por el rol que les correspondió abordar en los procesos en estudio. Digamos que en el caso de los expertos, tampoco este tema es muy claro; sin embargo, se acerca más a la dimensión política a través de los relatos de dos entrevistados-participantes quienes se refieren a la idea de autoridad social y a la idea de negociación entre actores intervinientes.

Un segundo aspecto importante es que solo dos entrevistados-participantes plantearon de *motu proprio* distinciones en torno a los aportes de la intersectorialidad de acuerdo a una diferenciación territorial. De esta forma, ambos entrevistados argumentaron que la

intersectorialidad es más viable y útil en el plano local, ya que en torno a él se logran relaciones más sólidas, más horizontales y más efectivas entre instituciones.

### *3) Viabilidad y originalidad de la intersectorialidad*

En torno a estos aspectos, las posiciones de expertos y participantes se acercan mucho. En ambos grupos se comparte la idea de que el Estado chileno, si bien plantea restricciones a la práctica de la intersectorialidad, no la impide; nadie afirma que la intersectorialidad sea inviable o imposible en el plano estatal.

Todos comparten el sentimiento de que la intersectorialidad enfrenta dificultades que tienen su origen en el propio funcionamiento del Estado. En este contexto, la lógica sectorial de la acción estatal, la forma de elaborar y ejecutar los presupuestos, la asimetría de poder entre ministerios y la “anualización” de compromisos del Estado, aparecen como las causas más recurrentes que frenan el despliegue de la intersectorialidad.

Los mismos acuerdos se forman en torno al tema de la originalidad del sistema chileno. Ni expertos ni participantes se aventuran en afirmar la existencia de un eventual “modelo chileno” debidamente formulado y reconocible como tal.

Un experto y dos participantes se extendieron para intentar contextualizar una historia de búsqueda de intersectorialidad que se remonta a los años 90 y fundamentalmente a los prolegómenos del Chile Solidario. A partir de ese momento se habría acumulado una cierta “experiencia práctica” que no habría sido debidamente acompañada por alicientes institucionales que podrían haberla potenciado (a saber, por ejemplo, especialización de profesionales, programa de mejoramiento de la gestión (PMG) <sup>8</sup> tematizado en lo “intersectorial”, formulación de metas compartidas, etc.).

---

8 Instrumento que tiene su origen en la Ley N°19.553 de 1998 y que asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios del Estado.

## Dilemas de la intersectorialidad en infancia en el ámbito local

Los antecedentes aportados por nuestra investigación en su dimensión territorial (encuestas y entrevistas a actores del ámbito regional y local / trabajo de redes) pusieron en evidencia algunos fenómenos y procesos que es fundamental tener a la vista al momento de reflexionar sobre las posibilidades de la intersectorialidad en su relación con las políticas de infancia en el ámbito local.

En esta sección mostraremos algunos de estos hallazgos, planteados en clave de desafíos aún a resolver<sup>9</sup>.

*Primer desafío: Establecer acuerdos y consensos plenamente compartidos sobre lo que significa efectivamente trabajar de forma intersectorial*

Como ya lo hemos señalado anteriormente, la intersectorialidad – como concepto de política – no produce automáticamente unanimidad sobre su significado práctico.

Si bien este concepto es planteado claramente tanto en el marco nominal del Sistema de Protección Social – sistema autodefinido como Intersectorial –, como también en todas las definiciones normativas y operacionales del subsistema de protección de la infancia, Chile Crece Contigo, dicho concepto nunca llega a ser operacionalizado; a saber, no hubo documentación metodológica que establezca cómo debe ser abordado y ejecutado el trabajo intersectorial. Tampoco hubo instrucciones precisas de lo que implica el trabajo intersectorial desde el punto de vista de la formación de los recursos humanos que debían ejecutar la política.

Es por este motivo que no es irrelevante preguntarse qué representa esta idea de intersectorialidad para los actores de las redes territoriales – en este caso, de las redes locales – y si eventualmente este concepto es un acicate efectivo al despliegue del trabajo comu-

---

9 Estas ideas están desarrolladas *in extenso* en el artículo “Política de Infancia en Chile: desafíos en un contexto de revalorización de lo local” (2016, Thezá, M.; Cunill-Grau, N.; Fernández, M.).

nal. Recordemos que ya los actores nacionales nos habían mostrado una clara equivocidad sobre este término.

Entonces, frente a la pregunta ¿qué es la intersectorialidad?<sup>10</sup>, un 40% de nuestros encuestados adscribió a la idea de que la intersectorialidad es el “trabajo en conjunto o mancomunado con fines comunes”.

Una minoría (14%) asoció la intersectorialidad a la idea de “redes”<sup>11</sup>, sean estas de trabajo, información, etc. Una ponderación muy similar a la anterior obtuvo la idea de “coordinación” de instituciones (13%). De forma más minoritaria, también se hace presente la idea de colaboración entre instituciones (5%).

Finalmente, y de manera mucho más marginal, también hubo referencias a modo de trabajo, interacción, compartir, aprender y buscar oportunidades.

Desde otra perspectiva, es también interesante observar que el 54,5% de los entrevistados califica más bien como “media” la intensidad de la intersectorialidad en sus respectivas comunas.

En términos generales, la auto calificación de la intensidad de la intersectorialidad como “media” se mantiene según si se clasifica a las comunas por su carácter urbano o rural, la magnitud de su población (alta, media, baja) o de acuerdo a su dependencia del Fondo Común Municipal (alta, media, baja); lo que permite inferir que estas variables no inciden significativamente en la percepción de la intensidad de la intersectorialidad. Este es un fenómeno similar para el conjunto del territorio.

Lo anterior nos lleva a pensar que el modelo de intersectorialidad que fue adoptado originalmente por la política de infancia privilegió, por una parte, una clara separación de las actividades de diseño y planificación respecto de las de ejecución – las primeras, a cargo del nivel central, y las últimas, radicadas en las municipalidades –; y, por otra, la centralización de recursos y su transferencia fundamentalmente a través de convenios de transferencia de recursos en-

---

10 Pregunta de selección múltiple.

11 Es paradójal puesto que, conceptualmente, el trabajo en red define precisamente el plano local.

tre instituciones, lo anterior a fin de que cada sector hiciera lo que le correspondía. Esto produjo un modelo de intersectorialidad de baja intensidad que puede hacerse equivalente a la idea de “coordinación” (Cunill, Fernandez y Theza, 2013).

Sin embargo, también es importante recordar que Chile Crece Contigo contempló entre sus objetivos el *acompañamiento de la trayectoria del desarrollo de los niños y niñas*, haciéndolo recaer precisamente en el nivel local. Por lo tanto, en el diseño original también estaba establecido el propósito de la integralidad con un sentido más abarcador y global, el que, para ser satisfecho, obligaba a las municipalidades a trascender la mera ejecución de acciones.

Dado lo anterior, podemos afirmar que el propósito de la integralidad no ha sido claramente definido en las redes locales y que la intersectorialidad, además de adjudicársele significados variados, y manifestándose solo en una intensidad media, está planteada respecto a los sectores gubernamentales excluyendo, en rigor, otros actores que debiesen estar considerados; a saber, las comunidades y las familias.

Conforme lo descrito, podemos inferir dos de los más importantes desafíos que incumben a las redes del ámbito local. El primero alude a considerar expresamente la integralidad del desarrollo infantil en una perspectiva longitudinal y, por ende, crear las condiciones institucionales y de gestión para lograr el efectivo seguimiento de la trayectoria de vida de las niñas y niños. El segundo incumbe al desarrollo de vínculos concretos y significativos con las comunidades y las familias, posibilitando el despliegue de las lógicas participativas que este tipo de política debiese promover.

Es muy probable que la ambigüedad que en su inicio tuvo el Chile Crece Contigo respecto de las nociones de integralidad y de intersectorialidad, terminara imponiendo límites en ambas direcciones, reflejándola en los procesos de gestión que incumben al trabajo de las redes.

## *Segundo desafío: Implementar procesos de gestión pertinentes y relevantes*

En relación a los procesos de planificación, el 78,2% de los actores locales entrevistados afirma que comparten colectivamente la elaboración de un plan de trabajo. Este dato, en rigor, no es muy significativo puesto que la existencia de un plan conjunto constituye una exigencia de las redes del Chile Crece Contigo. Complementariamente, el 80,4% de los entrevistados sostiene que desarrollan un análisis conjunto de los casos complejos que deben intervenir. En forma consistente con lo anterior, casi la totalidad de los entrevistados señala que las decisiones en la red son definidas por sus propios miembros.

Sin embargo, es en una materia estratégica donde encontramos las principales dificultades: la información. Precisamente – y de manera muy paradójica – el compartir información sobre las necesidades de los niños y niñas al interior de las redes comunales no es apreciado como una alta prioridad del trabajo en red. De hecho, en una escala de 1 a 6 – donde 1 es la más alta prioridad y 6 la más baja –, en términos globales, el 36,4% de las respuestas está en el punto intermedio (3).

Por otra parte, los entrevistados señalan que en sus respectivas redes comunales es aún menos prioritario *compartir información sobre los compromisos de las instituciones involucradas*. En efecto, la mayoría de las respuestas (31,3%) está ubicada en el punto 5. A saber, el disponer de un mayor conocimiento sobre las instituciones con las cuales “formalmente” se comparte, paradójicamente no es un tema relevante.

Es relevante, además, constatar que el *compartir recursos* tiene un peso muy superior que el compartir información. De hecho, el 82,1% de los entrevistados afirma que comparten recursos y este porcentaje es bastante similar en los diferentes tipos de comunas estudiadas.

Así, resulta que la variable más crítica del trabajo intersectorial en las redes comunales alude al intercambio de información. Es en

este ámbito donde se hacen visibles ciertos esfuerzos que requieren una atención urgente.

Ahora bien, este aspecto nos remite a un tercer desafío que pareciera estar en el origen de bastantes de las dificultades para un buen desempeño del trabajo intersectorial.

### *Tercer desafío: Enfrentar estratégicamente las resistencias al trabajo intersectorial*

En este ámbito, es preciso identificar al menos dos grandes tipos de resistencias a la acción intersectorial. Un primer tipo son las resistencias *institucionales*, las que aluden a reglas de juego generales que fijan restricciones a las acciones intersectoriales. Se pueden incluir en ellas las resistencias *culturales* que afectan especialmente la gestión de la información y que se expresan principalmente en el rechazo de los organismos a intercambiar sus datos y a usar bases de datos comunes. Un segundo tipo de resistencias, más propiamente *políticas*, se manifiestan a partir de los desbalances de poder – reales o percibidos – entre los distintos sectores y de las relaciones de afinidad política-partidaria (Cunill-Grau, 2014 b).

Una encuesta realizada en el año 2013 – segundo año del proyecto – a los actores a nivel regional del Chile Crece Contigo hizo notar el enorme peso que tienen, en general, las resistencias – sean políticas o institucionales y culturales – al trabajo colaborativo entre sectores gubernamentales y su clara relación con los campos de especialidad (Cunill-Grau, 2014). Respecto del peso *de factores de orden más estrictamente institucional*, las respuestas presentan dispersión pero, en términos mayoritarios, las *regulaciones* (leyes, normas, reglas, etc.) no son percibidas como obstaculizadoras del trabajo intersectorial, ya que apenas el 12,3% de los entrevistados así lo percibe. Una situación similar ocurre en relación con el *modo de definición y ejecución del presupuesto*, aunque acá aumenta, al 33,9%, la percepción de obstáculos. Lo que sí es percibido en mayor proporción (42,9%) como un obstáculo al trabajo intersectorial es *la forma en que está distribuido el poder entre el nivel nacional y el nivel comunal*.

Respecto de las *diferencias de poder*, prácticamente la mitad de los entrevistados opina que afectan “algo” (24,6%) o “bastante” (26,3%), mientras que la otra mitad se distribuye en “muy poco”, “poco” y “ni mucho ni poco”, con 21,1%, 21,1% y 7%, respectivamente.

Porcentajes similares tienen las preguntas relativas a las *diferencias en los valores de las instituciones*: 22,8% “bastante” y 24,6% “algo”.

Las dificultades que imponen al trabajo intersectorial las *diferencias en las culturas organizacionales*, según la percepción de los entrevistados, son mayores que las anteriores. En efecto, “bastante” tiene un 35,1% y “algo”, un 26,3%.

Además, según la mayoría de los entrevistados, *las diferencias en los perfiles profesionales de los equipos* imponen “bastante” (33,3%) o “algo” (24,6%) de dificultad al trabajo intersectorial.

Dado estos antecedentes, no resulta sorprendente que sea respecto de las *diferencias en los mecanismos de registro de la información* que se perciban las mayores dificultades al trabajo intersectorial. De hecho, prácticamente la mitad de los entrevistados manifiesta que las dificultan “bastante” y un tercio “algo”.

Es posible afirmar, por lo tanto, que la viabilidad del trabajo intersectorial, sobre todo cuando exige mancomunidad en el uso de información sobre trayectorias de vida, aparece muy asociada a la necesidad de enfrentar estas resistencias de orden básicamente cultural y político. De ahí la necesidad de considerar la intersectorialidad como un proceso que para su construcción requiere combinar los enfoques de orden estructural con una perspectiva cultural e institucional orientada a construir en el mediano y largo plazo un sentido de valores unificado y una cultura común.

#### ***Cuarto desafío: Pensar en nuevos enfoques de las relaciones intergubernamentales***

Muy claramente, *la forma en que está distribuido el poder entre el nivel nacional y el nivel comunal* es permanentemente percibida como uno de los escollos importantes al trabajo intersectorial. Re-

fuerza lo anterior el hecho de que casi un tercio de los entrevistados señala que nunca se desarrollan procesos de negociación con autoridades locales para mejorar la atención; patrón que se repite en relación al apoyo al proceso de negociación de las instituciones locales con sus instituciones jerárquicas.

Por lo tanto, es también en torno a la articulación multi-nivel del sistema que encontramos otro desafío que debe ser abordado con urgencia y con mucha claridad.

### *Quinto desafío: Reevaluar los procedimientos de financiamiento*

Las respuestas brindadas por los actores comunales nos muestran que, en términos generales, el tema del financiamiento no es percibido, paradójicamente, ni como facilitador ni como obstaculizador del trabajo intersectorial a nivel local.

En rigor, solo un muy pequeño grupo de encuestados (8%) reconoce en el “financiamiento” un elemento facilitador, aludiendo más bien a aspectos de orden motivacional, de compromiso y/o afectivos como aquellos que efectivamente garantizan la sostenibilidad de las redes comunales; lo anterior, incluso en contextos de debilitamiento de la política general o de ausencia de interés de las autoridades de mayor jerarquía (alcaldes). Por su parte, los encuestados que perciben al “financiamiento” como un obstáculo a la sostenibilidad de las redes también constituyen un pequeño grupo (12%).

Estos datos permiten inferir que las “expectativas” y “ambiciones” de las redes comunales parecieran estar muy ajustadas a las posibilidades efectivas de los programas asociados al Sistema, incluyendo el tema del financiamiento. Desde esta perspectiva, el financiamiento constituye un dato que *regula* la intensidad del trabajo colaborativo; o sea, un filtro del trabajo en red que define cuánto vale la pena trabajar y qué cosas hacer.

En relación a la percepción sobre la *magnitud* de los fondos disponibles – aspecto siempre polémico en el trabajo del Estado – es

claro que encontramos una opción más contundente que releva que la “escasa cantidad de recursos” es el principal factor que limita el trabajo intersectorial.

La magnitud de los recursos constituye un reproche casi cultural en la lógica de los actores del Estado, y seguramente hay mucho de aquello en estas respuestas. Sin embargo, una pista para analizar en qué consiste más puntualmente el problema la podemos encontrar en las preguntas abiertas. Allí, el problema que aflora más intensamente es la escasez de recursos profesionales – falta de..., alta rotación de..., precariedad contractual de... –, lo que se reitera en la respuesta relativa a los factores limitantes del trabajo intersectorial, donde aparece claramente el problema de la *magnitud* en la disponibilidad de recursos profesionales.

Por lo tanto, un gran nudo crítico que se aprecia en materia de presupuesto se traduce más bien en la disponibilidad – o más bien falta – de financiamiento de las redes comunales para enfrentar requerimientos en materia de recursos humanos (contratación especializada, formación, capacitación, incentivos a la permanencia para evitar la alta rotación, etc.). Un desafío clave en esta área radica en el desarrollo de competencias que permitan efectivamente cumplir el objetivo de atender al análisis y solución de las brechas a través de la labor de monitorear la trayectoria del desarrollo de cada niño.

Otro desafío, directamente asociado al anterior, es la adecuada capacidad de respuesta del sistema para formular propuestas de ajuste o incremento de la oferta programática, facilitando la entrega oportuna de servicios.

En consecuencia, es clave considerar que la manera como el nivel central entrega recursos al nivel local puede generar incentivos perversos, al punto que el financiamiento, en vez de reforzar su trabajo, propenda a una ritualización. Esto suele producirse cuando los planes de trabajo solo tienen como aliciente la obtención de un apoyo financiero al trabajo municipal.

### *Sexto desafío: Tener siempre presentes las diferencias de contexto*

Nuestro estudio indagó también acerca de qué factores de contexto, según la percepción de los actores, limitan la colaboración intersectorial al interior de cada comuna. Se incluyeron, para ello, factores estructurales del territorio tales como magnitud de la oferta de servicios y la dispersión en la localización de los mismos; la situación económica de la comuna, así como de la municipalidad; y las características sociales y culturales específicas del territorio – la diversidad social, la cultura y organización de los beneficiarios y la cultura de las instituciones.

Podemos observar que, del conjunto de factores de contexto indagados, hay dos que son percibidos como particularmente críticos para el desarrollo de las relaciones intersectoriales. Estos factores son, en orden de importancia: a) los elementos estructurales de contexto, como la escasa oferta de servicios disponibles en las comunas para resolver el conjunto de necesidades que se observan en la población y resolver los casos, y b) la cultura de parcelación de las instituciones.

Es importante destacar que la cultura de parcelación de las instituciones se hace patente especialmente en el hecho de que en un mismo territorio suelen existir muchas redes que versan sobre la niñez y que, en el caso de las comunas pequeñas, convocan prácticamente a los mismos actores. Esta proliferación de redes, que resultan redundantes, constituye una expresión de que en cada organismo asociado al tema pueden primar más los intereses de legitimar su propia existencia que los intereses de la niñez. Así, la escasa o nula instalación de una cultura de trabajo colaborativo de parte de los diferentes organismos, aparece como uno de los desafíos más importantes a enfrentar.

En este ámbito, un desafío clave implica la necesidad de asumir que cualquier política pública que busque reforzar al nivel local para propender a una protección integral de la infancia, requiere ineludiblemente considerar la heterogeneidad de sus contextos y, por ende, asumirse como políticas diferenciales.

## Conclusiones

Los desafíos que hemos descrito como aspectos clave que la política de infancia debiese tener en consideración para efectos de cumplir cabalmente con el propósito que se ha autoimpuesto – actuar conforme un modelo de naturaleza intersectorial –, ponen de relieve la urgencia de orientar la atención de este tipo de política pública hacia una dimensión más bien de “gestión de la política”.

En el caso chileno, como se describe en la primera sección de este texto, se ha ido resolviendo gradualmente la configuración institucional desde la cual debe operar la política. La creación de institucionalidades específica en el tiempo, cuyos hitos claves son la creación del Sistema Intersectorial de Protección Social, la creación de los subsistemas operativos (siendo Chile Crece Contigo uno de ellos) y la creación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social el año 2011, son un buen testimonio de la convicción de que era necesario abordar el tema de la “autoridad social” como una condición *sine qua non* para la ejecución de políticas en este ámbito.

Sin embargo, lo anterior no parece suficiente. No parece suficiente por dos razones fundamentales. Primero, porque la existencia de una “autoridad social”, siendo ella fundamental, no necesariamente resuelve las restricciones propias de un contexto donde prima un modelo de gestión pública altamente sectorializado, donde, paradójicamente, muchos de los propios incentivos de modernización del Estado terminan reforzando la extrema especialización y sectorialización de éste.

Tampoco resulta suficiente, puesto que, como también hemos tratado de describir en este texto, la intersectorialidad de la política – en este caso la de infancia – parece exigir una transformación intensa en aspectos relativos a la forma de cómo se gestiona dicha política. En este contexto, cobra mucha relevancia la forma en qué se relacionan los actores del Estado y los elementos que dicha relación permite incorporar hacia un ciclo efectivamente inclusivo de política.

De esta forma, al hablar de consensos ético-políticos sobre qué significa trabajar de manera intersectorial, al referirnos a la ne-

cesidad de abordar procesos de gestión desde la perspectiva de su pertinencia y de la observación inteligente de las diferencias de contexto, al consignar la importancia de abordar estratégicamente las restricciones que son propias del Estado en una lógica multinivel, al plantear la necesidad de reflexionar conjuntamente sobre nuevos e innovativos enfoques sobre las relaciones intergubernamentales y sobre dos instrumentos que le son indispensables - información y financiamiento -, lo que queremos hacer es poner el acento precisamente en la dimensión de la gestión.

Es en esta dimensión donde se requiere un nuevo impulso que vaya más allá del aspecto estrictamente institucional. Lo anterior, bajo la convicción de que este impulso es fundamental para garantizar políticas efectivamente intersectoriales con un fuerte impacto en la población que buscan atender.

## Referências

ARENAS, A. & BENAVIDES, P. (2003). *Protección Social en Chile: Financiamiento, Cobertura y Desempeño 1990-2000*. Santiago: Documentos OIT.

BOISIER, S. (1994). Regionalización, descentralización y desarrollo regional: perspectivas político-administrativas en Chile. *CEPAL, Serie Ensayos*. Documento 94/23. En: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9547/S9400077\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9547/S9400077_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia (2006). *El futuro de los niños es siempre hoy*. Santiago, junio.

CUNILL-GRAU, N. (2014 a). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico conceptual*. *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen XXIII, Número 1, México, pp. 5-46.

CUNILL-GRAU, N. (2014 b). Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales. *Revista DAPGE, Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, año 14, N° 23, jul-dic. 2014, Argentina, pp. 7-32.

CUNILL-GRAU, N., FERNÁNDEZ, M. & THEZÁ, M. (2013). La cuestión de la colaboración intersectorial y de la integralidad de las políticas sociales. Lecciones derivadas del caso del sistema de protección a la infancia en Chile. *Revista Polis* N° 36.

- HARDY, C. (1997). *La reforma social pendiente*. Ediciones de Chile 21. Santiago.
- MINISTERIO de Planificación (MIDEPLAN) (2009). *Gestión de Calidad en las Redes Locales de los Servicios: Pistas para la Construcción de un Sistema Intersectorial de Protección Social, Secretaría ejecutiva de Chile Solidario*, Red Protege, Alcalá Consultores.
- MINISTERIO de Planificación (MIDEPLAN) (2010). *Memoria Chile Crece Contigo-2006-2010. Equipo Nacional Chile Crece Contigo Sistema de Protección Integral a la Infancia*. Santiago.
- MINISTERIO de Salud (MINSAL) (2010). *Guía para la promoción del desarrollo infantil en la gestión local. Niños y niñas al centro de su comunidad. Orientaciones Técnicas. Secretaría Ejecutiva Chile Crece Contigo. Departamento de Promoción de la Salud y Participación Ciudadana. Ministerio de Salud*. Santiago.
- MOLINA, S. (2003). *Autoridad social en Chile. Un aporte al debate*. Santiago: Serie Políticas sociales N° 71. División de Desarrollo Social. Cepal.
- MONTECINOS, E; (2005) Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10() 443-462. Recuperado de <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29003106>>.
- NAVARRETE, B (2012) ¿Partidos regionales o partidos con inscripción regional? En libro: *Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Universidad de los Lagos. Ril Editores.
- RACZYNSKI, D. (2008). *Sistema Chile Solidario y la Política de Protección Social de Chile: lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago: Documentos CIEPLAN.
- RIVEROS, C. (2012). *Las redes de intervención local en la implementación del sistema intersectorial de protección social*. Tesis para optar al grado de Magister en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial.
- SERRANO, M. y FERNÁNDEZ, I. (2012) Un nuevo ciclo en la descentralización regional en Chile: La gestión 2006-2010. En libro: *Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Sentando más actores a la mesa*. Universidad de los Lagos. Ril Editores.
- THEZÁ, M; CUNILL-GRAU, N.; Fernández, M. (2016). *Política de Infancia en Chile: desafíos en un contexto de revalorización de lo local*, Revista dilemas contemporáneos: educación, política y valores, Año IV, Número 1, Artículo 37, México.



# Território, rede e desenvolvimento regional

## Notas para discussão<sup>1</sup>

*Rogério Leandro Lima da Silveira*

### Introdução

Vivemos um tempo de aprofundamento, ainda que de modo desigual entre os países, das relações econômicas globais e da reestruturação produtiva. Nesse contexto, os territórios, notadamente na escala regional, sejam no recorte espacial das sub-regiões nacionais, ou das sub-regiões estaduais no caso do Brasil, seja ainda nas configurações das regiões constituídas pelos acordos comerciais entre países ou pelos blocos econômicos nacionais, têm apresentado, simultaneamente, crescente integração e especialização econômica.

A geografia e a intensidade desiguais dos fluxos de capitais, de produtos, de informações e pessoas que circulam e integram os diferentes territórios e regiões através das redes, têm levado ao agravamento das disparidades territoriais, ao aumento da fragmentação territorial, mas também ao reforço das (inter)dependências entre os lugares, rurais e urbanos, das regiões, e entre as regiões, nas distintas formações socioespaciais.

Nesse contexto, as interrelações entre territórios e redes assumem distintas dimensões, características e significados, promovem diversos reflexos, influenciando, condicionando os processos de desenvolvimento regional, mas também contribuem para sua leitura, análise e compreensão.

---

<sup>1</sup> O autor agradece aos integrantes do Grupo de Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR) pelas generosas contribuições, inquietações e ricas discussões coletivas que nele realizamos sobre essa temática, e que muito inspiraram a escrita dessas notas. Por certo, os eventuais erros, imprecisões e omissões são de minha inteira responsabilidade.

O objetivo desse ensaio é o de analisar como os conceitos de território e rede e suas interrelações podem auxiliar na compreensão dos processos de desenvolvimento regional. Analisaremos numa perspectiva relacional como tais conceitos podem representar uma importante chave de leitura e compreensão da dinâmica territorial do desenvolvimento.

Defendemos aqui o argumento central de que o território e a rede não são incompatíveis ou dicotômicos quando pensamos o desenvolvimento regional, pois entendemos que ambos não somente coexistem como são interdependentes e apresentam tensões e contradições no processo de desenvolvimento regional.

O ensaio está organizado em três seções. Na primeira, abordamos sucintamente o que estamos entendendo por território, redes e desenvolvimento regional, notadamente a partir de uma perspectiva geográfica. Na segunda, discutimos a falsa dicotomia e a possível interrelação existente entre rede e território, defendendo o argumento de que devemos pensá-los relacionalmente, em sua interdependência, para melhor compreender a dinâmica dos processos de desenvolvimento regional, no contexto da globalização econômica. Na terceira e última seção, buscamos destacar a importância dessa abordagem relacional para pensar e compreender o desenvolvimento regional, notadamente desde os países e regiões periféricas.

### **Território, rede e desenvolvimento regional: do que e de que lugar estamos falando?**

Os conceitos de território, rede e desenvolvimento regional historicamente apresentam significados ou compreensões distintas tanto no âmbito da ciência em geral, quanto no campo das ciências sociais, em particular, seja em razão dos diferentes objetos de pesquisa, seja por conta dos distintos referenciais epistemológicos que orientam as diferentes áreas disciplinares.

Nesse ensaio, apresentamos nossas concepções de território, rede e desenvolvimento regional tendo por base as contribuições

produzidas no campo da Geografia, nossa área de formação disciplinar, e aquelas advindas do diálogo da ciência geográfica com a sociologia, a economia, e a ciência política, por nós experimentado em nossa prática de ensino e pesquisa no campo interdisciplinar do desenvolvimento regional.

Inicialmente cabe registrar que etimologicamente a palavra **território** designa originalmente, segundo Haesbaert (2004), dois sentidos: um primeiro, de uso mais frequente, que se refere à um dado pedaço, porção de terra, em sua dimensão material, que era apropriado, de acordo com sistema jurídico romano; e um segundo, de uso menos frequente, que se relaciona aos sentimentos que ele, território, suscita, provoca, ou seja, “(...) medo para quem dele é excluído, de satisfação para aqueles que dele usufruem ou com o qual se identificam” (Haesbaert, 2004, p. 44).

No âmbito das ciências sociais, pode-se identificar diferentes concepções ou perspectivas, nas quais a noção de território é referida. Em uma dimensão jurídica-política, o sentido de território está relacionado às relações de poder que ocorrem num dado espaço, delimitado e controlado, e através do qual se exerce um dado poder, e que na maior parte das vezes está relacionado ao poder estatal. Já numa perspectiva cultural, tem-se a valorização da dimensão simbólica e subjetiva do espaço vivido, apropriado e valorizado por um dado grupo social. Em uma perspectiva econômica, o território é pensado em seu conteúdo locacional, como fonte de recursos, e a espacialidade das relações econômicas que nele ocorrem (Haesbaert, 2004).

Para pensarmos o território, em uma perspectiva geográfica, é preciso considerar de antemão, como bem lembra Raffestin (1993), que o espaço geográfico antecede o território.

Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator “territorializa” o espaço. [Henri] Lefévre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do espaço ao território: “A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas

redes, circuitos e fluxos que aí se instalam”. (...) O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. (Raffestin,1993, pp. 143-144)

Tal entendimento é complementado com a proposição de Souza (1995, pp. 78-79) de que o território deve ser apreendido como “um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Ou seja, ele é “essencialmente um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como?”

Essa concepção de território, embora comumente esteja mais vinculada à sua dimensão política, ligada à instituição e consolidação histórica do Estado-Nação (Elden, 2013), não se restringe apenas aquela da escala nacional, associada com o Estado enquanto instância política de controle, regulação e gestão. Territórios existem e podem ser demarcados, delimitados, apropriados, constituídos e reconstituídos nas mais diversas escalas, tanto espaciais como temporais. Assim, podemos identificá-lo desde uma dada quadra ou rua a uma dada configuração municipal ou regional, ou ainda a partir de um dado recorte temporal, seja de dias ou de séculos (Souza, 1995).

Além disso, na medida em que as noções de controle, de ordenamento e de gestão espacial, fundamentais no debate sobre o território, não se restringem apenas ao Estado, mas igualmente se vinculam às estratégias de distintos grupos sociais e das grandes corporações econômicas e financeiras, o território deve ser apreendido como resultado da interação entre múltiplas dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais (Haesbaert, 2002).

Nesse sentido concordamos com Milton Santos (2002, p. 10) de que:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.

A importância dessa dimensão relacional na análise e compreensão do território é também assinalada por Reis (2005, p. 53) ao destacar que para se interpretar o território é preciso considerar em sua leitura

a natureza das estruturas e das dinâmicas da sociedade e da economia, um entendimento sobre o modo como se alcança a coordenação dos processos coletivos, sobre o papel desempenhado pelos atores neles intervenientes, e sobre as relações (hierárquicas ou não) entre atores e processos de diferentes escalas espaciais.

Helden (2013, p. 17) também assinala que “*territory is not simply an object: the outcome of actions conducted toward it or some pre-visously supposedly neutral area. Territory is itself a process, made and remade, shaped and shaping, active and reactive*”.

Assim, esse sentido relacional presente na definição do território traduz a incorporação, simultânea, do conjunto das relações sociais e de poder, e da relação complexa entre processos sociais e espaço geográfico, este entendido como ambiente natural e ambiente socialmente produzido. Além disso, esse sentido relacional implica que consideremos que o significado do território não apenas se vincula às ideias de enraizamento, estabilidade, limite, fronteira, fixidez, mas também às ideias de movimento, de fluidez, de conexão (Haesbaert, 2002).

Isso nos leva ao conceito de **rede**.

Nesse contexto de afirmação dos fluxos e de conseqüente demanda de maior fluidez e funcionalidade técnica aos territórios, pensar a noção de rede implica que consideremos seu caráter instável pela dinamicidade de sua constituição e funcionamento. De acordo com Lucien Sfez, “A rede é uma estrutura de interconexão instável e sua estrutura reticular é composta de elementos em interação, cuja variabilidade segue algumas regras de funcionamento”. Para ele, essa instabilidade ocorre “porque as variações do fluxo induzem conexões novas a cada etapa – extensão, redução ou novo tecer da rede – mas também adaptação do organismo às novas condições do ambiente” (Sfez, 2001, p. 97).

Podemos, de acordo com Santos (1996), definir a rede a partir de duas dimensões complementares. Uma primeira, se refere a sua forma, a sua materialidade. Nesse aspecto, Curien e Gensollen (1985) assinalam que a rede é toda infraestrutura, que permitindo o transporte de matéria, de energia ou de informação, se inscreve sobre um território onde se caracteriza pela topologia dos seus pontos de acesso ou pontos terminais, seus arcos de transmissão, seus nós de bifurcação ou de comunicação. Em uma segunda dimensão, aquela do seu conteúdo, de sua essência, entende-se que a rede “é também social e política, pelas pessoas, mensagens, valores que a frequentam. Sem isso, e a despeito da materialidade com que se impõe aos nossos sentidos, a rede é, na verdade, uma mera abstração” (Santos, 1996, p. 209).

Nessa perspectiva, Dias (1995, p. 147) complementa que a rede apresenta a propriedade de conexidade, isto é, através da conexão de seus nós ela, simultaneamente, tem a potencialidade de solidarizar ou de excluir, de promover a ordem e a desordem. Além disso, ela destaca que a rede é uma forma particular de organização, e no âmbito dos processos de integração, de desintegração e de exclusão espacial ela “aparece como instrumento que viabiliza (...) duas estratégias: circular e comunicar”.

Musso assinala também que a substância, a razão de ser mesmo da rede é a mediação ou sua capacidade de intermediar, em que o inter também se apresenta como intersecção (de linhas), como interação (física ou mecânica), como interrelação (social), como intermediação (econômica), ou como interconexão (comunicação). O “inter” designa a relação de troca e a função de passagem “entre dois”, atores ou lugares interligados e presentes na dinâmica de funcionamento da rede (Musso, 2003).

As redes são animadas por fluxos. São dinâmicas e ativas, mas não trazem em si mesmas seu princípio dinâmico, que é o movimento social. Este, é animado tanto por dinâmicas locais quanto globais, notadamente demandadas pelas grandes organizações (Santos, 1996).

Para Tinland (2001, p. 263), as redes estruturam à sua maneira, o campo de forças das relações de cooperação e de antagonismo que estão presentes na sociedade humana. As redes “são, de fato, instrumentos de poder e de rivalidades para seu controle. Elas são suscetíveis (...) de funcionar como instrumentos de integração e de exclusão, na linha direta dos processos de diferenciação”.

Pensamos que a rede não pode ser pensada enquanto protagonista que diretamente determina economias e influenciam sociedades, ou mesmo que promove uma inexorável desterritorialização. A rede deve ser entendida como produto da sociedade em determinado momento histórico, e acima de tudo como suporte de ações.

Nessa perspectiva, Dias (2007, p. 23), assinala

a rede não constitui o sujeito da ação, mas expressa a escala das ações sociais. As escalas não são dadas a *priori*, porque são construídas nos processos. (...) Nem local, nem global, a rede conecta diferentes pontos ou lugares mais ou menos distantes e permite hoje a ampliação da escala da ação humana até a dimensão global.

Entendemos que a realidade da interação entre rede e território tem negado os mitos da desterritorialização e de um espaço dual, bem como aqueles dos possíveis efeitos estruturantes que a rede tem sobre o território (Offner, 2001).

Todavia, a rede não é neutra quanto à dinâmica territorial, ela torna possível a criação ou o reforço da interdependência entre os lugares, formando um sistema. De acordo com Offner e Pumain (1996), a rede também não cria um espaço dual, mas pode contribuir para a produção de desigualdades territoriais. Para eles, devemos ter presente, que a rede ao ligar pontos e lugares, ela tanto é um fator de coesão, de solidariedade, de integração territorial, como de transgressão, de desordem e de exclusão de territórios, quando opõem sua lógica funcional às malhas institucionais.

Esses aspectos relativos ao conteúdo epistêmico da rede e em sua relação com o território nos levam a pensar em sua importância para a compreensão, mas também para a promoção, dos processos de desenvolvimento regional.

O conceito de **desenvolvimento regional** está em construção, na medida em que apresenta distintas e muitas acepções e sentidos. Dentre elas, podemos destacar duas. O desenvolvimento regional ora está relacionado com a superação da desigualdade territorial, inter-regional, através de políticas públicas de orientação neoclássicas e de natureza “*top down*” que objetivam basicamente o crescimento econômico, como proposto nas contribuições de Armstrong e Taylor (2000) e de Stern (2001), ora está vinculado com a ideia de desenvolvimento endógeno, valorizando o capital social e iniciativas *bottom up*, desde o território e a comunidade regional, como abordado por Becker (2000) e Vásquez Barquero (2001).

Esse caráter não consolidado do conceito também se deve aos distintos e diferentes significados atribuídos aos termos que lhe dão sustentação, como é o caso, tanto da noção de desenvolvimento (Theis, 2008), quanto à de região (Gomes, 1995).

Tendo isso presente, apresentamos aqui algumas considerações com o sentido de demarcar a abordagem e o sentido que pensamos mais adequado para a compreensão da noção de desenvolvimento regional.

Inicialmente, cabe destacar que para Siedenberg (2006, pp. 71-72) o uso da expressão desenvolvimento regional costuma estar associada às mudanças sociais e econômicas que ocorrem num determinado espaço regional. Porém, o autor chama atenção de que “é necessário considerar que a abrangência dessas mudanças vai além desses aspectos, estabelecendo uma série de interrelações com outros elementos e estruturas presentes na região considerada, configurando um complexo sistema de interações e abordagens”.

Além disso, e de modo também corrente, o desenvolvimento regional também é associado a um dado estágio ou momento social e econômico em que uma dada região se encontra, relacionando a posição relativa dessa região, cuja medida e quantificação é realizada através de distintos indicadores socioeconômicos, numa perspectiva comparativa com outras regiões (Siedenberg, 2006).

Para Boisier (2000, p.160) o desenvolvimento regional é um processo de mudança estrutural localizado num dado território (na

escala regional) que necessariamente deve combinar três dimensões de mudança: a espacial, a social e a individual. Tal processo de mudança “se associa a um permanente processo de progresso da própria região, da comunidade ou sociedade que nela habita e de cada indivíduo membro de tal comunidade e habitante de tal território”. Para o autor:

O “progresso” da região deve se entender como a transformação sistemática do território regional em um sujeito coletivo; o fortalecimento da sociedade civil e a obtenção de uma percepção de pertença regional e o “progresso” de cada indivíduo deve interpretar-se como a remoção de toda a classe de barreiras que impedem a uma pessoa determinada, membro da comunidade em questão e habitante da região, alcançar sua plena realização como pessoa humana (Boissier, 2000, p. 160)

O desenvolvimento regional é igualmente visto como um processo que precisa estar assentado na cultura, na natureza e nos valores ético-ideológicos do território regional. Assim, as particularidades e especificidades regionais (culturais, naturais, ético-ideológicos) tornam-se atributos territoriais próprios a cada região que precisam ser valorizados enquanto diferenciais e especificidades que darão sustentação a dinâmicas de desenvolvimento próprias e específicas a cada região.

Nesse sentido, concordamos com Becker (2000, p. 140) de que não há como pensar o desenvolvimento regional “sem se considerar as condições sociais, políticas, econômicas, de estruturação e organização das comunidades locais”. O que “só poderá ser alcançado pela participação social no processo de decisão e construção regional, garantindo a adaptação rápida às constantes mudanças provenientes do dinamismo global”.

A dimensão política do desenvolvimento regional é fundamental, na medida em que são as instituições públicas os atores fundamentais desse processo na medida em que são os principais atores no momento da formulação e da execução das políticas de desenvolvimento regional. Além disso, essa dimensão política tem sido reforça-

da com a necessária participação dos atores econômicos e sociais do território em questão, e seu crescente protagonismo, no processo de legitimação das políticas de desenvolvimento regional (Miguel *et al.*, 2013 e Perez, 2015).

Tendo isso presente, concordamos com Perez (2015, p. 168) de que o desenvolvimento regional não pode ser mais concebido através de uma visão centralizadora e vertical de tipo *top-down*, baseada em subsídios fiscais e investimentos em infraestruturas.

El objetivo central pasa a ser ahora la mejora de la competitividad regional y para ello se diseña un marco de intervención parcialmente diferente, en el que se combinan al menos cinco nuevos elementos clave: En primer lugar, la descentralización en la gestión y toma de decisiones desde los gobiernos centrales a las autoridades regionales (que permite mayor capacidad de adaptación a particularidades regionales); en segundo lugar, la programación, basada en programas estratégicos regionales o programas de desarrollo regional; en tercer lugar, la mayor atención a los factores y recursos locales (desarrollo endógeno) y, entre ellos, los entornos empresariales locales, tratando de estimular especialmente la introducción, adaptación y/o desarrollo de innovaciones productivas; en cuarto lugar, desde el tradicional predominio de los gobiernos nacionales se avanza hacia el desarrollo de fórmulas de gobernanza multinivel (basadas en la participación y cooperación de autoridades nacionales, regionales y locales, así como actores económicos y sociales). Por último, la aproximación al desarrollo regional tiende a ser cada vez más territorial, más intersectorial e integrada y más próxima a las particularidades y los recursos locales.

Nesse sentido, estamos assistindo uma redefinição do tradicional modelo de desenvolvimento regional dada a criação de novos objetivos (econômicos, sociais, culturais e ambientais, de valorização das diferenças regionais e não apenas de combate às desigualdades inter-regionais), de novas escalas espaciais (blocos econômicos, áreas intra-regionais, áreas metropolitanas, aglomerações urbanas, espaços de baixa densidade), novos instrumentos políticos de plane-

jamento e de gestão, e uma nova governança multinível (consórcios, arranjos regionais, redes de cidades etc.).

A crise econômica iniciada em 2008 tem renovado o debate sobre a natureza e as estratégias do desenvolvimento regional. A crença, sustentada na Nova geografia Econômica e no Novo Regionalismo, teorias vinculadas ao discurso econômico neoliberal, que propõe entre outras coisas, o estímulo à promoção do empreendedorismo, o aprofundamento da competitividade e a flexibilidade da legislação trabalhista como estratégia de desenvolvimento regional, não tem obtido êxito na superação da crise, no tratamento das desigualdades regionais, ampliando inclusive o *gap* entre as regiões ganhadoras e as regiões perdedoras, seja na escala dos países, seja na escala global.

Nesse contexto de crescente interdependência e de desigual interação de diferentes aspectos e níveis de relação entre os atores sociais e econômicos e entre eles e as instituições públicas e estatais, em diferentes territórios, soa importante valorizar na análise dos processos de desenvolvimento regional e da formulação e implementação das políticas de desenvolvimento regional a dimensão relacional e interdependente entre o território e a rede, ao invés de pensar esses conceitos e sua relação através da premissa de que ambos são opostos, separados, e se negam.

## **Território e rede: uma falsa dicotomia ou possível interrelação**

A relação e oposição entre os conceitos de rede e de território têm sido objeto de reflexão e pesquisa em diferentes áreas do conhecimento, em distintas perspectivas.

Certamente, a raiz de uma aparente oposição está nos sentidos tradicionalmente construídos e largamente utilizados e difundidos para cada termo. A noção de território concebida como uma superfície/área com limites bem demarcados que configuram uma contiguidade espacial. E a noção de rede, fundamentalmente apoiada numa racionalidade reticular, caracterizada pela linearidade e pela mobilidade/circulação.

Os conceitos de território e rede parecem estar vinculados a diferentes e antagônicos discursos ou narrativas espaciais. O território lembra as fronteiras e limites que dividem o espaço em um mosaico de formas espaciais bidimensionais em que cada uma delas apresenta uma integridade interna e distintas identidades territoriais. Já a rede, ao envolver conexões, fluxos e mobilidade, ao contrário se estende sobre o espaço, cobrindo-o e aproximando e conectando diferentes agentes sociais e lugares, regiões e países distantes. Ao mesmo tempo em que as redes parecem dinâmicas, os territórios parecem estáticos e resistentes à mudança (Painter, 2009).

Como indaga Painter (2009), como então nós podemos reconciliar essas perspectivas aparentemente concorrentes ou dicotômicas?

Optamos em responder essa questão desde o campo da Geografia, identificando em linhas gerais e de modo sucinto, algumas das principais perspectivas de abordagem sobre a relação entre rede e território. Essa sendo pensada, predominantemente, em termos de dissensão e dissonâncias, mas, também, através de reciprocidades e implicações, que produzem leituras dicotômicas, por um lado, ou promovem, a partir das interseções, diálogos e complementaridades.

Haesbaert (2002, p. 57) identificou e elencou três grandes perspectivas de interpretação desta relação:

I - Um enfoque mais radical, centrado na oposição entre território e rede, considerando-os como formas espaciais diferentes e “[...] pregando a hegemonia crescente das redes” em detrimento dos territórios;

II - Outro em que a rede assume uma posição subordinada ao território, “[...] participando apenas de processos territorializadores, na medida em que ajuda a integrar o território, este visto sempre como sendo mais estável e enraizador”;

III - Uma terceira forma de apreensão, opera com as ideias de rede e território como binômio, pois, a(as) rede(s) enquanto componente(s) do território(s) produziria efeitos, seja de territorialização quanto de desterritorialização.

Outra narrativa corrente é a que associa o processo de desterritorialização e rede. A organização e a estruturação de uma sociedade

em rede não é, obrigatoriamente, sinônimo de desterritorialização, pois em geral significa novas territorializações, cujo o elemento fundamental na formação dos territórios é a rede (Haesbaert, 2004).

Vivemos em um tempo atual de intensa complexidade, mobilidade e fluidez, onde o ato de controlar o espaço necessário e vital para a nossa reprodução social não implica apenas em se apropriar e controlar áreas e estabelecer “fronteiras”, mas, requer, sobretudo, que vivamos em redes, onde nossas próprias relações, identificações e referências espaço-simbólicas são feitas não apenas através do enraizamento e na (sempre relativa) estabilidade, mas da própria mobilidade.

Assim, como lembra Haesbaert (2004), estabelecer territórios ou territorializar-se, atualmente, no espaço geográfico, significa também tecer, construir e/ou controlar fluxos e redes, de diferentes conteúdos e formas, e criar referenciais simbólicos afirmar uma dada identidade territorial, num espaço em movimento, no e pelo movimento.

Painter (2009) também analisa essa relação entre território e rede e pensa que ela pode ser compreendida de quatro modos distintos:

- a) A primeira perspectiva trabalha com o entendimento de que as redes têm substituído os territórios, constituindo-se num novo dogma, sustentado em duas hipóteses: (a) na existência de mudanças no plano da realidade, repercutindo na organização espacial do mundo que teria passando de uma forma em territórios para uma forma em redes; (b) admitindo mudanças também no plano epistemológico, passando “[...] de uma concepção territorial de espaço a uma concepção em rede” (Painter, 2009, p. 58)
- b) O segundo modo de compreensão se constitui numa resposta à primeira, decretando que “*territory still matters!*” e defendendo sua pertinência para compreensão das políticas econômicas do capitalismo contemporâneo. Mesmo aceitando como distintas, a natureza da rede e do território, concebe-os numa relação de coexistência, interação, interdependência e como mutuamente constitutivas;

- c) A terceira perspectiva sustenta sua distinção, de corte dicotômico, em dois sistemas binários em correlação, opondo a economia à política, e a rede ao território, uma vez que eles “[...] constituem maneiras fundamentalmente diferentes de organizar as relações sociais e materiais através do espaço” (Painter, 2009, p. 61) , pois, considera que as atividades econômicas funcionam em redes enquanto os Estados são territoriais;
- d) O último entendimento identificado pelo autor considera o território como um tipo particular de rede. Neste prisma, território e rede não são tomados como modelos rivais, como elementos contraditórios de uma relação dialética, pois, “as configurações de práticas e de objetos, de energia e de matéria, que respondem pelo nome de ‘territórios’, não são nem mais nem menos que um outro conjunto de redes” (Painter, 2009, p. 66).

Para Painter (2009, p. 73) “o território “como tal” não tem existência real. Além disso, não deve ser visto como o produto das relações em rede, uma vez que isso iria recolocar a ideia de território e rede como separadas. O território é, antes, um efeito das redes”. Como consequência, os espaços que chamamos territórios são necessariamente porosos, incompletos e instáveis. Eles são constantemente produzidos e realizados por inúmeros atores humanos e não humanos.

Nessa perspectiva, “território” e “rede” não são modelos rivais, visões de mundo incomensuráveis ou até mesmo os elementos contraditórios de uma relação dialética. Em vez disso, as configurações de práticas e objetos, energia e matéria que passam pelo nome ‘território’ não são mais nem menos do que outro conjunto de redes.

As configurações oscilam e se estabelecem por um tempo e dão a impressão de território. “Mas o território não é uma espécie de variável independente na vida social e política. Em vez disso, é ela própria dependente das conexões rizomáticas que constituem todas as organizações, instituições e atores supostamente territoriais” (Painter, 2009, p. 73).

Por outro lado, enquanto componentes dos territórios, as redes podem estar a serviço tanto de processos sociais que estruturam, quanto de processos que desestruturam territórios (Haesbaert, 2004).

Tais elementos e perspectivas nos mostram quão complexa é a relação entre territórios e redes, e a importância de se buscar uma abordagem interrelacional, no sentido de procurar identificar as relações e interdependências entre eles, de modo a melhor compreender os processos e planejar políticas de desenvolvimento regional.

### **Pensando as interrelações e interdependências entre as redes e o território para melhor compreender o desenvolvimento regional**

O processo de desenvolvimento regional envolve a promoção de um conjunto de ações e políticas públicas que visem a mudança estrutural, a melhoria das condições socioeconômicas da população e a ampliação dos níveis de qualidade de vida, e de atingimento da sustentabilidade econômica, social e ambiental no território regional, através de um sistema de planejamento e de governança que valorize a participação social e a descentralização da decisão política, e que esteja articulado com os demais níveis de governo, tanto na escala municipal quanto nacional.

A promoção do processo de desenvolvimento regional, bem como a sua análise e compreensão, requer que se considere as interrelações e interdependências existentes entre o território e as redes, que se expressam, em nosso entender, em algumas dimensões.

Uma primeira dimensão se refere ao contexto de globalização e de integração econômica que tem condicionado e subordinado o processo de desenvolvimento das regiões, especialmente no atual momento de retomada do neoliberalismo e de redução da regulação estatal, através da ação hegemônica dos grandes grupos transnacionais que igualmente atuam em rede. Nessa dimensão as redes dos capitais transnacionais alcançam as regiões, conectam e integram

seletiva e desigualmente os lugares e os atores sociais, engendrando um processo desigual de desenvolvimento no qual a lógica reticular, comandada externamente, prevalece condicionando e subordinando os usos do território na/da região.

Uma segunda dimensão se refere à presença no território de distintas redes técnicas com conteúdo e natureza diferentes, e com configurações espaciais e amplitude territorial, desiguais, mas que são de fundamental importância para possibilitar os processos de integração e coesão territorial, através da circulação dos diferentes fluxos: pessoas, mercadorias, produtos, capitais e informações. Assim, temos redes técnicas de suporte ou infraestrutura que são instaladas para possibilitar o desenvolvimento de inúmeras redes de serviços ligadas ao fornecimento de energia, comunicação, saneamento, combustíveis, transportes etc. Tais redes técnicas, via de regra, implantadas diretamente pelo poder público, ou através de concessões e de parcerias público-privadas instalam-se e cobrem desigualmente o território, ora priorizando os locais de maior concentração de população, de maior poder econômico e/ou político, condicionando a dinâmica de desenvolvimento regional.

Offner e Pumain (1996, p. 15), ao analisarem as redes técnicas em sua relação com o território, evidenciam que essa relação é ambígua: “ora a rede é fator de coesão, ela solidariza, ela homogeneiza”, ora ela transgride os territórios, “opondo às malhas institucionais suas lógicas funcionais”. Nesse aspecto, a análise da evolução das redes, distinguindo sua infraestrutura, seus serviços e seu comando, permite-nos superar esta contradição evidenciando que sua participação é essencial para a construção de novas escalas territoriais, ainda que seu papel não seja determinante, mas de acompanhamento, na estruturação dos territórios.

Uma terceira dimensão se refere à organização espacial do Estado no território através da instalação seletiva de representações e divisões de órgãos públicos federais e estaduais no espaço regional, e da constituição de redes de prestação de serviços públicos relacionados à educação, à saúde, à assistência social e ao recolhimento de tributos.

Uma quarta dimensão se refere à organização territorial e à dinâmica de funcionamento do setor empresarial no território regional, que influenciadas pela configuração espacial das redes técnicas de suporte e de serviços e guiadas sobretudo pela lógica e estrutura do mercado, promovem a seletividade espacial dos investimentos privados e condicionam a logística de suas estruturas de produção, comercialização e gestão. O que por sua vez influenciará na localização das unidades de produção, de comercialização e prestação de serviços, bem como a configuração e dinâmica de funcionamento das redes de comercialização da produção agrícola e industrial, e das redes de serviços privados que estão presentes no território, ou que poderiam vir se instalar na região.

Além disso, os fluxos de gestão empresarial, advindos da dinâmica de organização e funcionamento do mercado, através das relações entre empresas produtoras, fornecedores, instituições financeiras, seguradoras e empresas de logística, bem como através das relações entre as sedes das empresas e as suas filiais, no espaço, são também fonte de geração de centralidade urbana, dado que sua localização é seletiva e desigual no espaço, bem como são desiguais os fluxos que articulam esses diferentes agentes privados econômicos no processo de desenvolvimento.

Esses processos têm implicações decisivas na economia e no desenvolvimento regional ao influenciar a distribuição do emprego, da renda e do consumo no território regional, contribuindo para maiores ou menores graus de desigualdade intrarregional e inter-regional.

Uma quinta dimensão diz respeito à rede urbana regional. Condição e produto da divisão territorial do trabalho existente na região, a rede urbana enquanto conjunto articulado de cidades de diferentes portes e funções através de fluxos de diversos tipos, materiais e imateriais, estrutura e organiza o território da região. A dinâmica de funcionamento da rede urbana promove a interação espacial e possibilita a integração econômica entre campo e cidade, e entre as cidades, notadamente entre cidades médias e metrópoles, com suas regiões

de influência. Regiões essas, definidas pela amplitude e complexidade dos fluxos que tais cidades atraem e comandam no território.

Podemos igualmente pensar na rede urbana como possibilidade de se criar e desenvolver políticas de integração e complementariedade funcional e de promover projetos de cooperação entre as cidades. Tais políticas e projetos ao valorizarem as particularidades territoriais e efetivarem as potencialidades locais e regionais, bem como a competitividade e a inovação, poderão contribuir para promover a coesão territorial e o desenvolvimento regional na escala regional.

Uma sexta dimensão tem a ver com o conteúdo normativo do território. Como nos lembra Milton Santos (1996), o espaço geográfico é constituído por um conjunto indissociável e contraditório de um sistema de ações e de um sistema de objetos, em que este, condiciona aquele, mas também onde este é produto histórico daquele. Ele também nos mostra que são justamente as normas que constituem a mediação entre esses dois sistemas. Tal como as ações, as normas também podem ser classificadas em função da escala de sua atuação e pertinência – local, regional, nacional e global. Muitas e diversas são as normas – morais, jurídicas, técnicas, organizacionais, econômicas e políticas – que mediam a produção, a organização e a reprodução do espaço geográfico.

As normas internas a cada território, mas também as normas externas que incidem desde o exterior em cada território, mediam, influenciam na constituição, nos usos e na transformação dos territórios, bem como na organização e dinamismo das diversas redes que deles fazem parte e que neles se organizam e se desenvolvem (Silveira e Souza, 2017).

Por fim, uma sétima e última dimensão da relação entre território e rede, diz respeito à constituição, organização e desenvolvimento, desde e na região, de redes sociais, redes de organizações e instituições sociais, econômicas e políticas, e redes de cooperação no âmbito da sociedade civil e do mercado. Redes essas, que não sem conflitos e através de relações de poder, buscam implementar proje-

tos e políticas de desenvolvimento endógenos, menos assimétricos e mais autônomos, valorizando as particularidades, a identidade, os atributos, as contingências, e as oportunidades existentes no território regional. A existência e funcionamento dessas distintas organizações sociais, econômicas e políticas em rede, ao mesmo tempo que evidenciam graus diferenciados de capital social nas regiões, possibilitam também as condições para se construir espaços de participação e de governança regional.

## **Para não concluir**

A crescente complexidade e instabilidade desse contexto impõe a necessidade de se avançar a reflexão e o debate teórico e metodológico sobre essa temática, para melhor compreender e explicar a relação entre territórios, redes e desenvolvimento regional.

Nesse sentido, apresentamos algumas questões para novas investigações científicas sobre esse tema e cuja busca de respostas podem contribuir para avançar a análise e a produção do conhecimento sobre as interrelações entre território, rede e desenvolvimento regional.

Como essa relação, e os processos que ela oportuniza, e as políticas que ela engendra, se manifestam nas regiões e se concretizam em seus territórios, nas distintas formações socioespaciais?

Quais são os atores, as ações e estratégias que estão presentes na constituição e desenvolvimento das redes no território?

Quais são as particularidades, contingências e características dos territórios regionais que influenciam, condicionam a construção e funcionamento das diferentes redes existentes nos processos de desenvolvimento regional?

Quais são as perspectivas e os desafios para avançarmos a pesquisa e a produção do conhecimento sobre essa temática no campo dos estudos sobre o desenvolvimento regional?

Quais são as contribuições dos pesquisadores, grupos de pesquisa e programas de pós-graduação da área de desenvolvimento regional e áreas afins para o debate e análise sobre a dinâmica

relacional existente entre os territórios e as redes nos processos de desenvolvimento regional, bem como para melhor fundamentação e operacionalização das políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional?

## Referências

- ARMSTRONG, H. e TAYLOR, J. *Regional Economics and Policy*. Oxford: Blackwell, 2000.
- BECKER, Dinizar F. Necessidades e Finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. pp. 129-150.
- BOISIER, Sérgio. Desarrollo (Local): De qué estamos hablando? In: BECKER, D. F. e BANDEIRA, P. S. (Org.). *Desenvolvimento Local-Regional: determinantes e desafios contemporâneos*. V. 01. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. pp. 151-185.
- CURRIEN, Nicolas e GENSOLLEN, M. Réseaux de télécommunications et aménagement de l'espace. *Revue Géographique de L'est*, 1985. n. 1, pp. 47-56.
- DIAS, Leila C. Os sentidos da rede. In.: DIAS, L. C. e SILVEIRA, R. L. L (Org.). *Redes, sociedades e territórios*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC. 2. ed. 2007. pp.11-28.
- \_\_\_\_\_. Redes: Emergência e Organização. In: CORREIA, R. L. ; CASTRO, I. E. e GOMES, P. C. C. (Org.). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 1995. pp. 141-162.
- ELDEN, Stuart. *The birth of territory*. Chicago: The University of Chicago Press. 2013.
- GOMES, Paulo Cesar C. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I. E. et al. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. pp. 49-76.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- \_\_\_\_\_. Concepções de território para entender a desterritorialização. In: *Território, territórios*. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Niterói: UFF/AGB, 2002. pp. 17-38.
- OFFNER, Jean Marc, e PUMAIN, Denise. *Penser les reseaux*. Paris: Ed. Aube.1996.

OFFNER, Jean-Marc. “Territorial deregulation”: Local authorities at risk from technical networks. *International Journal of Urban and Regional Research*, march, 2000. V. 24, n. 1, pp. 165-182.

MIGUEL, Andrés E.; TORRES, Julio C.; CRUZ, Pedro Maldonado; e JIMÉNEZ, Néstor Solís. *Un maravilloso recorrido con la ciencia regional*. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México. EUMED-NET. 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/libros-gratis/2013/1285/1285.pdf>>.

MUSSO, Pierre. *Crítique des réseaux*. Paris: PUF, 2003.

PAINTER, Joe. Territory and network: a false dichotomy? In: *Territories, territoriality, territorilisation: Controversies and perspectives*. Rennes: Press Universitaires de Rennes. 2009. pp. 57-66.

PÉREZ, Javier Esparcia. Desarrollo Regional. In: LÓPEZ TRIGAL, (Diretor). *Diccionario de geografía aplicada y profesional: terminología de análisis, planificación y gestión del território*. León: Universidad de León, 2015, pp.168-170.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geopolítica do poder*. São Paulo: Ed. Ática, SP. 1993.

REIS, José. *Uma epistemologia do Território*. In: *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, 2005, pp. 51-74.

SANTOS, Milton. Território e Dinheiro. In: Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFF. *Território, Territórios*. Niterói: PP GEO-UFF/AGB-Niterói, RJ. 2002. pp. 09-15.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

SFEZ, Lucian. Le réseaux: Du concept initial aux technologies de l'esprit contemporaines. In: PARROCHIA, D. (Org.). *Penser les réseaux*. Seyssel: Éditions Champ Vallon, 2001. pp. 93-113

SIEDENBERG, Dieter R. Desenvolvimento Regional. In: Siedenberg, D. (Org.) *Dicionário de Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. pp. 71-72.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da, e SOUZA, Mariana Barbosa de. *Norma e Território: Contribuições Multidisciplinares*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017.

SOUZA, Marcelo Lopes. O conceito de território. In: CORREA, Roberto L.; CASTRO, Iná E. e GOMES, Paulo Cesar da Costa. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

STERN, Nicolas. A strategy for development. In: PLESKOVIC, B. e STERN, N. (org.) *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 2001.

THEIS, Ivo. M. Será possível continuar falando em “desenvolvimento” no século XXI? In: THEIS, I. (Org.) *Desenvolvimento e Território: questões teóricas, evidências empíricas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, pp. 252-275.

TINLAND, Françoise. Interactions, réseaux, différenciation. In: PARROCHIA, D. (Org.). *Penser les réseaux*. Seyssel: Éditions Champ Vallon, 2001, pp. 245-265.

VÁSQUEZ BARQUERO, Antônio. *Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS/FEE-RS, 2001.

## Sobre os autores e organizadores

**AGOSTINA COSTANTINO** – Investigadora de CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Economista, máster en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política. Forma parte de la Sociedad de Economía Crítica. Trabaja en tópicos relacionados con recursos naturales y desarrollo y economía política latinoamericana. Ha publicado en diversas revistas tanto de América Latina como de otras latitudes (como Estados Unidos, India y China), ha participado como autora de capítulos de libros tanto en Argentina como en México. E-mail: agoscostantino@gmail.com

**ÂNGELA CRISTINA TREVISAN FELIPPI** – Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e do Departamento de Comunicação Social da Universidade de Santa Cruz do Sul. Doutora em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS, 2006) e mestre em Comunicação e Informação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, 2000). Jornalista com experiência em jornal impresso e assessoria de comunicação. Líder do grupo de pesquisa (CNPq) Desenvolvimento Regional e Processos Socioculturais, pesquisa os temas comunicação e desenvolvimento, cultura e desenvolvimento, identidade territorial, discursos da mídia. Pesquisadora do Observatório do Desenvolvimento Regional (ObservaDR). E-mail: angelafe@unisc.br

**CAMIL GIRARD** – Doutor em História pela Universidade de Sorbonne e professor associado a Université du Québec à Chicoutimi – UQAC, onde coordena o grupo de pesquisa sobre História (GRU-UQAC). É Professor associado ao Instituto Nacional de Pesquisa Científica do Canadá (INRS- Cultura e Sociedade) e professor regular no Centro Interuniversitário de Estudos e Pesquisas Autóctones da Universidade de Laval (CIÉRA). E-mail: girard\_uqac.ca

**DANIEL FLORES CÁCERES** – Investigador del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos. Es Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden (Holanda), Es Magíster en Ciencia Política y Antropólogo por la Universidad de Chile. E-mail: danielflorescaceres@gmail.com

**DANIELLA GAC JIMÉNEZ** – Socióloga de la Universidad de Artes y Ciencias Sociales (ARCIS), Magíster en Desarrollo Urbano de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Actualmente se desempeña como Sub Directora, investigadora y académica del Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas de la Universidad de los Lagos (CEDER – ULagos).

Sus principales áreas de investigación son la sociología agraria, las nuevas configuraciones territoriales de los espacios agrarios globalizados, transformación de la industria vitivinícola, la inclusión y exclusión social, la accesibilidad y movilidad cotidiana. Junto con lo anterior existe interés e investigaciones en descentralización y gobernanza. E-mail: daniella.gac@ulagos.cl

**DENISE ELIAS** – Geógrafa e Doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP, 1996); Pós-Doutora em Geografia pela Unesp (campus Presidente Prudente, 2007) e UFRJ/Ladys/Paris 8 (2015). Professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UECE. Líder do grupo de pesquisa (CNPq) Globalização, Agricultura e Urbanização (Globau); vice-líder da Rede de Pesquisas sobre Regiões Agrícolas (Reagri) e pesquisadora da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) e do Observatório das Metrôpoles. É Pesquisadora Produtividade do CNPq desde 2003 e representante da área de Geografia na mesma instituição, desde 2014. E-mail: deniseliasgeo@gmail.com

**ERIC SABOURIN** – Eric Sabourin, MS em sociologia pelo Collège Co-opératif (EHESS-Paris), Doutor em Etnologia e Antropologia pela Université Paris VII, Habilitado a Dirigir Pesquisas em Antropologia e Sociologia pela Université Paris1, Panthéon-Sorbonne;

Pesquisador titular do Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agronômica para o Desenvolvimento - CIRAD (França) Unidade de Pesquisa Atores, Território, Recursos no Desenvolvimento – Art-DEV; atualmente Professor Visitante na Universidade de Brasília no Centro de Desenvolvimento Sustentável e no PPG Médio Ambiente e Desenvolvimento Rural MADER; Coordenador da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina (Red PP-AL) de 2010 a 2017 (<https://www.pp-al.org/es>). E-mail: [eric.sabourin@cirad.fr](mailto:eric.sabourin@cirad.fr)

**GISLENE SANTOS** – Geógrafa. Professora adjunta do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC, 2007). Coordena o Grupo de Estudos em Espaços e População (GePoP), onde desenvolve pesquisas sobre políticas migratórias na América Latina. E-mail: [gislene.santos8@gmail.com](mailto:gislene.santos8@gmail.com)

**JORGE RENATO VERSCHOORE** – Economista, Mestre e Doutor Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Pós-Doutor pela Universidade da Califórnia em Berkeley. Professor de estratégia e novos negócios no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Professor associado ao Institut d'Administration des Entreprises da Universidade de Poitiers na França. Antes de atuar na Unisinos, criou e coordenou por oito anos o Programa Redes de Cooperação do Governo do Estado do RS, no qual auxiliou a formar mais de 200 redes entre pequenas empresas. Seus temas de pesquisa abrangem as estratégias de coopetição, as redes de cooperação e o desenvolvimento regional. E-mail: [jorgevf@unisinos.br](mailto:jorgevf@unisinos.br)

**LEILA CHRISTINA DIAS** – Professora Titular na Universidade Federal de Santa Catarina, onde atua na Linha de Pesquisa sobre Redes, Organização Territorial e Políticas Públicas, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Geografia e ao Departamento de Geociências. Bacharel, Licenciada e Mestre em Geografia (UFRJ), é

Doutora pela Universidade de Paris IV (1991) e pós-doutora na Universidade de Paris I (2000). Foi presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR) no biênio 2009-2011. Pesquisadora I do CNPq, com publicações nacionais e internacionais nas áreas de Geografia Econômica e Teoria da Geografia, tem dedicado sua atenção nos últimos anos ao estudo das mudanças na configuração de redes financeiras e microfinanceiras em suas dimensões espacial, tecnológica, normativa, política e econômica, à luz do processo mais amplo de transformação do sistema financeiro internacional. E-mail: leila@cfh.ufsc.br

**MARCEL THEZÁ MANRÍQUEZ** – Marcel André Thezá Manríquez, Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, y Magister y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica.

Actualmente se desempeña como Investigador y Académico de la Universidad de los Lagos de Chile, estando adscrito al Centro de Estudios del Desarrollo Regional y Políticas Públicas (CEDER-ULAGOS). De igual forma, desde enero del 2018, ocupa el cargo de Director de la Sede Santiago de la Universidad de los Lagos.

Sus áreas de investigación abordan temas vinculados a la teoría política y las políticas públicas; lo anterior en lo relativo a los modelos de política y las políticas públicas con perspectiva de derecho. A lo anterior se suma su interés sobre los cambios en materia de participación social y ejercicio de la ciudadanía. E-mail: marcel.theza@ulagos.cl

**MARTINA NEUBURGER** – Martina Neuburger possui graduação e doutorado em Geografia pela Universidade de Tübingen, Alemanha. Foi professora assistente no Instituto de Geografia da Universidade de Innsbruck, Áustria. Atualmente é professora de Geografia no Instituto de Geografia da Universidade de Hamburgo, Alemanha, e membro do Departamento de Geografia Integrada no mesmo instituto. Nos últimos 20 anos tem desenvolvido intensa agenda de pesquisa em áreas rurais na América Latina com foco nos estudos sobre campesinato, vulnerabilidade social assim como na aborda-

gem da ecologia política no Brasil. Mais recentemente, ela expandiu seus estudos para a Bolívia e Peru e ao avanço metodológico das abordagens da ecologia política e dos estudos pós-coloniais. E-mail: [martina.neuburger@uni-hamburg.de](mailto:martina.neuburger@uni-hamburg.de)

**MARTÍN COY** – Professor de Geografia Aplicada e Estudos da Sustentabilidade no Departamento de Geografia da Universidade de Innsbruck (Áustria). Estudou Geografia, Geologia e Economia na Universidade de Frankfurt am Main (Alemanha). Pós-graduação (Diplôme d'Études Approfondies – DEA) em Antropologia na École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), em Paris. Tem doutorado e pós-doutorado (Habilitation) em Geografia na Universidade de Tübingen (Alemanha), onde foi professor assistente. Desde 2003, é professor na Universidade de Innsbruck, onde foi Diretor da Faculdade de Geociências (2004 e 2013). Desde os anos 80, dedica-se ao estudo das regiões (Norte, Centro-Oeste, São Paulo) e temas brasileiros com enfoque em questões urbanas, conflitos socioambientais, potenciais e bloqueios do desenvolvimento sustentável. E-mail: [Martin.Coy@uibk.ac.at](mailto:Martin.Coy@uibk.ac.at)

**NILSO FRANCO** – Professor do Curso de Administração da Universidade do Estado de Mato Grosso, Campus Sinop MT. Doutorado em Administração pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS, 2017). Mestrado em Ciências Sociais (UNISINOS, 2011). Bacharel em Administração pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, 1986). Pós-Graduação em: Mercados de Commodities Agropecuárias (2000) e Didática do Ensino Superior (2004). Professor efetivo da Universidade do Estado de Mato Grosso. Chefe do Departamento do Curso de Administração Biênio 2007/2009. Tem experiência na área de Administração, atuando principalmente no seguinte tema: administração de agronegócio, desenvolvimento regional, gestão ambiental e sustentabilidade, comercio exterior e cooperativismo. Participa de projeto de pesquisa e extensão. E-mail: [francionilso43@gmail.com](mailto:francionilso43@gmail.com) e [nfrancio@unemat-net.br](mailto:nfrancio@unemat-net.br)

**ROGÉRIO LEANDRO LIMA DA SILVEIRA** – Geógrafo pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Mestre e Doutor

em Geografia Humana pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Pós-Doutorado em Geografia e Planeamento Regional pela Universidade Nova de Lisboa, com bolsa da CAPES (BEX 7352/14-0). Pesquisador do CNPq - 2 (2018-2020). Pesquisador Visitante do Centro Interdisciplinar de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa – CICS.NOVA. Professor titular e pesquisador do Departamento de História e Geografia, e pesquisador e orientador no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Líder do GEPEUR – Grupo de Pesquisa e Estudos Urbanos Regionais (CNPq). Coordenador do Observatório do Desenvolvimento Regional. Integra a Rede Iberoamericana de Estudos sobre Desenvolvimento Territorial e Governança – REDETEG. Editor da REDES – Revista sobre o Desenvolvimento Regional, do PPGDR-UNISC. Possui experiência como pesquisador nas áreas de Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Econômica, Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano e Regional atuando principalmente nos seguintes temas de pesquisa: desenvolvimento regional, planejamento territorial, desenvolvimento urbano, urbanização em cidades médias, policentrismo funcional e coesão territorial, rede urbana, redes e organização territorial. E-mail: rlls@unisc.br

**SILVIA GORENSTEIN** – Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CONICET-CEUR, ciudad de Buenos Aires). Licenciada y Magister en Economía, Especialista en Planificación Regional (ILPES-CEPAL). Profesora Titular de la cátedra de Economía Regional y Urbana, Departamento de Economía de la Universidad Nacional del Sur (UNS). Docente en cursos de posgrado en las Universidades Nacionales de Buenos Aires, Rosario, San Juan, y FLACSO. Directora de la Maestría en Desarrollo y Gestión Territorial (UNS); Miembro del comité científico de la Red Iberoamericana de Investigadores en Globalización y Territorio (RII) y del Consejo editorial de la Revista EURE. Desarrolla líneas de investigación referidas a economías urbano-regionales y sistemas productivos especializados en actividades basadas en recurso naturales. E-mail: silvia.gorenstein@gmail.com



Este livro foi impresso  
para a Editora Insular  
em junho de 2018.