

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED

CHRISTIANE MARQUES SEVERO

Capacidades Estatais e Coletivas na conservação do Sistema Socioecológico do  
Bioma Pampa

Rio de Janeiro

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS,  
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO – PPED

CHRISTIANE MARQUES SEVERO

Capacidades Estatais e Coletivas na conservação do Sistema Socioecológico do  
Bioma Pampa

Tese de Doutorado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas, Estratégias e Desenvolvimento  
do Instituto de Economia da UFRJ como  
requisito parcial para obtenção do título de  
Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Peter Herman May

Rio de Janeiro

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

S498 Severo, Christiane Marques.  
Capacidades estatais e coletivas na conservação do sistema socioecológico do bioma Pampa / Christiane Marques Severo. – 2019.  
285 f. ; 31 cm.

Orientador: Peter Herman May.

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2019.

Bibliografia: f. 263 – 278.

1. Bioma Pampa - Conservação. 2. Políticas públicas - Análise. 3. Ação coletiva. I. May, Peter Herman, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 333.72

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária: Bruna Amarante Oliveira CRB 7 – 6602  
Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

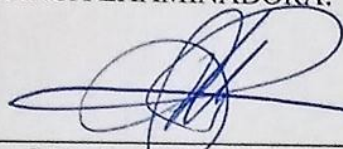
Christiane Marques Severo

CAPACIDADES ESTATAIS E COLETIVAS NA CONSERVAÇÃO DO SISTEMA  
SOCIOECOLÓGICO DO BIOMA PAMPA

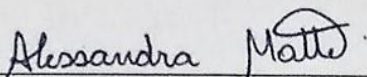
Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento (Estratégias de Desenvolvimento Sustentável), Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Públicas Estratégias e Desenvolvimento (Estratégias de Desenvolvimento Sustentável).

Aprovada em: Rio de Janeiro, 28 de Agosto de 2019.

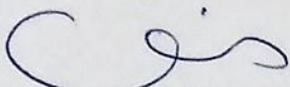
BANCA EXAMINADORA:



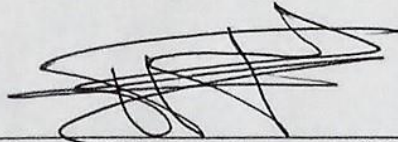
Prof. Dr. Peter Herman May, PPED/UFRJ  
(Orientador)



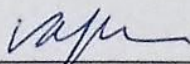
Prof. Dra. Alessandra Matte, UTFPR



Prof. Dra. Gabriela Litre, CDS/UNB



Prof. Dr. Jean François Tourrand, CIRAD



Prof. Dra. Valéria Gonçalves da Vinha, PPED/UFRJ

## **DEDICATÓRIA**

*Ao Gael, que todos os dias renova em mim a alegria, as forças e a esperança de um mundo melhor.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores do PPED e do IE em geral pela oportunidade de cursar uma pós-graduação de qualidade, dedicação e receptividade na relação com os alunos. Em especial ao professor Peter May que me “acolheu” após alguns percalços e com isso me incentivou a concluir o doutorado.

Agradeço a bolsa de estudos a mim concedida, financiada pela CAPES, ainda que de forma parcial, sem a qual seria inviável a minha dedicação ao doutorado. Bem como recursos recebidos do PROAPI para participação em eventos e pesquisa de campo, foram fundamentais para a execução desta tese.

Agradeço enormemente a todas as pessoas entrevistadas e consultadas na pesquisa, tanto no Brasil, como no Uruguai, sem as quais seria impossível obter grande parte das informações essenciais para a escrita deste trabalho.

Aos amigos que me acompanharam, incentivaram e participaram dessa jornada, perto ou longe, são sempre importantes. Principalmente aos que fiz durante as disciplinas do PPED, em especial a Adriana, por tantas coisas que nem cabem aqui... a Nina, a Tuani, a Ana Carolina, o Davi, parceiros de representação discente e de luta por nossos direitos. E a todos que tantas vezes trocamos ideias, risos e lágrimas durante essa longa jornada que é cursar um doutorado.

Agradeço também ao meu antigo e eterno orientador, professor Lovois Miguel, quem me deu o empurrão que precisava, novamente, para a pesquisa. Bem como as conversas, orientações, contatos e apoio em geral do Prof. Paulo Waquil, da Alessandra Matte, da Daniela Garcez. Assim como a oportunidade de participar do Grupo de Estudos e Pesquisas em Pecuárias – GEPPec, no PGDR/UFRGS. Foram extremamente importantes para minhas reflexões na execução da pesquisa e na escrita da tese.

Agradeço também a minha família pela compreensão nos momentos de ausência e apoio nas horas difíceis. Principalmente ao meu pai, sempre positivo e disposto a me ajudar financeiramente, o que na reta final também foi fundamental. E ao meu sobrinho Gabriel, pela revisão e enorme ajuda na finalização desta tese.

Por fim, ao meu esposo, Octavio, minha “rede de apoio”, que além de um grande parceiro é também um pai maravilhoso e abriu mão de tudo para que eu pudesse me dedicar a finalização desta tese, sem isso este trabalho não seria possível.

*Muchas gracias a todos!*

## LISTA DE SIGLAS

ADAC	Associação para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Camaquã
APL	Arranjo Produtivo Local
APP	Área de Preservação Permanente
APROPAMPA	Associação dos Produtores de Carne do Pampa Gaúcho Da Campanha Meridional
ARU	Asociación Rural de Uruguay
AUGAP	Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal
BIRD	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAOMA	Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CNFR	Comisión Nacional de Fomento Rural
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPR	Common Pool Resources
DGDR	Dirección General de Desarrollo Rural
DGRN	Dirección General de Recursos Naturales
DGSG	Dirección General de Servicios Ganaderos
DINAMA	Dirección de Nacional de Medio Ambiente
DINOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial
EMATER/RS	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do RS
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica
FARSUL	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FEE/RS	Fundação de Economia e Estatística do RS
FETAG-RS	Federação dos Trabalhadores Na Agricultura Familiar do RS
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FUNDEFLOR	Fundo dos Recursos Hídricos e o Fundo para Desenvolvimento Florestal
GEF	Fundo Global do Meio Ambiente
IAD	Institutional Analysis and Development

IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBIO	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICP	Índice de Conservação de Pastizales
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INAC	Instituto Nacional de Carnes
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério de Desenvolvimento Agrário
MDR	Mesas de Dialogo Rural
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MME	Ministério das Minas e Energia
MVOTMA	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente
PECFAM	Programa Estadual de Desenvolvimento da Pecuária Familiar
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PRA	Programa de Regularização Ambiental
PROVEG	Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa
SAACC	Secretaria Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático
SDR	Secretaria de Desenvolvimento Rural/RS
SEAPI	Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação/RS
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAPBP	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção ao Bioma Pampa de Bagé
SES	Social-Ecological System
SFRR109	Sociedad de Fomento Rural Ruta 109
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SNCR	sistema nacional de crédito rural
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação



## RESUMO

O bioma Pampa existe somente na América do Sul e se estende do Brasil, passando pelo Paraguai, até a Argentina e o Uruguai, totalizando mais de 750 mil km<sup>2</sup>. Compreendendo um conjunto de ecossistemas de grande biodiversidade, além de abrigar o aquífero Guarani, o bioma é considerado patrimônio natural, genético e cultural de importância global. Apesar de sua riqueza, é o bioma que tem a menor proporção de áreas protegidas, se comparado aos demais biomas do Brasil e do mundo. Além disso, o Pampa vem sofrendo diversas pressões, principalmente a conversão de áreas de terra para lavouras agrícolas e silviculturas, como soja e eucalipto. Estimou-se, em 2007, que mais de 25% da área de pastagens naturais foi perdida no Brasil devido às mudanças no uso da terra. Estudos indicam que a pecuária extensiva em campos naturais é uma atividade de uso sustentável e propícia ao bioma, a qual tem o papel histórico de preservação da sua biodiversidade. Nesta tese, propõe-se um estudo comparado da Ação Coletiva envolvida na conservação do Pampa no Brasil e no Uruguai. Baseada na *Análise de políticas públicas* e no *Neoinstitucionalismo* como enquadramento teórico, além das abordagens das Capacidades Estatais e da Ação Coletiva na *gestão dos recursos de uso comum em sistemas socioecológicos*, como ferramentas analítico-metodológicas. Foram mapeadas as políticas ambientais que concernem à conservação do Pampa e as políticas *agrícolas e rurais* que se referem à pecuária tradicional, e foram entrevistados atores institucionais e representantes de associações de pecuaristas. Ademais, foram analisadas de forma qualitativo-comparada as Capacidades Estatais, por meio do estudo das instituições de governo, e as Capacidades Coletivas, por meio do estudo de duas associações de pecuaristas familiares tradicionais, uma de cada país, conformando o sistema socioecológico do bioma Pampa. Mediante a presente análise, esclareceu-se a influência da institucionalidade governamental nas estratégias de gestão a nível local da pecuária tradicional em cada país. Destacam-se diferenças das institucionalidades e das ações dos governos entre os países estudados, sobretudo relacionadas à presença de mecanismos de coordenação interinstitucional e canais efetivos de participação social no caso uruguaio, em contraste com o caso brasileiro, no qual estes se demonstram ausentes ou insuficientes. Em termos de paridade, encontram-se principalmente com relação aos marcos legais e à percepção positiva da pecuária e do campo nativo pelos funcionários entrevistados. As regiões de estudo e os coletivos de pecuaristas apresentaram grande semelhança nos resultados, compondo um quadro de alto potencial de auto-organização e sustentabilidade. Os resultados apontam que a ação dos governos pode ser determinante quanto à sustentabilidade do uso dos recursos naturais do Pampa, o que traz *implicações para*

*o planejamento e desenho de políticas públicas* para este bioma. Conclui-se que, ao se considerar o bioma Pampa como um bem ou patrimônio comum, de acordo com E. Ostrom, deveríamos pensar também em melhores arranjos de gestão entre "Estado" e "Privado", ou seja, que a sustentabilidade dos socioecossistemas dos campos naturais passe pela Ação Coletiva administrada por políticas públicas adequadas e geridas em articulação com as comunidades que neles habitam.

Palavras-chave: Bioma Pampa, sistemas socioecológicos, Capacidades Estatais, Ação Coletiva, *commons*, dilema dos campos naturais

## ABSTRACT

The Pampa biome exists only in South America and extends from Brazil through Paraguay to Argentina and Uruguay, totaling over 750,000 km<sup>2</sup>. It is composed of a set of highly diverse ecosystems, besides housing the Guarani aquifer, and is considered a natural, genetic and cultural heritage of global importance. Despite its richness, it has the smallest proportion of protected areas compared to other biomes in Brazil and the world. In addition, the Pampa has been under various pressures, especially the conversion of land use to agricultural and forestry plantations such as soybean and eucalyptus. It was estimated in 2007 that over 25% of the natural pasture area of the Pampa had been lost in Brazil due to changes in land use. Studies indicate that extensive livestock grazing in natural pastures is a sustainable use practice that is propitious for the biome and has historically maintained its biodiversity. This thesis carries out a comparative study of the collective actions involved in the conservation of the Pampa in Brazil and Uruguay. The research is based on the analysis of public policies from a Neoinstitutionalist theoretical perspective, and the approaches of State Capacities and Collective Action in the management of common pool resources in socioecological systems, as analytical-methodological tools. The environmental policies that concern the conservation of the Pampa, and the agro-rural policies that refer to traditional livestock husbandry were mapped. Institutional actors and representatives of ranchers' associations were interviewed. A qualitative and comparative analysis was made of State Capacities, through the study of government institutions, and of Collective Capacities, through the study of two associations of traditional family farmers, one in each country, conforming with the socio-ecological system of the Pampa biome. The analysis allowed us to understand the influence of governmental institutions on the traditional local management strategies practiced with livestock in each country. Differences in governmental institutions and actions among the countries studied stand out, especially related to the presence of interinstitutional coordination mechanisms and effective channels for social participation in the Uruguayan case, in contrast to the Brazilian case, in which they are either absent or insufficient. Similarities are found mainly in relation to the legal frameworks, and the positive perception of the livestock and native pastures by the interviewed functionaries, for both countries. The regions of study and the groups of ranchers revealed great similarity in the results, characterizing a high potential of self-organization and sustainability. The results also indicate that the actions of governments can be decisive for the sustainability of the use of Pampa natural resources, which has implications for the planning and design of public policies for this biome. It is concluded that when considering the Pampa biome as a common good or

heritage, in accordance with E. Ostrom, we should also think of better management arrangements between "state" and "private", i.e., that the sustainability of rural socio-ecosystems and natural resources is dependent upon the collective action derived from appropriate public policies and managed in coordination with the communities that inhabit them.

Keywords: Pampa biome, socioecological systems, state capacities, traditional livestock, collective action, commons, rangeland dilemma

## Sumário

FICHA CATALOGRÁFICA .....	2
FOLHA DE APROVAÇÃO .....	3
DEDICATÓRIA .....	4
AGRADECIMENTOS .....	5
LISTA DE SIGLAS .....	6
RESUMO .....	8
ABSTRACT .....	10
CAPÍTULO 1 – Introdução – O Bioma Pampa: de ambiente marginal a território de disputas, configurando a desproteção ambiental histórica e a pecuária como elemento-chave .....	15
1.1 O bioma Pampa .....	15
1.2 A pecuária tradicional do Pampa .....	24
1.3 Justificativa e relevância da tese .....	35
1.4 Problema de pesquisa .....	37
1.5 Objetivos .....	38
1.5.1 Objetivo geral .....	39
1.5.2 Objetivos específicos .....	39
1.6 Hipóteses .....	39
PARTE I – Um bioma como recurso comum: como entender e estudar a Ação Coletiva voltada para a conservação do Pampa .....	41
CAPÍTULO 2 – Referencial teórico .....	42
2.1 Análise de políticas públicas .....	42
2.1.1 Neoinstitucionalismo .....	55
2.2 Capacidades Estatais e abordagem comparativa .....	57
2.3 A abordagem de Elinor Ostrom .....	67
2.3.1 O <i>framework</i> para <i>Institutional Analysis and Development</i> .....	69
2.3.2 O <i>framework</i> para análise de Sistemas socioecológicos .....	76
CAPÍTULO 3 – Metodologia .....	80
3.1. Caracterização do método e técnicas de pesquisa .....	80
3.2. Delimitação da área e casos de estudo .....	82
3.3 Procedimentos e técnicas de coleta de dados e informações .....	89
3.3.1 Pesquisa bibliográfica .....	89
3.3.2 Pesquisa documental .....	90
3.3.3 Pesquisa de campo .....	91
3.4 Operacionalização e execução da pesquisa .....	95

3.4.1 A pesquisa de campo no Brasil .....	96
3.4.2 A pesquisa de campo no Uruguai.....	99
3.5 Análises de resultados .....	101
3.5.1 Análise de instituições governamentais e Capacidades Estatais .....	103
3.5.2 Análise dos dois estudos de caso de coletivos de pecuaristas e Sistemas socioecológicos	105
3.5.3 Análise comparativa.....	114
PARTE II – A Ação Coletiva para conservação do Pampa: das Capacidades Estatais às organizações coletivas do Sistema socioecológico do bioma Pampa .....	116
CAPÍTULO 4 – Capacidades Estatais para a conservação do bioma Pampa no Brasil.....	117
4.1. Nível federal.....	117
4.2 O Novo Código Florestal e o CAR no RS .....	122
4.3 Níveis estadual e municipal.....	129
4.4 O Projeto RS-Biodiversidade .....	140
4.5 Capacidades Estatais relacionadas à pecuária tradicional do Pampa .....	143
4.6 Síntese da arquitetura institucional pesquisada .....	160
CAPÍTULO 5 – Capacidades Estatais para conservação do bioma Pampa no Uruguai .....	164
5.1 Organização político-territorial da administração pública .....	165
5.2 Marco legal ambiental.....	165
5.3 Arquitetura institucional relacionada à conservação ambiental .....	170
5.4 O Projeto “Más Tecnologías” .....	187
5.5 A Mesa de Ganadería sobre Campo Natural .....	190
5.6 Síntese da arquitetura institucional uruguaia pesquisada .....	192
CAPÍTULO 6 – Coletivos de pecuaristas tradicionais e suas capacidades de gestão do Sistema Socioecológico do bioma Pampa do Brasil e do Uruguai .....	197
6.1 A Associação para o Desenvolvimento do Alto Camaquã (ADAC).....	197
6.1.1 Visitas a propriedades de pecuaristas membros da ADAC .....	205
6.2 A Sociedad de fomento Rural Ruta 109.....	212
6.2.1 Visita a propriedade rural de pecuarista membro da SFRR109 .....	217
6.3 A sustentabilidade dos SES do bioma Pampa .....	220
PARTE III – Análise comparada: contrastes, semelhanças e conclusões - Afinal quem cuida do Pampa? .....	233
CAPÍTULO 7 – Comparando Capacidades Estatais e Ação Coletiva na conservação do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai .....	234
7.1 Arquiteturas institucionais de defesa ambiental relacionadas à conservação do bioma Pampa comparadas: Brasil e Uruguai. ....	234
7.1.1 Desenho.....	234
7.1.2 Marco Legal .....	237

7.2 Capacidades Estatais Comparadas na conservação do Bioma Pampa: Brasil e Uruguai .....	239
7.2.1 Capacidades Administrativa ou Burocrática .....	240
7.2.2 Capacidade Político- Relacional .....	243
7.2.3 Capacidade Legal ou Regulatória.....	245
7.2.4 Análise de Capacidades Estatais comparada em síntese: principais contrastes e semelhanças .....	247
7.3 Análise da Ação Coletiva na governança do Pampa com o <i>IAD framework</i> : A importância de Processos decisórios e de coordenação interinstitucional participativos .....	251
CAPÍTULO 8 – Conclusões e considerações finais: Estado e (ou <i>versus</i> ) Comunidades? Afinal, como conservar o Pampa?.....	257
Referências .....	263
APÊNDICE A – Pauta para entrevista com atores institucionais .....	279
APÊNDICE B – Entrevista com atores comunitários .....	280
APÊNDICE C – Entrevistas com representantes de grupos de produtores.....	283
APÊNDICE D – Tabela de Unidades de Conservação localizadas no Bioma Pampa brasileiro, gestão, área e categoria.....	284

## **CAPÍTULO 1 – Introdução – O Bioma Pampa: de ambiente marginal a território de disputas, configurando a desproteção ambiental histórica e a pecuária como elemento-chave**

### **1.1 O bioma Pampa**

O bioma Pampa existe somente na América do Sul e se estende desde o Brasil, passando pelo Paraguai, até a Argentina e o Uruguai, totalizando mais de 750mil km<sup>2</sup>. Possui um conjunto de ecossistemas de vasta biodiversidade de fauna e flora, além de abrigar o aquífero Guarani, é considerado como patrimônio natural, genético e cultural de importância global (BRASIL, 2017).

No Brasil, contempla os ecossistemas dos chamados Campos Sulinos e foi reconhecido como bioma há relativamente pouco tempo, no ano de 2004, quando a região deixou de ser considerada parte da Mata Atlântica (CARVALHO et al., 2006). Desse modo é o único bioma que está presente em somente um Estado da federação: o Rio Grande do Sul – RS, onde ocupa uma área de 176.496 km<sup>2</sup>, representando um pouco mais de 2% do território nacional e, no entanto, mais de 63% do território do Estado.

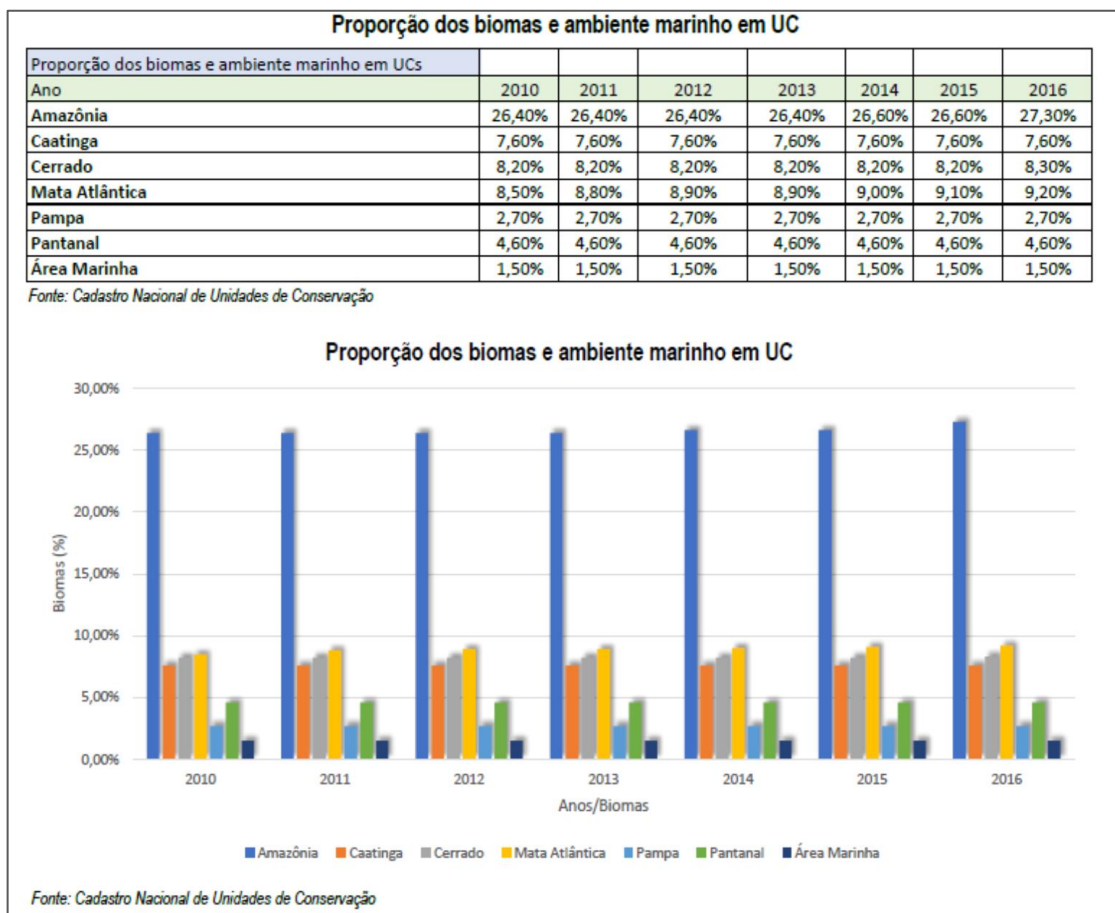
Apesar de sua riqueza – como por exemplo, apontado por CARVALHO et al. (2006): 3.000 plantas vasculares, 385 espécies de pássaros e 90 espécies de mamíferos terrestres sobre a área que abrange o Pampa –, é o bioma menos protegido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, isto é, tem a menor proporção de áreas legalmente protegidas se comparado com os demais biomas do Brasil, conforme se ilustra a seguir, e até mesmo do mundo (LITRE, 2010), representando somente 0,4% das áreas de conservação do país, e apenas 3,3% da área do bioma (2,4% de uso sustentável e 0,9% de proteção integral).

O gráfico ilustrado na figura 1, a seguir, demonstra a grande diferença entre os demais biomas brasileiros, sobretudo com relação à Amazônia, que se destaca com a maior proporção de áreas de conservação do país. Sem demérito à importância de proteção aos demais biomas, aparentemente, o Pampa tem sido negligenciado na implementação das ferramentas do SNUC.



Conforme os dados apresentados no quadro a seguir, além da menor proporção, perdendo apenas para o ambiente marinho brasileiro, o Pampa não ganhou novas áreas de conservação nos últimos anos, mantendo-se com o mesmo número desde o ano 2010. Diferentemente da Amazônia, do Cerrado e da Mata Atlântica que apresentaram aumentos, ainda que pequenos.

Figura 1: evolução da proporção de área dos biomas e ambiente marinho brasileiros em Unidades de Conservação



Fonte: Ministério do Meio Ambiente (disponível em: <http://www.mma.gov.br/informma/item/11276-uc-terrestres>).

A situação de relativa desproteção por meio de UCs também se verifica no Uruguai, país que tem seu território totalmente inserido no bioma, onde existe apenas 1% de área protegida por Unidades de Conservação (MEDINA, 2017).

Tal proporção, mesmo se considerada como um indicador relativo e que pode ser questionado – dado que uma pequena proporção pode ser suficiente, dependendo da conservação de recursos nas áreas privadas, por exemplo –, é ainda muito pequena, e contrasta com o indicado na Convenção sobre Biodiversidade Biológica (CDB), da qual tanto Brasil como o Uruguai são signatários, e que prevê nas suas metas para 2020 uma proteção de pelo menos 17% de territórios de cada bioma (BRASIL, 2017).

De fato, o bioma Pampa, ainda que pouco protegido por UCs, no território brasileiro ainda possui cerca de 41% de sua vegetação nativa remanescente. Segundo o Ministério de Ambiente do Uruguai<sup>1</sup> (MVOTMA), 57,5% do território daquele país ainda corresponde a vegetação nativa, mesmo com a pequena proporção de UCs. Tais proporções de remanescentes de vegetação nativa podem ser consideradas altas, dado a baixa porcentagem do território em UCs, sobretudo ao se comparar com outros biomas, como, por exemplo, a Mata Atlântica, que possui aproximadamente 9,2% do seu território original protegido em unidades de conservação e somente 12,5% do bioma contém vegetação nativa remanescente<sup>2</sup>.

Essa relativa alta proporção de vegetação nativa remanescente no Pampa, muito se deve a que uma das principais atividades econômicas de exploração dos recursos naturais implementada no mesmo é considerada de baixo ou nenhum impacto ambiental, e até mesmo, considerada uma forma de conservação ou de uso sustentável do mesmo (BORBA, 2016; por exemplo). Essa atividade é a pecuária extensiva ou tradicional.

Do ponto de vista ecológico-produtivo, estudos indicam que a pecuária extensiva baseada nos campos naturais é uma atividade propícia ao bioma e vice-versa, isto é, tem historicamente mantido a biodiversidade do mesmo, ou seja, não representa uma ameaça ou degradação, enquanto o bioma, com seus campos de pastos nativos, é considerado o ambiente ideal para a atividade (NABINGER, 2006; PATROCÍNIO, 2015). Fato que pode ser ilustrado pela conhecida frase do ambientalista José Antônio Lutzenberger<sup>3</sup>: “*O pampa é uma das raras*

---

<sup>1</sup> Dado disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10010723-esta-disponible-un-nuevo-mapa-satelital-de-cobertura-de-nuestro-territorio>.

<sup>2</sup> Dados da ONG SOS Mata Atlântica, disponíveis em: <https://www.sosma.org.br/artigo/conservacao-da-mata-atlantica-brasileira-um-balanco-dos-ultimos-dez-anos/>.

<sup>3</sup> José Antônio Kroeff Lutzenberger foi um agrônomo, escritor, filósofo, paisagista e ambientalista brasileiro que participou ativamente na luta pela preservação ambiental. Foi secretário especial do Meio Ambiente no Brasil entre 1990 e 1992. Faleceu em 2002.

*paisagens do planeta em que a exploração humana se encontra em relativa harmonia com o ecossistema.” (LUTZENBERGER, 1997).*

Assim, a pecuária extensiva, baseada em práticas tradicionais repassadas ao longo das gerações no ambiente do pampa gaúcho, pode ser considerada uma forma de utilização sustentável dos campos naturais, ou campos nativos, e até mesmo a razão para a sua permanência, mantendo suas propriedades ecológicas e características fisionômicas (PILAR & QUADROS, 1997; NABINGER, 2006; OVERBECK et al, 2007), na medida em que os mesmos necessitam algum manejo para não serem subsumidos por outras espécies (PILAR&VÉLEZ, 2010).

Alguns estudos (NABINGER, 2006; NESKE, 2009), inclusive, apontam que, dados os serviços ambientais – tais como a conservação da biodiversidade, da paisagem e do patrimônio genético, além da dieta diversificada dos animais criados neste ambiente – os pecuaristas extensivos do pampa gaúcho em geral recebem baixas rendas por sua produção, ou seja, não há internalização do custo da provisão desses serviços no preço do produto.

Além disso, pesquisadores da EMBRAPA apontam que na bovinocultura de corte: *Pastagens naturais bem manejadas sequestram carbono, resultando em produção de carne com segurança alimentar e possuem um importante papel ambiental, pois prestam serviço ecossistêmico.* (GENRO et al,2017. p. 45).

Contudo, o Pampa vem sofrendo diversas pressões. A maior causa da perda da biodiversidade do Pampa é a conversão de solos para lavouras e cultivos agrícolas e silviculturais, principalmente de soja, eucalipto e arroz. Estimou-se, por exemplo, em 2007, que mais de 25% da área de pastagens naturais foi perdida devido a mudanças no uso da terra no Pampa brasileiro. Seria necessário desenvolver estratégias adequadas de manejo em locais onde as pastagens estão sujeitas à invasão de arbustos e à expansão florestal (OVERBECK, 2007).

Como colocado por Patrocínio (2015): *“Há pelo bioma pampa, inúmeras atividades produtivas não compatíveis com a capacidade de suporte desse ambiente sendo produzidas em larga escala e comprometendo a diversidade biológica dos ecossistemas que compõem o bioma.”* (PATROCÍNIO, 2015. p. 43).

Essa problemática não é limitada a porção do Pampa situada no território brasileiro. Arbeletche et al (2010) mostram que, assim como no Brasil, no Uruguai também houve uma grande expansão de áreas cultivadas, principalmente com soja e florestamento (pinus e eucalipto). Outro fator importante citado pelos autores é o aumento de arrendamentos para áreas de cultivo, segundo eles, 65% da produção é feita em terras arrendadas. Tudo isso, demonstram os autores, tem sido determinante no aumento do preço das terras<sup>4</sup>, o que impacta diretamente na atividade dos pecuaristas; da mesma forma que ocorre no RS, onde inicialmente os arrendamentos eram para cultivos de arroz e, hoje em dia principalmente de soja.

Wizniewsky e Foletto (2017) também mostram a desproteção do Pampa, tanto no Brasil e no Uruguai, como na Argentina; inclusive como as áreas antes naturalmente protegidas por seu relevo e formações rochosas que impediam o estabelecimento de cultivos agrícolas, também estão sendo convertidas. Segundo as autoras:

A partir do início do século XXI, todavia, este quadro vem sendo rapidamente transformado por uma política público-privada que desconsidera os melhores potenciais da região em favor de um projeto de “florestamento” de árvores exóticas voltado ao mercado externo e “vendido” à comunidade regional como um “passaporte ao desenvolvimento”. No curso deste processo, os saberes, potencialidades e características tradicionais desta paisagem, bem como as alternativas locais de desenvolvimento, têm passado por uma dinâmica de “marginalização” frente às possibilidades de inserção dependente deste território à economia global. Um novo modo de vida se redesenha e se organiza, de maneira insustentável, à medida que o mundo pampeano insiste em tornar-se homogêneo. (WIZNIEWSKY e FOLETO 2017. p. 7).

Nesse sentido, Cruz e Guadagnin (2015) mostram a história ambiental do Pampa e seus principais ciclos, segundo os quais, os ecossistemas campestres que se forjaram há milhares de anos se adaptaram a cultura gaúcha há séculos e, no entanto, têm sido devastados pelos cultivos agrícolas em apenas algumas décadas. Destacando-se que:

A paisagem aberta é herança do clima e do ser humano, que maneja estes campos a 12.000 anos. O clima atual é florestal (BURIOL et al., 2007), ou seja, se não houvesse manejo humano, uma grande porção do Pampa seria coberta por florestas. A dominância da vegetação campestre é mantida por um processo de manejo que implica em um sistema de perturbações que provoca regressão no processo de sucessão que, se não houvesse manejo, levaria a uma substituição do bioma Pampa pelo bioma Mata Atlântica, com ritmos diferenciados, dada a heterogeneidade de solos que ocorre na

---

<sup>4</sup> Fenômeno associado ao “*land grabbing*” que tem ocorrido particularmente na América Latina e África, quando geralmente se procuram terras de baixo valor para depois capitalizá-la e especular (SAUER & LEITE, 2012).

região. Pode-se assim dizer que o Pampa que existe hoje, e que deve ser preservado, gerou e foi gerado pelo gaúcho. Pode-se afirmar que houve uma co-evolução entre a cultura do gaúcho e o sistema de campos atual do bioma Pampa (CRUZ e GUADAGNIN, 2015. p. 167).

Nesse contexto, percebe-se que além de desprotegido, atualmente, a situação do bioma Pampa se mostra preocupante, pois o mesmo tem perdido áreas de vegetação natural entre outras formas de degradação e poluição, inclusive com a recente ameaça de implantação de uma mineradora<sup>5</sup> na região, com o apoio do governo do Estado do RS, e que poderá prejudicar a população e muitos produtores pecuaristas ao entorno, ao contaminar a água e o solo da região.

Além disso, a pecuária extensiva – atividade símbolo dos campos gaúchos, e que, apesar de frequentemente estigmatizada como vilã ambiental em outros contextos, pode ser a chave para a conservação do bioma –, igualmente se mostra vulnerável a tais pressões, na medida em que conta com cada vez menos terras disponíveis e com preços acessíveis aos produtores, bem como, carece de atenção e apoio governamental, sobretudo no RS. Enquanto que, para a expansão de lavouras e cultivos, diferentemente, percebem-se muitos incentivos.

Desta forma, a tendência geral dos efeitos da ação ou inação do Estado tanto no Pampa brasileiro quanto no uruguaio, sinaliza a situação conforme encontra também o estudo de Schwoob et al (2016), isto é, de: redução de áreas de pastagens naturais em substituição por cultivos, especialmente a soja, a intensificação da produção em busca de produtividade, o que pode levar ao uso mais intenso do solo, com maior número de cabeças numa mesma área, levando finalmente à exaustão do mesmo.

Essa situação é ainda mais relevante, ao se pensar que, ao mesmo tempo, na região Amazônica, a pecuária é identificada como uma das principais causas do desmatamento, sobretudo nas últimas décadas (WOOD, 2015). Com relação ao debate sobre as causas da expansão da pecuária na Amazônia, o autor aponta, referindo-se a sistemas de pecuária de corte, que:

---

<sup>5</sup> Comentado e acompanhado pela série de reportagens do site de comunicação “Sul21”, por WEISSHEIMER (2016), SILVEIRA (2016), GOMES (2017).

Uma influente vertente de pensamento argumenta que *a pecuária por si só não é economicamente rentável, e seu crescimento se deve a fatores como subsídios governamentais e especulação na compra e venda de terras* [...] Uma perspectiva mais recente argumenta que a pecuária é economicamente viável no Brasil em razão do desenvolvimento da economia regional e do aumento da demanda por carne nos mercados urbanos [...] Um terceiro ponto de vista enfatiza *as vantagens intrínsecas da pecuária – particularmente para os pequenos proprietários* – em relação a outras atividades agrícolas. A preferência pelo gado é atribuída a fatores como baixa necessidade de mão de obra; facilidade de transporte ao mercado; baixo custo marginal para transformar áreas de lavouras anuais em pastagens [...] e o papel do rebanho como poupança familiar (WOOD, 2015. p. 20–21. Grifo nosso).

O autor destaca ainda, a implicação dessas perspectivas para as políticas públicas e a necessidade de se compreender mais amplamente como fatores históricos, políticos, demográficos, além de institucionais, e econômicos (taxas de câmbio, inflação, instituições legais projetos de colonização, etc.) podem afetar a atividade (WOOD, 2015).

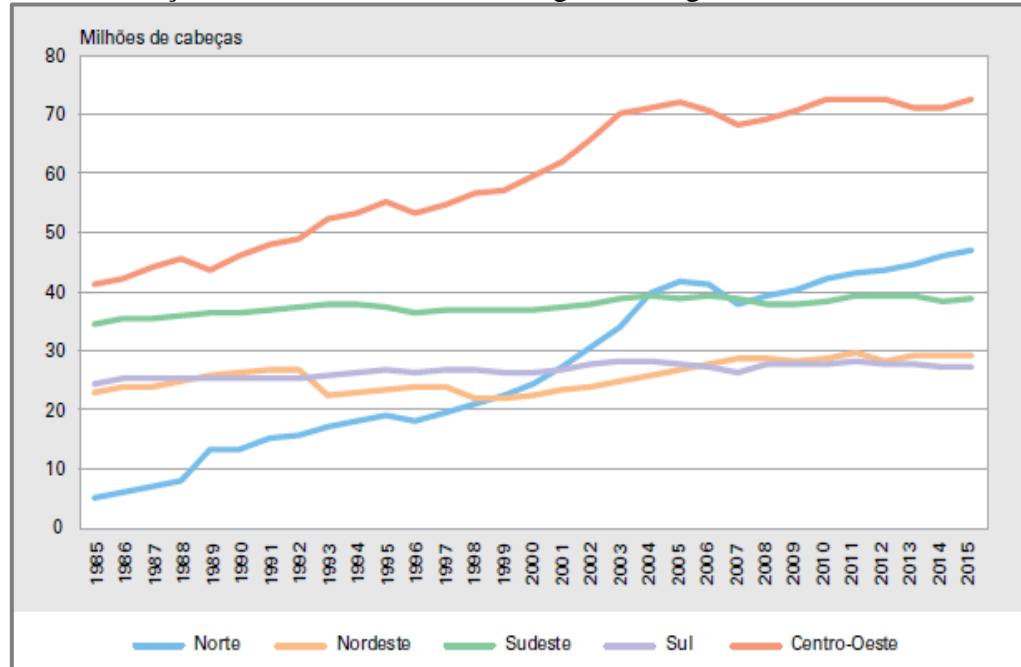
Ou seja, em um mesmo país parece haver políticas contraditórias para uma mesma atividade em diferentes regiões – recebendo estímulos e incentivos em uma, e sendo indiretamente prejudicada em outra. Mas, sobretudo, gerando impactos ambientais negativos em ambas, embora sejam diametricamente opostos – na Amazônia causada pela própria pecuária e no RS pela expulsão da pecuária, sobretudo de tipo tradicional. E, ainda, configurando a mesma dinâmica também na Amazônia, pois em muitas áreas a pecuária é expulsa para dar lugar à soja, milho e algodão como segunda onda após o desmatamento.

Nesse sentido, resume Matte (2013):

O que há em comum em ambas as situações é a supressão dos recursos naturais, movidos por um conjunto particular de interesses de um projeto de desenvolvimentista, gerando uma importante e cada vez maior perda da identidade cultural e da continuação dos sistemas produtivos originais desses contextos (MATTE, 2013. p. 19).

Dados do IBGE (2015) demonstram essa dinâmica, segundo os quais, tem havido um deslocamento da produção de bovinos para as regiões centro-oeste e norte do Brasil, principalmente. Com estagnação no sudoeste e leve declínio na região sul na última década. Ilustrado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 1 – Evolução do efetivo de bovinos nas grandes regiões do Brasil – 1985-2015



Fonte: IBGE (2015).

Isto é, em síntese, configura-se uma situação onde faltam políticas públicas adequadas, tanto para a atividade da pecuária em geral, como especificamente aos pecuaristas tradicionais, bem como, faltam políticas públicas adequadas à conservação do Pampa; entendendo o mesmo como propício à atividade e a preservação da pecuária tradicional como uma possível chave para a conservação do bioma, através de seu uso sustentável.

Além disso, o caso das pecuárias brasileiras em suas diferentes formas e principalmente nos diferentes ecossistemas e biomas, ilustra um exemplo de que se deveriam considerar aspectos mais amplos para se pensar as atividades locais. Isto é, enquanto governos promovem certas atividades que degradam tanto o Pampa quanto a Amazônia brasileira, deveriam tentar equilibrar os incentivos com as atividades sociocultural e ecologicamente mais propícias a cada bioma.

Isto parece se dar por duas razões, principalmente: a primeira é o fato de que aspectos socioculturais ainda não são integrados à formulação de políticas ambientais; e a segunda é que aspectos ecológicos e ambientais não são considerados na implementação de políticas produtivas. Ambas podem ser resultado de falta de capacidades institucionais para um melhor

desenho das políticas públicas, e falta de poder político de influenciar as mesmas por parte dos grupos sociais interessados.

Nesse sentido, emerge a necessidade de uma reflexão sobre as políticas públicas para a região do bioma Pampa e para a atividade da pecuária tradicional em específico. Pois parece haver a carência de políticas públicas adequadas e a falta de força política ou mecanismos que permitam que a representatividade desse grupo produtivo aflore e influencie as políticas públicas e instituições permitindo a manutenção de valores socioculturais e ambientais que o mesmo representa. Isto é, uma abordagem na qual os governos se valham mais do princípio da precaução, estabelecendo parâmetros para incentivos de atividades que possam ter impactos em outras, considerando valores e práticas tradicionais antes de promover incentivos que podem resultar perversos, tanto social como ambientalmente.

Além disso, o contexto do Pampa se insere em uma problemática atual mais ampla que emerge caracteristicamente nos ecossistemas campestres do mundo – *Rangelands* – conceituada em pesquisas recentes como o *Dilema do Rangeland*. (Por exemplo: OPPLERT, 2016; PACHOUD, 2016), que resumidamente consiste na escolha social ou coletiva entre a conservação dos recursos naturais e a intensificação produtiva do agronegócio.

Como alternativa, estudos mais recentes (VERDUSCOLO et al, 2019) estão propondo pensar o campo natural como um *bem comum*, como alternativa para a manutenção dos *socioecossistemas* (OSTROM, 2009, 2011) que neles se encontram.

Esta tese se insere nessa vertente, e propõe analisar a Ação Coletiva conformada pelos governos e pelas comunidades de pecuaristas do Pampa, considerando o bioma um *bem comum* ou ainda como *Patrimônio comum*.

Diante desse contexto, esta tese se propôs a investigar as *Capacidades Estatais* no âmbito do bioma Pampa, mapeando a institucionalidade, as políticas públicas e as ações governamentais em geral, com o intuito de entender as influências das mesmas na conservação do bioma e com relação à pecuária tradicional da região. Entendendo Capacidades Estatais como: “o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos e transformá-los em políticas e implementá-las” (GOMIDE e BOSCHI, 2016. p. 25).



Além disso, também se analisaram as Capacidades Coletivas das comunidades de pecuaristas, como se organizam, suas formas de gestão do ambiente comum, e se possuem canais efetivos de participação nos governos. Consideram-se, portanto, tais comunidades como *Sistemas socioecológicos* (OSTROM, 2011, 2009), cujos diferentes arranjos institucionais governamentais podem refletir nas suas capacidades de governança e concomitantemente na gestão do Pampa como ambiente ou Patrimônio comum.

Em síntese, a proposta desta tese é estudar um tipo de atividade econômica baseada na utilização sustentável dos recursos naturais de um bioma, para pensar melhores abordagens de políticas públicas para este tipo de caso, através do entendimento da influência da ação ou inação do Estado no contexto no qual as comunidades e as atividades estão inseridas. Ou seja, buscar formas de propiciar a manutenção dessas atividades, dado sua importância sociocultural e ambiental, bem como inserir valores e práticas tradicionais e sustentáveis na tomada de decisão de políticas públicas, tanto produtivas como ambientais, através do entendimento das possíveis relações ou sinergias entre institucionalidades estatais e comunitárias.

Para tanto, foi feita uma análise comparada entre dois territórios: o Pampa brasileiro e o Pampa uruguaio, através da análise da institucionalidade governamental e do estudo de dois casos de coletivos de pecuaristas tradicionais e familiares, um em cada país. A análise comparada permitiu entender a influência da institucionalidade governamental – dadas as similaridades socioambientais entre as duas regiões – nas estratégias de gestão a nível local da pecuária tradicional, contrastando os resultados encontrados em cada país.

## **1.2 A pecuária tradicional do Pampa**

Dado o aspecto central da pecuária para a análise proposta neste estudo, esta seção se propõe como uma contextualização acerca da pecuária, demonstrando a importância de aspectos históricos e identitários da mesma na região pampeana, suas características produtivas gerais, sobretudo na relação com o ambiente natural, e as principais categorias sociais de análise, com base em estudos acadêmicos recentes.

A gênese desta atividade está relacionada à ocupação da área de fronteira e à produção de alimento para a força de trabalho nas minerações ou nas “plantations”, desde o tempo do

Brasil colônia, quando a intensificação do tropeio do gado desperta o interesse da Coroa Portuguesa para o começo da exploração do mesmo, dando início à colonização com os açorianos e com a formação das sesmarias, a partir de 1732.

Antes disto, entretanto, os jesuítas portugueses já haviam estabelecido reduções em 1605 do Mampituba até o Gravataí e, ao redor do ano de 1640, abandonam esta área partindo com os índios para a outra margem do Uruguai, deixando o gado que criavam. Este gado à solta encontra um ambiente propício para se reproduzir, pois as pastagens eram abundantes, originando a conhecida “*Vacaria del Mar*” (PESAVENTO, 1994<sup>6</sup>, apud FONTOURA, 2000).

No ano de 1682, os jesuítas fundam os Sete Povos das Missões (São Borja, São Nicolau, São Miguel, São Luís Gonzaga, São Lourenço, São João Batista e Santo Ângelo), onde separavam parte do gado para uma nova reserva chamada Vacaria dos Pinhais ou Campos de Vacaria. Extraíam o couro e produziam erva-mate. A atividade se desenvolveu de tal forma autônoma, que Portugal e Espanha acabaram por expulsar os jesuítas em 1768 (PESAVENTO, 1994, apud FONTOURA, 2000).

A estratégia portuguesa foi manter Colônia do Sacramento como um posto avançado, Rio Grande como um posto médio armado e povoando, rapidamente, através da distribuição de sesmarias (aproximadamente 13.064 hectares) para a atividade pecuária e de datas (372 hectares) para os açorianos estabelecerem uma agricultura de subsistência, o litoral e a fronteira oeste foram sendo ocupados na mesma velocidade em que se multiplicavam os pedidos de sesmarias. Com isso, a fronteira que terminava em Laguna foi sendo empurrada para os limites que hoje ocupa o Rio Grande do Sul.

Conforme Fontoura (2000), ao contrário do Nordeste, na economia açucareira, ou em São Paulo, na economia cafeeira, onde se exigia uma capitalização prévia como requisito para a concessão de terras (pois, dentre outros fatores, a compra de escravos exigia grandes investimentos), no sul este fator era desprezado, sendo mais importante os serviços prestados à Coroa.

Esse fato demonstra o tipo de atividade que vai se estabelecendo de baixo investimento, por um lado, mas de baixa remuneração, por outro. Simultaneamente, a defesa da estância

---

<sup>6</sup> PESAVENTO, S. **História do Rio Grande do Sul**. 7ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1994.

garantia a estratégia portuguesa de ocupação e consolidação da fronteira. Assim, o latifúndio passou a servir à expansão territorial e não demorou muito para que se formasse uma classe de detentores da terra os quais defenderiam seus interesses em primeiro lugar.

Na medida em que a estância se formava, e com isso a demarcação da fronteira, também se definia a estrutura de classes, seus interesses, suas reivindicações. O fim das sesmarias e a aplicabilidade da Lei de Terras<sup>7</sup>, em um século de muitas lutas, acabariam por definir os papéis das pessoas, como também do próprio Estado. Entretanto, o modo de vida que se originou da organização estância se preserva até hoje como identidade regional, e as características da pecuária extensiva permanecem até a atualidade.

Para Fontoura (2000), não foi necessariamente o regime sesmarial que gerou o latifúndio, mas a completa falta de controle por parte das autoridades, ligado ao seu interesse expansionista no Brasil meridional, principalmente. Não houve controle por parte da Coroa sobre a compra e venda das concessões, muito menos sobre o aproveitamento da terra.

Assim, a atividade pecuária que se desenvolveu no sul do Brasil tinha uma função estratégica necessária, mas historicamente nunca foi uma atividade que recebeu maior preocupação do poder central, como o café, a cana, entre outros, como também nunca teve o mesmo tratamento dado nos países vizinhos do Prata.

Se por um lado a concessão de terras era generosa a quem ocupava e garantia o território nacional, o custo da produção não poderia comprometer a acumulação de riquezas dos setores da mineração e das monoculturas tropicais. Por outro lado, a atividade charqueadora (e depois os frigoríficos), transferia a perda para o criador, comprometendo a qualidade do produto, e perdendo mercado para os países vizinhos do Prata, sempre que não houvesse proteção alfandegária para o produto nacional. Esta estrutura gera um sistema de produção onde a transferência de recursos para outros setores não justifica nem estimula o progresso técnico ou

---

<sup>7</sup> Em 1850 é aprovado no Senado a Lei de Terras. A lei proibia a aquisição de terras devolutas por outro meio que não fosse a compra. Definia o conceito de terras devolutas e também criava um imposto sobre as terras improdutivas, no sentido de penalizar quem apenas queria acumular propriedade. Outro aspecto da lei é a proibição da posse, transformando os novos posseiros em figuras ilegais (SILVA, 1996, 152-153). O prazo para a demarcação e a regularização das posses existentes também fazia parte do texto, definindo que cada estado assim deveria proceder, para que os estrangeiros e negros libertos, dada a oferta de terras, fossem obrigados a adquiri-las através da compra.

investimentos no setor produtivo, dada a não garantia de retorno. Ou seja, uma economia voltada para o consumo interno e de baixa remuneração.

Nesse contexto, somente com o cercamento das terras, ou seja, por volta de 1870 há um processo de melhoramento dos rebanhos no Rio Grande do Sul. A partir deste período tem-se notícias de importação de touros de raças europeias, visando a um produto de melhor qualidade; entretanto, como o principal comprador eram as charqueadoras, que não exigia muita qualidade no tipo de carne, o refinamento dos rebanhos não se generalizou. Apenas com a entrada dos banhos com carrapaticidas e dos frigoríficos por volta dos anos 1920, este processo de seleção e cruzamento aprofundou-se, bem como os cuidados com a saúde e higiene animais. Além disso, reduziu-se o tempo de abate (FONTOURA, 2000).

Até então a história é muito similar ao ocorrido no Uruguai, no qual a aprovação do Código rural de 1875 determinou o cercamento das propriedades e a marcação dos animais. E há registro da primeira importação de animais de raça europeia no ano de 1965 (INAC, 2011).

Atualmente, na região pampeana, a pecuária nos moldes tradicionais, como assim foi praticada no século passado, ainda pode ser encontrada, pois conforme Sandrini (2005), mesmo o processo de modernização da agricultura na década de 1970 não conseguiu alcançar esse tipo de produtor que acabou não introduzindo as inovações em seu estabelecimento. Pelo contrário, começam sucessivas crises e a falência da atividade construída ao longo de dois séculos é percebida pelo parcelamento das terras e a diversificação de atividades pelos produtores tradicionais.

Especificamente no Brasil, antes disso, conforme Silva<sup>8</sup> (1990) apud Sandrini (2005), ainda nos anos 50, o governo adota o modelo de substituições de importações, desenvolvido pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), segundo o qual a indústria deveria liderar o processo de desenvolvimento, tendo a agricultura a função de produzir matéria-prima barata para as indústrias, gerar commodities exportáveis, comprar produtos industriais e transferir mão-de-obra para as cidades. Apenas ao longo da década de 1960 é fundado o sistema nacional de crédito rural (SNCR), a partir de então o governo passa a financiar os produtores para que os mesmos pudessem modernizar suas bases técnico-produtivas.

---

<sup>8</sup> SILVA, José Graziano da. **O que é questão agrária**. 16 ed. São Paulo: Brasiliense, 1990.

Entretanto, conforme Fontoura (2000), grande parte dos estancieiros não dominava os instrumentos de crédito, tinha receio de investir na agricultura, e desconhecia técnicas de melhoramento dos rebanhos e das pastagens. A consequência deste quadro foi a quebra de vários produtores que tomaram dinheiro através do crédito, não conseguindo cumprir suas obrigações com os bancos; ao final da década de 70, com o fim do “milagre econômico”, era comum os casos de perda total do patrimônio em famílias tradicionais de pecuaristas. Os casos que mantiveram o estabelecimento, ou mesmo ampliaram, somente se mantinham nesta atividade graças à diversificação, principalmente o arrendamento das terras baixas para a exploração da lavoura de arroz.

Com a expansão da lavoura de arroz no Rio Grande do Sul na década de 70, muitas terras utilizadas para pecuária passaram a ser utilizadas para lavoura nos meses de verão. Assim gerou-se uma fonte complementar de renda para o pecuarista. (FONTOURA, 2000).

Com esse processo de busca por diversificação, podemos perceber o início de uma diferenciação entre os bovinocultores do Rio Grande do Sul, nesse sentido, Fontoura (2000) distingue dois tipos de pecuária: a *pecuária tradicional* (ciclo longo) e a *pecuária empresarial* (ciclo curto), distintas, conforme o autor, pela diferença nos tempos de produção e na racionalidade dos negócios.

O mesmo autor caracteriza a pecuária tradicional pela pouca intervenção do homem sobre os agentes naturais que atuam no processo de produção. De uma maneira geral esta atividade é desenvolvida em grandes invernadas<sup>9</sup>, com poucas divisões nos campos. Outro aspecto apontado pelo autor foi a suplementação alimentar, com a formação de pastagens e forrageiras para o inverno ou verão vista com certa desconfiança por este grupo de produtores, pois a lavoura, além do investimento, não é do domínio dos mesmos. Em resumo, a adversidade climática é considerada uma loteria, e a morte ou o flagelo dos animais é visto com naturalidade. (FONTOURA, 2000).

Assim, as formas e práticas da pecuária foram desenvolvidas ao longo do tempo segundo as necessidades internas da estância, e externas, de abastecimento do mercado interno, passando pela atividade charqueadora e frigorífica, que não exigiu dos estancieiros a introdução de novas técnicas e aumento da produtividade, e sim, do efetivo pecuário, ao que bastava o aumento da área destinada a este fim.

---

<sup>9</sup> Vastas áreas de campo.

A relativa abundância e facilidade de acesso à terra na região deu aos estancieiros uma garantia da renda, quando da expansão da lavoura de arroz. A relação destes fatores garantiu a sobrevivência desta atividade nos anos oitenta, mas não alterou suas práticas. Esta situação criada pelas rendas absoluta (solo, pastagem, clima) e diferencial (infraestrutura, raças, posição em relação a outras regiões), propiciou a manutenção de bolsões de pecuária tradicional que, hoje, mesmo com a concorrência da pecuária empresarial, ainda sobrevivem (FONTOURA, 2000).

Em Alonso, temos um resumo econômico da sobrevivência da pecuária tradicional, ou seja:

A produção pecuária encontra no equilíbrio entre receitas e custos monetários seu teto mínimo e nos limites físicos da propriedade, incluindo a capacidade de alimentação do campo, seu teto máximo. A renda pecuária cresce pela compressão dos custos variáveis e pelo aumento do tamanho da propriedade. De tal forma que se preservem os volumes absolutos de renda. O estancieiro não persegue o lucro, mas um excedente monetário. (ALONSO, BENETTI e BANDEIRA, 1994 p. 125)

Assim, a elevação na base técnica da atividade pecuária gaúcha ocorre de forma um pouco diferente: sem a presença gerenciadora do Estado, sem uma ligação direta com a indústria, e sim com o comércio.

Soma-se a esse contexto a restrição do crédito subsidiado a partir da década de 80, com uma modesta participação do Banco do Brasil no setor pecuário, restringindo-se cada vez mais. A sucessão de planos econômicos e a alta inflação no referido período, dificultaram o gerenciamento e a busca de inovações para o setor. O final da década resultaria na diminuição dos subsídios que caracterizou a política “neoliberal”. Por um lado, não estimulou o setor a mudanças, mas também afastou os produtores da pecuária bovina dos bancos. Ou seja, não avançaram, mas também não aumentaram suas dívidas com os bancos, muitos deles passando a vender parte do patrimônio.

A relação entre o tamanho do estabelecimento e a disponibilidade de terras mudou significativamente. A repartição das terras pelo processo natural da herança também diminuiu o tamanho dos estabelecimentos, impossibilitando o aumento do ganho pela atividade pecuária nos moldes extensivos, como vinha acontecendo. O período de alta inflação na década de 80 estimulou a compra de terras para fins especulativos, fazendo concorrência, dificultando a aquisição de terras por partes dos produtores para ampliar sua criação extensivamente. Assim, o aumento da renda somente poderia se dar pela intensificação da produção na pecuária. Mas a

dificuldade para começar uma produção intensiva com pouco investimento inicial, visto os altos juros do mercado, impossibilitava o investimento.

Outro fator significativo para a crise e estagnação da pecuária tradicional no RS, a partir dos anos 90, é o da concorrência estabelecida pelos estados produtores do Brasil central e dos países do Prata. O rebanho dos Estados de São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul melhoraram a qualidade da carne e, juntamente com as importações facilitadas naqueles anos da carne procedente do Uruguai e da Argentina, fizeram com que diminuísse o mercado dos consumidores exigentes e de maior poder aquisitivo do centro do país, principalmente, de São Paulo.

Neste ambiente de forte concorrência e de instabilidade econômica, segundo Fontoura (2000), a pecuária gaúcha mergulhou na mais forte crise de todos os tempos, o que, de certa forma, estimulou as mudanças comportamentais dos produtores gaúchos, provocando um ambiente favorável para que houvesse transformações na forma como produzir e se inserir no mercado.

Porém, conforme Brisolara (2001):

[...] as inovações tecnológicas conferem pequenas margens de rentabilidade, o período de amadurecimento do projeto é longo, conferindo maior grau de risco e incerteza, e por fim tornando mais dispendioso o investimento pelo grande período necessário para retorno do capital investido [...] configurando um obstáculo aos investimentos em novas tecnologias. (BRISOLARA, 2001, p. 95)

Portanto, o sistema de produção da pecuária não tem um modelo único, no entanto, a elevação da base técnica dá-se a partir da base preexistente. E o que se observa em comum é a racionalidade e o gerenciamento diferenciado dos negócios.

A articulação das variáveis SANIDADE, como uma medida profilática, MANEJO, tanto na distribuição dos poteiros como no trato dos animais, ALIMENTAÇÃO, com a melhoria permanente dos campos nativo e pastagens, e GENÉTICA, definindo um padrão que represente os objetivos da empresa, representam um gerenciamento que torna a empresa mais ágil e pronta a dar respostas mais rápidas, em função de exigências do mercado, inserindo-se. (FONTOURA, 2000, p. 181). [Destaque do autor].

Além disso, conforme Mielitz Netto (1994), também se percebe a imensa diversidade de sistemas produtivos, cada um com suas carências e cada criador com suas reivindicações específicas. “*As diferenças existentes expressam-se em termos de diferentes graus da adoção de tecnologia, de clima (temperaturas médias, precipitação, etc.), vegetação nativa (composição botânica), relevo, padrão racial dos rebanhos, dentre outras.*” (BRISOLARA, 2001, p. 34)

Nesse contexto, diversos autores apontam razões para o baixo desempenho da atividade, tais como: a estrutura, as políticas de industrialização, a falta de crédito, a insuficiência de demanda interna, entre outras. De acordo com Mielitz Netto (1994): “*a conjugação de diversos fatores técnicos, econômicos e administrativos mudam características importantes do processo produtivo, dos condicionantes da tomada de decisão e mesmo o papel econômico que o bovino passa a representar*” (MIELITZ NETTO, 1994, p.56).

O mesmo autor, analisando a região da Campanha evidencia tais características:

Resumidamente, constata-se que a bovinocultura de corte no RS, partindo de um sistema de produção pastoril tradicional, pouco se modificou ao longo destes 10 anos [...] conclui-se que se estão ocorrendo modificações na bovinocultura da região da campanha do RS, estas não compõem um processo generalizado e sim iniciativas ocasionais e individuais insuficientes para mudar o perfil regional, que acentuam a heterogeneidade entre os criadores, provavelmente pelo melhor desempenho de alguns e manutenção da grande maioria em níveis de produção muito baixos, próprios da pecuária extensiva pastoril atualmente praticada. (MIELITZ NETTO, 1994. p. 69)

O estudo de maior amplitude sobre o tema foi desenvolvido pelo projeto de pesquisa SEBRAE/RS, SENAR/RS e FARSUL (2005), que permitiu demonstrar que a situação da atividade continuava praticamente a mesma no Estado do RS, ou seja, as características gerais da atividade são de perfil tradicional, onde os pecuaristas praticam-na mais por motivos de tradição e não visando ao lucro e se pudessem investir comprariam mais terras, mesmo que demonstrem interesse em buscar assistência técnica. Tais pecuaristas em média possuem grande disponibilidade de terras (948,8 hectares), tiveram acesso à mesma por herança, praticam pouca atividade de lavoura, mesmo tendo retorno econômico superior ao da bovinocultura de corte.

Esse contexto demonstra que a pecuária é a primeira atividade de importância econômica para a região pampeana, praticada de forma intensa há praticamente três séculos, e que passou e continua passando por diversas crises, recebendo pouco ou nenhum apoio dos



governos. E que, contudo, permanece sendo implementada e mantém características de suas bases sócio produtivas originais.

Ainda nos dias de hoje, a pecuária gaúcha contempla uma variedade de práticas e manejos, bem como uma diversidade de espécies de animais. A pecuária praticada de forma extensiva em campos naturais é considerada a atividade mais tradicional do Estado do RS, e do Pampa como um todo, caracterizando um modo de vida e as tradições culturais repassadas por gerações na região. Estudos recentes (WAQUIL et al, 2016; LITRE, 2010; entre outros) têm apontado maiores especificidades dessa atividade, sobretudo os aspectos socioculturais da forma familiar de produzir, tais como: suas origens históricas, evolução, diferenciação e diversidade sócio produtivas e relações culturais da atividade para com o meio ambiente e cultura da região.

Especificamente a *pecuária familiar* como categoria social é definida como uma atividade que “*mantém características de produção e de trabalho de base familiar, tendo na criação de bovinos de corte e ovinos sua principal atividade produtiva e na dependência da natureza sua principal característica.*” (WAQUIL et al, 2016. p. 12).

Nesse sentido, a pecuária familiar é considerada uma atividade altamente sustentável ambientalmente, que causa impactos moderados e totalmente reversíveis (BORBA, 2016). E chega a ser indicada como uma possível forma de preservação do Pampa:

[...] as possibilidades de preservação do bioma Pampa tende a estar fortemente relacionada aos pecuaristas de base familiar. Isso ocorre em decorrência desse tipo de pecuarista realizar suas atividades produtivas baseadas nos recursos naturais, na maioria das vezes, seja em função das condições de solos e relevo, assim como de racionalidade produtiva, com pouca intervenção nestes sistemas. Neste contexto, a utilização de campo nativo como principal recurso de produção tende a constituir o “pecuarista familiar” em um ator decisivo para a preservação desse bioma fortemente ameaçado pela expansão das áreas de lavoura e pelo florestamento em escala comercial de espécies arbóreas exóticas. (ANDREATTA et al, 2016. p. 83)

Contudo, estudos (WAQUIL et al, 2016; LITRE, 2010; MATTE, 2013) também têm apontado a crescente vulnerabilidade socioeconômica que esse grupo social vem enfrentando, considerada principalmente consequência das questões relacionadas às mudanças no uso da

terra, disputas fundiárias, dificuldades de sucessão, de acesso a mercados e a carência de políticas públicas específicas e adequadas, entre outras.

Especificamente, Matte (2013) mostrou que entre os fatores de vulnerabilidade dos pecuaristas familiares gaúchos, se encontram principalmente: a dificuldade de acesso a terras; fatores climáticos e ambientais como períodos de seca e baixa disponibilidade de água; com relação à comercialização, os altos custos de produção, baixos preços recebidos e a concentração dos mercados; com relação a aspectos socioeconômicos, a dificuldade de contratação de mão de obra e a ausência de sucessor; e com relação a fatores institucionais, a falta de apoio dos governos municipais, e a falta ou restrição de acesso à assistência técnica. Além disso, também se destacam a expansão da silvicultura, os problemas sanitários da atividade, o abigeato<sup>10</sup>, as condições precárias das estradas e a expansão da lavoura da soja.

No Uruguai, a formação histórica é comum à região pampeana brasileira, no entanto, as políticas públicas para o setor ganadero tem inícios já no século XIX, com a criação do *Ministério de Fomento* que incluía um *Departamento de Agricultura y Ganadería* em 1891. (INAC, 2011). Fato que pode ser um indicativo de que naquele país a pecuária historicamente recebeu mais atenção dos governos do que no Brasil. No entanto, especificamente para o setor familiar da pecuária uruguaia, as políticas públicas têm seus inícios somente a partir de 2005 (LITRE, 2010). E, a atividade exercida sobre campo nativo por sua vez, isto é, a pecuária tradicional como um todo, igualmente foi contemplada pelas políticas uruguaias somente mais recentemente, dado que até pouco tempo se priorizavam incentivos à introdução de espécies exóticas, com o chamado pacote neozelandês que foi a principal política agropecuária do país até meados dos anos 1950 (ÁLVARES, 2012). O trecho a seguir resume a história da atuação dos governos no Uruguai com relação à pecuária em campo natural, até recentemente:

A engenharia agrônoma surge com várias idéias fortes, que são também incentivadas pelo governo, tinham por base uma avaliação errada sobre as capacidades dos campos nacionais e o poder da tecnologia. Então se pensava que a terra seria capaz de tudo o que a imaginação desenhara. Depois da introdução parcial do pacote neozelandês, enfatizou-se “que as condições edafoclimáticas que predominam no país são excepcionais para o desenvolvimento da pecuária natural enquanto que discutem dificuldades importantes para o desenvolvimento da agricultura (incluindo a agricultura forrageira), que tem condições propícias somente

---

<sup>10</sup> Crime definido pela doutrina jurídica brasileira, classificado como furto ou receptação de gado, ou semovente domesticável de produção, especialmente de rebanhos bovinos e equinos.

em alguns ‘nichos’ da paisagem natural (...); mas no começo do século XX só os que tinham uma inserção direta na atividade agropecuária e os que, sem estar na atividade, tinham um excelente conhecimento da mesma, sabiam disso com segurança.” (Paolino Em: *Moraes*, 2008: 152). Embora os resultados da implementação do pacote neozelandês fossem muito ruins, a introdução atual de soja e reflorestamento imprime um novo ritmo, um novo *tempo*, de movimentos no mundo rural. Renovados os sonhos progressistas, o governo e a agronomia voltam a exigir dos pecuaristas a sua intensificação e virada de direção para uma pecuária empresarial. Do outro lado da fogueira, um *pajador* levanta sua voz de *alto* e apresenta sua coragem de ter conservado, em imagens simbióticas, os campos naturais por mais de um século. (ÁLVAREZ, 2012. p. 4–5)

Tal como mostra Litre (2010), há uma invisibilidade histórica da pecuária gaúcha (considerando Brasil, Argentina e Uruguai) e a consequente vulnerabilidade desse grupo social. Nas conclusões de sua tese, afirma que a pecuária do pampa merece uma atenção especial do mundo acadêmico, dos formadores de políticas públicas e das organizações de proteção ao meio ambiente, o que justifica devido ao seu convívio em relativa harmonia com a natureza. Além disso, a autora apresenta alguns argumentos para apoiar a pecuária, especificamente de tipo familiar, tais como: justiça individual, equidade e contenção social, meio ambiente, diversidade cultural, e inclusive, eficiência (LITRE, 2010).

Contudo, apesar das dificuldades e relativa invisibilidade, estima-se que ainda existam mais de 60mil famílias de pecuaristas no RS, que representam mais de 70% dos estabelecimentos rurais dedicados à pecuária de corte no Estado (WAQUIL et al, 2016). No Uruguai estima-se que existem mais de 21mil famílias de produtores rurais familiares, dos quais aproximadamente 75% são pecuaristas e 54% bovinocultores de corte (MGAP, 2018).

Destaca-se que também há evidências de que os pecuaristas familiares gaúchos se mantêm na atividade por tradição e valores socioculturais e não pelo lucro ou retorno econômico da mesma, tendo muitas vezes rendimentos negativos com a atividade (ANDREATTA et al, 2016).

Assim, *as pecuárias gaúchas* – por exemplo, a familiar em particular e a tradicional em geral –, podem ser consideradas as atividades mais características e tradicionais do bioma Pampa, presente há séculos e com estreitos laços culturais entre os países em que se estende o bioma, determinando a cultura gaúcha em geral, bem como relações específicas do homem com meio ambiente e recursos naturais característicos do mesmo.

No entanto, historicamente, apesar de sua importância na ocupação e formação cultural do Pampa, os pecuaristas tradicionais têm sido marginalizados ou ocultados, política e economicamente, sendo pouco representados por organizações, e praticamente invisíveis para políticas públicas (PATROCÍNIO, 2015; WAQUIL et al, 2016).

Conforme Álvarez (2012) conclui, sobre a pecuária tradicional no Uruguai e que também é verdade para o caso do Brasil:

Os produtores familiares e os médios, apresentam-se diante do estado como aqueles nativos simbólicos, *o gaúcho*, que conseguiram sobreviver a um século de variabilidade de preços, políticas e clima, mas que, além disso, no sistema ambiental, apresenta-se como um bom selvagem - no sentido Rousseauiano-, ou seja, como *guardiães do campo*. Nesse movimento, os pecuaristas também reivindicam recursos do Estado para que se possa conservar uma dinâmica geral que os devora. Apesar do alerta público que os pecuaristas deram sobre sua extinção, o Uruguai continua tendo quase dez milhões de hectares que somente têm aptidão para a pecuária. A vaca é resistente, diz o presidente Pepe Mujica. (ALVAREZ, 2012. p. 12)

### 1.3 Justificativa e relevância da tese

O campo das políticas públicas ambientais tem sido cada vez mais marcado pelos desafios da governança, esta entendida como não apenas uma função estatal, mas tendo este como um dos articuladores e facilitadores de estruturas e instituições que viabilizem a participação ampla dos diferentes atores sociais em busca de projetos e estratégias de sustentabilidade comuns (IPEA, 2016).

Portanto, uma análise da Ação Coletiva das diferentes instituições e organizações competentes e atuantes em torno à problemática de conservação e uso sustentável de um bioma se mostra necessária.

Nesse sentido, percebeu-se uma lacuna de estudos que enfocassem e aprofundassem conhecimentos sobre as políticas públicas – em todos os seus aspectos: desde o desenho, a institucionalidade, a implementação, possíveis impactos e/ou ausências do Estado – tanto para o Pampa, quanto para a Pecuária tradicional gaúcha e seus efeitos na conservação ou uso sustentável dos recursos naturais dos ecossistemas campestres do bioma, tanto no Brasil como no Uruguai.

Além de buscar suprir essa lacuna com um estudo multidisciplinar de análise de políticas públicas, esta tese se propôs a aprofundar a abordagem com relação à gestão de recursos comuns, no caso, os ecossistemas campestres do Pampa, por meio do estudo de organizações coletivas de produtores da região, juntamente com a análise de Capacidades Estatais – conformando a Ação Coletiva na conservação do bioma como recurso comum.

Destaca-se que o intento é de aprofundar conhecimentos sobre as relações Estado-Sociedade, dada a possibilidade de contrastar a realidade institucional de dois países em torno a uma atividade, cultura e bioma comuns – a pecuária tradicional do Pampa no Brasil e no Uruguai. Isto é, considerando a cultura, o ecossistema e a atividade de exploração dos recursos constantes para ambos os casos, se dá a oportunidade de análise da institucionalidade estatal ou do comportamento dos governos de cada país, como variável independente, bem como, comparação e contraste entre eles. Permitindo assim o entendimento das influências das Capacidades Estatais nas Capacidades Coletivas dos grupos de pecuaristas e os fatores determinantes da Ação Coletiva como um todo para a conservação do bioma.

Ressalta-se também, que tal objeto nunca foi estudado científica-academicamente a partir da abordagem proposta.

Além disso, particularmente os estudos de Capacidades Estatais, e a abordagem institucionalista em geral, têm centrado mais suas análises na capacidade do Estado de agir mais ou menos independente ou autônomo de influências de grupos sociais, coalizões ou setores econômicos (desde a principal referência em EVANS et al, 1985). A proposta aqui é um pouco diferente, qual seja: analisar como certo grupo pode – ou não - ser influenciado, beneficiado ou prejudicado pela ação ou inação do Estado.

Finalmente, considerando o fato de que no Brasil (especificamente no RS) e no Uruguai há institucionalidades e políticas públicas diferentes, tanto ambientais como especificamente voltadas para os pecuaristas tradicionais, gerando conhecimentos e aprendizados relacionados ao desenho e implementação das mesmas que são de interesse para ambos e mesmo para outros países e regiões, justificando também a importância do registro.

#### 1.4 Problema de pesquisa

Considerando o exposto anteriormente, o problema de pesquisa foi definido como: *Diferentes institucionalidades e ações – ou inações – governamentais podem determinar ou influenciar Capacidades Coletivas de gestão de recursos comuns?*

Além disso, também se colocaram algumas perguntas norteadoras da pesquisa:

- Como as políticas públicas consideram as atividades tradicionais na promoção da sustentabilidade do bioma pampa e da pecuária tradicional?
- Dado a importância da atividade e seu caráter não degradante do bioma, as políticas rurais/agropecuárias podem dar incentivos e propiciar a manutenção da pecuária tradicional?
- As políticas produtivas/desenvolvimentistas (agrícolas/mineração) consideram o impacto ambiental e as possibilidades de outras atividades que podem ser produtivas e conservam o bioma (sustentáveis) ao mesmo tempo?
- Até que ponto a pecuária tradicional é capaz de suportar as pressões pela mudança no uso do solo?
- Existem formas de políticas públicas objetivando impor barreiras ou a mitigação de impactos de outras atividades no bioma pampa?

Ou seja, a problemática em torno à pecuária tradicional permite pensar em como as políticas públicas poderiam ser mais efetivas na promoção da sustentabilidade do bioma Pampa, se olhassem para a atividade como uma oportunidade de exploração sustentável do mesmo, e que, portanto, deveria receber incentivos para sua manutenção e desenvolvimento; bem como, outras atividades que vêm exercendo pressão na região não deveriam receber incentivos ou mesmo ser alvo de algumas restrições. Mesmo considerando que, onde há um incentivo sempre há ganhadores e perdedores, se estaria procurando reforçar o pecuarista tradicional como perdedor histórico que agora precisa ser recompensado; o que seria o “correto” de acordo com um conceito de ética, além de ambientalmente sustentável.

Assim, esta tese pretendeu fazer uma análise das políticas públicas no bioma pampa, sobretudo as políticas ambientais e as produtivas. Visando entender a estrutura de incentivos e restrições impostas na região e como as mesmas podem estar determinando a conservação ou degradação do mesmo, por meio das suas influências nas organizações de gestão coletiva de pecuaristas.

Para tanto, o recorte de análise será através da pecuária tradicional, que pode ser considerada a atividade produtiva mais simbólica do Pampa, além de sua tradição e representação sociocultural na região, e que vem sendo objeto de estudos que comprovam a sua sustentabilidade ambiental; portanto, cuja problemática engloba bastante bem as questões socioambientais que o bioma vem sofrendo. Além de refletir o principal conflito de paradigmas da sociedade atual: desenvolvimento com e sem conservação ambiental.

## **1.5 Objetivos**

O principal objetivo da tese é aprofundar conhecimentos sobre políticas públicas, sobretudo as ambientais e também aquelas relacionadas às atividades diretamente relacionadas ao meio ambiente, como a pecuária tradicional.

Nesse sentido, buscou-se identificar as capacidades dos governos, através do mapeamento de marcos legais e arquiteturas ou arranjos institucionais de políticas públicas agrícolas e ambientais no bioma Pampa, relacionadas à pecuária tradicional, no Brasil e no Uruguai. Assim, o esforço será de entender e registrar as instituições, leis, regulamentações, programas e instrumentos que incentivem e/ou restrinjam a pecuária tradicional; tanto as que visam a uma maior produtividade e manutenção econômica da atividade, como as que objetivam a conservação do bioma.

Além disso, também se analisaram as capacidades de gestão coletiva de recursos comuns em cada contexto, contrastando-as à luz das diferentes influências que podem existir dadas as diferentes institucionalidades governamentais, ações ou inações dos Estados. Para tanto, foram feitos dois estudos de caso, um em cada país, de associações ou coletivos de gestão comunitária, conformados, sobretudo, por pecuaristas tradicionais.

Ressalta-se que o intento é de contribuir para o entendimento das relações estado-sociedade-ambiente, suas diferentes formas e possibilidades que podem promover condições de desenvolvimento ou transformação sustentável do ambiente e da sociedade.

### **1.5.1 Objetivo geral**

Em síntese, o objetivo geral pode ser descrito como: *Entender como Capacidades Estatais se relacionam com Capacidades Coletivas comunitárias e sua influência na Ação Coletiva em torno à conservação do bioma Pampa.*

### **1.5.2 Objetivos específicos**

- Verificar a carência de políticas públicas de conservação e uso sustentável do bioma pampa no Brasil, bem como o viés produtivo que promove a degradação do mesmo
- Analisar dois grupos de produtores, suas Capacidades Coletivas, e relacionar os mesmos com os respectivos governos, entendendo a sinergias entre ambos, em cada país
- Descrever e contrastar as Capacidades Estatais relativas a conservação do pampa brasileiro e uruguaio
- Verificar a compreensão da pecuária tradicional e do campo nativo pelas instituições e políticas públicas no Brasil e no Uruguai, avaliando a ocorrência de entendimentos dessa atividade com práticas sustentáveis de usos do bioma Pampa.

### **1.6 Hipóteses**

1. Sobretudo no Brasil, o bioma Pampa é carente de políticas de conservação e de uso sustentável. Bem como, a pecuária tradicional do pampa é carente de políticas públicas que propiciem sua manutenção produtiva e socioeconômica. As políticas existentes não consideram a pecuária tradicional como uma forma de uso sustentável, e restringem ou dificultam a manutenção da mesma, e assim geram incentivos (perversos) indiretos para outras atividades que são degradantes do bioma; Ao mesmo tempo em que outras atividades recebem maiores incentivos para sua expansão no bioma (soja, eucalipto,



- arroz, mineração), dificultando ainda mais a manutenção da pecuária tradicional devido a pressões como o aumento do preço da terra e contaminação da água;
2. Existem Capacidades Coletivas de grupos de pecuaristas para aproveitar oportunidades que propiciem a permanência e florescimento da atividade com o uso sustentável do bioma; tais grupos vêm sofrendo diferentes influências da ação do estado no Brasil e no Uruguai.
  3. Há diferentes Capacidades Estatais, ou seja, recursos, arquiteturas institucionais e marcos legais, mecanismos, políticas públicas, leis e regulamentos que concernem à conservação e uso sustentável do Pampa Brasileiro e do Uruguai;
  4. A pecuária tradicional pode ser considerada uma atividade de uso sustentável do bioma Pampa; entretanto, tanto a atividade quanto o bioma e seus recursos naturais, sobretudo o campo nativo, são percebidos diferentemente nas instituições de governo do Brasil e do Uruguai, refletindo nas políticas públicas de cada país.

Considerando o exposto anteriormente, esta tese está organizada em três partes além desta introdução: A Parte Um, que trata do entendimento do objeto, desenho, planejamento e execução da pesquisa, composta por dois capítulos que informam o referencial teórico e a metodologia. A Parte Dois, de caráter mais descritivo, onde são expostos os resultados da pesquisa, ainda que com análises iniciais, é composta por três capítulos que expõem as Capacidades Estatais de cada país e as Capacidades Coletivas das comunidades de pecuaristas. E a Parte Três que traz as análises mais aprofundadas, com dois capítulos, um comparando e contrastando os casos estudados e o último apresentando as conclusões gerais e comentários finais da tese.

## **PARTE I – Um bioma como recurso comum: como entender e estudar a Ação Coletiva voltada para a conservação do Pampa**

Esta seção é composta por dois capítulos que desenham a pesquisa – o referencial teórico e a metodologia. Neles, se busca apresentar as teorias, abordagens e ferramentas que ajudam a entender e delimitar o objeto, bem como, a busca de informações, interpretações e análises utilizadas nesta tese.

## **CAPÍTULO 2 – Referencial teórico**

Esta tese se enquadra na área de concentração sobre *Estratégias, Desenvolvimento e Sustentabilidade*. Nesta área, o objetivo é *gerar conhecimento acerca das políticas públicas voltadas à conservação e ao uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais adequadas aos distintos contextos territoriais encontrados tanto no Brasil, como nas esferas regional e global*. As linhas de pesquisa desta área são pautadas pela pluralidade teórica e metodológica, buscando atender a inerente complexidade das questões ambientais. Dentre as linhas da área, este projeto se enquadra na linha de pesquisa sobre *Conservação da Biodiversidade e Patrimônio Cultural*, mais especificamente *analisar os impactos das políticas públicas, instituições e estratégias, na gestão da biodiversidade*.

Este capítulo faz um breve recorrido histórico para contextualizar o campo e estado da arte da temática desta tese, além de expor algumas teorias e conceitos que informam sobre a mesma, os quais servem de embasamento para a análise e entendimento das informações e dados obtidos na pesquisa.

Assim, o referencial teórico, em linhas gerais, baseia-se nos aportes do campo da *Análise de políticas públicas* e do *Neoinstitucionalismo* como enquadramento analítico, mais especificamente, concentrando-se na análise comparada e na abordagem das Capacidades Estatais e da Ação Coletiva na *gestão dos recursos de uso comum*, como ferramentas analítico-metodológicas.

### **2.1 Análise de políticas públicas**

O campo de estudo das políticas públicas surge nos estudos acadêmicos nos Estados Unidos (EUA) enfocando a ação das instituições de governo, diferentemente da Europa, onde era um desdobramento dos estudos sobre o papel do Estado. Ou seja, “*como um ramo da Ciência Política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações.*” (SOUZA, 2006. p. 22)

A disciplina acadêmica da administração pública consolida-se aos poucos, mesmo nos EUA, cujo pioneiro foi Woodrow Wilson, professor em Princeton e posteriormente presidente da república, que se preocupava com o partidarismo e influências da política na administração pública, segundo Saravia (2006); “*Wilson acreditava que o negócio do governo é organizar o interesse comum contra os interesses especiais*” (SARAVIA, 2006. p. 22). Contudo, destaca que a visão norte-americana, preconizando as normas de gestão empresarial, não confundia as realidades pública e privada, pois os governos não são empresas.

O autor comenta ainda que a partir da década de 1930 a mera visão de execução de políticas públicas passa a ser mais abrangente, considerando-se também a função de formulação. Surge, então, a era do *new public management*, buscando maior eficiência e eficácia do setor público. Entretanto, Saravia (2006) destaca que “*A decisão política leva em conta variáveis que a decisão empresarial não considera. A dependência em relação aos recursos do mercado é quase total na administração privada e os objetivos organizacionais são diferentes e muitas vezes opostos.*” (SARAVIA, 2006. p. 23)

A partir da segunda Guerra Mundial, um contexto cada vez mais dinâmico e globalizado exige a adaptação das instituições, sendo reexaminado também o papel do governo; surgindo os grandes sistemas de planejamento governamental, que, contudo, rapidamente se mostraram lentos e rígidos. Concomitantemente, a partir da década de 1980, a crescente demanda por maior participação, democracia e transparência culminam na concepção de *políticas públicas*, deslocando a ideia de *planejamento* (SARAVIA, 2006). E, assim, emergia o campo da análise de políticas públicas:

O processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto. Começa com os esforços de alguns países europeus, do Japão, dos Estados Unidos e do Canadá para responder, de forma mais eficiente, às demandas e necessidades sociais.

Na América Latina, o Chile aplica critérios e técnicas de política pública em algumas áreas de ação governamental, particularmente no que diz respeito à coordenação central das políticas. Em outros países, com exceção de algum setor específico, as políticas públicas são mero discurso político e tecnocrático. No entanto, *é possível analisar formas de condução das atividades do governo por meio das categorias de política pública.* (SARAVIA, 2006. p. 28) [Grifo nosso]

Nesse sentido, encontra-se em Souza (2006) uma revisão do atual estado da arte da análise de políticas públicas, e uma aproximação das abordagens neoinstitucionalistas; informações e conceitos extremamente relevantes para este estudo. A autora ressalta que:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e consolidação dos estudos sobre as políticas públicas é o de que em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, 2006. p. 22)

Com relação à definição de políticas públicas, Souza (2006) traz algumas de autores clássicos, das quais se destacam: “*um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas*” (MEAD, 1995 apud SOUZA, 2006. p. 24); “*o que o governo escolhe ou não fazer*” (DYE, 1984 apud SOUZA, 2006. p. 24); e a considerada mais conhecida pela autora: “*decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes perguntas: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.*” (LASWELL, 1936 apud SOUZA, 2006. p. 24) A autora comenta, também, que há definições que deixam de lado os aspectos conflitivos de ideias e interesses, e as possibilidades de cooperação vinculadas à ação do governo e a sua relação com outras instituições e grupos sociais, sem, contudo, tirar o foco do governo.

Trazendo a concepção da relação entre Estado e sociedade, e a função social dos governos, Saravia (2006) considera que a política pública:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica — consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas — constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAVIA, 2006. p. 28–29)

Antes de um entendimento maior sobre o que é a análise de políticas públicas, alguns conceitos são fundamentais, como: *Polity*, *Politics*, *Policy*<sup>11</sup>. Segundo Frey (2000), tais conceitos se referem a dimensões de políticas, ou de análise:

- *Polity*: para denominar as instituições, a ordem do sistema político, emoldurada pelo sistema jurídico, e a estrutura político-administrativa;
- *Politics*: refere-se aos processos políticos, os quais normalmente envolvem conflitos na definição de objetivos, conteúdos e outras decisões;
- *Policy*: para os conteúdos da política, a dimensão material dos conteúdos concretos, ou seja, a configuração dos programas, os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas. (FREY, 2000).

Complementando a conceituação sobre o campo, e abrangendo as três dimensões referidas anteriormente, encontra-se em Frey (2000) a seguinte definição:

Visando à explanação das leis e princípios próprios das políticas específicas, a abordagem da *policy analysis* pretende analisar a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política. (FREY, 2000. p. 214)

O autor destaca que o entendimento das três dimensões de política — *polity*, *politics* e *policy* — pode ser muito útil para a formulação de projetos de pesquisa, embora eles não devam ser determinantes de análise, isto é, não reduzir a complexidade da realidade onde as três dimensões se expressam entrelaçadas e se influenciam mútua e concomitantemente. Nesse sentido, destaca-se:

Dessa maneira, a prática comum da *policy analysis* de distinguir entre variáveis dependentes e independentes [Naßmacher, 1991, p. 218], tendo por finalidade a redução de complexidade, pode-se mostrar embaraçosa e inadequada para boa parte dos casos empíricos. Isto é particularmente óbvio nos casos de políticas setoriais novas e fortemente conflituosas, como bem ilustra o caso da política ambiental. É inquestionável que o descobrimento da proteção ambiental como uma política setorial

---

<sup>11</sup> Adotados em inglês, pois não há expressões que os diferenciem em Português, visto que em nosso idioma todos seriam traduzidos como “política”.

peculiar levou a transformações significativas dos arranjos institucionais em todos os níveis de ação estatal. Por outro lado, em consequência da tematização da questão ambiental, novos atores políticos (associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas com a preservação ambiental) entraram em cena, transformando e reestruturando o processo político. (FREY, 2000. p. 217)

Saravia (2006) também menciona a aparente desordem e a complexidade das políticas públicas, sentida tanto por analistas quanto por burocratas, administradores, gestores, etc. Criticando as teorias baseadas no modelo racional, o autor enfatiza que não se tratam de processos racionais, cujo entendimento é igualmente difícil de ser racionalizado.

Na mesma linha de pensamento, Souza (2006) chama a atenção ao caráter holístico da análise de políticas públicas — isto é, o todo não é o mesmo que a soma das partes e, portanto, interesses, indivíduos, ideias e instituições e interações contam. A autora afirma que se trata de um campo multidisciplinar, nesse sentido: “*As políticas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as relações entre Estado, política, economia e sociedade.*” (SOUZA, 2006. p. 25) E conclui:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). (SOUZA, 2006. p. 26)

Com relação às características de uma política pública, vemos em Saravia (2006) os seguintes elementos:

a) institucional: a política é elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; b) decisório: a política é um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; c) comportamental, implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; d) causal: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social. (SARAVIA, 2006. p. 31)

Com relação ao processo decisório dos governos — de definição e implementação de políticas públicas —, Souza (2006) aponta as principais concepções teóricas:

- Pluralismo: segundo a qual a ação dos governos apenas reflete as pressões dos grupos de interesse;
- Elitismo: para a qual o Estado privilegia decisões dos que estão no poder;
- Estruturalismo e funcionalismo: consideram que os Estados servem somente aos interesses de determinadas classes sociais;
- Perspectiva da autonomia relativa: preferida pela autora, segundo a qual há um espaço próprio de atuação do Estado, mesmo que permeável por influências externas e internas.

A concepção baseada na autonomia relativa do Estado tem como obra principal ou inaugural o trabalho de Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985) intitulado “*Bringing the State Back In*”, e engendra as bases para a abordagem das Capacidades Estatais. Segundo Souza (2006), as capacidades são geradas pela autonomia relativa do Estado, e “[...] *criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas*”. (SOUZA, 2006. p. 27). Essa abordagem será mais bem detalhada na seção a seguir.

Além de grandes linhas teóricas, Frey (2000) destaca que para a abordagem de análise de políticas públicas são necessárias as noções de:

- *Policy networks*: redes de atores e relações sociais menos formais que se articulam em torno de um setor (por exemplo, saúde, educação, meio ambiente) ou de uma questão específica (como, reciclagem de lixo, criação de uma área de proteção ambiental, etc.), neste caso chamadas *issue network*. São importantes fatores de análise de conflitos e coalizões da política.
- *Policy arena*: refere-se às reações e aos conflitos que surgem como antecipação da implementação da política, partindo do pressuposto que as pessoas esperam ter ganhos ou perdas com as mesmas. Essa visão é questionada pelo neoinstitucionalismo, que argumenta que nem sempre os atores têm interesses tão definidos e, conseqüentemente, outros fatores devem ser considerados.
- *Policy cycle*: Modelo que considera que há várias fases no processo político-administrativo. Em cada fase há elementos que podem ser explorados, tais como: poder, redes de atores e processos burocrático-administrativos. Contudo, é um tipo idealizado de processo que na prática normalmente não ocorre tão linearmente. (FREY, 2000)



Mais especificamente, Souza (2006) aponta como principais modelos de análise de políticas públicas:

- Tipo da política pública: define as políticas em quatro tipos — distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas.
- Incrementalismo: as políticas públicas são vistas como processos incrementais, que dependem de estruturas onde há pouco espaço para mudanças — no sentido de *path dependence*.
- Ciclo da política pública: dá mais ênfase à definição de questões ou ao processo decisório e de formulação. Utiliza as etapas — *agenda setting*, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.
- Modelo “*garbage can*”: considera que existem diversos problemas e poucas soluções, mas que as mesmas não são analisadas. As organizações são consideradas anárquicas e funcionam por tentativa e erro.
- Coalizão de defesa: diferentemente dos modelos anteriores, considera as crenças, valores, ideias e recursos disponíveis como fatores importantes na formulação de políticas públicas. Tais fatores distinguem as diferentes coalizões de defesa que integram uma política pública.
- Arenas sociais: definem a *policy community*, geralmente conformando redes sociais. Atuam como articulação para chamar a atenção dos *policy makers* por meio do convencimento público de que algo precisa ser feito. Coloca o foco de análise nas relações e trocas entre entidades e indivíduos, partindo de situações concretas, buscando estratégias, constrangimentos, valores e padrões de relacionamentos.
- Equilíbrio interrompido: caracteriza as políticas públicas como mantendo longos períodos de estabilidade interrompidos por períodos de instabilidade. O que se deve à capacidade limitada dos seres humanos de processar informações, que gerariam processos de mudanças baseados na implementação e avaliação em partes paralelas, e as eventuais mudanças profundas provocariam instabilidade. Ressalta o papel da mídia na construção de uma imagem das decisões ou políticas públicas.

- Modelos influenciados pelo “*new public management*” e pelo ajuste fiscal: têm a eficiência como principal objetivo das políticas públicas, nessa linha, a boa política é resultado de uma análise racional, e não da disputa ou decisões em grupos. Enfatiza também a credibilidade que se dá pela existência de regras em oposição à discricionariedade de políticos e burocratas. Nesse sentido, a delegação a órgãos independentes e as privatizações diminuiriam riscos.
- Novos experimentos participativos e de delegação de poder para grupos sociais: seriam novas tentativas de ganhar credibilidade e eficiência, além de ser incentivados por organismos internacionais. (SOUZA, 2006).

Capella e Brasil (2015) analisam os modelos de *Multiple Streams Model*, *Punctuated-Equilibrium Model* e *Advocacy Coalition Framework*, destacam o papel dos modelos baseados em redes e subsistemas na literatura internacional mais recente. Segundo os autores “*O conceito de subsistemas se refere às nossas instituições sociais e à forma como elas interagem umas com as outras e com entidades e atores não governamentais, tais como grupos de interesse, a mídia e especialistas em política*” (CAPELLA E BRASIL, 2015. p. 73), e o foco principal desses estudos se dá na interação dos atores, ideias e instituições nos subsistemas, e que, portanto, as comunidades e redes podem ser entendidas como unidades de análise privilegiadas (CAPELLA E BRASIL, 2015).

Outros autores (MARTINS e MACOLMES, 2017), mais recentemente, consideram também outras abordagens, entendidas como modelos contemporâneos de análise, tais como: o *Poder de Veto* de Tsebelis<sup>12</sup> que, segundo as autoras, é um modelo de comparação de diferentes formas de governo e sistemas legislativos que enfatiza o papel dos atores com poder de veto; o *Dilema da Ação Coletiva* de Olson<sup>13</sup> que, para as autoras, refere-se ao paradoxo da escolha social se traduzindo em uma menor ou maior capacidade de grupos de incluírem demandas na

---

<sup>12</sup> TSEBELIS, G. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

<sup>13</sup> OLSON, M. A lógica da ação coletiva: benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: Edusp, 1999.

agenda; o da *Tragédia dos Comuns* de Hardin<sup>14</sup> e o *Institutional Analysis and Development*, desenvolvido por Ostrom<sup>15</sup>. Este último será mais amplamente abordado mais adiante.

De maneira geral, pode-se dizer que há bastante coincidência na conceituação ampla de políticas públicas adotadas pelos diferentes modelos. E os diversos modelos podem ser adotados ou combinados no estudo das políticas públicas (MARTINS e MACOLMES, 2017). Souza (2012) destaca os seguintes elementos principais ou comuns aos modelos citados anteriormente:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada por meio dos governos, e não necessariamente se restringindo a participantes formais, pois os informais também são importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.
- Os estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco reside nas consequências e nos resultados da política. (SOUZA, 2012. p. 80)

Considerando o processo da política pública, há diferentes estágios ou etapas que podem ser analisadas ou consideradas em seu entendimento. Destaca-se que em cada uma delas “*os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes [...e, portanto...] campo para tipos diferentes de negociação.*” (SARAVIA, 2006. p. 32) Conforme o autor, as etapas são elencadas a seguir:

- 1) Agenda: inclusão de determinada questão ou necessidade social na lista de prioridades do governo. A ideia de “inclusão na agenda” refere-se ao estudo e a explicitação dos processos que conduzem os fatos a adquirir status de “problema público”, muitas vezes objeto de debates e controvérsias na mídia, induzindo e justificando uma intervenção ou decisão das autoridades.

---

<sup>14</sup> HARDIN, G. *The Tragedy of the Commons*. Science, Washington, DC, v. 162, n. 3859, p. 1243-1248, 1968.

<sup>15</sup> OSTROM, E. *Coping with tragedies of the commons*. Annual Review of Political Science, Palo Alto, v. 2, 1999.

- 2) **Elaboração:** consiste na identificação de um problema da comunidade, suas possíveis soluções, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e a definição de prioridades.
- 3) **Formulação:** refere-se à especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração da decisão adotada, definindo objetivos e marcos jurídico, administrativo e financeiro.
- 4) **Implementação:** constituída pelo planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar a política. Isto é, a preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de planos, programas e projetos para executá-la.
- 5) **Execução:** conjunto de ações para atingir os objetivos definidos pela política. É a política posta em prática efetivamente, a sua realização. Essa etapa inclui o estudo dos obstáculos e, especialmente, a análise da burocracia.
- 6) **Acompanhamento (ou monitoramento):** o processo sistemático de supervisão da execução das atividades, com o objetivo de obter a informação necessária para eventuais correções, a fim de garantir a consecução dos objetivos estabelecidos.
- 7) **Avaliação:** consiste na mensuração e análise, a posteriori, dos efeitos ou impactos da determinada política pública na sociedade, principalmente com relação ao alcance dos objetivos e às consequências previstas ou não previstas (SARAVIA, 2006).

Outro elemento fundamental das políticas públicas apontado na literatura são as instituições, as quais muitas vezes são lócus das políticas públicas, e outras vezes modificam ou até mesmo impõem barreiras à implementação ou execução, sendo importante compreender suas arquiteturas e mecanismos internos na análise de políticas públicas. De acordo com Saravia (2006):

Em toda política pública, as instituições desempenham um papel decisivo. Com efeito, delas emanam ou elas condicionam as principais decisões. Sua estrutura, seus quadros e sua cultura organizacional são elementos que configuram a política. As instituições impregnam as ações com seu estilo específico de atuação. (SARAVIA, 2006. p. 37)

Nesse sentido, Souza (2006) destaca a influência do neoinstitucionalismo no estudo das políticas públicas:

Uma grande contribuição a esse debate foi dada pela teoria da escolha racional pelo questionamento de dois mitos. O primeiro é o de que, conforme mencionado acima, interesses individuais agregados gerariam Ação Coletiva (Olson, 1995). O segundo é de que a Ação Coletiva produz necessariamente bens coletivos (Arrow, 1995). Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de Ação Coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por interesses personalistas. (SOUZA, 2006. p. 37)

Além disso, as vertentes do institucionalismo histórico e do estruturalista, segundo a autora, contribuem, sobretudo, para o entendimento do processo decisório, o qual é considerado dentro de contextos de regras, valores socialmente construídos, identidades e ideias; em contraste à noção do autointeresse da teoria da escolha pública em sua versão mais comum (SOUZA, 2006).

Com relação à definição de instituições, destaca-se o seguinte trecho:

[...] instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas? A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores... Assim, o que a teoria neoinstitucionalistas nos ilumina é no entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições. (SOUZA, 2006. p. 39)

Além disso, reconhecendo as disputas por poder e recursos no contexto da formulação de políticas públicas, Souza (2006) afirma que as instituições são responsáveis por mediar esses processos, privilegiando certos grupos em detrimento de outros, mas que sozinhas não fazem tudo, pois: “[...] *há também os interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, ideias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural e a história, como afirma o institucionalismo histórico.*” (SOUZA, 2006. p. 39)

Por fim, a autora conclui que:

[...] o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema

político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública. (SOUZA, 2012. p. 84)

Outros autores, como Frey (2000) e Torres (2004), contribuem com importantes reflexões para o estudo de políticas públicas em contextos de países em desenvolvimento e democracias não consolidadas<sup>16</sup> ou, ainda, de “*frágil desarrollo político e institucional*” (TORRES, 2004. p. 5), como no Brasil e na América Latina em geral. Nesse sentido, Frey (2000) argumenta que a *Policy analysis* e seus instrumentos foram desenvolvidos em países industrializados e, portanto, é preciso adaptar o conjunto da análise das políticas públicas aos fatores de *politics* e de *polity* específicos das sociedades em desenvolvimento, e não tratá-los apenas como ajustes. O autor enfatiza também a importância dos aportes do neoinstitucionalismo na análise de políticas públicas:

Os estudos tradicionais sobre políticas públicas baseados em métodos quantitativos frequentemente são forçados a se limitar a um número reduzido de variáveis explicativas, devido às dificuldades técnicas e organizativas. No entanto, se quisermos saber mais detalhes sobre a gênese e o percurso de certos programas políticos os fatores favoráveis e os entraves bloqueadores, então a pesquisa comparativa não pode deixar de se concentrar de forma mais intensa na investigação da vida interna dos processos político-administrativos. Com esse direcionamento processual, tornam-se mais importantes os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas. (FREY, 2000. p. 220–221)

Torres (2004), por sua vez, embasa sua análise em regimes políticos e suas influências na ação do Estado e sua relação com a sociedade, bem como na relação de dependência das políticas públicas e o papel central dos governos. O autor propõe a possibilidade de estabelecer uma tipologia de regimes a partir do grau de consolidação política-institucional; e a maior ou menor formalidade, ou informalidade, seria um referente para entender a margem de autonomia que os governantes têm, sendo um desdobramento de análise de segundo nível da sua tipologia.

---

<sup>16</sup> Conforme Frey (2000): “[...] caracterizados como democracias delegativas [O’Donnell, 1991] ou regimes neopatrimoniais [Eisenstadt, 1974], cujas características mais relevantes para o tema aqui discutido são as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.” (FREY, 2000. p. 213)

Considerando que nos países em desenvolvimento os governos têm baixa autonomia, instituições frágeis, pouco controle sobre as variáveis dos processos político-institucionais, além de serem muito cooptados por grupos de interesse, etc.; o autor propõe um modelo de análise que enfatiza a vontade política e autonomia dos governantes, e conclui:

[...] significa plantear que las políticas no se producen en unidades cerradas, sino en unidades abiertas cuyos intereses, tensiones y conflictos están en permanente transformación. El objeto de estudio de las políticas no está tanto en indagar los problemas relacionados con el funcionamiento de las organizaciones públicas o los problemas relacionados con el mayor o menor grado de racionalidad en la producción y ejecución de políticas. El objeto está en indagar los problemas que se le presentan al gobernante en la conversión de sus ideas en acciones de gobierno. Las discusiones sobre los problemas en el funcionamiento de las organizaciones públicas o en el grado de racionalidad de las políticas, al ser puestas en la perspectiva del régimen político, trascienden hacia un terreno más rico y potente: el problema del gobierno en acción, como referente de un determinado tipo de relaciones orgánicas entre un Estado y una sociedad. Uno de los aportes más significativos del estudio de las políticas está, sin duda, en el poder explicativo que tienen para superar las distintas definiciones y enfoques del problema de la autonomía gubernativa, para exponerla en los términos que deben ser: el grado de autonomía con que cuenta un gobernante para traducir sus ideas en acciones de gobierno (TORRES, 2004. p. 48)

Ademais, é interessante ressaltar o argumento de Frey (2000), que afirma que os estudos de análise de políticas públicas tradicionais, desenvolvidos nos países industrializados priorizando abordagens quantitativas e buscando avaliar os efeitos ou impactos das políticas, podem ser considerados fruto de um contexto de maior estabilidade político-institucional, o que pode ter levado a um menosprezo das abordagens enfocando as instituições. Nesse sentido, o autor destaca a importância do neoinstitucionalismo para o estudo de políticas públicas em contextos de menor ou mais recentes estabilidades institucionais, como na América Latina; e, com isso, a importância de investigações a respeito de aspectos estruturais das políticas públicas:

Levando em conta a instabilidade e fluidez das estruturas institucionais e dos padrões político-administrativos de países em desenvolvimento, caracterizados por democracias do tipo delegativo, como é o caso do Brasil, podemos concluir que nesses países, mais ainda do que em democracias consolidadas, a policy analysis' deve focar os fatores condicionantes das políticas públicas - polity' e politics' dando ênfase na sua dimensão processual, a fim de poder fazer justiça à realidade empírica bastante complexa e em constante transformação. (FREY, 2000. p. 251)

Todavia, o autor salienta que há o risco de se atribuir todos os problemas ou insucessos das políticas públicas nos países em desenvolvimento a aspectos institucionais, considerados frágeis ou insuficientes. Também aponta que algumas vertentes de estudos salientam aspectos estabilizadores e reguladores das instituições, o que para Frey (2000) é uma visão positiva que deve ser relativizada:

É mister lembrar que instituições servem não apenas para a satisfação de necessidades humanas e para a estruturação de interações sociais, mas ao mesmo tempo determinam posições de poder, eliminam possibilidades de ação, abrem chances sociais de liberdade e erguem barreiras para a liberdade individual [Waschkuhn, 1994, p. 188 f]. A institucionalização implica, portanto, custos graves, porque ela não representa somente a exclusão de muitas vozes, mas também o pesadelo da burocratização e das contrariedades que essa acarreta consigo [O'Donnell, 1991, p. 30]. Instituições não são somente um reflexo de necessidades individuais ou sociais. Instituições políticas são padrões regularizados de interação, conhecidos, praticados e em geral reconhecidos e aceitos pelos atores sociais, se bem que não necessariamente por eles aprovados. Logo, são produto de processos políticos de negociação antecedentes, refletem as relações de poder existentes e podem ter efeitos decisivos para o processo político e seus resultados materiais [Prittwitz, 1994, p. 239]. (FREY, 2000. p. 232)

Portanto, o diferencial da análise de políticas públicas baseada nos aportes do neoinstitucionalismo se dá fundamentalmente na atribuição do aspecto institucional como uma importante variável de análise; no pressuposto da racionalidade limitada dos atores envolvidos no processo da política, e na própria definição ampla de instituições, entendida como conjunto de regras formais ou informais (valores, identidades, etc.) que influenciam as trocas e relações sociais, em contraposição à abordagem do autointeresse e dos atores racionais.

A próxima seção discorre um pouco mais sobre as teorias neoinstitucionalistas, apresentando um panorama desta abordagem, bem como apontando algumas referências e conceitos que são mais comumente aplicados às análises de políticas públicas, sem esgotar o tema ou a totalidade de aplicações do mesmo.

### **2.1.1 Neoinstitucionalismo**

As abordagens institucionalistas têm a origem de seu argumento na perspectiva crítica dos pressupostos básicos da economia neoclássica, principalmente no que se refere aos rendimentos decrescentes de escala e no comportamento teleológico dos agentes econômicos.



Assim, autores como Arthur (1990), David (1994) e Pierson (2000) argumentam sobre a existência de *positive feedbacks/increasing returns*, ou seja, rendimentos crescentes, propiciando mudanças endógenas, evolucionárias e equilíbrios múltiplos dos sistemas, e consideram o uso dessa abordagem mais adequada aos estudos no campo das políticas.

Dentro do neoinstitucionalismo, diferentes correntes tratam de maneiras distintas a mudança: a versão histórica, com foco em *path dependence*, não esperando grandes mudanças ou rupturas de trajetória; a corrente sociológica ou organizacional, que considera mais mudanças abruptas, mas que são explicadas por busca de legitimidade, antes de eficiência; como proposto pela abordagem da escolha racional (HALL E TAYLOR, 2003).

A noção de *path dependence*, ou dependência da trajetória, um dos principais conceitos da abordagem, refere-se à importância da história no comportamento dos agentes e funcionamentos das instituições, diferentemente da proposição neoclássica e racional de comportamento visando e considerando apenas o futuro. Uma das principais implicações dessa noção se dá no entendimento das causas e mecanismos de mudanças institucionais, sendo normalmente consideradas pelo neoinstitucionalismo histórico como graduais, endógenas e sem rupturas. Logo, mesmo quando são transformadoras, como nos casos analisados por Palier (2005), Falleti (2010) e Jackson e Deeg (2012), as transformações se dão de forma incremental, alterando gradualmente a trajetória, sendo difícil estabelecer quando há mais ênfase em *path dependence* ou quando de fato há uma mudança de trajetória.

Nesse sentido, autores como DiMaggio e Powell (1983), Radaelli (2000), utilizam conceitos como o de isomorfismo e *policy transfer*, e os mecanismos ou processos: *mimetic*, *coercive* e *normative pressures* para explicar mudanças em organizações e políticas públicas, adotadas principalmente como formas de legitimação das estratégias institucionais.

Outros autores (Mahoney e Thelen, 2010; Streeck e Thelen, 2005), propondo que sempre há mudança, mais comumente de forma gradual e endógena, caracterizam os tipos de mudança como: *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion*, *exhaustion*; bem como os agentes de mudança: *insurrectionaries*, *symbionts*, *subversives*, *opportunists*, classificados de acordo com seus comportamentos frente às regras da instituição. Além disso, os autores chamam atenção ao contexto político e características da instituição na influência da mudança. Eles também se preocupam com resultados da mudança, ou seja, se há continuidade ou não, o que é estabelecido

pelo processo incremental ou abrupto, resultando em mudanças dos tipos: *reproduction by adaptation, gradual transformation, survival and return*, ou *breakdown and replacement*.

Outros fatores importantes trabalhados por alguns autores são as escalas e os domínios de análise, podendo haver “macrotrajetórias” que compreendem a geopolítica e os paradigmas, que se refletem nas trajetórias meso e microinstitucionais, mas que, entretanto, podem não ser percebidas dependendo do nível de análise de espaço e tempo adotados. Assim como uma análise ampla pode permitir entender “o porquê” alguma mudança ocorreu, mas dificultar o entendimento do “quando” e “como”, sendo necessário analisar níveis políticos e institucionais menores. Como, por exemplo, os casos estudados por Palier (2005), Falletti (2010) e Jackson e Deeg (2012). Isto é, a partir de um ponto de vista macro, uma mudança pode ser entendida como uma transformação incremental e gradual da trajetória, enquanto de um ponto de vista micro, a mesma mudança pode representar uma importante ruptura na trajetória de uma instituição.

Em linhas gerais, pode-se considerar que as abordagens neoinstitucionalistas oferecem ferramentas importantes por meio de conceitos como o de *path dependence* e o de mudança institucional, entre outros, que permitem o estudo das políticas públicas dentro de contextos e dinâmicas políticas nas quais estão inseridas, propiciando, assim, o entendimento dos mecanismos imbricados nos processos relacionados às mesmas nos diferentes níveis de análise.

Nesta seção não foi considerado importante explicar detalhadamente todos os conceitos citados, mas, sim, assinalar a variedade de aplicações do neoinstitucionalismo à análise de políticas públicas e, de certa forma, mantê-los ao alcance de uma possível aplicação nos capítulos de análise de dados desta tese.

A seguir, serão apresentadas mais minuciosamente, devido à importância para este estudo, outras abordagens que também tem seus fundamentos na análise institucional.

## **2.2 Capacidades Estatais e abordagem comparativa**

Partindo da ideia de entender as habilidades ou aptidões que os Estados têm para formular e implementar políticas públicas que efetivamente promovam transformações da realidade socioeconômica dos países, surgem os estudos e abordagem de Capacidades Estatais.

De acordo com Gomide (2016), esses estudos são baseados nas visões de Max Weber e Karl Polanyi sobre a importância do Estado e da burocracia racional-legal. Assim, segundo o autor, há muitos estudos sobre o papel que o Estado deve desempenhar, mas poucas análises sobre o próprio Estado, bem como suas capacidades e legitimidade, justificando a emergência desta abordagem.

Segundo Chudnovsky (2015), apesar de o Estado não ter sido o centro dos debates acadêmicos por algumas décadas — considerando o pensamento *mainstream* —, no final da década de 1980 e no início da década de 1990 surgem os principais estudos que fundamentam esta abordagem, enfocando, principalmente, então, o grau de autonomia do Estado e o nível de congruência do mesmo com o ambiente social e econômico.

Como contexto geral, a essa época se colocam em prática as determinações do Consenso de Washington — em linhas gerais, o fortalecimento de mercados e a redução do Estado — que, somado ao interesse dos organismos internacionais por um *fortalecimiento institucional*, contribui para colocar o Estado no centro do debate, segundo a autora: “*Se hablaba de la necesidad de un Estado con capacidad para formular políticas y para alterar la realidad en una relación de mutua influencia con la sociedad.*” (CHUDNOVSKY, 2015, p. 16)

Conforme mencionado na seção anterior, um dos estudos pioneiros que serviu como base para a abordagem das Capacidades Estatais é o livro “*Bringing the State Back In*”, de Evans, Rueschmeyer e Skocpol (1985), no qual os autores adotam o Institucionalismo Histórico e discutem a autonomia e capacidade do Estado e seu papel no desenvolvimento dos países. Segundo os autores, “o retorno do Estado”, significa um novo olhar teórico ao Estado, suas instituições e burocracia, além de sua relação com grupos sociais e atividade política.

Em seguida, surgem outros estudos, entre os quais se destacam importantes referências, como: Migdal (1988), Mann (2008) e, sobretudo, Evans (1993; 1995), apresentando a noção de *autonomia inserida*, que vem reforçar a importância das relações entre Estado e Sociedade para a atuação do Estado, ou, ainda, para as Capacidades Estatais.

Mais recentemente, grande parte das pesquisas em Capacidades Estatais voltou seu foco para as definições, ou para uma definição e, posteriormente, como medir as mesmas. Assim, com relação a aspectos metodológicos, normalmente são propostas categorias de análise de

Capacidades Estatais. Contudo, alguns autores enfatizam que não há um consenso sobre sua definição ou sobre suas dimensões ou componentes e formas de medição, sendo importante não perder de vista a ideia de *Capacidades Estatais para quê?* Ou seja, sempre considerar o contexto e o setor em que a instituição ou política pública objeto de análise objetiva transformar ou intervir (CHUDNOVSKY, 2015).

Sendo assim, os estudos sobre Capacidades Estatais são orientados por questões além da noção ortodoxa da economia com relação ao papel do Estado — da correção de “falhas de mercado” e oferta de “bens públicos” —, isto é, no entendimento de quais características o Estado dever ter para exercer um papel positivo no desenvolvimento ou transformação da realidade dos países.

Nesse sentido, conforme Souza (2016), trata-se de um conceito abrangente, que envolve inúmeras dimensões, abrangendo variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Posto simplesmente, a autora define “*capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.*” (SOUZA, 2016. p. 51)

Para Completa (2016), trata-se de uma noção que se ressignifica conforme as funções, objetivos ou metas do Estado ou órgão específico que implementa uma política, variando conforme o contexto e o paradigma burocrático-administrativo vigente. Portanto, de modo mais abrangente, isto é, considerando os fatores que conformam as Capacidades Estatais internas aos governos e, também, a influência de fatores mais contextuais em sua autonomia, o autor propõe a seguinte definição:

[...] la habilidad real y potencial que deben poseer los Estados y sus agencias específicas para articular intereses sectoriales, decidir un rumbo y tomar decisiones de manera autónoma, superando de manera exitosa las restricciones que plantea el entorno institucional, con el fin de alcanzar los objetivos organizacionales y de promover el bienestar general. (COMPLETA, 2016. p. 72)

Em O’Donnell et al (2015), as Capacidades Estatais entre noções unidimensionais e noções multidimensionais são divididas. As primeiras referem-se às capacidades fiscal,

administrativa, organizacional, burocrática e coercitiva, ou seja, concentram-se na análise das estruturas que envolvem a *polity*, desde um enfoque único em cada uma das dimensões, consideradas “chave” para entender as Capacidades Estatais.

Gomide (2016), adotando o mesmo enfoque — unidimensional —, elenca as principais dimensões atribuídas pela literatura às Capacidades Estatais: *coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política*:

A capacidade *coercitiva* está associada à função básica do Estado de manter a ordem pública e a defesa do território. Esta dimensão é privilegiada nos estudos sobre os *Estados frágeis*, isto é, países caracterizados pelo fraco poder ou legitimidade de seus Estados para proteger seus cidadãos, deixando-os vulneráveis a eventos de risco, como conflitos internos, violência, fome etc. A capacidade *fiscal*, financeira ou de financiamento enfatiza a faculdade do Estado de extrair recursos da sociedade por meio da arrecadação de impostos para, com isso, financiar seus programas e prover bens e serviços públicos. A capacidade *administrativa* ou burocrática refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas. Condição necessária para tal seria a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários. A dimensão *relacional* diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações. A dimensão *legal* ou regulatória, por sua vez, refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores. Está associada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à função dos governos em regular a atividade econômica. Finalmente, a capacidade *política* ou de condução (*steering capacity*) diz respeito ao poder de agenda ou à faculdade dos governos eleitos de fazerem valer suas prioridades. Enfoca, assim, tanto as competências de planejamento estratégico e fixação de objetivos de longo prazo quanto o poder de veto de atores político-institucionais sobre as decisões do Poder Executivo. (GOMIDE, 2016. p. 23)

O segundo tipo de noção — multidimensional — remete a aspectos relacionais entre diferentes formas de governo, coalizões e relações com grupos de poder, e como eles podem influenciar na tomada de decisão de políticas públicas. Ou seja, trate-se de um enfoque que abrange, também, questões de *politics* que, contudo, são consideradas fundamentais para a eficácia no governo, conforme Weaver e Rockman (2015). Adotando, então, um ponto de vista de gestão pública, os autores elencam as seguintes Capacidades Estatais: *estabelecer e manter prioridades; centrar-se nos recursos mais eficazes; inovar*, quando as políticas anteriores falharam; *coordenar objetivos contraditórios* de forma coerente; *impor as perdas aos grupos poderosos; representar interesses difusos* e desorganizados, além dos concentrados e organizados; *garantir a implementação eficaz* das políticas; *assegurar a estabilidade das*

*políticas; conservar os compromissos internacionais de comércio e defesa nacional; e, lidar com divisões políticas* (WEAVER E ROCKMAN, 2015).

Igualmente, Bertranou (2015) adota um enfoque multidimensional na conceitualização de Capacidades Estatais, afirmando que os fatores explicativos são encontrados no tipo de relação entre Estado e sociedade, na legitimidade estatal, nos dispositivos organizacionais e nos arranjos interorganizacionais; propondo, assim, como eixos principais de análise tanto fatores políticos como organizacionais, a saber: a autonomia do Estado, a articulação público-privada, a qualidade do aparato burocrático e a coordenação interorganizacional. Ademais, o autor coloca como variáveis externas que podem afetar as Capacidades Estatais ou a consecução de seus resultados ou objetivos, as seguintes: o ambiente político, econômico e social; a resistência da população; as mudanças ou restrições de liderança; eventos econômicos, meteorológicos, políticos, etc.; o ambiente supraestatal nacional; e a incerteza.

Levando em consideração, também, as questões externas e fora do controle do Estado ou governo, Completa (2016) aponta fatores de contexto que podem influenciar negativamente o exercício ou o desempenho dos mesmos, os quais, segundo o autor, merecem atenção em uma análise de Capacidades Estatais:

De acuerdo al análisis efectuado, las variables contextuales a tener en cuenta son tres: las reglas formales e informales que enmarcan el accionar del Estado, las relaciones interinstitucionales e interjurisdiccionales que mantienen los entes estatales con otros actores públicos o privados y la situación socioeconómica y política nacional e internacional. (COMPLETA, 2016. p. 73)

Outros autores, sobretudo do norte global, têm tratado de outros tipos de Capacidades Estatais ou, mais especificamente, um maior aprofundamento e diferentes enfoques da dimensão de capacidade administrativa, como, por exemplo, Lodge e Wegrich (2014) que propõem as capacidades de entrega, de coordenação, regulatória, e analítica.

Assim, é crescente o número de aplicações da noção e dos conceitos acerca de Capacidades Estatais. Betancur e Busquets (2017), por exemplo, ao revisar estudos anteriores, afirmam que *“las capacidades estatales [...] se han asociado con las orientaciones de las*

*políticas públicas en distintos países de América Latina*” (BETANCUR E BUSQUETS, 2017. p. 129).

Os autores aderem à abordagem e estudam o período de governo do partido de esquerda Frente Amplio no Uruguai, correspondente ao período de 2005 a 2015, a correlação entre as Capacidades Estatais e as mudanças ou inovações em 13 políticas setoriais distintas, utilizando uma metodologia comparativa qualitativa, analisam capacidades técnico-administrativas e político-relacionais; encontrando que: “[...] *el gobierno nacional ejercido por un partido de izquierda fue capaz de alterar patrones previos de políticas en los sectores que contó — o pudo desarrollar — capacidades estatales significativas* (BETANCUR E BUSQUETS, 2017. p. 138). Ademais, destaca-se:

En suma: en el caso uruguayo, las capacidades estatales resultan variables relevantes para contribuir a comprender las transformaciones en las políticas públicas, resultando de particular significación la constatación de que en los sectores en que dichas capacidades fueron fuertes, fue posible propiciar transformaciones de porte, categorizadas aquí como cambios de tercer grado; y por el contrario, donde las capacidades fueron débiles, los cambios en las políticas tuvieron escasa relevancia, o de primer grado. Esta constatación, válida para el caso y el período estudiado, debería ponerse a prueba en otros para discutir las condiciones de su generalización. (BETANCUR E BUSQUETS, 2017. p. 139)

Analogamente, Grisa et al (2017), propõe analisar as Capacidades Estatais relacionadas à implementação de políticas inovadoras para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural no Brasil, adotando a definição de:

[...] capacidade estatal como o conjunto de recursos institucionais e financeiros que políticos, burocratas e as coalizões que apoiam o congresso conseguem efetivamente mobilizar para formular e implementar as políticas públicas que vão de encontro aos interesses de grupos sociais detentores de poder num determinado setor. (GRISA et al, 2017. p. 19)

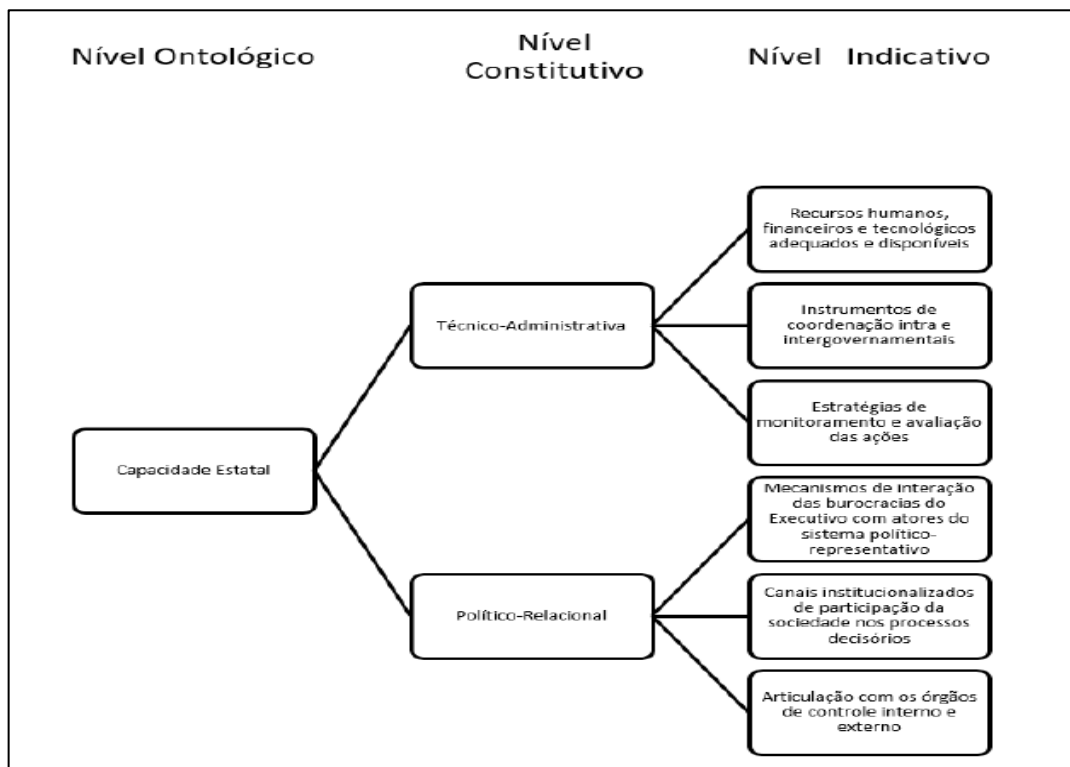
Grisa et al (2017) estudaram o processo de construção de três políticas públicas no Brasil, enfatizando a capacidade do estado de promover, implementar e apoiá-las ao longo de certos períodos. Ressaltando a conformação de arranjos institucionais — oriundas de processos

de democratização e descentralização — que propiciaram a interação entre governo, burocracia estatal e sociedade civil organizada, os autores concluem que:

A interação entre governo de centro-esquerda, burocracia estatal e sociedade civil organizada qualificaram e deram legitimidade para estruturar capacidades institucionais, democráticas e financeiras para o desenvolvimento rural que se expressaram num acelerado processo de geração de inovações nas políticas públicas. (GRISA ET AL, 2017. p. 30–31).

Dando mais atenção a como está sendo definido o conceito de Capacidades Estatais e sua aplicação a estudos científicos, Gomide et al (2017) exemplificam a metodologia de utilização do mesmo e algumas possíveis variáveis como indicadores, conforme a figura 2, a seguir:

Figura 2: exemplos de níveis de aplicação do conceito de Capacidades Estatais.



Fonte: Gomide et al (2017. p. 8)

Os autores explicam que:



Os níveis ontológicos (primário) e constitutivos (secundário) de um conceito dotam-no, assim, de generalidade teórica, possibilitando sua adaptação a uma diversidade de contextos analíticos. O nível indicativo, por sua vez, anexa indicadores ao nível constitutivo, vinculando-o a variáveis mensuráveis. O nível realista das Capacidades Estatais, portanto, é a conexão da ontologia do conceito com indicadores, fornecendo uma fundação empírica para a sua superestrutura teórica. (GOMIDE et al, 2017. p. 7)

Além disso, os autores destacam que cada pesquisa, de acordo com seus objetivos específicos, deve adequar quais as dimensões e variáveis são importantes para o que se pretende entender ou explicar, e propõem uma sequência de passos para o uso do conceito de Capacidades Estatais:

- a) Estabelecer limites entre as variáveis dependente e independente, pois existe o risco de o conceito ser usado para explicar tanto a causa como o efeito de determinado fenômeno, causando argumentação circular;
- b) Ao considerar a capacidade estatal como variável dependente, é importante entender quais fatores a determinam; os quais devem ser observados empiricamente e operacionalizados em indicadores;
- c) Se a pesquisa busca identificar os efeitos da capacidade estatal, deve-se entender o que influenciou a ação estatal, isto é, neste caso a mesma é tratada como variável explicativa, sendo necessário estabelecer nexos causais entre níveis constitutivos e indicativos;
- d) A definição de indicadores deve estar de acordo com a ontologia do conceito, para que os elementos empíricos de mensuração sejam identificados; e, conseqüentemente, a equiparação entre níveis ontológico e indicativo. (GOMIDE et al, 2017)

Além da análise enfocada em diferentes dimensões, para Gomide (2016) as Capacidades Estatais não são atributos fixos e atemporais — isto é, elas podem variar no tempo, espaço e setor de atuação — e, portanto, é necessária a análise comparativa para o seu entendimento. Do mesmo modo, faz-se necessário os estudos de caso para a devida comparação.

Destaca-se que a presente pesquisa não pretende fazer uma análise aprofundada das Capacidades Estatais no Brasil e no Uruguai. Contudo, esse referencial apresenta-se útil para

sinalizar alguns critérios ou dimensões de análise a serem exploradas para o mapeamento dos arranjos institucionais de cada país e a posterior comparação entre ambos.

Ademais, dada a proposta de análise comparativa entre o contexto das políticas públicas do Pampa no Brasil e no Uruguai, para este estudo é interessante uma breve reflexão sobre estudos comparados, especificamente na abordagem institucional das políticas públicas.

Nesse sentido, Schmitt (2012) afirma:

Scholars of comparative public policy are interested in systematically studying public policies and their origins in order to gain a better understanding of the causes, factors and institutional or actor constellations that bring about different kinds of policy decisions. (SCHMITT, 2012. p. 29)

A autora faz uma revisão de literatura, demonstrando que há uma variedade de pesquisas e que ainda não há uma abordagem dominante; mas que emergiram algumas estratégias objetivando comparar comportamentos e resultados de decisões de governos. Assim sendo, há três grupos de estudos: o primeiro mede o *impacto* das políticas através da análise dos efeitos no alvo da regulamentação; O segundo enfoca nos efeitos — *outcomes* — considerados a consequência imediata de uma decisão política; e o terceiro aborda os resultados — *outputs* — entendidos como o conteúdo das decisões (SCHMITT, 2012).

Considerando a perspectiva do ciclo da política, *output* e *outcome* ou impacto se referem a diferentes estágios do processo político: o primeiro é baseado na formulação e os últimos na implementação e execução, respectivamente. Isto é, *outcome* e impacto podem ser entendidos como consequências — ou até mesmo indiretas — da *policy output*; o que torna praticamente impossível analisar decisões e intenções governamentais baseadas em tais aspectos.

Schmitt (2012) também destaca que os estudos comparativos dedicam-se mais aos impactos e *outcomes* que aos *outputs*, com muitos pesquisadores adotando índices de desempenho ambiental, por exemplo. E, como consequência, estudos de impacto e de *outcomes* são mais comuns do que estudos sobre *outputs*, em análise de política ambiental. Além disso, em contraposição aos métodos, principalmente dos estudos de políticas ambientais e políticas sociais, a autora afirma que os fatores institucionais têm recebido atenção limitada no campo

das pesquisas em políticas ambientais (SCHMITT, 2012). Essa afirmação vem também por reforçar a justificativa e importância desta tese.

Por fim, a autora comenta que a decisão de quais variáveis, processos e conceitos utilizar tem sido, em geral, implícita nos estudos comparativos. Entretanto, destaca que: “*These choices entail fundamental consequences for the expected degree of generalizability of the results and the scope of explanation*” (SCHMITT, 2012. p. 38). Conforme exibido na Tabela 1:

Tabela 1: subdisciplinas de pesquisa comparativa em políticas públicas.

		<i>Focus on generalizability</i>	
		<i>Low</i>	<i>High</i>
<i>Focus on</i>	<i>Explanans</i>	Policy termination	Policy change (outcome/impact analyses)
		Policy dismantling Policy diffusion	
	<i>Explanandum</i>	Policy learning	Policy change (output analyses)
		Policy transfer Institutionalism	

Fonte: Schmitt (2012).

Igualmente preocupada com aspectos metodológicos, Souza (2016) destaca que “*as abordagens comparativas são marcadas pelo desafio de selecionar quais dimensões iluminam melhor a comparação*” (SOUZA, 2016. p. 52).

Especificamente na abordagem das Capacidades Estatais, como sugerindo por Gomide (2016), uma análise comparativa entre casos de diferentes países permite os aspectos institucionais sejam comparados — e entende-se que, da mesma forma, questões de organização e manejo comunitários —, devido a fatores de semelhança e de diferença entre os mesmos. Isto é, dadas realidades socioculturais e ambientais praticamente idênticas entre as duas regiões de estudo, espera-se que as diferenças institucionais se sobressaiam.

Assim, em contextos político-institucionais diferentes, há possibilidade de se propor uma metodologia de comparação, capaz de contrastar tanto as arquiteturas institucionais, o

desenho e a implementação das políticas públicas, bem como as capacidades de organização Coletivas das comunidades em cada país.

Além disso, entende-se que há desafios comuns entre os países de estudo, cuja análise pode “*servir tanto para o aprendizado comum quanto para a formulação de estratégias consistentes por parte dos Estados nacionais.*” (GOMIDE, 2016. p. 17) Sem, entretanto, perder-se de vista as diferenças ou singularidades dos casos — conforme o autor, o que permite a comparação são exatamente as similaridades em contraposição com as diferenças<sup>17</sup>.

Em relação às capacidades institucionais estatais, há estudos comparativos entre países emergentes e, principalmente, na América Latina (GOMIDE e BOSCHI, 2016, por exemplo). Utilizando a abordagem de Sistemas socioecológicos (OSTROM, 2009) para análise de gestão coletiva de uso de recursos comuns há diversos estudos, muitos também comparam casos (por exemplo: DAVENPORT et al, 2016). Contudo, não há indícios de estudos comparando e contrastando os dois aspectos aqui propostos: a institucionalidade governamental e as capacidades de gestão coletiva comunitárias; novamente reforçando a importância deste trabalho.

### 2.3 A abordagem de Elinor Ostrom

Esta seção busca descrever minimamente a contribuição de *Elinor Ostrom*<sup>18</sup> para as Ciências Econômicas em geral, bem como para o institucionalismo e os estudos de políticas ambientais e gestão de recursos comuns, em específico. Dessa forma, espera-se demonstrar sua abordagem original e os principais conceitos a serem aplicados nesta pesquisa.

Dentre as abordagens neoinstitucionalistas, Elinor Ostrom desenvolveu seus estudos a partir da perspectiva da escolha racional. Para este trabalho, Ostrom é talvez o principal referencial teórico e metodológico. Contudo, pretende-se aliar essa abordagem aos aportes das demais linhas do neoinstitucionalismo, que têm trazido contribuições muito importantes para o

---

<sup>17</sup> No caso do pampa brasileiro e uruguaio, há de se considerar fatores como o tamanho dos países, regimes ou graus de democracia, contradições internas, etc., conformando o quadro analítico amplo.

<sup>18</sup> Cientista política, primeira e única mulher (até os dias de hoje) laureada com o Nobel de Economia em 2009.

estudo das políticas públicas e conceitos centrais para entender algumas dinâmicas, como visto anteriormente.

Assim, este projeto de tese tem como fundamento central para a pesquisa e análises a abordagem desenvolvida por Elinor Ostrom. Isto é, uma linha de pesquisa sobre os recursos de uso comuns (*Common Pool Resources, CPR*), muito influenciada pelo institucionalismo. Examinando o uso da Ação Coletiva, a confiança e a cooperação na gestão de CPR, Ostrom desenvolveu uma abordagem institucional de estudos de política pública, denominada como *Institutional Analysis and Development (IAD)* — Análise e Desenvolvimento Institucional, em tradução livre — que pode ser considerada uma escola separada de teoria de escolha pública (OSTROM, 2005, 2011).

Antes do trabalho de Ostrom, a chamada “tragédia dos comuns”, de Garrett Hardin<sup>19</sup>, era praticamente unanimidade entre os economistas, sobretudo no *mainstream*, segundo a qual, resumidamente, o que não é propriedade privada, ou seja, o que é público, de todos, tende a ser sobre-explorado até sua exaustão. De forma que, comumente se considerava que os recursos naturais utilizados coletivamente seriam sobre-explorados e destruídos em longo prazo. Essa teoria acabou por ser totalmente refutada pelos estudos de Ostrom.

O trabalho de Elinor Ostrom partiu de uma extensa compilação de resultados de pesquisa empírica, com a qual percebeu que os resultados não condiziam com a teoria comumente aceita. Preocupada em entender como as instituições funcionam e como os indivíduos mudam as próprias instituições, analisou muitos resultados de estudos de campo sobre como pequenas comunidades gerenciam recursos naturais compartilhados, tais como pastagens, águas e ambientes de pesca e florestas. Como resultado, encontrou que, quando os recursos naturais são utilizados conjuntamente, no tempo, as regras são estabelecidas, e a utilização de recursos tende a se dar de forma sustentável e correta econômica e ecologicamente. Desta forma, a autora acabou por resolver o problema da famosa teoria de Hardin.

Assim, os aportes de Elinor Ostrom ajudaram a descrever, sobretudo nas ciências econômicas, a relação sustentável entre seres humanos e ecossistemas, por meio de arranjos institucionais que se formaram ao longo do tempo. Desta forma, aprofundaram-se questões tradicionalmente tratadas na teoria econômica, como os tipos de bens e o comportamento dos

---

<sup>19</sup> Hardin, Garrett (1968), “The Tragedy of the Commons,” *Science*, 162, 1243–1248.

indivíduos, permitindo a revisão desses conceitos, em uma teoria mais condizente com resultados encontrados empiricamente.

Ostrom (1990, 2010) é inovadora ao afirmar que indivíduos têm comportamentos mais complexos e heterogêneos e, sobretudo — contrariando o que a teoria convencional acerca da Ação Coletiva afirma — empiricamente, ocorre mais cooperação e mais capacidade para resolução de dilemas sociais do que o previsto. Compreende-se, então, que comunidades ou coletivos podem ter capacidade para resolver ou propor soluções para seus próprios problemas, bem como criar suas próprias formas de utilização dos recursos comuns sustentavelmente.

Além disso, a autora também questiona a aplicabilidade generalizada das teorias, que, muitas vezes, preconizavam soluções extremadas como únicas, com a interferência de um ator externo, quais sejam: via estatização ou privatização da gestão dos recursos, assim, afirmando que é necessário pensar além da dicotomia entre mercado (privado) e Estado (público), e que uma mescla de ambos pode levar a melhores soluções (OSTROM, 1990).

Assim, utilizando a análise institucional e diversos estudos de caso com informações sobre a estrutura do sistema de recursos, características e comportamentos dos usuários, as regras utilizadas, e os resultados desses comportamentos; em 1990, Ostrom publica parte dos resultados da pesquisa, em seu livro *Governing the commons*, onde questiona por que algumas instituições funcionam em certas configurações e outras não. Nesse sentido, o estudo tem o objetivo de:

[...] (1) critique the foundations of policy analysis as applied to many natural resources, (2) present empirical examples of successful and unsuccessful efforts to govern and manage such resources, and (3) begin the effort to develop better intellectual tools to understand the capabilities and limitations of self-governing institutions for regulating many types of resources. (OSTROM, 1990. p. 2)

Ostrom, então, enfoca sua pesquisa no entendimento de como as instituições podem ajudar a resolver problemas de *Common pool resources* e elabora o arcabouço analítico que chamou de *Institutional Analysis and Development* (IAD).

### **2.3.1 O framework para *Institutional Analysis and Development***

As primeiras referências do IAD se encontram em trabalhos anteriores (OSTROM 2005; 2010, por exemplo), mas em Ostrom (2011) se encontra uma visão expandida e atualizada da abordagem, bem como sua aplicação na análise de políticas públicas. De acordo com a autora:

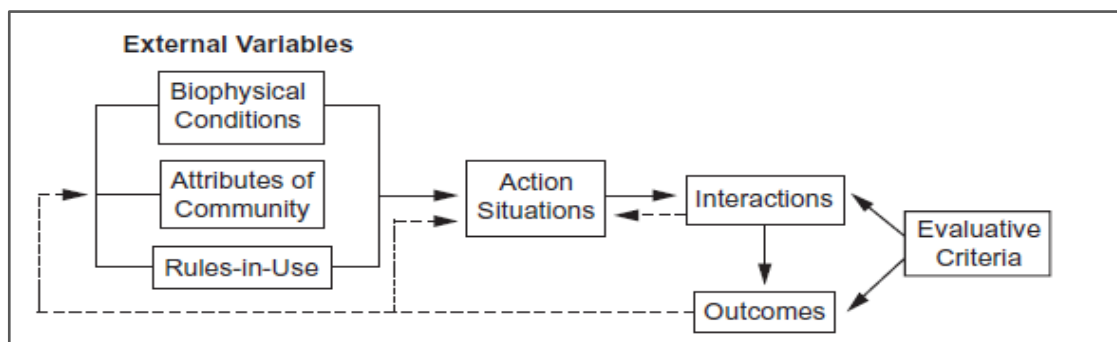
For scholars and policymakers interested in issues related to how different governance systems enable individuals to solve problems democratically, the IAD framework helps to organize diagnostic, analytical, and prescriptive capabilities. (OSTROM, 2011, p. 9)

Seguindo essa lógica, Ostrom (2011) faz uma distinção entre *frameworks*, *theories* e *models*, ressaltando que no estudo de instituições o uso de modelos é inadequado quando a situação não se enquadra perfeitamente nos pressupostos do modelo, sendo útil somente em análises de políticas públicas com situações bastante específicas, e com elaboração de um modelo próprio para o problema em questão.

Ostrom (2011) explica que uma análise institucional deve identificar as grandes variáveis estruturais dos arranjos institucionais, que variam de acordo com os valores dos diferentes arranjos, e que o IAD é, assim, entendido como um mapa conceitual multiescalas.

Em linhas gerais, o IAD enfoca uma situação que leva a interações e resultados (Figura 3); e, em seguida, abrindo a situação, é possível especificar como analisar o ator naquele nível (Figura 3):

Figura 3: um quadro de análise institucional.



Fonte: Ostrom (2011, p. 10).

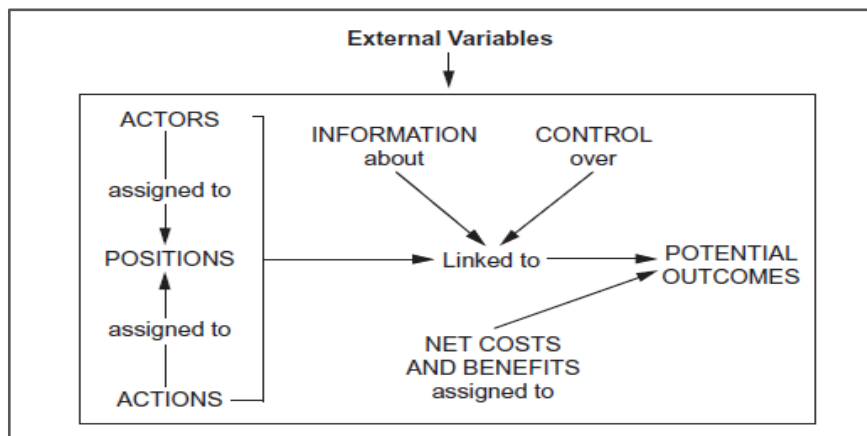
Algumas definições são importantes para o entendimento desse quadro analítico, conforme Ostrom (2011): *Action situation*: são espaços sociais onde os atores interagem; isto é, uma unidade conceitual, utilizada para descrever, analisar, explicar comportamentos dentro

dos arranjos institucionais; e os *atores*: que podem ser indivíduos ou coletivos. Ou seja, de acordo com Ostrom (2011), *action situation* é um conceito analítico que permite que se isole a estrutura que afeta um processo de interesse, com o objetivo de explicar as regularidades das ações humanas e os resultados.

A figura 4, a seguir, mostra um conjunto de variáveis normalmente usadas para descrever uma situação:

- i. O conjunto de atores;
- ii. As posições específicas dos participantes;
- iii. O conjunto de ações permitidas e suas ligações com resultados;
- iv. Os resultados potenciais, vinculados às sequências de ações individuais;
- v. O nível de controle que cada participante tem sobre sua escolha;
- vi. A informação disponível para os participantes sobre a estrutura da situação;
- vii. Os custos e benefícios — incentivos e impedimentos — atribuídos a ações e resultados.

Figura 4: a estrutura interna de uma situação (*Action Situation*).



Fonte: Ostrom (2011, p. 10).

Em linhas gerais, o *framework* de Ostrom, parte da identificação de uma *action situation* e os padrões resultantes. Em seguida, a análise prossegue com a predição do provável comportamento dos indivíduos nesse arcabouço (OSTROM, 2011). Além disso, podem ser feitas mais duas etapas de análise: uma aprofunda e investiga os fatores que afetam a estrutura da situação; outra explora como uma *action situation* muda ao longo do tempo à luz de como



os resultados em um momento anterior afetam percepções e estratégias no decorrer do tempo (OSTROM, 2011).

Ostrom (2011) também especifica as perguntas cujas respostas são necessárias antes de dar seguimento à análise:

- The set of actors: Who and how many individuals withdraw resource units (e.g., fish, water, fodder) from this resource system?
- The positions: What positions exist (e.g., members of an irrigation association, water distributors-guards, and a chair)?
- The set of allowable actions: Which types of harvesting technologies are used? (e.g., are chainsaws used to harvest timber? Are there open and closed seasons? Do fishers return fish smaller than some limit to the water?)
- The potential outcomes: What geographic region and what events in that region are affected by participants in these positions? What chain of events links actions to outcomes?
- The level of control over choice: Do appropriators take the above actions on their own initiative, or do they confer with others? (e.g., before entering the forest to cut fodder, does an appropriator obtain a permit?)
- The information available: How much information do appropriators have about the condition of the resource itself, about other appropriators' cost and benefit functions, and about how their actions cumulate into joint outcomes?
- The costs and benefits of actions and outcomes: How costly are various actions to each type of appropriator, and what kinds of benefits can be achieved as a result of various group outcomes? (OSTROM, 2011. p. 12)

Com relação ao “ator”, Ostrom (2011) ressalta que pode ser considerado tanto um indivíduo ou um grupo, como uma corporação. A expressão “ação” refere-se aos comportamentos que os atores atribuem significados subjetivos e instrumentais. Dessa forma, o analista deve fazer suposições sobre como e o que os participantes valorizam; quais recursos, informações e crenças eles têm; quais suas capacidades de processar informações; e quais mecanismos eles usam para definir estratégias (OSTROM, 2011).

A respeito a essas informações, Ostrom (2011) argumenta que o modelo de indivíduo mais tradicional das ciências econômicas, o *homo economicus*, tem pressupostos como os de preferências ordenadas, informação perfeita, maximização de utilidade, etc.; que são questionáveis e que estão sendo desafiados em diversas correntes e, portanto, nas análises institucionais há uma tendência a outra concepção de comportamento individual. Nesse sentido, ressalta que dito modelo de comportamento individual pode ser exitoso em análises baseadas no mercado, mas que as situações que envolvem dilemas sociais são mais complexas:

[...] For some field settings, these theories generate empirically confirmed explanatory and diagnostic results. When analyzing commodity auction markets that are run repeatedly in a setting where property rights are well defined and enforced at a relatively low cost to buyers and sellers, theories of market behavior and outcome based on complete information and maximization of profits predict outcomes well (Banks, Plott, & Porter, 1988; Kagel, Levin, & Harstad, 1995). Using these assumptions about individual choice turns out to be a very useful way of doing institutional analysis when the problematic settings closely approximate this type of very constrained and competitive choice.

Many of the situations of interest in understanding social dilemmas, however, are uncertain and complex. Therefore, one needs to substitute the assumption of bounded rationality—that persons are intendedly rational but only limitedly so—for the assumptions of perfect information and utility maximization used in axiomatic choice theory (see Jones, 2003; Simon, [1947], 1965, 1972; Williamson, 1985). Information search is costly, and the information-processing capabilities of human beings are limited. Individuals therefore often must make choices based on incomplete knowledge of all possible alternatives and their likely outcomes. With incomplete information and imperfect information-processing capabilities, individuals may make mistakes in choosing strategies designed to realize a set of goals (V. Ostrom, 2010). Over time, however, they can acquire a greater understanding of their situation and adopt strategies that result in higher returns. Reciprocity may develop, rather than strictly narrow, short-term pursuit of self-interest (Hyden, 1990; Oakerson, 1993; Walker & Ostrom, 2009). (OSTROM, 2011, p. 13–14)

A autora também discorre sobre a possibilidade de previsão de resultados dentro de uma *action situation*. Segundo ela, em previsões matemáticas e experimentos de laboratório, que consideram certos pressupostos sobre o comportamento dos atores e, principalmente, consideram que os mesmos não podem se comunicar, normalmente resultam em previsões de esgotamento dos recursos comuns. Contudo, Ostrom (2011) afirma:

Many situations, however, do not generate such unambiguous results. Instead of making completely independent or autonomous decisions, individuals may be embedded in communities where initial norms of fairness and conservation may change the structure of the situation dramatically. Within these situations, participants may adopt a broader range of strategies. (OSTROM, 2011, p. 15)

Nesse sentido, Ostrom (2011), coloca a dificuldade de delimitar onde uma situação começa e onde outra termina, dado que a vida é como uma rede de inúmeras relações entre indivíduos. A autora enfatiza, assim, a importância da reciprocidade, das trocas e da comunicação entre os atores.

Além da previsão de resultados de uma situação, Ostrom (2011) também coloca a possibilidade de uma avaliação de resultados e do processo que levou até eles, pela análise institucional, e sugere os critérios de: eficiência econômica; equidade por equivalência fiscal;

equidade redistributiva; *accountability*; conformidade com valores de atores locais; e sustentabilidade.

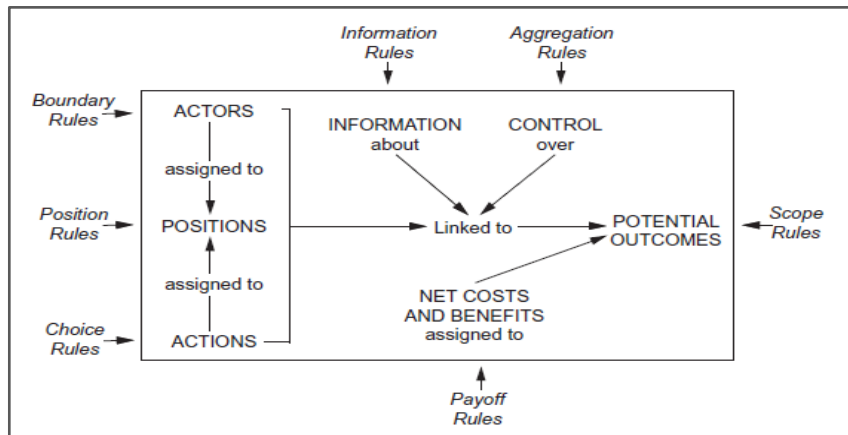
Além disso, uma das variáveis mais importantes na abordagem de IAD na análise de políticas públicas são as regras, as quais se conceituam como:

Rules are shared understandings among those involved that refer to enforced prescriptions about what actions (or states of the world) are required, prohibited, or permitted. All rules are the result of implicit or explicit efforts to achieve order and predictability among humans by creating classes of persons (positions) that are then required, permitted, or forbidden to take classes of actions in relation to required, permitted, or forbidden states of the world (Crawford & Ostrom, 2005; V. Ostrom, 1997; Siddiki, Weible, Basurto, & Calanni, 2011). (OSTROM, 2011. p. 17–18)

Segundo Ostrom (2011), as regras podem ser mais ou menos formais ou informais, e podem ser entendidas ou transformadas também em “hábitos sociais”. Para uma análise institucional é importante entender as regras de funcionamento dos processos de decisão compartilhadas pelos participantes. Essas regras devem ser facilmente expostas pelos atores quando lhes é pedido para explicar ou justificar suas ações. Ainda assim, é grande a dificuldade, dado a imprevisibilidade de comportamento humano, falta de clareza na linguagem, possíveis mal-entendidos, etc. Contudo, a autora afirma que: “*The way this problem has been tackled using the IAD framework is to classify rules according to their impact on the elements of an action situation*” (OSTROM, 2011. p. 19).

A figura 5, a seguir, ilustra os sete tipos de *working rules*, que podem afetar uma situação de ação: regras de informação, regras de agregação, regras de limite, regras de posição, regras de escolha, regras de escopo e regras de pagamento. Além disso, uma situação de ação também é afetada por uma diversidade de variáveis biofísicas, bem como pela estrutura da comunidade na qual se dá. (OSTROM, 2011)

Figura 5: regras como variáveis exógenas afetando diretamente os elementos de uma situação.



Fonte: Ostrom (2011, p. 20).

A autora chama a atenção para a dificuldade do trabalho de campo, pois tais regras não são comumente escritas e, muitas vezes, evoluíram ao longo de muito tempo e nem mesmo são entendidas pelos participantes como regras, estando mais implícitas. Para identificar e entender essas regras, Ostrom (2011) afirma que é necessário passar tempo no local de pesquisa, para aprender sobre o contexto e como fazer perguntas não ameaçadoras. Nesse sentido, sugere as seguintes questões, para cada tipo de regra:

- *Boundary rules*: Are the appropriators from this resource limited to local residents; to one group defined by ethnicity, race, caste, gender, or family structure; to those who win a lottery; to those who have obtained a permit; to those who own required assets (such as a fishing berth or land); or in some other way limited to a class of individuals that is bounded? Is a new participant allowed to join a group by some kind of entry fee or initiation? Must an appropriator give up rights to harvest upon migrating to another location?
- *Position rules*: How does someone move from being just a “member” of a group of appropriators to someone who has a specialized task, such as the chair of a management committee or a water distributor-guard?
- *Scope rules*: What understandings do these appropriators and others have about the authorized or forbidden geographic or functional domains? Do any maps exist showing who can appropriate from which region? Are there understandings about resource units that are “off-limits” (e.g., the historical rules in some sections of Africa that particular acacia trees could not be cut down even on land owned privately or communally)?
- *Choice rules*: What understandings do appropriators have about mandatory, authorized, or forbidden harvesting technologies? For fishers, must net size be of a particular grossness? Must forest users use some cutting tools and not others? What choices do various types of monitors have related to the actions they can take?
- *Aggregation rules*: What understandings exist concerning the rules affecting the choice of harvesting activities? Do certain actions require prior permission from, or agreement of, others?
- *Information rules*: What information must be held secret, and what information must be made public?

- *Payoff rules*: How large are the sanctions that can be imposed for breaking any of the rules identified above? How is conformance to rules monitored? Who is responsible for sanctioning nonconformers? How reliably are sanctions imposed? Are any positive rewards offered to appropriators for any actions they can take? (e.g., is someone who is an elected official relieved of labor duties?) (OSTROM, 2011. p. 20–21)

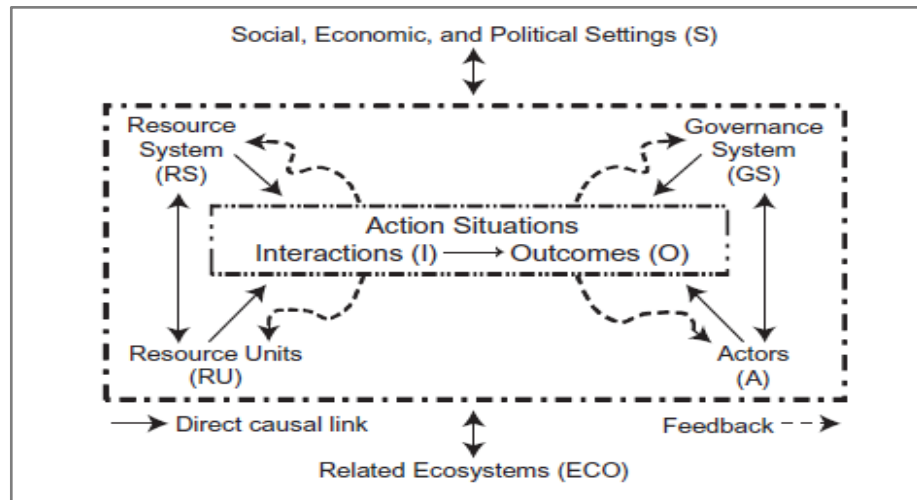
### 2.3.2 O *framework* para análise de Sistemas socioecológicos

O enquadramento de análises institucionais desenvolvida no IAD então acaba se expandindo e é desenvolvido o quadro analítico denominado *Social-Ecological System* (SES), Sistemas socioecológicos — em tradução livre. Como principal motivação a autora aponta o fato de ecologistas e outros pesquisadores não acharem o IAD relevante para suas análises, dado que o mesmo traz muitas variáveis sociais, mas somente uma grande categoria contendo aspectos ecológicos — “*the biophysical world*”. (OSTROM, 2011. p. 22)

Assim, a autora focou os estudos em como um *Sistema de Recursos, Unidades de Recursos, Sistema de Governança e Usuários* incorporados em *Configurações Sociais, Econômicas e Políticas* e *Ecossistemas Relacionados* maiores ou menores podem afetar interações e resultados (OSTROM, 2011). Isto é, em entender como os seres humanos interagem com os ecossistemas para manter os recursos sustentáveis em longo prazo. Foi levada em consideração a maneira que as sociedades criam diferentes arranjos institucionais para a gestão dos recursos naturais, evitando o colapso do ecossistema em muitos casos, embora alguns arranjos não tenham conseguido evitar o esgotamento dos recursos.

A figura 6, a seguir, exhibe uma visão geral do maior nível de variáveis de um SES; ilustra as possíveis interações (I) e resultados (O) em uma situação de ação, onde os mesmos são afetados e, ao mesmo tempo, afetam o Sistema de Recursos (RS), as Unidades de Recursos (RU), o Sistema de Governança (GS), os quais, então, também são afetados e afetam as Configurações Social, Econômica e Política (S) e os Ecossistemas relacionados (ECO).

Figura 6: situações de ação inseridas em um sistema Socioecológico mais amplo.



Fonte: Ostrom (2011, p. 22).

Portanto, o quadro de análise de SES é do tipo multinível. A figura 6 ilustra um panorama das relações de quatro subsistemas centrais (que também são compostos por múltiplos subsistemas e variáveis internas) de primeiro nível de análise de SES, por exemplo:

In a complex SES, subsystems such as a resource system (e.g., a coastal fishery), resource units (lobsters), users (fishers), and governance systems (organizations and rules that govern fishing on that coast) are relatively separable but interact to produce outcomes at the SES level, which in turn feed back to affect these subsystems and their components, as well other larger or smaller SESs. (OSTROM, 2009. p. 419)

Mais especificamente, os trabalhos de Ostrom (2007 e 2009) apontam exemplos de variáveis de segundo nível na estrutura para análise de sistemas socioecológicos:

Tabela 2: exemplos de variáveis de segundo nível de análise em SES

<i>Social, economic, and political settings (S)</i>	
S1 Economic development. S2 Demographic trends. S3 Political stability. S4 Government resource policies. S5 Market incentives. S6 Media organization.	
<i>Resource systems (RS)</i>	<i>Governance systems (GS)</i>
RS1 Sector (e.g., water, forests, pasture, fish)	GS1 Government organizations
RS2 Clarity of system boundaries	GS2 Nongovernment organizations
RS3 Size of resource system*	GS3 Network structure
RS4 Human-constructed facilities	GS4 Property-rights systems
RS5 Productivity of system*	GS5 Operational rules
RS6 Equilibrium properties	GS6 Collective-choice rules*
RS7 Predictability of system dynamics*	GS7 Constitutional rules
RS8 Storage characteristics	GS8 Monitoring and sanctioning processes
RS9 Location	
<i>Resource units (RU)</i>	<i>Users (U)</i>
RU1 Resource unit mobility*	U1 Number of users*
RU2 Growth or replacement rate	U2 Socioeconomic attributes of users
RU3 Interaction among resource units	U3 History of use
RU4 Economic value	U4 Location
RU5 Number of units	U5 Leadership/entrepreneurship*
RU6 Distinctive markings	U6 Norms/social capital*
RU7 Spatial and temporal distribution	U7 Knowledge of SES/mental models*
	U8 Importance of resource*
	U9 Technology used
<i>Interactions (I) → outcomes (O)</i>	
I1 Harvesting levels of diverse users	O1 Social performance measures (e.g., efficiency, equity, accountability, sustainability)
I2 Information sharing among users	O2 Ecological performance measures (e.g., overharvested, resilience, bio-diversity, sustainability)
I3 Deliberation processes	O3 Externalities to other SESs
I4 Conflicts among users	
I5 Investment activities	
I6 Lobbying activities	
I7 Self-organizing activities	
I8 Networking activities	
<i>Related ecosystems (ECO)</i>	
ECO1 Climate patterns. ECO2 Pollution patterns. ECO3 Flows into and out of focal SES.	
<small>*Subset of variables found to be associated with self-organization.</small>	

Fonte: Ostrom (2009, p. 421).

Ostrom (2011) também comenta que as variáveis mais importantes de análise dependem do interesse específico da pesquisa. Contudo, aponta um conjunto de dez variáveis identificadas em muitos estudos de campo por impactar a probabilidade de os atores se auto-organizarem para superar dilemas envolvendo o uso de recursos comuns, quais sejam: tamanho, produtividade, previsibilidade, mobilidade, existência de regras de decisão coletiva e quatro atributos dos atores — número, existência de liderança, conhecimento sobre o SES e a importância do SES para os atores. Essas variáveis estão destacadas por asteriscos na tabela 2, acima.

Finalmente, destaca-se que o trabalho enfatiza as múltiplas formas de interação entre sociedade e natureza, argumentando contra qualquer “panaceia” para solucionar problemas do sistema social e ecológico (OSTROM, 2007) e, além disso, recomenda:

[...] Policy analysts need to study and record the unintended effects of particular policy interventions, so that dangerous combinations of policies devised at diverse tiers or attributable to particular aspects of a resource system and resource units can be avoided... (OSTROM, 2007. p. 15186)

Assim, além de todo aporte com a expansão de conceitos e revisão de teorias nas Ciências Econômicas, a abordagem desenvolvida por Elinor Ostrom oferece um arcabouço metodológico muito rico, que foi capaz de unir estudos de diferentes disciplinas, e ao passar dos anos tem sido expandido em uma grande diversidade de pesquisas<sup>20</sup>.

Particularmente, o trabalho de Ostrom foi capaz de mostrar a capacidade de auto-organização de comunidades quanto a dilemas socioecológicos envolvendo recursos de uso comum e, com isso, a crença de que medidas como privatizações ou intervenção governamental poderiam ser revistas. Contudo, pesquisas em diferentes disciplinas apontam que algumas políticas podem acelerar a destruição dos recursos, enquanto há usuários desses recursos que se dedicam a alcançar sua sustentabilidade (OSTROM, 2009).

Portanto, apoiando-se nesse arcabouço teórico-metodológico, este projeto de pesquisa encontra na proposição de Sistemas Socioecológicos ampla definição, desde como pensar a abordagem inicial, até quais variáveis, critérios e parâmetros utilizar na análise das capacidades de gestão coletiva de recursos comuns nas comunidades estudadas.

Por fim, destaca-se que a proposta desta pesquisa é aliar os conceitos e ferramentas, tanto da abordagem institucional (mais especificamente, Capacidades Estatais com a abordagem de Ostrom) para mapear e entender minimamente desde os aspectos amplos — as institucionalidades dos Estados (Brasil e Uruguai) em que as comunidades estão inseridas —, quanto das formas locais de gestão de recursos de uso comum. Somando-se à proposta de estudo de comparação dos dois países, busca-se vislumbrar correlações e sinergias nas diferentes formas de relações entre Estado, sociedade e ambiente. A metodologia de estudo é detalhada a seguir.

---

<sup>20</sup> Como pode ser visto na página da Universidade de Indiana denominada “*Ostrom Workshop*” (<https://ostromworkshop.indiana.edu/index.html>), a qual disponibiliza uma vasta literatura que aplica a abordagem de Ostrom.



## **CAPÍTULO 3 – Metodologia**

A metodologia contempla os métodos, ou seja, os caminhos e técnicas específicas que permitem realizar a análise do objeto; englobando as operações e atividades que possibilitam o conhecimento dos processos sociais que se pretende investigar. Por técnicas, estão compreendidos os procedimentos próprios para recolhimento ou produção de dados e informação (RUEDA, 1999).

Portanto, esta seção apresenta a metodologia de pesquisa, considerada como uma exposição geral do objeto, do processo de investigação e da pesquisa de campo; bem como a totalidade de meios teóricos e técnicos utilizados na execução do estudo.

### **3.1. Caracterização do método e técnicas de pesquisa**

Diante do exposto anteriormente, em síntese, pode-se dizer que o objetivo deste estudo é estabelecer um panorama das ações voltadas para a conservação da biodiversidade atualmente em curso no Pampa brasileiro em comparação com o que ocorre no Uruguai, em especial no que tange às práticas e manejos relativos à pecuária tradicional — considerando que a mesma é definida como uma atividade ambientalmente sustentável no bioma —, e em geral no estímulo às práticas agropecuárias sustentáveis na região.

Em linhas gerais, além da pesquisa bibliográfica, inicialmente foi realizado um mapeamento das instituições, leis e políticas públicas vigentes no pampa brasileiro e uruguaio, com o objetivo de comparar os arranjos institucionais de ambos os casos. Em seguida, foi realizada uma pesquisa empírica, inicialmente voltada para as instituições governamentais e, em um segundo momento ou etapa, em estudos de caso de gestão coletiva de recursos, em cada país.

Considerando-se que pesquisas qualitativas concernem à natureza socialmente construída da realidade, ressaltando seus processos e limitações situacionais e, de acordo com

Rueda (1999), métodos qualitativos sendo mais condizentes ao se buscar a compreensão, mais do que a previsão, ou, ainda, preferíveis ao se pretender dar conta da realidade social, compreendendo qual é a sua natureza.

Ainda, segundo Creswell (2007):

A investigação qualitativa emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados. Embora os processos sejam similares, os procedimentos qualitativos se baseiam em dados de texto e imagem, têm passos únicos na análise de dados e usam estratégias diversas de investigação. (CRESWELL, 2007. p. 184)

Nesse sentido, para atingir a problemática exposta, dar conta dos objetivos e responder a pergunta e as hipóteses da pesquisa, foi adotada uma metodologia essencialmente de tipo *descritivo-explicativa*, baseada em técnicas de *pesquisa qualitativa* e com a utilização de *estudos de caso para comparação* ou *correlação*.

Com relação às definições de pesquisa propostas, conforme Sampieri et al (2006):

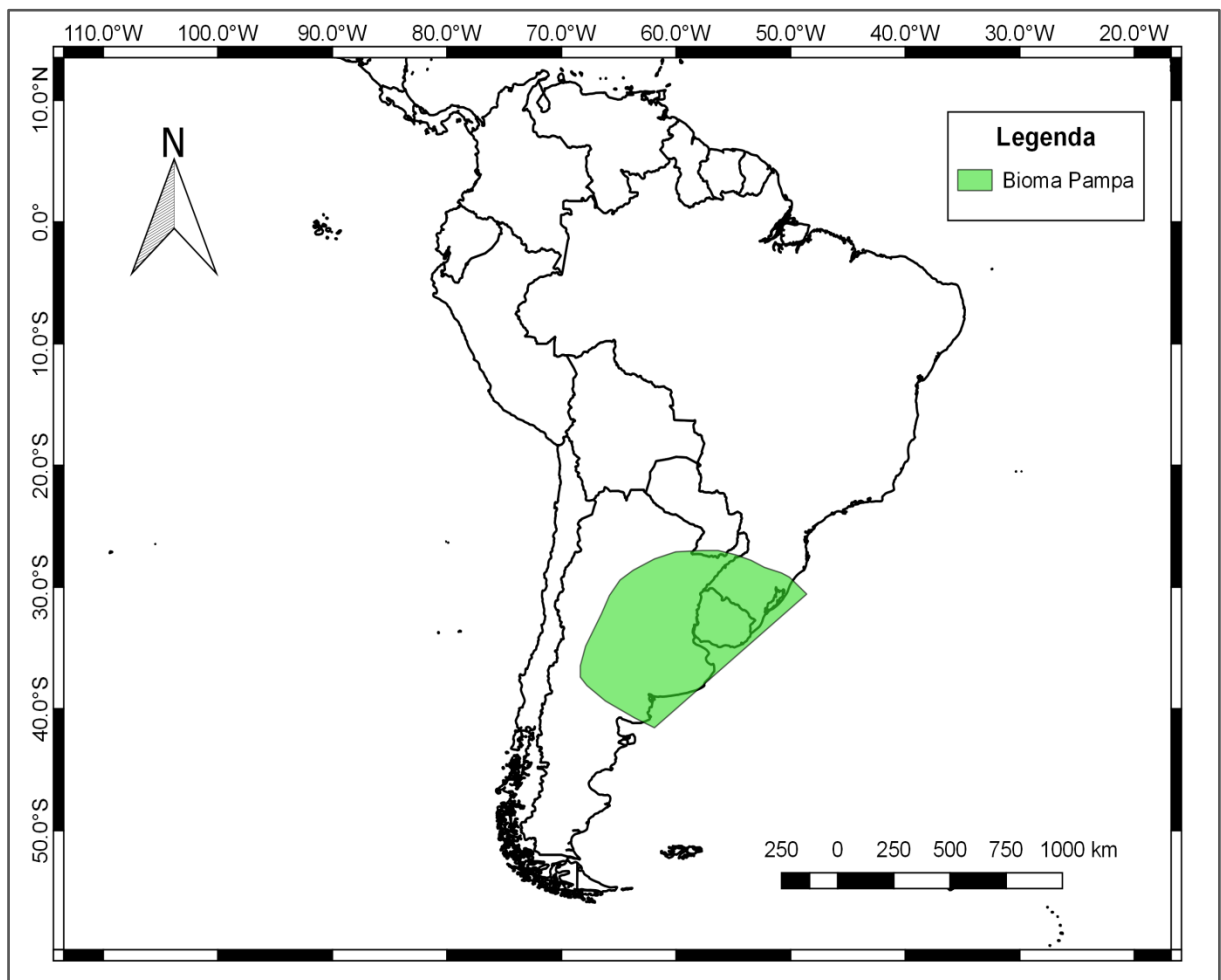
- **Estudos descritivos** – procuram especificar as propriedades, as características e os perfis importantes de pessoas, grupos, comunidades ou qualquer outro fenômeno que se submeta à análise.
- **Estudos correlacionais** – têm como objetivo avaliar a relação entre dois ou mais conceitos, categorias ou variáveis em determinado contexto.
- **Estudos explicativos** – vão além da descrição de conceitos ou fenômenos ou de estabelecimento de relações entre conceitos; estão destinados a responder as causas dos acontecimentos, fenômenos físicos ou sociais. Seu interesse está em responder por que ocorre um fenômeno e em quais condições ou porque duas ou mais variáveis estão relacionadas.

Assim, a metodologia para execução deste projeto de tese foi planejada em quatro grandes fases: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, pesquisa empírica e, por fim, análise de resultados. Elas serão detalhadas nas seções a seguir.

### 3.2. Delimitação da área e casos de estudo

Como exposto na introdução deste estudo, o bioma Pampa se estende por quatro países da América do Sul: Brasil, Uruguai, Argentina e uma pequena parte no Paraguai. O mapa na Figura 7 ilustra a extensão do bioma.

Figura 7: visão geral da abrangência do bioma pampa na América Latina



Fonte: elaborada pela autora; *software Quantum Gis*, dados do site: [www.thematicmapping.org](http://www.thematicmapping.org).

Dada a impossibilidade de abranger a totalidade de espaço e atividades que o concernem, em uma pesquisa individual de tese de doutorado, optou-se por delimitar a área de

estudo a dois países: Brasil e Uruguai. Ademais, definiu-se o recorte de pesquisa dado pela atividade da *pecuária tradicional*, pela sua importância simbólica, tradição e, principalmente, por ser condizente com as condições socioecológicas do bioma.

Assim, entende-se a *pecuária tradicional*, conforme definição de Fontoura (2000):

O sentido da palavra tradicional na atividade pecuária, guarda a ideia de uma atividade que se desenvolveu do extrativismo, ou preia do gado xucro, e que desde a sedentarização do gaúcho em sua estância, a experiência direta vem sendo transmitida de geração em geração, com poucas modificações, formando e mantendo hábitos e costumes que se tornaram tradicionais...

Por enquanto nos basta a relação homem - natureza. A *pecuária tradicional* é caracterizada pela pouca capacidade de intervenção do homem sobre os agentes naturais que atuam no processo de produção. Pelo domínio dos agentes naturais (biológicos e climáticos) sobre o tempo de produção. A fragilidade do homem quanto os reveses climáticos, característicos dos pampas gaúchos, as doenças e a mortandade do rebanho, é uma marca que permanece ao longo dos tempos. Como vimos antes, técnicas de manejo que minimizariam tais problemas aos produtores, não foram empregadas por uma boa parte dos pecuaristas por nós entrevistados, a partir de 1995. Muitos deles, ao contrário, permaneceram com métodos atrasados que remontam seus antepassados. (FONTOURA, 2000. p. 91-92)

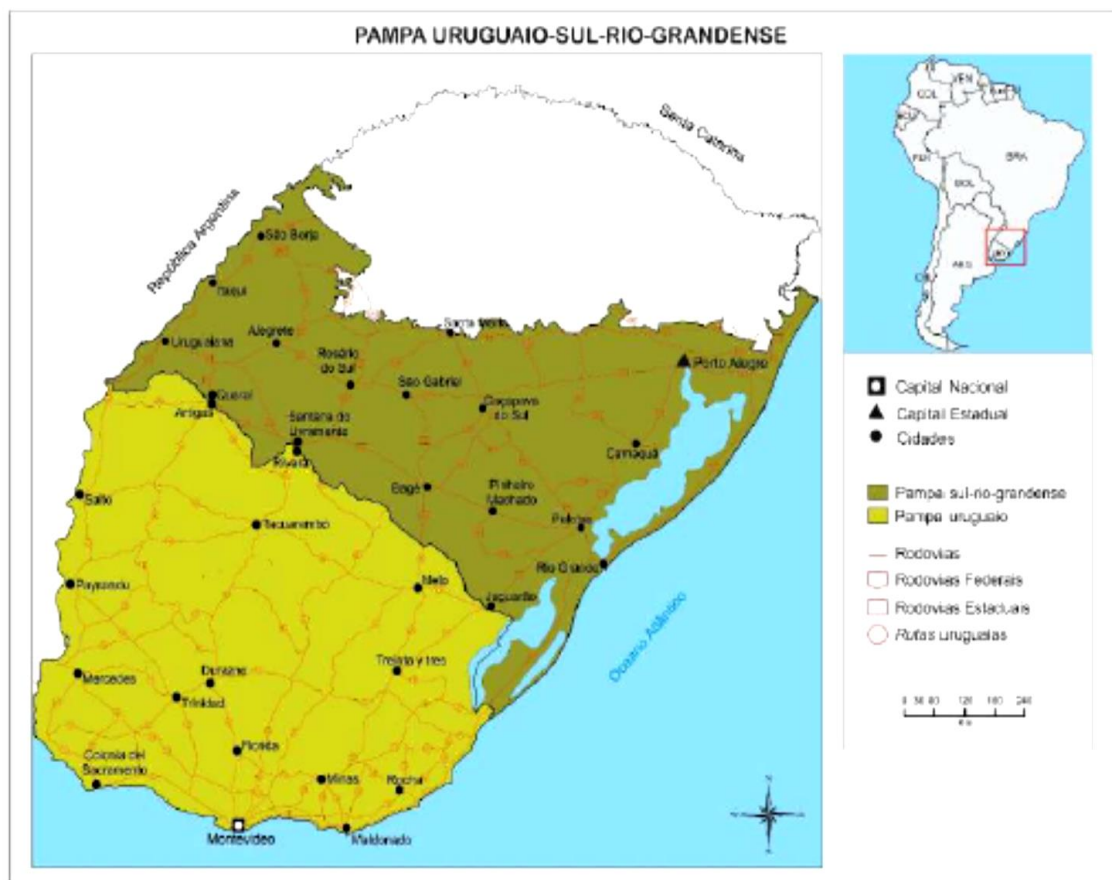
Isto é, para este estudo, tomamos a *pecuária tradicional* como aquela praticada de forma extensiva, com base no campo nativo, com poucas intervenções ou manejo do mesmo, ou seja, cuja alimentação dos animais é baseada nas espécies nativas de forrageiras e que tem sido praticada há séculos nos ecossistemas campestres do bioma Pampa, conforme exposto na introdução desta tese e de acordo com o estudo de Fernandes e Miguel (2016), por exemplo. Além disso, registra-se a opção de não restringir o estudo à categoria de pecuarista familiar, visto que o enfoque de interesse são as práticas da atividade, e não necessariamente a categoria social e condições socioeconômicas relacionadas. Contudo, coincidentemente ou não, os estudos de caso se deram com grupos de pecuaristas tradicionais e familiares, conforme exposto doravante.

Outra justificativa para o recorte se dá com relação às características geomorfológicas e naturais do bioma, caracterizado mais comumente por uma paisagem homogênea de planícies baixas de ecossistemas campestres, o que, contudo, corresponde mais fielmente à parte Argentina do Pampa, havendo maior similitude de paisagens, formações de relevo, solo e vegetação entre as porções compreendidas nos territórios do Brasil e do Uruguai, conforme

mostra Sell (2017), que considera a área uma *ecorregião* única, denominando-a de *Pampa uruguaio-sul-rio-grandense*:

A área que envolve a metade sul do Rio Grande do Sul e o Uruguai corresponde a uma porção do Pampa sul-americano com uma paisagem diferenciada em relação às áreas do Pampa argentino. Isso certamente tem raízes na constituição geológica do substrato. A grande planície a sul e oeste do Rio da Prata, à exceção das serras de Tandil e La Ventana, constitui-se de uma extensa e recente acumulação de depósitos finos (silte, argila) “tipo-Loess”, relativamente homogêneos, com origem eólica e, em parte, vulcanogênica (ZÁRATE, 2003). Enquanto isso, a área a norte do Prata, nos domínios uruguaios e brasileiros (a chamada “Banda Oriental”), possui um substrato predominantemente antigo, pré-Cambriano, com rochas ígneas, sedimentares e metamórficas, parcialmente recobertas por rochas vulcânicas do Cretáceo (Província Paraná ou Serra Geral) em sua porção oeste, em um processo de exposição, denudação e erosão... (SELL, 2017. p. 28)

Figura 8: área de estudo



Fonte: Sell (2017. p. 29).

Além disso, entre os fatores considerados para a delimitação da área de estudo estão a proximidade física e sociocultural entre a região do pampa brasileiro e uruguaio e a consequente facilidade logística para a pesquisa; o fato de a pesquisadora ser natural da região e os contatos preestabelecidos pela mesma no decorrer da vida acadêmica, tanto com a temática quanto com outros pesquisadores e possíveis informantes-chave na região. Ademais, o contato com um pesquisador no Uruguai, por meio do qual foi possível chegar mais rápida e facilmente a informantes-chave no país vizinho.

Apesar do recorte, considera-se que o estudo contempla uma área significativa, como pode ser visto nas figuras a seguir. De forma que, com base na pesquisa bibliográfica prévia e posteriormente em conversas com informantes-chave, considera-se que as instituições, o território e a população abrangida por este estudo tem importante representatividade no entendimento da problemática das políticas públicas ambientais tanto para o Uruguai como para o Brasil, mas também para as dinâmicas socioecológicas do Bioma Pampa como um todo.

Com relação aos *estudos de casos*, considera-se que se trata de uma abordagem metodológica adequada quando se objetiva compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos fatores (YIN, 1994). Entende-se, ainda, que estudos de caso são estratégias de pesquisa qualitativa:

[...] nos quais o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, uma atividade, um processo ou uma ou mais pessoas. Os casos são agrupados por tempo e atividade, e os pesquisadores coletam informações detalhadas usando uma variedade de procedimentos de coleta de dados durante um período de tempo prolongado. (STAKE, 1995 apud CRESWELL, 2007. p. 32)

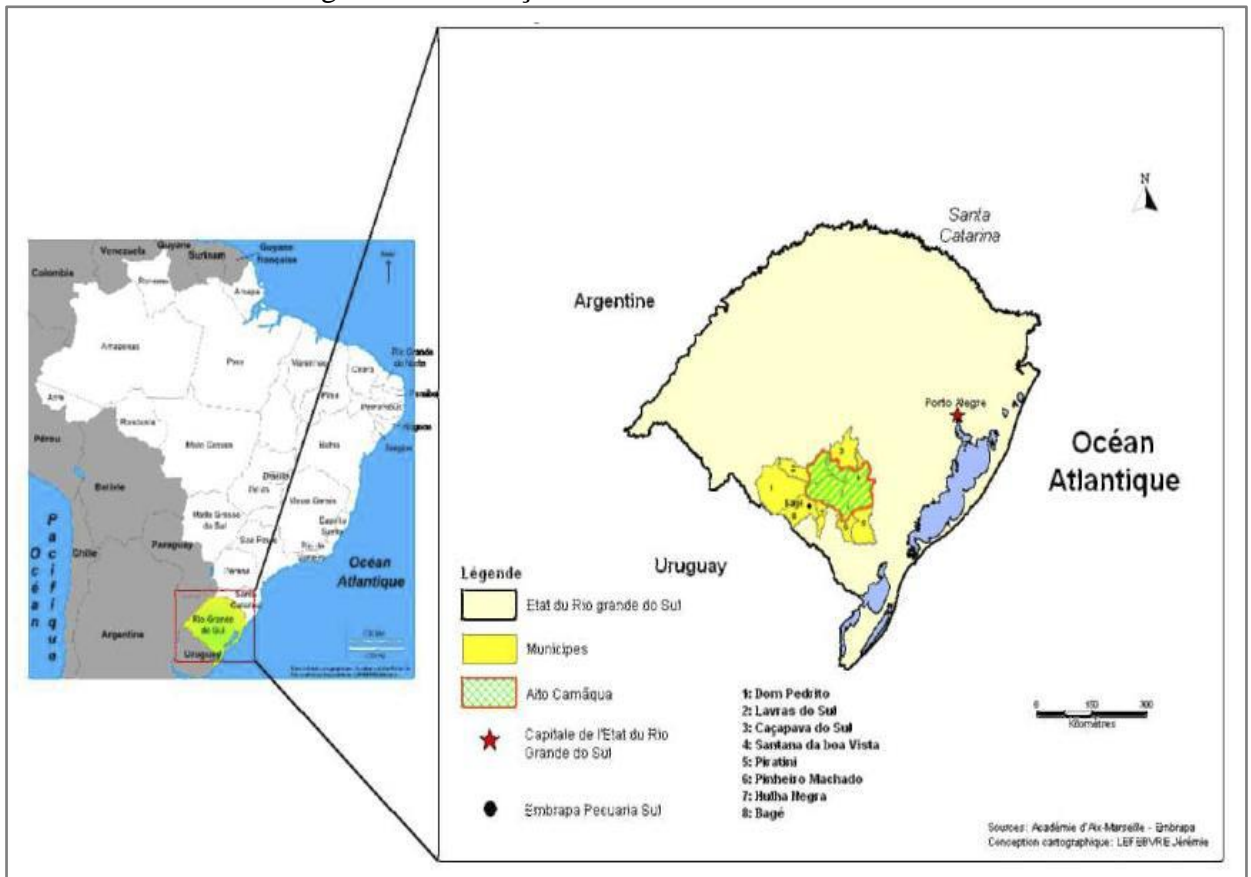
Considera-se, também, de acordo com Yin (1994), que os estudos de caso são úteis para testar hipóteses ou teorias previamente explicitadas; pelo fato de ser extremo ou único; por ser revelador, ou inédito até então à investigação científica; e ainda, por poder ser usado como etapas exploratórias para orientar o desenho de estudos de casos múltiplos.

Nesta pesquisa, foram realizados dois estudos de caso buscando situações representativas da realidade contextual em cada um; bem como estudos inéditos na pesquisa acadêmica, considerando o enfoque e o local propostos.

Com relação aos critérios para definição dos estudos de caso, são fundamentalmente: de organizações baseadas na pecuária com base em campo nativo e/ou natural; com gestão coletiva feita por comunidades de pecuaristas; com território situado no Pampa; e com relativa abrangência significativa, isto é, não somente poucas famílias, mas uma organização comunitária que envolva várias famílias, ou uma região.

No caso brasileiro, o estudo se deu sobre o coletivo de pecuaristas familiares da *Associação para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Camaquã*, que abrange um território de nove municípios, com área total superior a 13 mil km<sup>2</sup> (BORBA, 2016) no bioma pampa do Rio Grande do Sul, contendo mais de 500 famílias de pecuaristas, ilustrado a seguir:

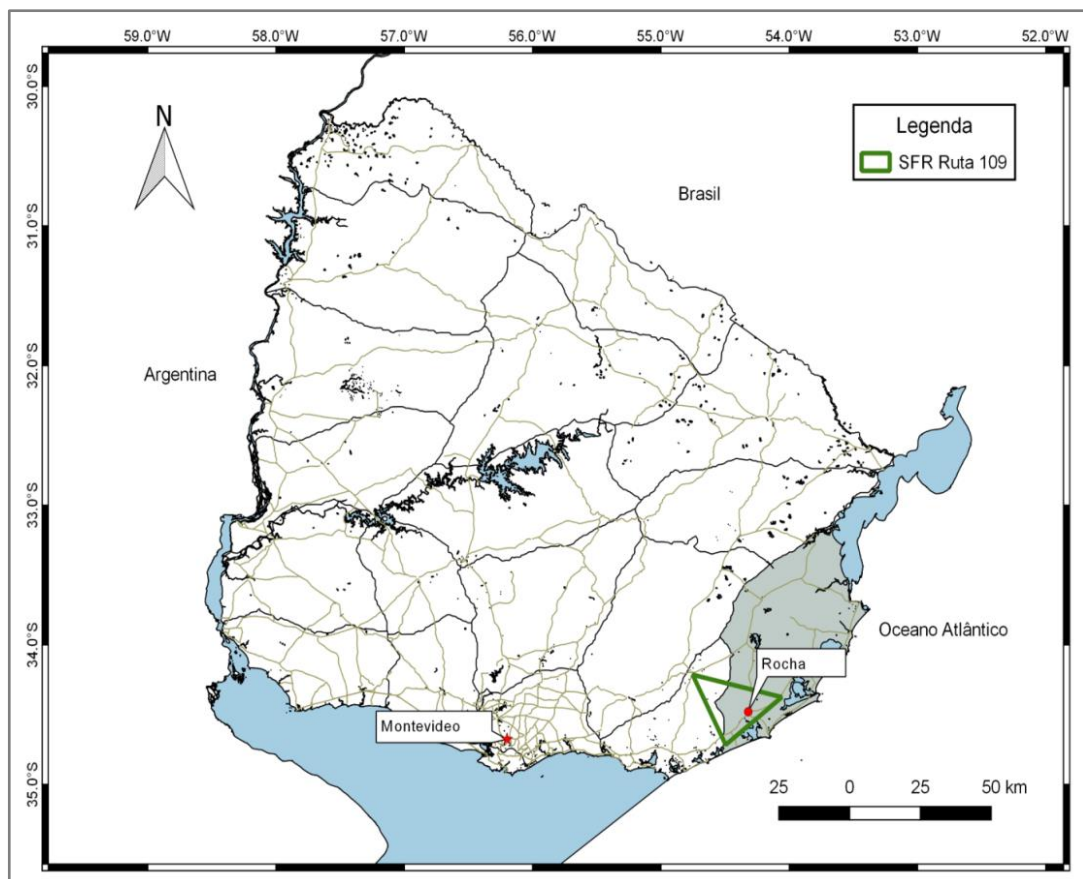
Figura 9: localização do estudo de caso no Brasil



Fonte: Matte, 2017.

O estudo de caso no Uruguai foi realizado com a “*Sociedad de Fomento Ruta 109*”, cujas propriedades dos associados encontram-se, majoritariamente, no departamento de Rocha, ilustrado na cor cinza no mapa a seguir. A área abrangida pela SFRR109 compreende uma zona triangular, cruzada pela estrada denominada Ruta 109 ao meio. Os vértices do triângulo compreendem o final da *Ruta 109*, e a cidade de *Garzón*, ao sul e *19 de Abril*, ao norte, conforme relatos dos entrevistados. Essa área totaliza aproximadamente 2.000 km<sup>2</sup>, (cálculo feito com o programa *QGis*), e está ilustrada no mapa a seguir em verde. Também foi destacada a capital do Departamento, que igualmente se denomina de Rocha:

Figura 10: localização do estudo de caso no Uruguai



Fonte: elaborada pela autora, programa *Quantum Gis*, dados do site: [www.catalogodatos.gub.uy](http://www.catalogodatos.gub.uy).

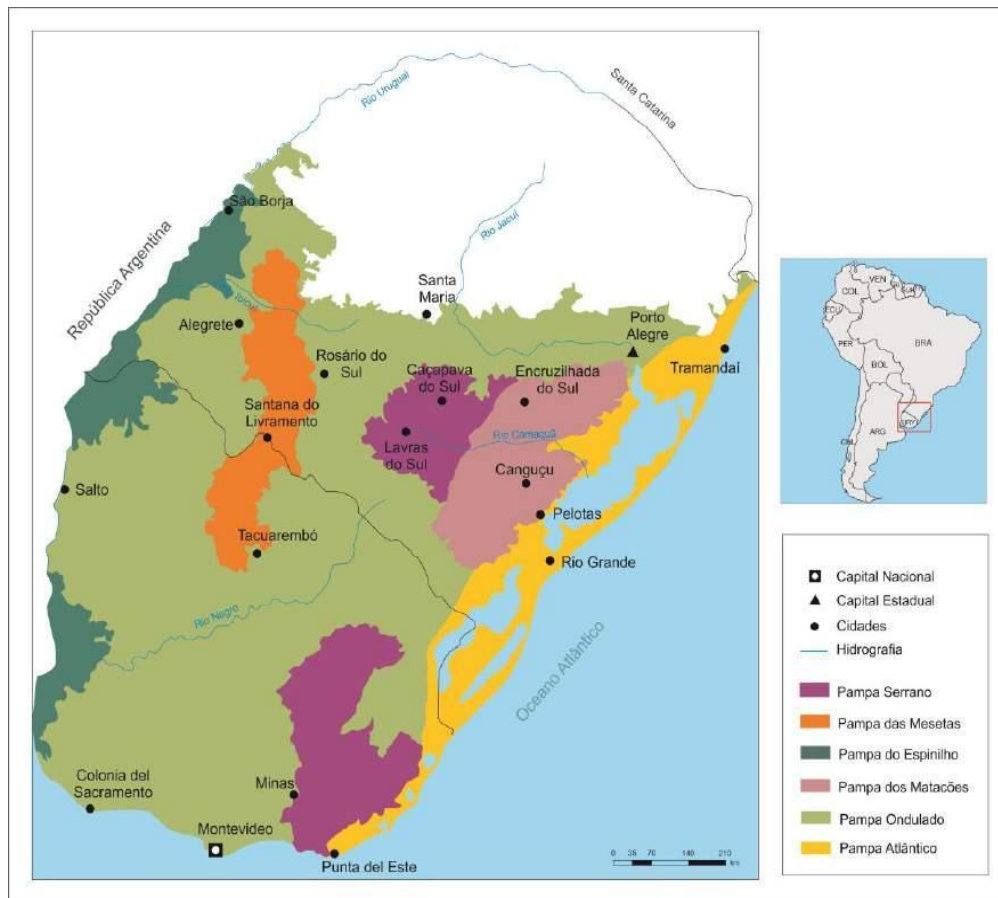


Além do perfil do coletivo, a região de Rocha tem muitas similaridades com a região do Alto Camaquã, como, por exemplo, tipo de solo, presença de áreas turísticas, perfil socioeconômico e produtivo da região e dos produtores, etc. Esses elementos serão detalhados adiante na descrição dos casos, no capítulo seis.

O mapa a seguir, elaborado por Sell (2017), destaca as diferentes *ecoprovincias* propostas pela autora, com base na geodiversidade e na sua influência sobre os aspectos ecológicos e paisagísticos. Destaca-se que ambos os coletivos estudados contemplam territórios que estão, maiormente, em regiões similares conforme tais características, denominadas pela autora como “*Pampa Serrano*” (SELL, 2017). Conforme a autora:

A ecoprovincia de serras e cerros cristalinos com mosaicos campo-floresta e formações arbustivas, ou “Pampa Serrano”, ocorre de forma descontínua em duas áreas distintas [...] uma na porção ocidental do Escudo Sul-rio-grandense, englobando principalmente os municípios de Caçapava do Sul, Lavras do Sul e Santana da Boa Vista, na região do Alto Camaquã; e a segunda entre os departamentos de Rocha, Maldonado e Lavalleja, no leste/sudeste do Uruguai. (SELL, 2017. p. 154)

Figura 11: mapa de *ecoprovincias* do Pampa Uruguaio-sul-rio-grandense



Fonte: Sell, 2017. p. 149.

Por fim, destaca-se que os estudos de caso propiciaram a análise comparativa entre os casos e os países estudados, bem como as políticas públicas de ambos os países, pelo delineamento da pesquisa planejada para aplicar as mesmas técnicas de coleta de dados, informações e análises em ambos os casos. Os quais se mostraram fundamentais para testar as hipóteses e as teorias explicitadas nas seções anteriores.

### 3.3 Procedimentos e técnicas de coleta de dados e informações

#### 3.3.1 Pesquisa bibliográfica

O intuito da pesquisa bibliográfica é o de encontrar resultados das contribuições, evidências e pesquisas acadêmicas e institucionais sobre a problemática da pecuária, suas relações com o ambiente natural do pampa e políticas públicas específicas — bem como sobre políticas ambientais para o bioma, sua importância, necessidade de conservação e serviços ambientais, etc. — nos âmbitos do Brasil e do Uruguai.

A pesquisa foi feita por meio de bases de acesso da CAPES e do buscador *Google* acadêmico, utilizando palavras-chave como “pecuária, campo nativo, campo natural, políticas públicas, ambientais, *ambientales*, pampa, Rio Grande do Sul, Brasil, *Uruguay*, *ganadería*, *pastizales*, etc.”

Além disso, foram acolhidas sugestões de textos enviadas por pesquisadores e informantes-chave contatados pela autora. A meta desta etapa foi o aprofundamento da problemática, além de melhor informar as etapas seguintes.

### **3.3.2 Pesquisa documental**

A pesquisa documental foi realizada basicamente pela internet e, concomitantemente, a pesquisa de campo, por recopilação de documentos físicos nas instituições visitadas. Isto é, utilizando como fontes de informação legislações, relatórios, programas e outros documentos disponibilizados ou enviados pelos entrevistados das instituições governamentais investigadas.

O marco inicial desta etapa é apoiar o desenho do marco legal e a arquitetura institucional, gerando um panorama inicial de instituições governamentais e políticas públicas relativas à pecuária familiar e ao bioma pampa nos dois países de estudo, visando a definir categorias e informações a serem *trianguladas* com outras fontes na pesquisa de campo como, por exemplo, os informantes-chave, funcionários das próprias instituições e os pecuaristas entrevistados nas etapas seguintes.

Com relação à *triangulação*, entende-se que se trata de uma abordagem metodológica que contribui para a validade dos resultados de pesquisa, a qual se caracteriza pelo emprego de múltiplos métodos, fontes, teorias e/ou investigadores (FRAMER et al., 2006). Especificamente neste estudo, foi adotada a técnica de *triangulação de dados*, isto é, o uso de diferentes fontes de informação a fim de verificar e refinar a validade das informações (GUION et al, 2002).

### 3.3.3 Pesquisa de campo

Este estágio teve como objetivo central o de gerar dados e informações para uma análise comparativa entre institucionalidades governamentais e capacidades de gestão coletiva ambiental das comunidades de pecuaristas do bioma pampa do Brasil e do Uruguai, além do de triangular informações obtidas anteriormente por meio da pesquisa bibliográfica e documental.

Desta maneira, buscou-se mapear e comparar a institucionalidade governamental de ambos os países no que se referem a políticas públicas que afetem as atividades tradicionais dos pecuaristas do bioma. Além de analisar, descrever e comparar dois casos de gestão coletiva de produtores pecuaristas: um no Brasil e outro no Uruguai.

Assim, a pesquisa empírica dividiu-se em duas grandes etapas de campo em cada país, uma voltada para análise de instituições governamentais e a outra concentrada em dois casos de gestão coletiva de recursos, também uma em cada país. Além disso, houve outras entrevistas de interesse que surgiram oportunamente durante a pesquisa.

A seguir, apresenta-se uma breve descrição de cada etapa e seus principais objetivos:

1. *Análise de instituições de governo*: consistiu em visitas às instituições e realização de *entrevistas* semiestruturadas com funcionários, gestores, especialistas e/ou outros responsáveis por políticas ou programas. O objetivo foi o de mapear a institucionalidade e as Capacidades Estatais para — além de conformar o quadro analítico amplo denominado por Ostrom de variáveis de primeiro nível ou o que se refere a *social economical and political settings* como pode ser visto na Figura 4, com variáveis da Tabela 2 do referencial teórico (especificamente do tipo S4 – *Government policies*), nos quais as comunidades estão inseridas — captar as informações para comparação entre as institucionalidades estatais dos dois países.

Assim, as entrevistas com representantes ou funcionários de instituições governamentais buscaram compreender essencialmente os elementos da trajetória profissional do entrevistado, seus conhecimentos com relação às políticas públicas e ações institucionais voltadas à pecuária e ao pampa em geral e, dependendo do caso, políticas agroprodutivas de desenvolvimento rural ou ambiental. Além disso, também foram coletadas

informações específicas sobre a instituição em que atuam: marcos legais, orçamento e disponibilidade de recursos, qualidade do corpo técnico-administrativo, etc.

Portanto, essas entrevistas tiveram como foco o diagnosticar da existência ou não de ações específicas para a pecuária e para o bioma, se estão sendo implementadas e qual o sentido geral delas, isto é, sem pretender fazer uma avaliação, mas minimamente entender se as ações governamentais consideram questões ambientais, condizem com as práticas tradicionais ou se estão sendo impostas de forma contraditória ou *top-down*. Nesse sentido, buscou-se investigar também a respeito da adesão e relevância para os pecuaristas — informações confirmadas por triangulação na etapa seguinte, com as entrevistas aos grupos ou representantes de pecuaristas. A pauta para essas entrevistas encontra-se no Apêndice A, e foi construída considerando as dimensões de análise de Capacidades Estatais expostas no referencial teórico.

2. *Análise de casos de gestão coletiva de pecuaristas*: baseada na metodologia para *estudos de caso*; consistiu em visitas a duas comunidades organizadas em coletivos de gestão: uma no Brasil, outra no Uruguai. Conversas iniciais informais para sondagem, e posteriormente a realização de *entrevistas individuais* com diferentes atores participantes do grupo, com *roteiros semiestruturados*. Esta etapa teve como objetivo compreender o funcionamento dos coletivos, realizar o levantamento de informações para comparação entre ambos os casos, além da triangulação das informações obtidas nas etapas anteriores. A pauta para essas entrevistas pode ser encontrada no Apêndice B, e foi elaborada com base nas variáveis de análise de *Social-Ecological System* (SES) de Ostrom, expostas na Tabela 2 do referencial teórico. Assim, as entrevistas com atores comunitários foram pautadas na conformação do coletivo, no entendimento de seus processos e regras de funcionamentos, e na experiência de participação do entrevistado, além de outros aspectos relacionados à percepção do bioma, do SES, das políticas públicas, dificuldades enfrentadas, e visão de futuro.

Além desses dois tipos de entrevistas, centrais para a geração de dados e informações, inicialmente foram realizadas, também, entrevistas de caráter mais exploratório que igualmente buscavam triangular informação. Essas foram realizadas com responsáveis por organizações de representações de setores ou entidades de classe, como sindicatos e associações, com pautas

mais gerais relacionadas à pecuária, ao bioma, e ao papel da organização, sem aprofundar em variáveis para análise de gestão de SES. A pauta das mesmas se encontra no Apêndice C.

Concomitantemente a todas as etapas, a autora manteve, ainda, conversas relativamente formais com alguns pesquisadores de diversas instituições, em ambos os países, considerados *informantes-chave*. As quais foram fundamentais para a indicação e contatos iniciais com os primeiros entrevistados, bem como para confirmar impressões e informações obtidas durante a pesquisa. As supracitadas conversas não tiveram uma pauta definida, de maneira que a pesquisadora buscou sanar suas dúvidas e aproveitar os conhecimentos e experiências próprias de cada informante-chave, buscando mais certeza do caminho percorrido.

Por fim, a autora também teve a oportunidade de assistir a alguns eventos e reuniões, nos quais foi possível conhecer outros pesquisadores, partilhar informações e agendar novas entrevistas. Esses eventos estão elencados na tabela a seguir, em ordem cronológica.

Tabela 3: eventos e reuniões assistidas pela autora durante a pesquisa de tese

<b>Responsável pela Organização</b>	<b>Nome do evento</b>	<b>Data</b>	<b>Local</b>
Sociedade Brasileira de Economia Ecológica	Encontro da ECOECO	19–22/09/2017	Universidade Federal de Uberlândia/MG
Observatório do Código Florestal	Debate sobre o código florestal	10/10/2017	Assembleia Legislativa do RS - Porto Alegre/RS
UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa	Seminário técnico Internacional: <i>Ganaderia Familiar y Desarrollo Rural</i>	21–22/03/2018	Sede do Sindicato Rural de Dom Pedrito / RS
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção do Bioma Pampa do município de Bagé/RS	Bioma Pampa: Meio Ambiente em Debate	05–06/04/2018	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção do Bioma Pampa - Bagé/RS
Professores pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) – UFRGS	Reuniões do Grupo de Estudos e Pesquisas em Pecuárias – GEPPec – UFRGS	15/05/2018 30/05/2018 17/08/2018 14/09/2018	Sede do PGDR/UFRGS – Porto Alegre/RS

Fonte: elaborada pela autora.

Desses eventos, destaca-se a participação ativa no Grupo de Estudos e Pesquisas em Pecuárias – GEPPec, no PGDR/UFRGS, o qual é constituído por acadêmicos de diferentes

áreas, funcionários de instituições do governo e, inclusive, membros de grupos de pecuaristas; que de igual forma permitiu à pesquisadora acesso a pesquisadores, textos e diversas informações de interesse da pesquisa. Sobretudo, destaca-se a constante reflexão sobre a própria pesquisa, bem como a oportunidade de uma apresentação de resultados parciais e *feedback* dos participantes, realizada no dia 14 de Setembro de 2018.

Desta forma, com alguns informantes e entrevistados a autora manteve maior contato, com diversas conversas informais durante o período de pesquisa, troca de informações e solicitação de indicações e apoio com relação a outros possíveis entrevistados, documentos, fontes, etc.

A tabela a seguir elenca as instituições e funções dos principais informantes-chave consultados em ambos os países durante a pesquisa.

Tabela 4: instituições e funções dos informantes-chave consultados durante a pesquisa de campo:

<b>Instituição/Organização</b>	<b>Cargo/Função</b>	<b>Data(s)</b>
PGDR/UFRGS – Brasil	Professores, pesquisadores	Desde o início de 2017 e durante 2018, diversas vezes
Universidade de Columbia / <i>Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria</i> (INIA) – Uruguai	Pesquisadores	Desde jul/2017 diversas vezes por e-mail, Skype e uma reunião presencial em dez/2017
Unipampa – Brasil	Professor/pesquisador	Out/2017, abr/2018
<i>Facultat de Agronomia</i> / UDELAR – Uruguai	Professora/pesquisadora	Nov/2017
CIRAD / UFSM - Brasil	Professor/pesquisador	Mar–mai/2018
FURG – Brasil	Professor/pesquisador	Abr–mai/2018
EMBRAPA Pecuária Sul – Brasil	Pesquisador	Nov/2017, out/2018
UFRGS – Departamento de Agronomia – Laboratório de Estudos em Vegetação Campestre	Professor/Pesquisador	Out/2018

Fonte: elaborada pela autora.

### 3.4 Operacionalização e execução da pesquisa

O delineamento metodológico e operacional geral da pesquisa de campo foi essencialmente o mesmo em ambos os países abrangidos no estudo, visando a posterior comparação de resultados.

Assim, tanto nas entrevistas em instituições de governo quanto nas realizadas com organizações de representação e membros de coletivos de pecuaristas, as técnicas de pesquisa utilizadas foram as mesmas: de tipo *semiestruturadas*, isto é, pautadas, com o objetivo de manter o entrevistado orientado para o tema de interesse da pesquisa, e em *profundidade*. Todas as entrevistas foram registradas em gravador de áudio, mediante autorização do entrevistado.

Com relação ao perfil dos entrevistados, o objetivo era entrevistar informantes-chave, como pesquisadores e estudiosos dos temas da tese; quanto aos aspectos institucionais, funcionários das instituições, preferencialmente que tivessem experiência e funções ou cargos ligados aos temas pesquisados; e, para a análise dos casos de gestão coletiva, pessoas com mais experiência ou mais tempo de participação e, possivelmente, ocupando cargos como de presidência ou diretivos da associação ou organização.

A partir dos primeiros contatos, foi adotada a estratégia de “bola de neve”, na qual a pesquisadora solicitou indicações ou sugestões de instituições e outros possíveis informantes ao final de cada entrevista realizada.

Buscou-se abarcar a totalidade de instituições envolvidas nos temas ambientais e agronômicos/rurais da região de estudo, em algumas foi possível entrevistar mais de uma pessoa. O encerramento das entrevistas se deu com a percepção da autora de haver atingido o *ponto de saturação* em relação às informações relevantes e necessárias para análise. Destaca-se que a pesquisa teve início ao final de 2017 e se estendeu até outubro de 2018. Desta forma, as informações e os resultados apresentados nesta tese são referentes ao período compreendido.

Somando-se às técnicas anteriores de entrevistas, também foi utilizada a técnica de *observação não participante* em reuniões, saídas de campo e outros eventos que a autora teve a oportunidade de participar. Além disso, buscou-se manter um caderno tipo *diário de campo* com anotações diversas, descritivas e reflexivas da pesquisadora, durante as etapas de pesquisa empírica.



Abaixo, na próxima seção, temos a execução da pesquisa em cada país em maiores detalhes.

### 3.4.1 A pesquisa de campo no Brasil

Para a pesquisa de campo no Brasil, foi significativo o apoio de professores e pesquisadores e da Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) para indicação, definição e contatos com os informantes-chave, bem como, na definição do estudo de caso.

A partir de algumas conversas informais iniciais com os professores pesquisadores do PGDR, os primeiros contatos com informantes indicados e possíveis entrevistados foram realizados ainda em outubro de 2017. As entrevistas semiestruturadas no Brasil, especificamente no RS, se iniciaram em novembro do mesmo ano e se estenderam até outubro de 2018.

Nesse período, foram realizadas visitas e entrevistas nas instituições, algumas com duas ou três pessoas simultaneamente, abrangendo 10 instituições dos três níveis de governo e quatro organizações de produtores ou de representação dos mesmos, conforme as tabelas a seguir.

Tabela 5: instituições de governo visitadas, funções ou cargos dos entrevistados e datas das entrevistas da pesquisa de campo no RS

<b>Instituição</b>	<b>Entrevistados: cargo/função</b>	<b>Data(s)</b>
Secretaria de Desenvolvimento Rural de Bagé/RS	Secretário (também produtor rural – pecuária e lavoura) e uma técnica médica veterinária (separadamente e juntos em seguida)	16/11/2017
Secretaria de Meio Ambiente e Proteção ao Bioma Pampa de Bagé/RS	Três técnicos – setor de licenciamentos, setor de unidades de conservação, e setor de arborização urbana (este último é biólogo e também pecuarista) - (separadamente)	16/11/2017
Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do RS (EMATER/RS) Regional de Bagé	Gerente e vice-gerente regionais (ao mesmo tempo)	17/11/2017
Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMA-RS	Cinco pessoas: dois técnicos – biólogos com mestrado e doutorado, departamento de biodiversidade, uma bióloga, doutora, que era da extinta Fundação Zoobotânica e foi transferida para a divisão de Unidades de	18/04/2018 20/04/2018 17/05/2018

	Conservação, e dois responsáveis Técnicos pelo ZEE-RS (separadamente)	
Ministério Público – RS – Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA)	Promotor de justiça, Coordenador do CAOMA	03/05/2018
Secretaria de Desenvolvimento Rural/RS (SDR)	Dois técnicos – setores: comunicação e pecuária familiar (ao mesmo tempo)	07/05/2018
Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação/RS (SEAPI)	Três técnicos – setor de Certificação e bem estar animal (ao mesmo tempo). (Com um dos técnicos também se deram mais conversas informais eventuais)	08/05/2018
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) sede regional Porto Alegre	Dois técnicos da divisão técnica - núcleo de biodiversidade – NUBIO (ao mesmo tempo)	09/05/2018
EMATER/RS (Porto Alegre)	Dois técnicos: áreas de cooperativismo e sistemas de produção animal (separadamente)	Out/2018
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA – Sede Pecuária SUL	Dois pesquisadores: áreas de solos e de sociologia (separadamente)	Set–out/2018

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 6: organizações de produtores ou representações visitadas, funções dos entrevistados e/ou consulados e datas das mesmas, da pesquisa de campo no RS

<b>Organização</b>	<b>Entrevistados: função</b>	<b>Data(s)</b>
Associação para o Desenvolvimento Sustentável do Alto Camaquã (ADAC)	Três pessoas: sócio gestor do Arranjo Produtivo Local da ADAC; um sócio ex-presidente e atual vice-presidente; e um membro fundador, ex-vice-presidente. Além de outros quatro produtores membros, em conversas mais informais em visitas à região e duas propriedades	25/10/2017 18/11/2017 Ago–set/2018 Out/2018 (mais de uma conversa com cada um e em separado)
Associação dos Produtores de Carne do Pampa Gaúcho Da Campanha Meridional (APROPAMPA)	Presidente e grande produtor pecuarista	17/11/2017
<i>Alianza del Pastizal</i>	Membro fundador/bióloga	17/05/2018
Federação dos Trabalhadores Na Agricultura Familiar do RS (FETAG-RS)	Duas pessoas: um ex-coordenador de pecuária familiar — atualmente Presidente do Sindicato de Bagé — e um assessor de política agrícola e meio ambiente (Coordenador de projeto no bioma pampa e participante da capacitação para o preenchimento do CAR)	18/07/2018 18/10/2018 (em separado)

Fonte: elaborada pela autora.

Durante a pesquisa de campo, também foi possível acompanhar uma saída de campo dos cursos de graduação em Zootecnia e Veterinária da UFRGS no dia 18 de novembro de 2017, no município de Pinheiro Machado, com visita a duas propriedades de pequenos pecuaristas. O relato desta atividade está exposto em detalhe no próximo capítulo desta tese.

Com relação à pesquisa documental, foram coletados diversos documentos físicos, parte deles ilustrado na foto a seguir, além de outros recebidos por *e-mail*, solicitados aos entrevistados pela pesquisadora ao final das entrevistas ou após sua revisão.

Foto 1: parte dos documentos recebidos nas visitas às instituições e organizações no Brasil:



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

### 3.4.2 A pesquisa de campo no Uruguai

Quanto à pesquisa de campo no Uruguai, os primeiros contatos institucionais se deram por meio de indicações de um professor e pesquisador uruguaio da Universidade de Columbia (EUA) que tem atuado em projetos em parceria com uma instituição do governo uruguaio, o INIA, cujo contato foi intermediado por seu orientador, também professor na universidade supracitada. Outros contatos também surgiram por meio de informantes-chave no Brasil, que mantêm pesquisas e parcerias com pesquisadores uruguaio.

Assim, a pesquisa de campo no Uruguai ocorreu em duas visitas ao país: a primeira em dezembro de 2017, quando a pesquisadora teve a oportunidade permanecer por uma semana. A segunda viagem ao país ocorreu entre fevereiro e março de 2018, com duração de dez dias. Nestes períodos, foram visitadas seis instituições de governo, nas quais foram realizadas entrevistas com um ou dois funcionários por sessão. Também foram consultados representantes ou membros de três associações ou organizações de pecuaristas. Dois dos quais voltaram a ser entrevistados em profundidade para o estudo de caso, desta vez por internet em setembro de 2018. Conforme as tabelas a seguir.

Tabela 7: instituições de governo visitadas, funções ou cargos dos entrevistados e datas, na pesquisa de campo no Uruguai

<i>Instituição</i>	<b>Entrevistados: cargo/função</b>	<b>Data(s)</b>
<i>Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria (INIA)</i>	Três pesquisadores: áreas de agricultura familiar, comunicação e transferência de tecnologia (em separado)	Dez/2017
<i>Secretaria nacional de ambiente agua y cambio climático — vinculada à Presidência da República</i>	Duas técnicas (ao mesmo tempo)	06/12/2017
<i>Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente (MVOTMA)</i>	Diretor e uma técnica (ao mesmo tempo) da <i>Dirección Nacional de Medio Ambiente - División de Cambio Climático</i> , e o Gerente da <i>Dirección Nacional de Medio Ambiente - Área de Ecosistemas</i> e um técnico encarregado do Sistema Nacional de áreas protegidas	08/12/2017 , 28/02/2018

<i>Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) - Dirección General de Desarrollo Rural</i>	Diretor	27/02/2018
<i>Instituto Plan Agropecuario</i>	Técnico da área de articulação e projetos	27/02/2018
<i>Plan Agropecuario y Mesa de Ganadería en Campo Natural</i>	Presidente da Mesa	28/02/2018

Fonte: elaborada pela autora.

Tabela 8: organizações representantes de coletivos de produtores visitadas, funções dos entrevistados e/ou consulados, e datas, na pesquisa de campo no Uruguai

<b>Organização</b>	<b>Entrevistados: cargo/função</b>	<b>Data(s)</b>
<i>Asociación Rural de Uruguay (ARU)</i>	Presidente	08/12/2017
<i>Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal (AUGAP)</i>	Dois sócios-fundadores, sendo um atual membro da direção (em separado)	Mar/2018, set/2018, out/2018
<i>Sociedad de Fomento Rural Ruta 109</i>	Três pessoas: técnico e assessor de projeto (funcionário da <i>Comisión Nacional de Fomento Rural - Departamento de Promoción y Desarrollo</i> ); sócia ex-membro da diretiva, atual <i>vocera</i> (porta-voz); e o atual presidente (mais de uma vez cada e em separado)	Mar/2018, set/2018, out/2018

Fonte: elaborado pela autora.

Assim como no Brasil, no Uruguai a pesquisadora recebeu diversos documentos, alguns entregues em mãos na oportunidade da visita à instituição ou organização, outros enviados por *e-mail*, posteriormente. Parte desses é ilustrada na foto a seguir.

Foto 2: parte dos documentos recebidos nas instituições e organizações do Uruguai:



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Além disso, ainda durante a segunda viagem de pesquisa no Uruguai, houve a oportunidade de assistir a dois eventos de grande interesse para a pesquisa: uma reunião da *Mesa de Ganadería en Campo Natural*, a qual é conformada por diversas instituições governamentais e não governamentais, inclusive organizações de representação de pecuaristas; e uma saída de campo no contexto de um projeto também executado de forma interinstitucional por duas instituições do governo. Ambos os eventos estão descritos sob mais detalhes no capítulo a seguir.

### 3.5 Análises de resultados

Esta seção objetiva descrever minimamente a metodologia da análise das informações e dos dados obtidos durante a pesquisa. A análise propriamente dita será exposta nos capítulos subsequentes.

Tanto para a análise de institucionalidades estatais quanto para os estudos de caso dos coletivos, a primeira etapa da análise consistiu em uma revisão rápida das entrevistas, seguida

de novos contatos com aqueles entrevistados que se julgou necessário solicitar mais informações ou documentos. Esses contatos foram feitos por e-mail ou mensagens via celular. Posteriormente, os arquivos de áudio das entrevistas foram incluídos no *software* de análise qualitativa *Atlas.ti* versão 8. Foram criados códigos para as principais categorias de análise, para, assim, classificar as informações obtidas e separar trechos de falas considerados importantes para a análise e para possíveis citações diretas no texto da tese.

Em linhas gerais, a análise partiu da descrição de institucionalidades, marcos legais, Capacidades Estatais e dos dois casos de gestão coletiva de cada país. Além das informações obtidas nas entrevistas, foram utilizadas informações da pesquisa bibliográfica e documental para complementar a descrição e a análise desses elementos. Em seguida, realizou-se a análise comparativa, correlacionando as semelhanças e diferenças entre ambos os casos e seus resultados. Buscou-se identificar fatores que possam influenciar os processos de gestão e Ação Coletiva baseando-se, sobretudo, na abordagem de Sistemas socioecológicos — SES — (OSTROM, 2007, 2009). Investigou-se, também, outras referências que pudessem explicar as situações observadas.

Como um todo, este estudo buscou entender e contrastar as diferentes institucionalidades que concernem ao bioma Pampa e à atividade pecuarista tradicional no Brasil, em comparação com o Uruguai, e ressaltar as diferenças. Portanto, as hipóteses expostas no capítulo introdutório desta tese detalham questões específicas relacionadas às políticas públicas na região (hipótese 1); à existência de Sistemas socioecológicos com Capacidades Coletivas sustentáveis no bioma e sua relação com e a influência dos governos de cada país (hipótese 2); às Capacidades Estatais dos governos (hipótese 3); e, finalmente, à sustentabilidade da pecuária tradicional e percepção da mesma e dos recursos naturais nas instituições.

Entende-se que essas hipóteses demonstram fatores fundamentais para o entendimento da situação das políticas públicas, sua formulação, articulação, recursos e relação com a sociedade, mais especificamente com os grupos de pecuaristas presentes no bioma em cada país. Esses fatores compreendem um quadro no qual há diferentes contextos que geram condições mais ou menos propícias para a conservação e uso sustentável do bioma, sobretudo pela atividade pecuarista tradicional.

Por exemplo, entende-se que a existência de recursos humanos adequados — canais de participação da sociedade e articulação interinstitucional de diferentes instituições do governo — podem ser considerados elementos que conformam Capacidades Estatais e, assim, propiciem políticas públicas mais bem elaboradas e efetivas. Ou, ainda, que haja sinergia ou incentivos entre a institucionalidade governamental de um país ou região e as Capacidades Coletivas de grupos de produtores rurais, estabelecendo um quadro de maior sustentabilidade no uso dos recursos naturais do bioma.

Por conseguinte, com base no referencial teórico, buscou-se responder as hipóteses, articulando elementos que constituam esses fatores, em diferentes etapas de análise e com variáveis e informações de nível micro (intrainstitucional, por exemplo) que permitem o entendimento do contexto macro de cada país.

As seguintes seções explicam mais detalhadamente cada etapa de análise.

### **3.5.1 Análise de instituições governamentais e Capacidades Estatais**

Com relação à análise da institucionalidade governamental, inicialmente foi realizada uma classificação geral das instituições pesquisadas, de acordo com o propósito e trabalho executado por cada uma delas (por exemplo: assistência técnica, pesquisa e desenvolvimento, fiscalização etc.), conformando a arquitetura institucional ampla de cada país, bem como a descrição da mesma. Foi feita, também, uma descrição geral do marco legal, concentrando-se na legislação ambiental de ambos os países referentes à temática da tese, sem pretender esgotar a análise do mesmo, de caráter mais informativo e ilustrativo.

O enfoque inicial, base para as entrevistas, foi compreender a percepção dos órgãos consultados com respeito ao bioma pampa e à atividade da pecuária tradicional no mesmo dentro da perspectiva proposta nesta tese; segundo, a qual a pecuária neste ambiente não seria um problema ambiental; e, de outro lado, as políticas agroprodutivas deveriam considerar também tal aspecto, tanto no incentivo à mesma quanto não incentivando outras atividades degradantes do bioma. Assim sendo, esta é a base analítica geral dos resultados das entrevistas.

Em seguida, a análise das Capacidades Estatais foi desenvolvida, na qual foram escolhidos, com base na literatura e nos resultados das entrevistas, os indicadores baseados no enfoque unidimensional. Isto é, na análise das estruturas de *Polity* — conforme exposto no

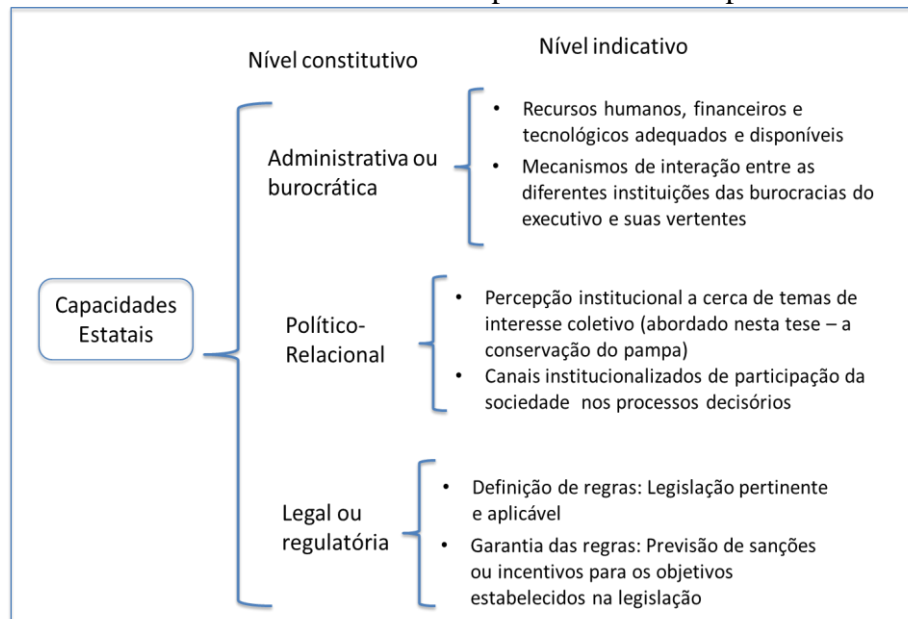


referencial teórico. Dentre as diferentes dimensões propostas na literatura, optou-se pela análise daquelas de maior interesse à temática da tese, bem como às consideradas de maior riqueza de informação e dados obtidos na pesquisa de campo, descritas a seguir:

A capacidade *administrativa* ou burocrática refere-se ao potencial de implementação das políticas públicas. Condição necessária para tal seria a existência de um corpo administrativo profissional e dotado dos recursos e dos instrumentos necessários. A dimensão *relacional* diz respeito às habilidades das burocracias do Estado de se conectar com os diferentes grupos da sociedade. Desta dimensão adviria a capacidade dos governos de mobilizar recursos políticos, prestar contas e internalizar informações necessárias para a efetividade de suas ações. A dimensão *legal* ou regulatória, por sua vez, refere-se às capacidades do Estado em definir e garantir as “regras do jogo” que vão normatizar as interações dos atores. Está associada à garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, bem como à função dos governos em regular a atividade econômica. (GOMIDE, 2016, p. 23)

Para cada dimensão foram definidas algumas variáveis de análise, conforme figura a seguir.

Figura 12: dimensões e variáveis definidas para análise de Capacidades Estatais



Fonte: elaborada pela autora com base em Gomide et al (2017).

### 3.5.2 Análise dos dois estudos de caso de coletivos de pecuaristas e Sistemas socioecológicos

Com relação à análise dos estudos de caso dos dois coletivos de pecuaristas, a metodologia é alicerçada na proposta de Ostrom, mais especificamente na abordagem de Sistemas socioecológicos, conforme exposto no capítulo de referencial teórico.

Para tanto, partiu-se, inicialmente, do esforço teórico de entendimento e definição de categorias de análise aplicadas ao caso do Bioma Pampa e, mais especificamente, aos dois coletivos de pecuaristas estudados no Brasil e no Uruguai.

Segundo McGinnis e Ostrom (2014), a aplicação da abordagem de SES para casos específicos, exige um processo de três passos:

[...] In the first step, the analyst must select a focal level of analysis by answering such questions as: What types of interactions and outcomes related to a particular resource system (or group of systems) and related resource units (or other relevant goods and services) are most relevant to my analytical or diagnostic concerns? What types of actors are involved? Which governance systems influence the behavior of these actors? [...]

In the second step of any application of the SES framework, researchers must select which variables should be measured and how these indicators can be implemented. At this step, the framework is especially useful in assuring that some potentially critical factor has not been overlooked.

Third, and finally, the SES framework facilitates the communication of results across research communities. The specific meaning of each concept or the particular indicators used to measure concepts may differ considerably when moving from one empirical setting to another, but the first- and second-tier categories should remain equally relevant to all applications. (MCGINNIS&OSTROM, 2014. p. 10)

Também é necessário destacar aqui que Ostrom expandiu os conceitos de tipos de bens que tradicionalmente considerava as ciências econômicas, incorporando um tipo de recurso chamado *Common Pool Resources* (CPR) — Recursos de Uso Comum —, definido como: “a natural or man-made resource system that is sufficiently large as to make it costly (but not

*impossible) to exclude potencial beneficiaries from obtaining benefits from its use*” (OSTROM, 1990. p. 30). Exemplos destes são: áreas de pesca, reservas de água, pontes, estacionamentos, áreas de pastagens, etc.

Além disso, Ostrom (1990) faz uma importante diferenciação entre CPR e bens públicos; ou seja, os bens não exclusivos e não rivais, dos quais ninguém pode ser impedido de utilizar e a maior utilização de um indivíduo não reduz a de outros, como, por exemplo, a iluminação pública. Entretanto, a autora argumenta que haveria um alto custo em fisicamente impedir alguém de se beneficiar ou de fazer uso de um bem público. Dessa mesma maneira ocorre com os bens comuns, havendo possíveis *free-riders* em ambos os casos. A maior diferença entre eles estaria no problema de uso excessivo; isto é, no caso dos CPRs, que por definição são não exclusivos e rivais, sendo comuns problemas de sobreutilização nesta situação.

Portanto, a autora destaca que as proposições da teoria de bens públicos não são aplicáveis a uma análise de apropriação e uso de recursos que possam ser subtraídos, estando estes mais próximos da análise da teoria de recursos privados que de bens públicos. Por outro lado, os desafios de estabelecer regras de uso e manejo dos recursos comuns estão mais próximos aos problemas enfrentados com bens públicos, sendo necessária uma gestão ordenada, justa, com métodos eficientes de alocação de recursos e organização dos usuários ou apropriadores (OSTROM, 1990).

Investigando sobre a aplicação da abordagem de CPR, é possível enumerar diversos trabalhos com os mais variados casos, por exemplo: sistemas de irrigação, aquíferos, lagos — e até mesmo conhecimento e informação de acesso aberto (HESS&OSTROM, 2007) —, *softwares*, sistemas educacionais ou, ainda, o turismo de animais selvagens, como visto em Moore e Rodger (2010).

Assim, apesar da diferenciação inicial entre bens públicos e comuns, alguns autores têm adotado diferentes enfoques, e até mesmo mais amplos, como por exemplo, Hinkel et al (2015) que adotam a seguinte definição: “[...] *we subsume public goods and common-pool resources within a broader category of collective goods, and define these as goods and services that have nontrivial costs of exclusion, irrespective of institutional arrangements.*” (HINKEL et al, 2015. p. 4).

Ou, ainda, conforme Calvo-Mendieta et al (2017) considerando que recursos comuns, meio ambiente e biodiversidade são difíceis de se enquadrar em análises de gestão tradicionais das ciências econômicas, são mais frequentemente analisados pelas óticas institucionais; propondo-se assim, a noção de patrimônio comum, aplicada a recursos naturais:

[...] common patrimony involves territorial and temporal dimensions in a specific way through a dialectic of being and having. This gives the communities that manage natural resources, such as freshwater, as a common patrimony, a particular relationship that transcends the categories usually mobilized (users, owners, appropriators) through analyses based on concepts of common property and CPR. (CALVO-MENDIETA et al, 2017. p. 132)

Em síntese, com a consolidação da abordagem, percebemos indícios de uma expansão em sua aplicação, conforme mencionado em Vieira et al (2005):

O foco das pesquisas foi sendo gradualmente deslocado do nível de comunidades isoladas, marcadas pela presença de sistemas de gestão comunitária, para o nível de *commons* situados nos níveis regional, nacional e internacional. Além disso, as conexões entre esses diferentes níveis de gestão passaram a ser investigadas de maneira cada vez mais sistemática, favorecendo a elaboração progressiva do conceito de *governança transescalar*. (VIEIRA et al, 2005. p. 31)

Visto que proposta aqui é considerar o bioma Pampa como um sistema de recursos comuns, configurando um sistema socioecológico, e analisar a Ação Coletiva de um grupo de atores ou “apropriadores” dos seus recursos, no sentido da manutenção sustentável dos recursos naturais; justifica-se que o bioma parece se adequar a análise da abordagem, conforme exposto nos parágrafos anteriores e seguindo as seguintes condições, de acordo com (MOORE&RODGER, 2010): 1) *é difícil excluir apropriadores* — no caso produtores agropecuários —; 2) *as atividades de uns são afetadas pelas dos outros* — por exemplo, pode haver influência na formação de preços da produção, ou a contaminação de solos por uso de diferentes produtos ou lavouras —; 3) *impactos adversos na biodiversidade e serviços ambientais ocorrem* — no caso, diretamente, conforme a utilização dos recursos.

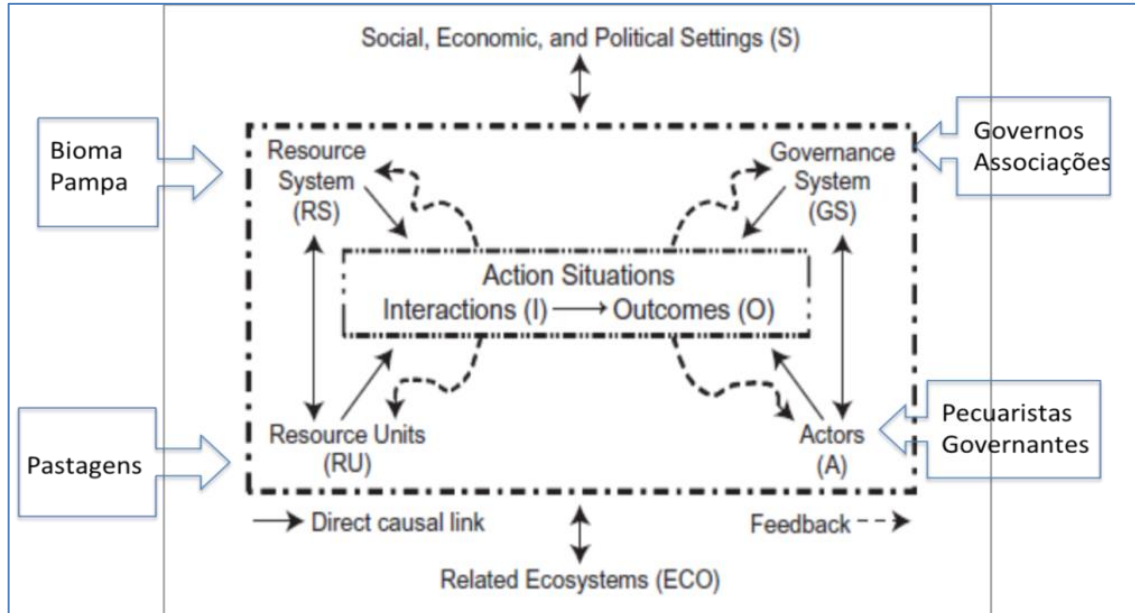
No que diz respeito ao ator, Ostrom (2010) aponta que o foco de análise para medir o potencial de uma unidade de Ação Coletiva pode ser tanto um grupo formal — uma associação

de produtores, por exemplo — ou um subgrupo representativo de “apropriadores” dos recursos daquele sistema socioecológico. Ostrom et al (2010) também faz referência:

[...] For collective action on the commons, the main unit of analysis can be defined as either the potential participants in collective action or the central objects of collective action. Typical cases include natural resource systems (e.g. forest, pasture, watershed); policy units such as villages, districts, and states; and social groups defined by proximity to or engagement with a natural resource (e.g. user groups)... (OSTROM et al, 2010. p. 34)

Desta forma, os grupos de pecuaristas abrangidos no estudo podem, certamente, ser considerados como subgrupos do SES do bioma pampa representativo de atores ou apropriadores de seus recursos naturais, bem como as institucionalidades governamentais pesquisadas. Portanto, justifica-se analisar a sua Ação Coletiva. Assim, podem ser estabelecidas as seguintes categorias, conforme o framework de Ostrom (2011), ilustrado na figura a seguir.

Figura 13: categorias de primeiro nível de análise de SES aplicado ao Pampa



Fonte: elaborada pela autora, baseado em Ostrom (2011).

Entende-se, então, o Bioma Pampa como o Sistema de Recursos (RS), as Associações e Governos como o Sistema de Governança (GS), as pastagens nativas ou naturais como as Unidades de Recursos (RU) e os pecuaristas e governantes como Atores (A). As arenas de ação e interações identificadas são apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 1: resumo de arenas de ação do SES do bioma pampa

Atores	Benefício	Atividade	Estoque de unidades de recursos	Sistemas de recursos	Interações/resultados
Governos	Desenvolvimento regional, sustentabilidade, manutenção da biodiversidade.	Políticas públicas, programas, projetos	Profissionais, técnicos, estruturas de governo	Órgãos e instituições de governo; infraestruturas (estradas, rede elétrica, etc.)	Políticas de incentivo direto da pecuária familiar baseada em campo nativo ou desincentivo indireto de atividades não sustentáveis
Pecuaristas	Biodiversidade produtividade das pastagens, fertilidade dos solos, renda da atividade.	Uso racionado vegetal na alimentação dos animais; Lavouras	Áreas de pastagens, propriedades (terras e infraestruturas)	Campos naturais, solos, infraestruturas das propriedades.	Práticas tradicionais da atividade na manutenção dos campos; novas práticas como pastoreio racional que garantem níveis de lotação e de altura das pastagens.

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de Hinkel et al (2015).

Assim, para a análise específica dos coletivos de pecuaristas, as variáveis de primeiro e segundo níveis foram escolhidas e definidas — sobretudo com base em Ostrom (2009) e McGinnis e Ostrom (2014) em exemplos aplicados em Hinkel et al (2015), que traz orientações acerca do papel das mesmas na probabilidade de contribuir para a auto-organização e prevenção de sobre-exploração de recursos no enquadramento do SES de diferentes casos. Ademais, foram definidas variáveis consideradas importantes para o entendimento do SES do Bioma Pampa. De acordo com os autores, “[...] *framework interpretation is not about interpreting variables per se, but about interpreting variables in accordance with their role in explaining outcomes.*” (HINKEL et al, 2015. p. 4)

A seguir, veremos o quadro de variáveis selecionadas para os estudos de caso, as quais serviram de base para as entrevistas com representantes dos grupos de pecuaristas de ambos os países. A estrutura e a numeração das variáveis foram mantidas conforme as do original (OSTROM, 2009). A falta de alguns números é decorrente das variáveis que foram deixadas de fora deste estudo. Consequentemente, em Ostrom (2009) são propostas 53 variáveis como exemplo, já nesta tese optou-se por utilizar 32.

Tabela 14 – Variáveis selecionadas para análise do SES do Bioma Pampa:

<b>CENÁRIO SOCIOECONÔMICO E POLÍTICO (S)</b>	
S1-desenvolvimento econômico S2-tendências demográficas S3- Estabilidade política S4-políticas governamentais / outros sistemas de governança S5-mercados	
<b>SISTEMA DE RECURSOS (RS)</b> RS1- Setor RS3- Tamanho do sistema* RS5- Produtividade* RS7 – Previsibilidade da dinâmica do sistema	<b>SISTEMAS DE GOVERNANÇA (GS)</b> GS1-Organizações governamentais GS2-Organizações não-governamentais GS4-Direitos de propriedade GS6 – Regras de escolha coletiva* GS8 – Monitoramento e sanção
<b>UNIDADES DE RECURSOS (RU)</b> RU1-Mobilidade das unidades RU4- Valor econômico RU6 – Marcações ou características distintivas	<b>ATORES / USUÁRIOS / APROPRIADORES (A)</b> A1- Número de atores relevantes* A3- Histórico ou experiências prévias A4 - Localização A5 -Liderança* A6 – Normas / capital social* A7 – Conhecimento de SES / modelos mentais* A8-Importância do recurso *(dependência) A9 – Tecnologia utilizada
<b>INTERAÇÕES (I) – dos atores com o bioma, entre os atores → RESULTADOS (O) – sociais e ambientais ou econômicos e outras externalidades:</b>	
I2-Compartilhamento de informações I7 – Atividades auto-organizadas	O1-Medidas de desempenho social: O2-Medidas de desempenho ecológico: O3- Externalidades para outros SES
<b>ECOSSISTEMAS RELACIONADOS (ECO):</b>	
ECO1- padrões climáticos - ECO2- padrões de poluição	

Fonte: elaborada pela autora, com base em Ostrom (2009 e 2011).

A escolha e a interpretação destas variáveis se deram em função do papel de cada uma delas na probabilidade de melhorar ou aumentar a auto-organização Coletiva no SES, entendendo que, quanto maior a auto-organização dos atores ou apropriadores, maior a tendência de melhoria da sustentabilidade do sistema.

Assim, vislumbramos, por exemplo, a ideia de que um sistema onde não há mobilidade de recursos, a manutenção e preservação por parte dos atores seja tendencialmente maior que em outro ambiente onde há grande mobilidade, como, por exemplo, peixes em mar aberto. E, ainda assim, onde há direitos de propriedades bem estabelecidos, existe a tendência de haver maior estabilidade e auto-organização dos atores. Não houve a pretensão de propor definições extremamente detalhadas — visto que, para cada uma das variáveis poderia ser feito um estudo extenso — mas, sim definições que dão um sentido para a análise ou para a interpretação das informações obtidas. No caso de algumas dessas variáveis, vale destacar que as evidências foram encontradas em outros trabalhos, enquanto outras foram definidas pela autora com esta tese em foco. As definições e interpretações de cada variável de segundo nível são especificadas na tabela a seguir. As variáveis assinaladas um asterisco (\*) são as consideradas por Ostrom

(2009, 2011) com maior probabilidade de influência na tendência de auto-organização comunitária.

Tabela 15: descrição das variáveis de análise dos estudos de caso dos dois coletivos de pecuaristas do SES do Bioma Pampa no Brasil e no Uruguai

#	VARIÁVEIS	DEFINIÇÃO
	<b>Cenário político e socioeconômico(s)</b>	
1	S1 Desenvolvimento econômico	Maior desenvolvimento econômico pode estar ligado a uma maior probabilidade de auto-organização e vice-versa.
2	S2 Tendências demográficas	Sobrepopulação ou esvaziamento não parecem ser bons para auto-organização da comunidade. Uma população mais ou menos constante parece ter maior probabilidade de se auto-organizar.
3	S3 Estabilidade política	Cenários políticos instáveis podem dificultar a auto-organização de grupos de produtores e/ou a continuidade de políticas públicas e projetos dos governos.
4	S4 Políticas governamentais/ outros sistemas de governança	A ausência ou a presença pode incentivar ou dificultar a auto-organização, dependendo do sentido das mesmas. (Esta variável também pode ser entendida como o estudo das Capacidades Estatais desta tese).
5	S5 Mercados	O acesso a mercados pode influenciar a auto-organização quanto a produtos advindos daquele sistema, bem como o acesso a mercados de produtos diferenciados por seu apelo ambiental/social pode incentivar a produção sustentável.
	<b>Sistemas de recursos (RS)</b>	
6	RS1 Setor	DADO – pastagens
7	RS3 Tamanho do sistema de recursos*	<i>“For land-related resource systems, such as forests, very large territories are unlikely to be self-organized given the high costs of defining boundaries (e.g., surrounding with markers or fences), monitoring use patterns, and gaining ecological knowledge. Very small territories do not generate substantial flows of valuable products. Thus, moderate territorial size is most conducive to self-organization.”</i> (OSTROM, 2009. p. 420).
8	RS5 Produtividade do sistema*	<i>“A resource system’s current productivity has a curvilinear effect on self-organization across all sectors. If a water source or a fishery is already exhausted or apparently very abundant, users will not see a need to manage for the future. Users need to observe some scarcity before they invest in self-organization”</i> (OSTROM, 2009. p. 420–421).
9	RS7 Previsibilidade da dinâmica do sistema*	<i>“System dynamics need to be sufficiently predictable that users can estimate what would happen if they were to establish particular harvesting rules or no entry territories. Forests tend to be more predictable than water systems. [...] Unpredictability at a small scale may lead users of pastoral systems to organize at larger scales to increase overall predictability”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
	<b>Sistemas de governança (GS)</b>	



10	GS1 Organizações governamentais	Presença e/ou participação de organismos de governo apoiando a organização do coletivo e suas atividades podem ser consideradas um fator de maior probabilidade do coletivo se organizar e se manter melhor.
11	GS2 Organizações não governamentais (ONGs)	Presença e/ou participação de ONGs apoiando a organização do coletivo e suas atividades, podem ser consideradas um fator de maior probabilidade do coletivo se organizar e se manter melhor.
12	GS4 Sistemas de direitos de propriedade	A existência de um sistema de direito de propriedades institucionalizado e sólido pode ser compreendida como um fator de maior segurança aos proprietários de terras e conseqüentemente maior probabilidade de auto-organização local para a gestão ambiental daquele território.
13	GS6 Regras de escolha coletiva*	<i>“When users [...] have full autonomy at the collective-choice level to craft and enforce some of their own rules, they face lower transaction costs as well as lower costs in defending a resource against invasion by others”.</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
14	GS8 Processos de monitoramento e sanção	Presença de sistemas ou processos de monitoramento e sanção dentro dos objetivos do coletivo e/ou políticas públicas indicam maior probabilidade de cumprimento de metas e regulamentos.
<b>Atores (A)</b>		
15	U1 Número de usuários*	<i>“The impact of group size on the transaction costs of self-organizing tends to be negative given the higher costs of getting users together and agreeing on changes (19, 20). If the tasks of managing a resource, however, such as monitoring extensive community forests in India, are very costly, larger groups are more able to mobilize necessary labor and other resources (25). Thus, group size is always relevant, but its effect on self-organization depends on other SES variables and the types of management tasks envisioned.”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
16	U3 História de uso	Refere-se ao vínculo familiar ao território, herança de terras e tradição na atividade. Pode-se entender que havendo tradição familiar, tanto no local quanto na atividade, a tendência de manutenção da propriedade e de esforços por melhores usos será maior.
17	U4 Localização	Refere-se à localização dos atores. Entende-se que atores que vivem na localidade, sobretudo nas próprias propriedades, estariam mais engajados ou tenderiam a se preocupar mais em mantê-la e a buscar melhores formas de gestão do local do que aqueles que vivem fora do meio rural, da região ou da propriedade.
18	U5 Liderança*	<i>“When some users of any type of resource system have entrepreneurial skills and are respected as local leaders as a result of prior organization for other purposes, self-organization is more likely (19, 20). The presence of college graduates and influential elders, for example, had a strong positive effect on the establishment of irrigation organization in a stratified sample of 48 irrigation systems in Karnataka and Rajasthan, India (16).”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
19	U6 Normas/capital social*	<i>“Users of all types of resource systems who share moral and ethical standards regarding how to behave in groups they form, and thus the norms of reciprocity, and have sufficient trust in one another to keep agreements will face lower transaction costs in reaching agreements and lower costs of monitoring.”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)

20	U7 Conhecimento de SES/modelos mentais*	<i>“When users share common knowledge of relevant SES attributes, how their actions affect each other, and rules used in other SESs, they will perceive lower costs of organizing (7). If the resource system regenerates slowly while the population grows rapidly, such as on Easter Island, users may not understand the carrying capacity of the resource, fail to organize, and destroy the resource.”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
21	U8 Importância do recurso*	<i>“In successful cases of self-organization, users are either dependent on the RS for a substantial portion of their livelihoods or attach high value to the sustainability of the resource. Otherwise, the costs of organizing and maintaining a self-governing system may not be worth the effort.”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
22	U9 Tecnologia utilizada	A forma de interação com o sistema de recursos pode ser um fator de influência na probabilidade de auto-organização comunitária. Assim como o compartilhamento dessas tecnologias entre os atores/usuários do sistema pode ser um fator de conexão entre os mesmos, influenciando positivamente na probabilidade de auto-organização.
<b>Unidades de recursos (RU)</b>		
23	RU1 Mobilidade da unidade de recursos*	<i>“Due to the costs of observing and managing a system, self-organization is less likely with mobile resource units, such as wildlife or water in an unregulated river, than with stationary units such as trees and plants or water in a lake”</i> (OSTROM, 2009. p. 421)
24	RU4 Valor econômico	<i>“If RU have high economic value, then the LOSO may increase or decrease, depending on other factors”</i> (HINKEL ET AL, 2015. p. 3)
25	RU6 Marcações distintas	<i>“If RU naturally have or can artificially be marked distinctively, then it is easier to establish effective property rights and the LOSO increases”</i> (HINKEL ET AL, 2015. p. 3)
<b>Interações (I)</b>		
26	I2 Compartilhamento de informações entre usuários	A presença de mecanismos ou formas de compartilhamento mais ou menos constante entre os atores, sobretudo membros dos coletivos pode ser considerada uma variável que indica maior nível de organização com maior tendência de uma melhor gestão do território.
27	I7 Atividades auto-organizadas	A presença de atividades auto-organizadas pelo grupo ou coletivo de produtores pode indicar maior probabilidade de melhor gestão do território.
<b>Resultados (O)</b>		
28	O1 Medidas de desempenho social (por exemplo, eficiência, equidade, Responsabilidade, sustentabilidade)	A existência de medidas de monitoramento do desempenho social de projetos e/ou cumprimento de objetivos sociais dos coletivos pode ser um fator de maior estímulo à continuidade dos mesmos, ou até mesmo de avaliação e revisão, o que também poderia induzir a ações melhores e mais efetivas. Assim, pode-se entender a presença dos mesmos como um indicador de maior probabilidade de melhor auto-organização e gestão do coletivo.
29	O2 Medidas de desempenho ecológico (Por exemplo, sobre colheitas, resiliência,	A existência de medidas de monitoramento do desempenho ecológico de projetos e/ou cumprimento de objetivos ambientais dos coletivos pode ser um fator de maior estímulo à continuidade dos mesmos, ou até mesmo de avaliação e revisão, o que também poderia induzir a ações melhores e mais efetivas. Assim, pode-se

	biodiversidade, sustentabilidade)	entender a presença dos mesmos como um indicador de maior probabilidade de melhor auto-organização e gestão do coletivo.
30	O3 Externalidades para outros SES	A presença de externalidades para outros sistemas, tanto negativas como positivas, pode ser entendida como um fator de maior probabilidade de auto-organização, frente a estímulos/pressões externas. Por exemplo, no caso do Pampa, a importância dos campos para a migração de certas espécies de pássaros estimulou a criação da <i>Alianza del pastizal</i> (será explicitada no próximo capítulo).
<b>Ecosistemas correlacionados (ECO)</b>		
31	ECO1 - padrões climáticos	A existência de padrões climáticos marcados, como, por exemplo, períodos intensos de frio, chuva, seca etc., pode ser considerada como uma série de fatores que demanda maior organização dos produtores rurais para seu enfrentamento. Pode-se, portanto, entender a presença desses padrões como mais um fator que tende a aumentar a probabilidade de auto-organização comunitária.
32	ECO2 - padrões de poluição	A existência de padrões de poluição, como, por exemplo, contaminação do solo, água e ar decorrente do uso de pesticidas e insumos agrícolas, por exemplo, entre outros, pode ser considerada como uma série de fatores que demanda maior organização dos produtores rurais para seu enfrentamento. Pode-se, portanto, entender a presença desses padrões como mais um fator que tende a aumentar a probabilidade de auto-organização comunitária.

Fonte: elaborada pela autora.

### 3.5.3 Análise comparativa

A última etapa de análise é constituída pela análise comparativa entre os países estudados. Inicialmente contrastando ambas as arquiteturas institucionais e marcos legais, confrontando com as referências da literatura e os relatos obtidos de informantes-chaves, tanto de representantes de pecuaristas quanto dos demais entrevistados.

Portanto, iniciou-se pela comparação da institucionalidade estatal — incluindo as políticas públicas dos dois países estudados — para, em seguida, comparar os casos de coletivos de pecuaristas entre si. E, por fim, estabelecer uma relação entre as institucionalidades com os coletivos, respectivamente de cada país, buscando entender as possíveis diferentes influências de Capacidades Estatais *versus* capacidades comunitárias.

Tanto a comparação das Capacidades Estatais quanto a de sistemas socioecológicos foi baseada primariamente em comparação simples de presença ou ausência dos critérios ou

indicadores pré-definidos anteriormente; ou seja, a partir das variáveis selecionadas e definidas, em alguns casos de maior similitude se aprofundou em critérios mais qualitativos. Nesse sentido, os dados e as informações da pesquisa de campo determinam as possibilidades de análise.

Assim, foram elaborados quadros analíticos comparativos de indicadores de Capacidades Estatais e das variáveis de capacidades de gestão coletiva, expostos anteriormente, comparados entre os dois países e entre os dois grupos de pecuaristas estudados. A análise, descritivo-explicativa, baseia-se na comparação de semelhanças e diferenças entre os casos, e na possibilidade de correlação entre as capacidades institucionais e coletivas.

Por fim, foi adotada, também, a abordagem de Ostrom de *Institutional Analysis and Development* (IAD), exposta no referencial teórico — enfocando-se a análise na noção de sistemas de *regras* em usos mais ou menos formais e a consequente influência na relação dos coletivos de pecuaristas com as institucionalidades governamentais de cada país e, em seguida, também comparação de resultados. O objetivo central da comparação é entender a situação *ex ante* no pampa brasileiro em contraponto com a situação no Uruguai, pensando em qual seria o resultado de uma redefinição de prioridades nas políticas públicas em prol da pecuária tradicional. Isto é, contemplar a possibilidade de criar sinergia entre as Capacidades Estatais e formas de gestão comunitárias (a nível local/regional) que possa fortalecer a resiliência dos sistemas produtivos da pecuária familiar frente às pressões externas para mudança no uso do solo.

## **PARTE II – A Ação Coletiva para conservação do Pampa: das Capacidades Estatais às organizações coletivas do Sistema socioecológico do bioma Pampa**

Os capítulos desta seção apresentam os resultados da pesquisa, isto é, uma exposição geral das informações e dados coletados durante todo o processo de investigação e da pesquisa de campo. Tal exposição implica na utilização de algum tipo de sistematização, escolhas e priorização, o que inevitavelmente pode ser caracterizado como o processo inicial de análise. Contudo, os próximos capítulos não pretendem aprofundar a mesma, tendo caráter mais descritivo.

Os capítulos quatro e cinco trazem as informações obtidas com relação à pesquisa documental e em instituições de governo, demonstrando os marcos legais e as arquiteturas institucionais relacionados à temática da tese de cada país respectivamente, e, assim, conformando as *Capacidades Estatais* de ambos os países.

O capítulo 6 apresenta os dois casos de coletivos de pecuaristas estudados, os relatos das visitas a pecuaristas em suas propriedades, em cada país. Ademais, descreve os resultados dos estudos sobre os coletivos de pecuaristas e suas Capacidades Coletivas, realizados também um para cada país, conformando o *framework* de *Sistemas socioecológicos* do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai, respectivamente. E, ao final, exhibe uma análise comparada entre os casos.

A seção subsequente a esta — Parte III — apresenta a análise de Capacidades Estatais comparadas entre os dois países e das inter-relações entre ação do Estado e das comunidades de pecuaristas em cada país e, por fim, as conclusões gerais da tese.

## **CAPÍTULO 4 – Capacidades Estatais para a conservação do bioma Pampa no Brasil**

Este capítulo apresenta os resultados com relação à pesquisa documental e em instituições de governo, demonstrando o marco legal e a arquitetura institucional do Brasil relacionados à temática da tese e, assim, conformando as Capacidades Estatais. Além disso, será demonstrada a ação ou inação do governo brasileiro na conservação do bioma Pampa. Parte-se do nível federal e se aprofunda aos níveis estadual e municipal. Dividiu-se, também, as informações entre política ambiental e políticas rurais ou agropecuárias, com uma subseção específica. Além disso, considera-se que alguns temas merecem destaque, colocados em seções específicas para serem expostos com maior nível de detalhe. Ao final, é feita uma análise inicial em forma de síntese.

### **4.1. Nível federal**

A defesa ambiental no governo do Brasil tem seus primórdios na década de 1930, quando surgem as primeiras legislações voltadas para os recursos naturais, especificamente o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934), gerido pelo Ministério das Minas e Energia (MME), devido ao interesse para hidrelétricas; e o Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934)<sup>21</sup> que, inicialmente, cabia ao Ministério da Agricultura, dado o foco na proteção de solos para uso agrícola e, mais tarde, a Lei de Proteção a Fauna (Lei nº 5.197/1967). (MOURA, 2016).

Nos anos 1970, o contexto internacional exerce pressão em países como Brasil, demandando maiores ações de proteção ambiental, com acontecimentos como a publicação do relatório *Limites do Crescimento* pelo Clube de Roma e pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), que ressaltava a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais (MEADOWS, 1972); e a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo.

---

<sup>21</sup> Substituído pela Lei nº 4.771/1965 e, mais recentemente, revogada expressamente e substituída pela Lei nº 12.651/2012.

Nessa época cria-se a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, primeiro órgão federal dedicado à temática ambiental (MOURA, 2016), à época vinculada ao Ministério do Interior. Em 1981, a política ambiental brasileira tem seu marco inicial com o estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) pela Lei Federal nº6938/81 (BRASIL, 1981).

O SISNAMA configura-se como uma rede composta por diversos órgãos e agências dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e pelo Ministério Público, com o intuito de assegurar a implementação das políticas em todos os níveis da Federação. A Lei 6938/81 também criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo de assessoria ao governo federal, estabelecendo normas e regulamentos que devem ser observados (e não infringidos) por Estados e Municípios.

Com relação às atribuições ou competências dos diferentes poderes, considera-se que: as atividades potencialmente poluidoras, exigências de estudos de impacto ambiental, licenciamentos e fiscalização de empreendimentos competem ao poder executivo. Ao legislativo cabe a função de elaborar leis e normativas, aprovar orçamentos, e exercer o controle do Executivo. O poder Judiciário, por sua vez, tem a competência de julgar ações, controlar a constitucionalidade das regulamentações e revisar atos administrativos. Por fim, ao Ministério Público, em representação da sociedade civil, compete a fiscalização e a proposição de inquéritos e ações civis públicas.

Nos anos 1980, conforme Moura (2016), aumentam os debates internacionais acerca das questões ambientais, com a publicação do *Relatório Brundtland*, em 1987, trazendo o conceito de desenvolvimento sustentável.

No Brasil, em 1988, com a promulgação da Constituição Federal – CF/88 (BRASIL, 1988), e inclusão de um capítulo dedicado ao meio ambiente nela (Artigo 225), as questões ambientais passam a ser de responsabilidade compartilhada entre toda a sociedade e esferas de governo. Outro marco foi a estruturação do IBAMA (Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais), em 1989 (Lei nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989), integrando diversos órgãos e unificando a gestão ambiental no país (BRASIL, 1989). Nesse mesmo ano também é

criado o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), agente financiador da Política Nacional de Meio Ambiente (MOURA, 2016).

Com a maior visibilidade das questões ambientais no contexto internacional e também no país, dada a realização da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), em 1992, naquele mesmo ano foi criado o Ministério do Meio Ambiente e, durante o evento, foram lançadas três Convenções internacionais de meio ambiente: de Mudanças Climáticas, da Diversidade Biológica<sup>22</sup> e da Desertificação. Desde então houve aprimoramento do arcabouço legal ambiental no País. Em 1997, foi publicada a chamada Lei das Águas; em 1998, a Lei dos Crimes Ambientais; em 1999, é estabelecida a Política Nacional de Educação Ambiental; em 2000, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; e, em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas. Com relação às instituições, em 1996, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro foi vinculado ao Ministério do Meio Ambiente; em 1997, foi criado o Conselho Nacional de Recursos Hídricos; em 2000, a Agência Nacional das Águas; em 2001, o Conselho Nacional de Recursos Genéticos; em 2006, o Serviço Florestal Brasileiro; e, em 2007, o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (IBAMA, 2018).

Quanto à ação do governo federal para a proteção e conservação do meio ambiente no Brasil, atualmente<sup>23</sup>, os principais programas ambientais são elencados no quadro a seguir:

Além dos citados no Quadro 2, destaca-se o *Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa*, instrumento de implementação da *Política Nacional para Recuperação da Vegetação Nativa* (PROVEG) lançado pelo Decreto 8972 de janeiro de 2017, cujo objetivo é ampliar políticas públicas, incentivos financeiros, mercados, boas práticas agropecuárias e

---

<sup>22</sup> A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) é um tratado da Organização das Nações Unidas e um dos mais importantes instrumentos internacionais relacionados ao meio ambiente.

A Convenção foi estabelecida durante a notória ECO-92 – a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992 – e é hoje o principal fórum mundial para questões relacionadas ao tema.

Mais de 160 países já assinaram o acordo, que entrou em vigor em dezembro de 1993.

A Convenção está estruturada sobre três bases principais: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos. Ele é relacionado à biodiversidade em três níveis: ecossistemas, espécies e recursos genéticos. (BRASIL, 2018a).

<sup>23</sup> Observa-se que, durante a escrita desta tese, no Governo Temer, vários destes programas foram eliminados ou juntados.



outras medidas para recuperação da vegetação nativa. Esse Plano foi elaborado no contexto de aplicação da *Lei de Proteção da Vegetação Nativa* (LPVN, Lei nº 12.651), mais conhecida como “*Novo Código Florestal*”, aprovada em de 25 de maio de 2012, que substituiu o Código Florestal de 1965. Até o momento de escrita desta tese, o mesmo encontra-se em fase de regulamentação nos níveis federal e, principalmente, estadual, além de o questionamento quanto à constitucionalidade de algumas alterações (esse assunto será mais bem detalhado em seção específica mais adiante).

Quadro 2: programas ambientais desenvolvidos pelo MMA

Temática	Programas
Programas abrangentes	Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA): apoia o desenvolvimento institucional e projetos de melhoria de qualidade ambiental nos estados; Agenda 21: voltado para o desenvolvimento de agendas 21 locais, nos municípios; Educação Ambiental.
Gestão dos recursos hídricos	Água Doce: visa o acesso à água em comunidades do semiárido; Águas Subterrâneas: voltado à gestão integrada deste recurso; Revitalização de Bacias Hidrográficas: visa ações para o aumento da quantidade e para a melhoria da qualidade da água para os diversos usos nas bacias.
Gestão de recursos florestais	Programa Nacional de Florestas: busca conciliar o uso com a conservação das florestas brasileiras; Proteção das Florestas Tropicais: antigo PPG7, em fase de encerramento; Mais Ambiente: voltado à regularização ambiental das propriedades rurais de acordo com o que determina o Código Florestal; Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM).
Biodiversidade e gestão de áreas protegidas	Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA): voltado à proteção das florestas da Amazônia por meio de UCs; Bolsa Verde: concede benefícios às famílias em situação de extrema pobreza que vivem em áreas consideradas prioritárias para conservação ambiental; Cerrado Sustentável: tem o objetivo de promover a conservação e recuperação do bioma Cerrado; Corredores Ecológicos: busca reduzir a fragmentação de florestas, promovendo a conectividade ecológica nos biomas Amazônia e Mata Atlântica.
Ordenamento territorial	Projeto Orla: busca o ordenamento dos espaços litorâneos sob domínio da União; Zoneamento Ecológico Econômico: busca planejar e ordenar o território brasileiro, harmonizando as relações econômicas, sociais e ambientais.
Gestão de solos e recuperação de áreas degradadas	Combate à Desertificação: busca identificar as causas da desertificação e as medidas para o seu combate e à mitigação dos efeitos da seca.

Fonte: Moura (2016, p. 33).

Esses programas e leis, entre outros, ainda encontram-se incipientes. Contudo, trazem a biodiversidade para o centro da discussão e estão em concordância com as metas globais assumidas pelo Brasil, o que representa uma grande oportunidade para a implantação efetiva dessas políticas (BPBES, 2018).

Neste contexto, destaca-se a atuação do IBAMA no Estado do RS, com ações específicas relacionadas ao controle de fronteiras, tais como a entrada de insumos químicos, e o monitoramento via satélite para fiscalização da supressão irregular de campo nativo — que, conforme entrevista com funcionários do Instituto em Porto Alegre, começou em 2013 em função do novo código florestal, que propiciou ações nesse sentido. Além disso, os técnicos do IBAMA têm feito esforços para o reconhecimento e estabelecimento de incentivos para a pecuária extensiva no Estado como atividade de uso sustentável nos ambientes campestres, com inclusive a conformação de um grupo de trabalho onde se reuniram diversas instituições (ICMBIO, EMBRAPA, UFRGS e, finalmente, a SEMA/RS) e elaboraram notas técnicas visando a tal regulamentação, bem como a proposta de um projeto que captaria recursos do Banco Mundial para incentivar a pecuária sustentável no bioma, o qual, contudo, acabou não sendo executado, conforme ilustra o trecho da entrevista a seguir:

[...] Nossa primeira intervenção em relação ao bioma Pampa – apesar a questão da fiscalização ser mais recente e mais forte – nós já temos um histórico voltado ao uso sustentável, inclusive, em 2008, começamos uma discussão interna e, com outras instituições em uma série de reuniões, geramos uma proposta de uso da reserva legal com manejo da pecuária no bioma Pampa, já com esse viés de que não adianta só proibir qualquer coisa ou uma linha de cerceamento total das atividades, se nós não indicarmos uma linha auxiliar; ‘não pode isso, mas isso pode’. Foi gerado um documento e nos últimos dois ou três anos a SEMA fez um grupo de trabalho que culminou numa resolução do CONSEMA sobre APP e o uso de reserva legal [...] Ainda na questão do uso sustentável, em decorrência de que nós defendemos a pecuária como reserva legal, em 2010, 2011, nós conseguimos no Ministério do Meio Ambiente uma linha de financiamento do Banco Mundial, do fundo de proteção da biodiversidade, e procuramos um parceiro que tinha um projeto no sentido dessa linha de pecuária como uso sustentável; no sentido de fazer com que a pecuária renda o suficiente para que seja um atrativo maior frente à questão da soja, silvicultura e tal. Aí conseguimos estabelecer, acabamos conversando com SENAR [Serviço Nacional de Aprendizagem Rural], FARSUL [Federação da Agricultura do RS] e elaboramos um projeto, em torno de 2012 até 2014, com professor da UFRGS como consultor, com o foco de incentivo a pecuária sustentável na metade sul, bioma Pampa; incentivo econômico aos produtores e assistência técnica [...] A condição fundamental era que o produtor conservasse 50% da área de campo nativo [...] Conseguimos algum recurso do Banco Mundial, assinamos o projeto com Banco do Brasil, FUNBIO, FARSUL... Mas em seguida começaram as polêmicas do novo código e do CAR; a

área produtiva [FARSUL] tomou uma posição bem radical com relação a considerar a área de pecuária como área rural consolidada [...] e aí não houve outra escolha [...] chegou uma hora que nós dissemos que não, não da pra aceitar, o IBAMA não aceita, não é nosso entendimento e nos retiramos... (trecho de entrevista, técnico do IBAMA, escritório de PoA/RS, maio/2018)

Os técnicos do IBAMA entrevistados relataram, ainda, sobre outro projeto que foi implementado com parceria da UFRGS, da EMBRAPA e do Exército em uma área do Exército que esteve sob arrendamento para cultivos de arroz e soja, área esta que está sendo recuperada com manejo de gado para reestabelecimento do campo nativo, enfatizando que o entendimento é de que, para o Pampa, a pecuária é a melhor alternativa de uso sustentável e até mesmo para sua recuperação:

[...] Para fechar as nossas iniciativas, e mostrando que a pecuária pra nós não é um problema: Faz uns quatro anos que iniciamos as conversas numa área que foi fiscalizada por nós em 2013, uma área que é terra da união, do exército brasileiro, de mais de 50mil hectares [...] uma época eles arrendavam, mas tiveram uns problemas [...] a nossa primeira operação no pampa foi lá, autuamos alguns arrendatários, embargamos a área e tal [...] a partir dessa situação nós combinamos com o Exército de fazer um projeto piloto para recuperação de áreas degradadas [...] eles tinham áreas de arroz sem licença e soja, então tinha um laboratório interessante de áreas degradadas de dois tipos, úmidas e área de soja [...] então pegamos 700 hectares, uma invernada inteira, de várzea e coxilha, para um experimento. Chamamos a UFRGS, a EMBRAPA e a UNIPAMPA. Elaboramos em conjunto um projeto de recuperação, porque não temos isso consolidado na literatura: ‘como é que tu recuperas uma área de campo nativo no bioma pampa?’; então reunimos todos esses pesquisadores junto com o apoio do Exército e elaboramos esse projeto de recuperação, e a gente vem acompanhando a evolução [...] O diferencial desse projeto é utilizar o próprio manejo da pecuária pra recuperar o campo nativo, usando o gado pra roçar, roçada biológica [...] pra diminuir a biomassa, aumentando a biodiversidade, e pra ele transportar sementes das áreas conservadas para as áreas recuperadas [...] temos resultados muito interessantes [...] uma experiência nova em que o gado é a ferramenta principal, então ele não é o problema, é a solução. Então, é engraçado explicar para os nossos colegas lá em Brasília, que estão acostumados com outra lógica, que além de que não tem problema, ‘deixa o gado aí’, não, tu indicas que bote o gado na área, não só para manter o campo, mas para recuperar! [...] a pecuária é o mecanismo para conservar a área natural no Pampa... (trecho de entrevista: técnicos do IBAMA, escritório de PoA/RS, mai/2018).

## 4.2 O Novo Código Florestal e o CAR no RS

A primeira lei florestal da república brasileira, o Decreto nº 4.421 de setembro de 1921, criou o Serviço Florestal e abriu o caminho para a promulgação do primeiro Código Florestal,

o Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934. Sancionado pelo presidente Getúlio Vargas, o Código estabeleceu limites para ocupação do solo e criou o conceito de florestas protetoras, precursor das áreas de preservação permanente. Em 1965, o ex-presidente Castello Branco sancionou o Código Florestal Brasileiro (Lei nº 4.771/65), que serviu de base para o setor até surgir o chamado “novo código florestal”, em 2012.

A Lei nº 12.651, de maio de 2012, conhecida como “Novo Código Florestal” (NCF), aprovada pelo Congresso e sancionada pela presidenta Dilma Rousseff, flexibilizou as regras de recomposição de *Reserva Legal*<sup>24</sup> (RL) e *Área de Preservação Permanente*<sup>25</sup> (APP), principalmente para propriedades com até quatro módulos fiscais, além de anistiar todos os proprietários rurais por desmatamentos ocorridos antes de julho de 2008. Após intensos debates, a lei entrou em vigência em outubro daquele ano, quando entraram em vigor novas alterações, aprovadas por Medida Provisória. As discussões continuaram e o texto recebeu muitas críticas de ambientalistas, sobretudo quanto à relação ao Programa de Regularização Ambiental<sup>26</sup> (PRA), considerado uma forma de anistia aos produtores rurais. Além disso, a medida foi entendida como um estímulo ao desmatamento.

Todavia, para o governo e o setor produtivo, as novas regras seriam mais realistas e aplicáveis, já que, grande parte dos agricultores não cumpriam as regras do antigo código. Dessa forma, o Novo Código Florestal representaria aos agricultores uma chance para regularizarem o passivo ambiental acumulado em décadas de descumprimento da antiga lei.

Assim, instaurou-se o debate, tanto por parte de ambientalistas quanto de representantes do agronegócio reivindicaram voz ativa no processo de regulamentação dos detalhes do Código, a nível federal e a nível estadual — visto que cabe aos governos estaduais

---

<sup>24</sup> Área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa. (BRASIL, 2012).

<sup>25</sup> Área protegida, coberta, ou não, por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (BRASIL, 2012)

<sup>26</sup> O programa tem por objetivo a adequação das propriedades rurais por meio de recuperação ou compensação, com a assinatura de termo de compromisso. No entanto, a adesão ao programa confere benefícios, suspendendo sanções por infrações anteriores a 22 de julho de 2008 e afastando penalidades administrativas e punibilidade por crimes ambientais.

as regulamentações específicas que a lei não determina, como, por exemplo, o que se configura “uso sustentável”, e a elaboração e implementação do respectivo PRA.

No nível federal, a discussão materializou-se em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) levadas ao Supremo Tribunal Federal (STF) até que, em fevereiro de 2018, o julgamento da constitucionalidade da lei pelo STF, reforçou a importância da adequação ambiental, eliminando parte da insegurança jurídica que se instaurou durante esse período.

O Novo Código trouxe consigo a obrigatoriedade do preenchimento do Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>27</sup>, o qual também gerou debates acerca da metodologia a ser utilizada em praticamente todo o país.

No RS, houve uma problemática específica, especialmente relacionada ao bioma Pampa — que também provocou muitas discussões, talvez ainda mais complexas do que no restante do país —, o que causou um grande atraso no preenchimento do CAR no Estado, entre outros fatores.

Especificamente para o Pampa, conforme relatam entrevistados nesta pesquisa, parece haver uma dificuldade de entendimento, pois o fato de não ser um ambiente florestal dificulta o reconhecimento das áreas a serem protegidas. Além disso, pode-se dizer que há certa ambiguidade no NCF sobre a conservação de vegetação natural em Reserva Legal ou em Área de Proteção Permanente e, ao mesmo tempo, atraso ou negligência do governo estadual em emitir tais definições.

Diante dessa situação, para o bioma Pampa, alguns juristas manifestam argumentos a favor de considerar as áreas de pastagens naturais como Reservas Legais perante o NCF (SICHONANY NETO e TYBUSCH, 2012). Em contrapartida, de acordo com Patrocínio

---

<sup>27</sup> Segundo o site do CAR-RS (<http://www.car.rs.gov.br/#/site/sobreocar>), O Cadastro Ambiental Rural – CAR é um registro público, eletrônico, de abrangência nacional feito junto ao órgão ambiental competente. Criado pelo Novo Código Florestal Brasileiro, Lei n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, e regulamentado pelo Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, o registro é obrigatório para todos os imóveis rurais e tem como finalidade integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

(2015), há pressões para que o pampa seja considerado área rural consolidada<sup>28</sup> perante os registros do CAR, o que segundo o autor é amplamente contestado por pesquisadores e ambientalistas.

Nesta pesquisa foi possível constatar o conflito de interesses que veio à tona com o contexto de implantação da nova lei; de um lado órgãos ambientais — sobretudo a SEMA/RS — buscando a melhor forma de conseguir apoio e adesão de produtores rurais e respectivos órgãos de representação dos mesmos; e, de outro, organizações e instituições ruralistas — sobretudo a FARSUL — que, aparentemente, se apropriaram do processo e aproveitando sua capilaridade e influência no meio rural, conseguiram influenciar grandemente o preenchimento do CAR.

Diante da presente situação, produtores e proprietários de imóveis rurais, em uma circunstância de insegurança, poucas informações ou equivocadamente informados e, principalmente, devido ao desconhecimento das consequências ou implicações de declarar áreas de pastagens naturais como Reserva Legal — conforme menciona um dos entrevistados, alegando que, caso seja declarado áreas de RL, “*nunca mais tu vais poder fazer nada ali... tu vais ter que pedir licença pra uma roçada...*” (trecho de entrevista: pecuarista do município de Bagé/RS, nov/2017). Referindo-se à retirada de espécies consideradas menos atrativas na alimentação do gado, ou seja, algumas práticas tradicionais da pecuária extensiva seriam proibidas ou dificultadas.

Tais questões específicas de manejos e práticas devem ser consideradas na definição de o que se considera uso sustentável, baseando-se em informação técnico-científica, pelo órgão estadual competente, no caso a SEMA/RS. A legislação federal prevê certos parâmetros, mas o detalhamento de conceitos e regras compete aos estados, no caso do RS, parece haver ainda um vazio ou desinteresse do poder executivo estadual quanto a isso, e ao mesmo tempo, pressões para uma forma de preenchimento do CAR que pode ser considerada equivocada do ponto de vista ambiental, especialmente para o bioma Pampa.

---

<sup>28</sup> Área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio. (BRASIL, 2012).

Segundo especialistas no assunto – como, por exemplo, uma bióloga da SEMA/RS afirmou em entrevista: “*Pecuária é manutenção de campo nativo, e não pode ser considerada área rural consolidada...*” (trecho de entrevista: bióloga, SEMA/RS, abr/2018). Nesse sentido, conforme uma representante da ONG “Observatório do Código Florestal” mencionou em um evento assistido durante esta pesquisa –, para o bioma Pampa o CAR poderia representar uma oportunidade de reconhecimento de sua forma de produção baseada na pecuária tradicional, como sustentável e até mesmo como um apelo para uma “carne verde do pampa”, na medida em que esta atividade se realiza historicamente e ao mesmo tempo mantém a cobertura vegetal natural do bioma.

Entretanto, o RS pode ser considerado o Estado com maior polêmica em torno ao CAR, que se evidenciou primeiramente no atraso em seu preenchimento, depois em relação a diversas questões judiciais que trouxeram muita insegurança aos produtores rurais, deixando-os a mercê dos grupos de interesse que se envolveram na disputa por regulamentações ainda não bem definidas a nível estadual.

Técnicos da SEMA/RS, em entrevista, relatam que participaram da elaboração de uma proposta técnica para questões específicas, de boas práticas de RL e APP no bioma Pampa, mas que a mesma teria sido distorcida e publicada como um decreto com outro sentido.

Eles se referem ao decreto nº 52431, de 2015, do então governador do RS, determinando, entre outras questões, o preenchimento do CAR quanto a áreas de atividades pastoris em que se manteve parte da vegetação nativa, como áreas rurais consolidadas. Isso implicaria inicialmente que, tais áreas podem ser convertidas em lavouras ou outras culturas sem necessidade de licenciamento e/ou maiores consequências.

Diante dessa possibilidade o Ministério Público (MP/RS) interveio, contestando o decreto por meio de ação civil pública, e o processo se desenrola. Grupos como FETAG e FARSUL são partes no processo, cada qual defendendo seus interesses.

Segundo o Promotor de Justiça entrevistado:

Qual foi o problema do CAR aqui no Estado que gerou esse decreto que é objeto de ação civil pública? É uma categoria de APP que o Código Florestal nacional [...] não

considera APP, que é o banhado. Mas o banhado, pelo código estadual do meio ambiente, que é a lei nº11520 [...] só aqui no RS, o banhado em si é APP. Não estou falando do entorno de nascente, estou falando do banhado. Resultado: o CAR atrasou muito aqui no Estado porque não tinha como inserir esse tipo de APP que é o banhado [...]

Esse decreto é pernicioso [...] Nós não temos uma lei regulamentando o Bioma Pampa, como nós temos uma lei da Mata Atlântica, por exemplo. O Bioma Pampa não é protegido pela Constituição federal, ele é protegido pela Constituição estadual, e nós não temos uma lei estadual regulamentando o uso do Bioma Pampa, e aí vem o governador e edita um decreto autônomo, que é material e formalmente inconstitucional [...]

[...] o que são colocados na Constituição são espaços protegidos, o seu uso depende de regulamentação infraconstitucional, ou seja, por lei. O bioma Pampa não está na Constituição Federal, está na estadual, demandaria uma regulamentação do uso dos recursos naturais por lei estadual. Essa lei não existe. Caberia ao poder executivo mandar pra assembleia um projeto de lei regulamentando os usos possíveis dos recursos naturais do bioma Pampa. [...] Tivemos esse decreto pra suprir uma necessidade do CAR.[...] Quero crer que a SEMA esteja trabalhando num projeto de lei para regulamentar o bioma Pampa... (trecho de entrevista: Promotor de justiça, coordenador do CAOMA-MP/RS, mai/2018)

De sua parte, o CONSEMA, em 2017 emitiu a resolução nº 360 de setembro de 2017, estabelecendo “*diretrizes ambientais para a prática da atividade pastoril sustentável sobre remanescentes de vegetação nativa campestre em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal no Bioma Pampa*” (CONSEMA, 2017). Contudo, a mesma aparentemente não tem sido considerada pelos produtores no preenchimento do CAR, muito provavelmente influenciados por interesses de organizações como a FARSUL, de grande capilaridade do interior do Estado, e que participou ativamente do processo de capacitação e de preenchimento do CAR. A informação obtida nesta pesquisa foi de que a orientação foi a de seguir o decreto, ou seja, considerar áreas de pastagens como área de uso rural consolidado, segundo contam entrevistados.

Segundo o Promotor de justiça do MP/RS entrevistado, isso pode vir a ser um problema ainda maior, até mesmo um crime de falsidade ideológica, pois a declaração do produtor seria mentirosa.

Até o final da pesquisa feita para este estudo, a discussão judicial ainda não havia se encerrado. Enquanto isso, muitos produtores demonstravam desconhecimento, insegurança e incerteza, sobretudo quanto ao fato de considerar áreas de pastagens como *Reserva Legal* ou como *área rural consolidada*, conforme foi possível perceber nas entrevistas com representantes de grupos de produtores.



Contudo, todo o processo ainda se arrasta; o prazo para preenchimento do CAR foi estendido novamente até final de 2018 e a adesão ao PRA até dezembro de 2019 (com a Medida Provisória nº 867/2018, que além de prorrogar o prazo é alvo de uma série de emendas tramitando no Congresso que ameaçam o NCF); a SEMA/RS não parece ter pessoal suficiente para a capacidade de análise requerida: segundo um entrevistado, atualmente o CAR está com “uma única pessoa”, sendo humanamente impossível analisar caso a caso. Portanto, não há perspectiva para uma futura avaliação do preenchimento.

Ou seja, conforme afirma um técnico da SEMA/RS: “[...] o RS vive até hoje, já quase quatro anos, uma situação de insegurança jurídica, de incumprimento da lei no Pampa...” (trecho de entrevista: biólogo da SEMA/RS, abr/2018).

Segundo o entrevistado, se trata de um imbróglio jurídico/institucional que impede o avanço em utilização do CAR como ferramenta de indução de conservação e formação de corredores a partir das Reservas Legais, que seria um dos seus grandes méritos, senão o principal do ponto de vista ambiental. O RS ainda não tem a regulamentação do PRA definida, e não está analisando as inscrições do CAR, muito por essa falta de definição, certamente.

Além disso, relata que: “*Há carências de critérios técnicos para licenciamento de conversão do uso do solo, e estamos perdendo muita área de campo para a soja, sem que a FEPAM exija compensações mínimas de campo quando emite as licenças.*” (trecho de entrevista: biólogo da SEMA/RS, abr/2018).

Assim, se configura um cenário de incerteza quanto às leis e regulamentos, que deixa o bioma desprotegido, pois ao mesmo tempo permite a ação de grupos de interesse cooptando tanto o governo do estado, quanto influenciando os produtores, conforme relatam os entrevistados.

Contudo, em meio a toda discussão, pode haver alguns pontos positivos, pois segundo entrevistados do IBAMA o novo Código Florestal veio permitir algumas ações – como a fiscalização da conversão de áreas de vegetação nativa em lavouras e exigência de licença ambiental para tanto –, que antes não eram possíveis de serem executadas por falta de legislação, conforme mencionado anteriormente.

### 4.3 Níveis estadual e municipal

Nos níveis estadual e municipal, concomitantemente ao federal, também surgem legislações, políticas e órgãos ambientais específicos. No Rio Grande do Sul, as primeiras leis e decretos relativos a temas ambientais se publicam nos anos 1980. A política ambiental no Estado tem seu marco com Lei Estadual nº10330 de 1994, que cria o *Sistema Estadual de Proteção Ambiental*, o *Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA* e, o *Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA* (RIO GRANDE DO SUL, 1994). A Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) foi estruturada somente em 1999, com o objetivo de efetivar o Sistema Estadual de Proteção Ambiental e agregou órgãos que antes pertenciam a diferentes secretarias, tais como a *Fundação Estadual de Proteção Ambiental – FEPAM*, e a *Fundação Zoobotânica – FZB* (RIO GRANDE DO SUL, 2004). Esta última extinta em 2018.

Segundo Moura (2016), a CF/88, no Artigo 23, estabeleceu responsabilidades e competências, tanto executivas, legislativas ou administrativas, atribuídas comumente às esferas federal, estadual e municipal – até então, a política ambiental era concentrada na União – o que propiciou ou estimulou a criação de órgãos estaduais e municipais. Ainda de acordo com a autora:

Para a compreensão do atual arcabouço institucional desenhado para a implementação das políticas de meio ambiente no Brasil, um aspecto crucial é a consideração sobre a própria estrutura federativa do país, desdobrada em seus três níveis de governo. Na organização adotada pelo Estado brasileiro, as UFs e os governos municipais dispõem de autonomia para estabelecer políticas de acordo com suas próprias prioridades, dentro de suas áreas de competência e nos limites fixados por seus territórios. (MOURA, 2016. p. 26)

Nesse sentido, especificamente no caso do Brasil, é importante considerar a forma de organização do Estado; isto é, o Federalismo, que condiciona o desenho e a implementação das políticas públicas, sobretudo com a redemocratização e descentralização impulsionadas no período, que tem impactos nas relações intergovernamentais (ABRUCIO e FRANZESE, 2008).

Tais impactos podem ter seus aspectos positivos por um lado como, por exemplo, uma maior autonomia da esfera estadual, que pode ser conveniente no caso do Bioma Pampa, por estar situado totalmente em território de apenas um Estado da Federação. Ou, por outro lado,

negativos, implicando talvez pelo mesmo motivo um menosprezo da esfera federal pelo mesmo, ou ainda, como apontado por IPEA, GIZ, CEPAL (2011), que em outras áreas de políticas públicas, como a saúde e educação, foram criados um conjunto de incentivos federais, tais como repasses de recursos atrelados a execução de ações específicas, facilitando e estimulando sua implementação; o que não ocorre com as políticas ambientais, tornando tais questões mais dependentes de ações locais, sobretudo esforços estaduais e municipais. Isto é, a implementação de políticas ambientais ficou mais dependente de capacidades, recursos e vontade política de governantes de Estados e Municípios.

Portanto, os órgãos ou entidades estaduais são os responsáveis pela execução de programas, projetos e, controle e fiscalização de atividades que possam provocar a degradação ambiental; são os órgãos seccionais, e são responsáveis pela maior parte do controle ambiental. Portanto, cada Estado da Federação deve organizar sua agência de controle ambiental, conforme suas necessidades, na medida de seus interesses específicos.

Aos órgãos municipais, ditos locais, também compete o controle ambiental, e estariam aptos a exercer a gestão ambiental nos seus territórios e competências, possuindo poder de polícia, podendo inclusive aplicar sanções, multas, interdições, etc. Contudo, apesar da previsão legal, ainda são poucos os municípios que de fato criaram esses órgãos, por diversas razões, sobretudo a falta de recursos financeiros.

Em 2011, a Lei Complementar nº140 é aprovada, fixando normas e instrumentos de cooperação entre os diferentes níveis e entes da Federação para a execução da competência comum da proteção ambiental, no sentido de definir melhor atribuições de cada um (BRASIL, 2011). Assim, a LC nº140/2011 “[...] reforça o ideal cooperativo e estabelece que os três entes federativos são solidariamente responsáveis pela gestão ambiental [...] Contudo, também traz alguns pontos polêmicos, tais como a imposição de um rol muito amplo de funções de licenciamento aos estados...” (MOURA, 2016. p. 29) E, portanto:

[...] torna-se especialmente relevante o fortalecimento dos órgãos ambientais estaduais e municipais, visto que a descentralização de atribuições para os órgãos ambientais estaduais e municipais, por si só, não assegura resultados positivos em termos de política ambiental. Isto é, para o funcionamento adequado do Sisnama devem-se garantir, aos entes federados, recursos condizentes (humanos e materiais) com a magnitude e a complexidade dos diferentes problemas ambientais em foco. (MOURA, 2016. p. 29)

Na prática, o que se percebe no Estado do RS, em se tratando de política ambiental, não são exatamente cooperação e fortalecimento do nível federal para com os estados e municípios. Conforme relatam os técnicos entrevistados da SEMA/RS, que, além disso, destacam o descaso para com os ecossistemas campestres em geral:

[...] Essa negligência geral com relação ao bioma, se reflete nas políticas federais. A gente tentou um diálogo com o Ministério do Meio Ambiente e simplesmente não havia nenhuma pessoa dentro do Ministério designada pra isso [...] não tinha uma sala para o Pampa na Secretaria de biodiversidade, enquanto havia para todos os outros biomas [...] Um encontro com dois funcionários do Ministério do Meio Ambiente [...] em determinado momento nos demos conta que eles estavam dizendo que não tinha proteção sobre ambiente campestre. Então [esse] é o entendimento do Ministério, depois da Lei 12.651, [para] o bioma Pampa e os outros ambientes campestres, que eles tratavam como “capim”... É o nível de imaturidade que ainda temos... (trecho de entrevista: biólogo, funcionário da SEMA/RS, abr/2018)

Ainda conforme o técnico da SEMA/RS entrevistado, essa falta de entendimento para com a conservação do bioma também acontece no próprio Estado, com a própria SEMA, que mantém um “*viés de licenciamento*” e peca em ouvir somente um lado da sociedade, sobretudo a representação do agronegócio ou dos chamados ruralistas, enquanto não há participação ou “voz” dos demais setores.

[...] A secretaria tinha poucas iniciativas institucionalizadas de um modo geral para a conservação, havia projetos pequenos, médios e grandes, mas as ações de conservação não estavam nem reconhecidas dentro dos próprios setores da instituição... Parece que era um órgão só de licenciamento, que, aliás, é um viés da gestão atual, e a gente tem muita dificuldade de trazer as demais ações que a secretaria tem que desenvolver... (trecho de entrevista: biólogo, funcionário da SEMA/RS, abr/2018)

Especificamente com relação à municipalização, a mesma ainda parece representar, de fato, um problema de enfraquecimento dos mecanismos e das próprias políticas ambientais:

Eu considero um problema sério na legislação ambiental brasileira, que é a questão da municipalização. Essa coisa de nós passarmos essas competências para os municípios. Ora, se em nível estadual já tem toda uma pressão de empreendedores para terem uma licença ambiental, isso em nível de município é muito mais. E nos sabemos que municípios de maneira geral estão muito mal preparados no que se refere a questão de variável ambiental. Então, maior parte dos municípios do estado [...] não tem nem um departamento ou secretaria específica de meio ambiente [...] e um processo ambiental exige uma análise multiprofissional [...] os municípios são muito mal preparados em termos de técnicos... (trecho de entrevista: bióloga, funcionária da SEMA/RS, mai/18)

Com relação aos recursos financeiros próprios do Estado, até recentemente, a SEMA/RS contava com mais duas fontes além do FEMA: o *Fundo dos Recursos Hídricos* e o *Fundo para Desenvolvimento Florestal* (FUNDEFLO). Contudo, este último foi revertido para a Secretaria de Agricultura (SEAPI) pelo governo atual, conforme relatam os entrevistados (Lei Estadual nº 14.961 de 2016). De forma que a situação da SEMA/RS, que de acordo com os técnicos entrevistados, nunca foi das melhores, sendo sempre uma das secretarias mais precárias do Estado, vem piorando. Assim, seu trabalho se baseia mais em projetos de curto e médio prazo, e financiamentos de ONGs internacionais ou parcerias pontuais com outras instituições.

Em se tratando de legislação, a brasileira não especifica normas para formações campestres, entretanto há dispositivos em diversas leis que podem ser aplicados a esses ecossistemas. Contudo, a CF/88 tampouco considera o bioma Pampa entre os demais considerados patrimônio nacional, como dito em seu Capítulo VI – Do Meio ambiente, no Art. 225:

§ 4º A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional, e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais. (BRASIL, 1988. p. 135)

No ano de 2008, foi apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 237/08) que incluía o pampa como patrimônio nacional, contudo, após os tramites na câmara de deputados e discussões, a mesma foi arquivada (BRASIL, 2015). Esse tipo de medida seria considerado por especialistas como:

[...] importante na medida em que aumenta a hierarquia legal para o Pampa e, portanto, para sua conservação, contribuindo para a manutenção da integridade ambiental dos Campos Sulinos frente a disputas jurídicas envolvendo ações consideradas conflituosas, especialmente aquelas que levam a descaracterização de suas paisagens. (VÉLEZ et al, 2012. p. 360)

No âmbito Estadual, à Constituição do RS, publicada em 1989, foi acrescido um dispositivo por meio da Emenda Constitucional nº 48 de 2005 que se refere especificamente ao Pampa:

Art. 1º Acrescenta ao inciso ao art. 251 da Constituição do Estado, que será o XVI, com a seguinte redação: “Art. 251 [...] XVI – valorizar e preservar o Pampa gaúcho, sua cultura, patrimônio genético, diversidade de fauna e vegetação nativa, garantindo-se a denominação de origem.” (RIO GRANDE DO SUL, 2005. p. 1)

Outro instrumento da legislação estadual que poderia ser muito importante para a proteção do bioma é o *Código Estadual do Meio Ambiente*, instituído pela Lei 9.519, de 21 de janeiro 1992, entretanto, inclusive em sua nova versão atualizada em 2012, há apenas duas menções ao Pampa, a primeira citando-o como um dos biomas do Estado, e a segunda fazendo um reconhecimento da falta de atenção para com o Pampa:

Contudo, cabe, pelo Princípio do Não Retrocesso Ambiental, aperfeiçoá-lo sim, no que for possível, como no caso de regras protetoras ao bioma pampa, uma vez que tal Código “pecou” ao deixar de tutelar expressamente, ainda que o tenha feito de forma indireta, tal bioma, justamente aquele que ocupa a maior parte do território gaúcho (cerca de 60%), o qual, a exemplo da Mata Atlântica, igualmente se encontra ameaçado... (RIO GRANDE DO SUL, 2012. p. 13)

Além disso, no Código do Meio Ambiente do Estado do RS não há mais nenhuma referência ao Pampa, ao mesmo tempo em que a Mata Atlântica é mencionada dezesseis vezes, sendo que há um capítulo dedicado a mesma.

De forma que, especificamente para o Bioma Pampa, a legislação tanto federal como estadual é muito recente e bastante incipiente, com ações que podem ser entendidas como mais simbólicas que efetivas, como por exemplo, no ano de 2007, é instituído por meio de Decreto Presidencial o “*Dia do Bioma Pampa*”, escolhido o dia 17 de Dezembro, dia do nascimento do ambientalista José Lutzenberger (VÉLEZ et al, 2012).

Mais recentemente, no ano de 2015, o governador do RS emitiu o Decreto nº 52.431, que foi chamado como a “Lei do Pampa”, contudo, o mesmo apenas se referia à aplicação do “novo código florestal” no Estado e ao preenchimento do Cadastro Ambiental Rural – CAR, conforme explicitado na seção anterior.

Com relação ao Ministério Público do Rio Grande do Sul, sua estruturação para atuação em defesa do Bioma Pampa também tem sido relativamente recente e com poucas, mas importantes ações, no contexto da criação do *Núcleo de Proteção ao Bioma Pampa*, em junho de 2015, que funciona desde então junto à Promotoria de Justiça de Defesa do Meio Ambiente

de Porto Alegre. Em entrevista para esta tese, o Promotor Coordenador do *Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente – CAOMA*, afirmou que:

[...] Na verdade o único produto desse núcleo, pensando o todo, é essa ação em decorrência do decreto do governador, que está suspenso por força dessa ação civil pública movida pelo MP. E depois o grande trabalho do MP é pontual em cada comarca [...] O Ministério Público é um órgão indutor e que cobra política pública, nossa atuação é na falha do Estado [...] o executivo tem que priorizar recursos, aí quando tem uma ação do MP ‘bom, então nós temos que fazer o investimento’... (trecho de entrevista: promotor de justiça, coordenador do CAOMA-MP/RS, mai/2018)

Dentre os instrumentos de gestão ambiental também se encontram as Unidades de Conservação (UCs) e o Zoneamento Ambiental, que seria uma das principais fontes de diretrizes para os licenciamentos.

Segundo Pagel (2008) a implementação de sistemas de unidades de conservação e de zoneamentos, juntamente com os licenciamentos, são importantes indicativos de *fortalecimento da variável ambiental nas políticas públicas*. Entretanto, conforme os entrevistados da SEMA/RS, os licenciamentos no RS ainda são feitos sem poder contar com tais fontes de informação para tomar decisões.

O único zoneamento existente no Estado até a conclusão da pesquisa desta tese era o *Zoneamento Ambiental da Silvicultura*, um instrumento que é considerado controverso, frágil e muito criticado por alguns autores, como por exemplo, Mateus e Padilha (2017) e Dutra da Silva (2012), do qual se destaca:

[...] O ZAS foi pensado como uma ferramenta prática e útil, justamente, para orientar o processo de licenciamento, no caso dos empreendimentos florestais. No entanto, os mesmos empreendedores do setor florestal que inicialmente apoiaram a elaboração desse documento, mais tarde, cientes das restrições que seriam impostas ao cultivo florestal, trabalharam para impedir sua aprovação e pressionaram a revisão da proposta apresentada pela SEMA. Então, durante o processo de negociação do ZAS, formou-se uma espécie de conflito entre os técnicos da área ambiental e os empresários da silvicultura. Os técnicos, cientes dos riscos ambientais e sociais, saíram em defesa do ZAS, como uma forma de gerenciar os efeitos da silvicultura no espaço. Enquanto os empresários do setor florestal, percebendo que o ZAS poderia se tornar um obstáculo, uniram-se para modificá-lo, de acordo com seus próprios interesses. A experiência do ZAS no Rio Grande do Sul compreende a primeira tentativa de estabelecer regras e limites para a atividade florestal. [...] Em parte, o ZAS pode ser definido como uma resposta da sociedade frente às mudanças na forma de ocupar o espaço. Construído com o propósito de gerenciar a

perda de áreas naturais campestres, permitiu a construção de conhecimentos específicos e o envolvimento de diferentes atores sociais, como: estudantes, técnicos, políticos, empresários e a comunidade rural. Além disso, estabelecer zonas adequadas ao uso, com regras e limites bem definidos, deve ser visto como algo bom, que vem para ajudar na tomada de decisões, objetivo maior do planejamento ambiental. E, obviamente, o estabelecimento de regras e limites não pode se tornar um espaço ideológico e nem mesmo servir aos interesses políticos e econômicos. (DUTRA DA SILVA, 2012. p. 217)

E o autor conclui:

É essencial a implementação de políticas públicas mais consistentes que incentivem a rentabilidade de sistemas de produção mais eficientes e sustentáveis, ou seja, que permitam a integridade dos ecossistemas campestres e que ao mesmo tempo onerem e limitem a expansão dos sistemas de produção que degradam os recursos naturais. Conservar tem um custo elevado, porém recuperar pode ser bem mais caro. A expansão dos cultivos florestais traz grande ameaça ao ambiente campestre e estabelecer zonas (zoneamento ambiental) parece ser uma boa estratégia para impor controle sobre os efeitos negativos da atividade florestal. Entretanto, os empresariais do setor florestal parecem estar bem melhor organizados do que a estrutura pública de controle e provavelmente vão ganhar a “queda de braços” contra os ambientalistas, ignorando todo tipo de alerta. (DUTRA DA SILVA, 2012. p. 224)

Durante a pesquisa desta tese, estava em processo de elaboração o *Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE* do Estado do RS. Segundo relatam, em entrevista, os membros da equipe de coordenação do ZEE da SEMA/RS, no final de 2011 começaram as negociações com o Banco Mundial para financiar a execução do ZEE; após aprovação foi feita a contratação de um consórcio de empresas na forma de uma consultoria por meio de licitação para a elaboração do mesmo. Em seguida, o “novo código florestal”, publicado em 2012, obrigou legalmente e deu prazo de cinco anos aos Estados para elaborarem os próprios ZEEs, que até então, constava na legislação apenas como um instrumento de política de meio ambiente, contudo sem obrigação legal (Lei Federal nº 6938/1981).

Os entrevistados explicam também que a SEMA/RS é a executora, juntamente com a FEPAM e a FZB, e contam com acompanhamento de uma câmara técnica do CONSEMA, específica para o ZEE – com o intuito de qualificar a execução do mesmo –, onde participam como convidadas várias organizações como OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), EMATER/RS (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do RS), FEE/RS (Fundação de Economia e Estatística do RS), FARSUL, entre outras. Além disso, contam com um acordo



de cooperação técnica com o MMA, no âmbito do programa nacional de zoneamento, no qual há comissões que apoiam a elaboração dos zoneamentos em todo o país.

No momento em que se realizou a entrevista, estava sendo concluída a etapa de diagnóstico, com produtos como *uso do solo*, *mapeamento do meio biótico* etc., e as etapas seguintes contemplariam a elaboração de um prognóstico e de uma ferramenta de acesso via *web*. A conclusão estava prevista para dezembro de 2018. Destacam-se alguns trechos da entrevista feita com dois membros da equipe de coordenação do ZEE, com relação à funcionalidade do mesmo:

[...] O ZEE é uma ferramenta de planejamento. Tem uma questão importante que se deve levar em consideração que é a escala, que é de um pra 100mil, até um pra 250mil; nessa escala tu não tens nível de detalhes, não tem um detalhamento. Na verdade, vai indicar potencialidades e fragilidades. A partir dessa indicação, o gestor público ou privado vai ter que afunilar esse nível de detalhamento das informações, provavelmente vai ter que ir *in loco*, fazer outros levantamentos, outros estudos, pra ver se aquela área atende aquilo que ele busca ou não...

[...]

Um exemplo específico então é, no nosso setor de licenciamento, a FEPAM, autoriza supressão de campo nativo, a soja tem ocupado espaço ali. Pra fazer isso, pra autorizar, pode fazer, não é proibido que se faça, mas a autorização estabelece alguns critérios; se tem fauna ameaçada, se tem flora, se é uma área indicada para conservação ou uso sustentável. Essas informações estarão no ZEE, então isso auxilia. O ZEE não é um instrumento de licenciamento, mas estabelece alguns critérios... (trechos de entrevista: membros equipe de coordenação do ZEE – SEMA/RS, mai/2018)

Com relação às UCs, o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação* (SNUC), foi criado pela Lei nº 9985/2000, a qual define, no seu Artigo 5º, entre outras diretrizes regem o sistema:

[...] que no conjunto das unidades de conservação estejam representadas amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, salvaguardando o patrimônio biológico existente. (BRASIL, 2000. p. 2)

As UCs são consideradas uma forma tradicional e efetiva de proteção da biodiversidade, geralmente estabelecidas em áreas críticas para ciclos de alguma espécie ou de um ecossistema ameaçado. No RS, as UCs foram criadas principalmente para proteção de florestas e banhados, de modo que a biodiversidade dos campos naturais tem sido pouco contemplada por esse tipo de instrumento. (VÉLEZ et al 2015).

Mesmo com metas nacionais estabelecidas pela *Comissão Nacional da Biodiversidade* - CONABIO<sup>29</sup> para 2010 e revistas em 2013, a serem cumpridas até 2020, ainda hoje, a proporção de área abrangida com UCs no Pampa está muito aquém dos 17% pretendidos (BRASIL, 2013), somando pouco mais de 592mil hectares, o que representa apenas 3,2% de sua área total. A lista de UCs situadas no Pampa, áreas e categorias encontra-se no Apêndice D.

Além da baixa proporção de áreas protegidas no Pampa, há evidências de que as mesmas não têm representatividade de sistemas ecológicos ou biodiversidade do mesmo, bem como, possuem uma gestão ou fiscalização pouco eficiente, havendo perdas em função de antropização ou conversão da vegetação nativa, como demonstra Palazzi (2018):

[...] o sistema como um todo possui uma relativa efetividade em evitar a perda de hábitat medida pela taxa de antropização nas unidades de conservação. [...] Regionalmente, as UC são mal distribuídas dentre os sistemas ecológicos, a diferença de representatividade dentre os sistemas é evidente. Se considerarmos o percentual de vegetação nativa no interior das UC, a representatividade fica ainda mais reduzida. [...] As UC do Pampa apresentaram uma efetividade relativa em termos de manutenção da cobertura vegetal. (PALAZZI, 2018. p. 22–24)

De acordo com a funcionária do setor de UCs da SEMA/RS entrevistada, há ainda muitas dificuldades e conflitos vinculados à implementação e gestão das UCs no RS, como ilustra sua fala:

[...] o Pampa tem uma superfície muito longe do que deveria ser de área protegida, estamos por volta de 2% se não me engando, deveria ter no mínimo 10% em cada bioma, metas de Aichi são 17%, então nós estamos muito longe do que deveríamos ter [...] temos que ter também certos cuidados de como fazer, porque tem que ter planos de manejo, que nem todas unidades tem planos de manejo, essa é uma dificuldade, e além de ter o plano de manejo, há uma necessidade que ainda nos temos deficiência, quanto a área de entorno, a zona de amortecimento, por que muitas vezes uma unidade já faz o seu plano de manejo mas não define bem o uso que fazer com sua zona de entorno, e aí na hora de fazer os devidos licenciamentos tu crias conflitos bastante complicados. (trecho de entrevista: bióloga, funcionária da SEMA/RS, mai/2018)

---

<sup>29</sup> Criada por meio do Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003, no contexto de implementação dos compromissos da CDB. “A *Conabio* é composta por representantes de órgãos governamentais e organizações da sociedade civil e tem um relevante papel na discussão e implementação das políticas sobre a biodiversidade. Compete à comissão promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à CDB, bem como identificar e propor áreas e ações prioritárias para pesquisa, conservação e uso sustentável dos componentes da biodiversidade.” (BRASIL, 2018b).

Em suma, com relação ao marco legal para com a conservação do Pampa, em meio às polêmicas e discussões sobre o “novo código florestal” e o preenchimento do CAR no RS, o que se tem de fato é certo vazio jurídico que deixa o bioma significativamente desprotegido. De acordo com a pesquisa documental e relatos dos entrevistados, as leis de proteção e conservação ambiental federais e estaduais aplicadas no RS majoritariamente se referem à Mata Atlântica, havendo um estigma quanto aos ecossistemas de campos, como se os mesmos não carecessem de proteção e fossem regiões a serem exploradas livremente por atividades diversas.

Diante desse quadro, percebe-se a inação governamental, esporadicamente restrita a projetos pontuais que, na maioria das vezes, são implementados devido ao empenho e articulação de técnicos que transitam entre instituições e mantém relações com ONGs, e conseguem aprovar financiamento externo específico. Um exemplo disso é o projeto *RS-Biodiversidade*, executado pela SEMA/RS, considerado pelos técnicos entrevistados a principal ação de conservação do Pampa já colocada em prática no Estado. Tal projeto, devido a sua importância, merece ser mais detalhadamente exposto em seção específica, a seguir.

Com relação à ação municipal para conservação do bioma, dadas as competências atribuídas pela CF/88 e pela Lei Complementar nº140/2011, há no Estado do RS algumas iniciativas importantes, contudo, como dito anteriormente, a maioria dos municípios não tem recursos financeiros e técnicos nem ao menos para as demandas mais básicas relacionadas ao meio ambiente, tais como saneamento e coleta de resíduos – conforme a autora pode perceber por diversas intervenções de técnicos participantes em eventos nos quais a mesma esteve presente, e por algumas menções feitas pelos entrevistados –, tendo, portanto, atuação restrita às obrigações legais ou impostas pelo MP, ou ainda, àquelas que gerem receitas próprias, como os licenciamentos.

Dentre os exemplos positivos, sobretudo relacionados à conservação do Pampa, pode-se mencionar o da prefeitura municipal de Bagé/RS, que criou uma unidade de conservação de proteção integral, o “Parque Natural Municipal do Pampa”, de 153 hectares, por meio do Decreto Municipal nº 174 de 2014, conforme relato de um funcionário da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Proteção ao Bioma Pampa (SEMABP-Bagé), entrevistado para a pesquisa desta tese, segundo o qual:

[...] A legislação na área de unidades de conservação é muito boa, foi muito bem feita, tanto federal como estadual e municipal. Essa lei permite o estado, a nação e os municípios criarem unidades de conservação. Nós aqui criamos o parque. Ele é muito importante [...] nós fizemos um estudo para criar o parque, passou por todo processo legal, consultas publicas etc. e já esta cadastrado em todos os níveis e credenciado para receber verbas de compensação ambiental... Inclusive, a usina termoelétrica de Candiota já está destinando verbas de compensação ambiental ao parque [...] também estamos criando uma APA [Área de Proteção Ambiental] que visa a proteger as bacias das barragens que abastecem a cidade... (trecho de entrevista: biólogo, funcionário da SEMAPBP-Bagé, nov/2017)

O entrevistado menciona ainda que foi feito um levantamento de unidades de conservação de proteção integral municipais no RS, e encontraram somente 20, sendo que destas, apenas três estão localizadas na metade sul do Estado, ou seja, as demais não estão no Pampa. O que mais uma vez corrobora a visão de que a atuação municipal é ainda incipiente na proteção do Bioma, apesar da existência de competência jurídica e legislação pertinente ao tema.

Além disso, destaca-se também que essa secretaria tem convocado eventos, como o que a autora teve a oportunidade de assistir em Abril de 2018, intitulado “*Bioma Pampa: Meio Ambiente em debate*”, que contou com uma programação de dois dias e a participação de representantes de diversas instituições ambientais<sup>30</sup> municipais, estaduais e federais, bem como, pesquisadores de universidades, movimentos sociais da região e interessados na temática da conservação do Pampa, de todo o Estado.

Com relação aos licenciamentos que competem ao município, um funcionário entrevistado do setor de licenciamentos da Secretaria Meio Ambiente de Bagé, declara que as atividades licenciadas, além das urbanas, são aquelas basicamente relacionadas à irrigação – sobretudo para o cultivo de arroz – e à silvicultura; dado que a atividade de pecuária da região se restringe à forma extensiva, que é isenta de licenciamento.

O entrevistado da SEMAPBP/Bagé relata ademais que nos últimos anos a FEPAM, cumprindo resoluções do CONSEMA (Resolução 288/2014), têm repassado mais atribuições

---

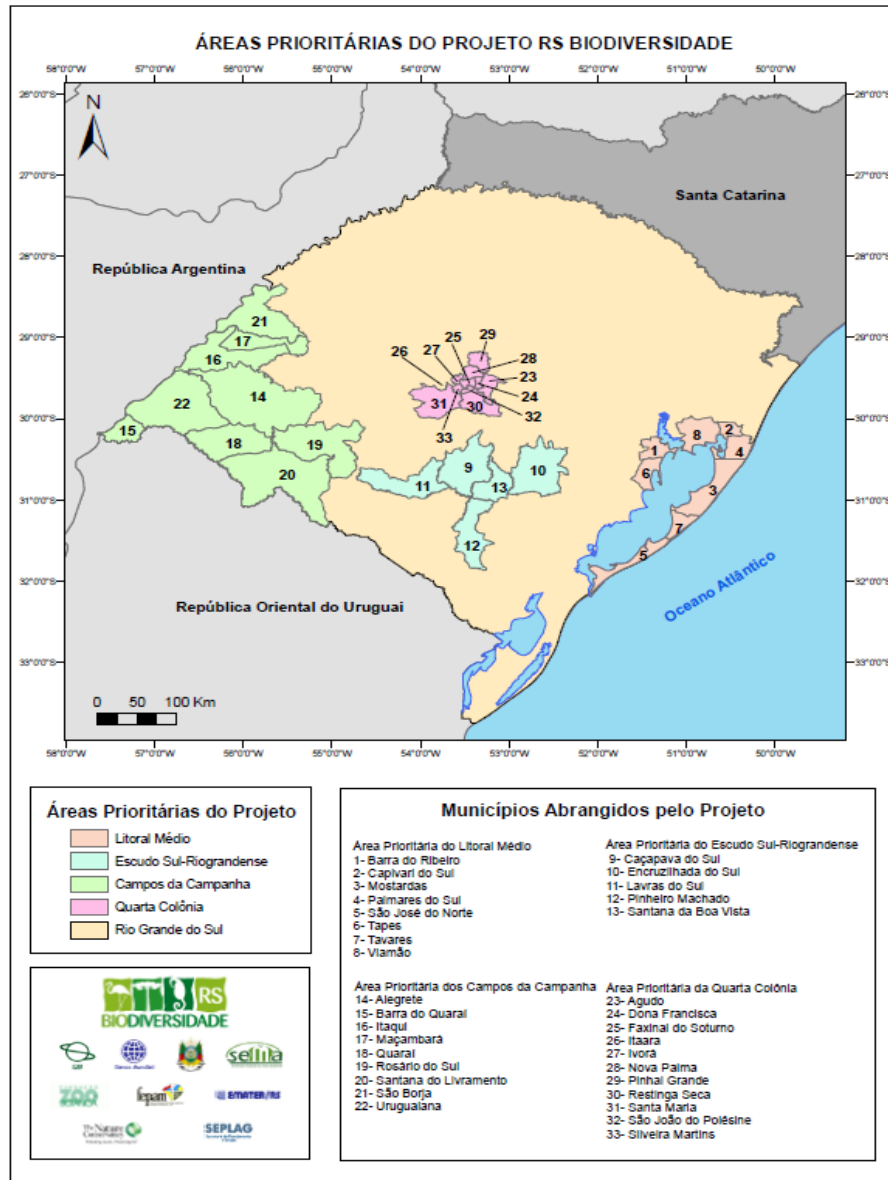
<sup>30</sup> Entre as quais se destacam o MP/RS, a SEMA/RS, e Secretarias municipais de meio ambiente de municípios vizinhos.

para os municípios, contudo, não há nenhum repasse de recursos da esfera estadual tampouco da federal para os mesmos. O que corrobora a ideia de que há mais responsabilidades, mas nem sempre os municípios contam com condições ou capacidades para cumpri-las.

#### **4.4 O Projeto RS-Biodiversidade**

O projeto *RS Biodiversidade* foi, até o encerramento desta pesquisa, o único projeto que priorizou a conservação da biodiversidade do bioma Pampa no Estado do RS. Tendo como objetivos: contribuir para o conhecimento das espécies do Pampa; criar e disseminar, juntamente com produtores rurais, estratégias de preservação e conservação da biodiversidade; e, promover a conscientização das populações locais e o desenvolvimento sustentável. Para tanto, foram promovidas ações de gerenciamento dos ecossistemas e a criação de oportunidades de uso sustentável dos recursos naturais, além de promover a incorporação destes temas nas instituições e comunidades envolvidas (CHOMENKO, 2016). O mapa abaixo ilustra as áreas alvo do projeto, todas situadas no bioma Pampa.

Figura 16: mapa ilustrativo das áreas prioritárias do projeto *RS Biodiversidade*



Fonte: SEMA/RS. (Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/projeto-rs-biodiversidade>).

Apesar de que o planejamento e negociação para execução do projeto tenham começado entre os anos 2004 e 2005, conforme relataram entrevistados nesta pesquisa, o *RS Biodiversidade* se iniciou somente em 2011, quando foi obtido o financiamento de 5 milhões de dólares do Fundo Global do Meio Ambiente (GEF), por meio de acordo de doação estabelecido entre o Estado do RS e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Além disso, contou com uma contrapartida do governo do Estado

de US\$6,1 milhões (CHOMENKO, 2016). Planejado para cinco anos, o mesmo se encerrou em 2016.

O projeto foi implementado sob coordenação geral da SEMA/RS, com parceria e execução da FZB, FEPAM, EMATER/RS e da ONG TNC (The Nature Conservancy). Além disso, foram realizadas atividades junto com a Embrapa – Clima temperado e a FEPAGRO (Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária, recentemente extinta), visando a estratégias vinculadas às atividades socioeconômicas da região. (CHOMENKO, 2016). Segundo a SEMA/RS:

O Projeto RS Biodiversidade (“Conservação da Biodiversidade como Fator de Contribuição ao Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul”) foi um projeto implementado de 2011 a 2016, o qual representou uma das políticas do Governo do Estado buscando promover o desenvolvimento regional através da conservação, manejo e estímulo às potencialidades da biodiversidade, incentivando a produção sustentável no meio rural, em parceria com as comunidades locais, e desenvolvendo conhecimento, informação e instrumentos para a gestão ambiental. (SEMA, 2018)

Entre os principais produtos do projeto se destacam: a geração de conhecimentos sobre a biodiversidade da região perante distintas formas de manejo; a participação e sensibilização de produtores rurais quanto à gestão sustentável; informações que servirão de subsídios para outros projetos; a parceria e o fortalecimento das instituições envolvidas (CHOMENKO, 2016). Além disso, diversos documentos relativos a resultados técnicos se encontram disponíveis no site da SEMA/RS, tais como: *Corredor Ecológico da Quarta Colônia; Espécies Exóticas Invasoras; Sistema de Monitoramento da Biodiversidade; Mapeamento da Vegetação do Bioma Pampa; Delimitação e Planejamento para Implantação de Corredores Ecológicos na Zona de Amortecimento do Parque Estadual do Espinilho (PEE)*, dentre outros. O projeto também implementou ações de Educação Ambiental e publicou livros técnicos como, por exemplo: *Boas Práticas de Manejo para o Extrativismo Sustentável do Butiá* e o *Manual para boas práticas para o manejo e conservação de abelhas nativas meliponíneas*. Ressaltam-se as ações vinculadas ao campo nativo, juntamente com os pecuaristas do Pampa, conforme relata o coordenador do projeto, em entrevista:

O projeto era bastante amplo, com uma série de ações... Mas, o componente um do projeto era dedicado a uma parceria com a Emater para trabalhar em propriedades rurais, incentivar práticas de uso sustentável... Uma dessas atividades foi o manejo de campo nativo [...] uma coisa que a Emater já vinha fazendo e a gente potencializou

com o projeto [...] Trabalhamos em 595 propriedades ao longo de cinco anos, tentando sensibilizar os produtores a implantar o método *Voisin* [método baseado na rotação e pousio de áreas de pastoreio do gado], com um olhar mais ambiental que o gado não comesse tanto o pasto, não deixando o solo tão exposto... [...] Essa foi uma das atividades que mais se destacou: pelo número de propriedades que se trabalhou e pelos resultados [...] aumentou a produtividade, o ganho de peso do gado, que reverte na renda [...] a biodiversidade aumentou... a diversidade de forrageiras, claramente aumentou o número de espécies... (trecho de entrevista: biólogo, coordenador do *RS Biodiversidade*, técnico da SEMA/RS, abr/2018)

Durante o período desta pesquisa, o técnico da SEMA/RS responsável pelo projeto, relatou estar buscando novas formas de financiamento para dar continuidade ao mesmo. Ao mesmo tempo em que tenta dar seguimento às atividades iniciadas no âmbito do mesmo, dentre as quais, o manejo sustentável do campo nativo, como uma forma de incentivar o produtor a permanecer no campo.

#### **4.5 Capacidades Estatais relacionadas à pecuária tradicional do Pampa**

Com relação ao marco legal, arquitetura institucional e ação governamental existente atualmente voltado para com a *pecuária tradicional* do bioma Pampa, percebe-se que o quadro é um tanto quanto similar ao das instituições e políticas ambientais para com este ambiente. Isto é, há uma situação de ações pontuais, insuficientes e que não atingem eficazmente o público de interesse deste estudo.

Antes de descrever tal contexto, recorda-se que a proposta desta pesquisa não é uma análise exaustiva das políticas rurais ou agroprodutivas já implementadas no RS ou, mais especificamente no Pampa, tampouco um histórico das mesmas. Mas sim, um recorte atual, que conforme um panorama das capacidades e principalmente do sentido da ação governamental vigente com relação ao setor agropecuário que – invariavelmente, direta ou indiretamente –, tem potencial de impactar na conservação do bioma.

Ademais de um panorama, a intenção é mostrar o ponto de vista intrainstitucional, isto é, a perspectiva interna das instituições (além da percepção dos pecuaristas, mais adiante), ressaltando o viés da ação governamental em favor de outras atividades que não a pecuária



como um todo e em específico a tradicional do Pampa. Além disso, os resultados expostos aqui são essencialmente obtidos na pesquisa bibliográfica, e informações da pesquisa documental e de campo. Razões pelas quais, algumas políticas ou programas podem não ter sido abordadas<sup>31</sup>.

Além disso, contextualizar as políticas públicas e marco legal institucional que concernem à pecuária no Brasil torna-se uma tarefa não trivial, devido aos poucos estudos que tratam a atividade em separado do setor agropecuário como um todo, bem como o fazem as próprias políticas públicas em geral. Assim, parte-se de um breve histórico com relação às principais ações governamentais para com o setor, tais como formas de financiamento, principalmente de crédito; preços mínimos; e programas de extensão rural; sem pretender abarcar todo o universo das mesmas nem estender a análise, como dito anteriormente.

Em relação ao crédito rural, podem-se apontar como marcos institucionais: a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial – CREAMI, em 1937; a Comissão de Financiamento da Produção – CFP, em 1943; a reforma da CFP, em 1952; e, a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, em 1965.

No entanto, de acordo com Rückert (2003), apesar da disponibilidade de crédito, o volume de recursos acessado, sobretudo por pequenos produtores (que só tiveram acesso a partir de 1977) era muito baixo devido às exigências bancárias e em função do seu limitado patrimônio, excluindo-se assim vários setores da agricultura – bem como muitos pecuaristas –, e gerando efeitos negativos, pois contribuiu para o processo de elevação do preço da terra e desestimulou a absorção de mão-de-obra.

Em um dos poucos estudos específicos sobre a bovinocultura brasileira, analisando as possíveis formas e causas de sua modernização, Mielitz Netto (1995) mostra que, apesar de haver oferta de crédito, maiormente, após 1965 – com o SNCR –, a partir dos anos 1980, em um contexto de crise, as políticas públicas mudaram e foram mais voltadas para conter a inflação – como a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), e acabaram contribuindo então para *estagnação da atividade e o não aproveitamento das vantagens comparativas que o*

---

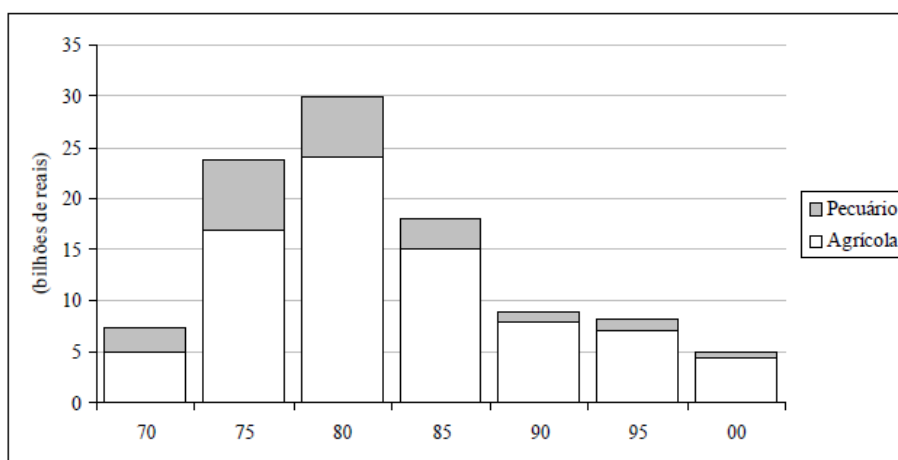
<sup>31</sup> Ademais, caso haja interesse, há diversos estudos de qualidade que analisam, avaliam e discorrem mais detalhadamente sobre diferentes políticas, programas e projetos tanto federais como estaduais, no âmbito dos programas de PGDR/UFRRGS e do CPDA/UFRRJ, entre outros, além de instituições como o IPEA, IICA, etc.

*Brasil apresentaria.* O autor menciona ainda que a assistência técnica também foi enfraquecida e destaca a falta de um projeto nacional de desenvolvimento do setor agropecuário, concluindo que:

[...] os estímulos positivos do Governo subsistiram principalmente até a década de 70, quando uma série de programas especiais fomentou a atividade, ainda que atingisse um pequeno número de produtores. Há quase unanimidade entre os autores em que, simultânea e posteriormente, a maior preocupação do Governo Federal com o setor era no sentido de evitar que os preços da carne impactassem os índices inflacionários, e para tanto suas intervenções visavam conter a elevação dos preços do boi gordo e da carne na entressafra ou nos momentos de recuperação do ciclo. Cabe destacar que essa preocupação não é específica com a bovinocultura de corte, sendo comum a todos os setores da agricultura onde prevaleceram objetivos pontuais e de curto prazo, na falta de um projeto nacional de desenvolvimento que atribuísse a cada atividade programas com metas e cronogramas definidos para o longo prazo. O resultado dessas intervenções foi, na maioria das vezes, provocar rebaixamento de preços, desestímulo ao investimento e à inovação. Salienta-se, sobretudo, o caráter errático das intervenções (MIELITZ NETTO, 1995. p. 98)

De outra parte, o estudo de Correa e Ramos (2010) mostra como a expansão agrícola, sobretudo da soja, para a fronteira agrícola do centro-oeste e Amazônia, se deu com grande incentivo do governo, iniciando a partir dos anos 1970 e que seguiu forte mesmo apesar da crise dos anos 1980. Tais incentivos também são mencionados por Carrer et al (2007), e podem ser ilustrados pelos anos base de 75 e 80 na Figura 17, a seguir.

Figura 17: distribuição de valores de contratos de financiamentos estatais concedidos a produtores e cooperativas em bilhões de reais deflacionados para 2002.



Fonte: CARRER et al (2007. p. 1457).

Carrer *et al* (2007) também mostram que a partir dos anos 1990 os montantes de crédito rural disponíveis são cada vez menores, caracterizando o *desmonte da política creditícia*, ao mesmo tempo em que evidenciam-se as diferenças de valores entre as atividades agrícola e pecuária, conforme ilustra a figura 17, acima. Para Carrer *et al* (2007), ainda para os anos 2000 as tendências são de uma política de crédito passiva, *a reboque* do mercado (exceto para a região centro-oeste), contudo afirmam:

O Estado possui ainda, uma função estratégica para o segmento, na condução das negociações de caráter institucional no mercado externo e na normatização e nas ações de implementação das regras de natureza sanitária que configura grande parte da viabilidade dos fluxos possíveis de serem estabelecidos no mercado interno e externo. (CARRER *et al*, 2007. p. 1460)

Enfatizando a falha da ação governamental para com a pecuária, Fochezatto *et al* (2004) fazendo um breve histórico sobre as políticas para a atividade, afirmam que: “*As políticas agrícolas brasileiras sempre privilegiaram os grandes produtores preferencialmente os produtores de commodities exportáveis e os integrados aos complexos agroindustriais.*” (FOCHEZATTO ET AL, 2004. p. 11)

Isto é, historicamente no Brasil há a manutenção institucionalizada de um projeto de desenvolvimento ambíguo, mas que majoritariamente favorece grandes produtores de commodities. Nesse contexto, as políticas agrícolas de crédito e de garantia de preços mínimos, apesar de alcançarem seus objetivos, tiveram outras consequências agrárias tidas como socialmente negativas, como o aumento do êxodo rural, da pobreza e das desigualdades no meio rural.

Tal situação culminou, em 1995, com a necessidade de criação do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), de forma paralela ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O primeiro com a incumbência de desenvolver políticas voltadas para a agricultura familiar e reforma agrária, enquanto o segundo mantém as políticas voltadas para o chamado *agronegócio*. Embora possa haver críticas com relação à grandeza e importância entre ambos os ministérios, além de claramente interesses diferenciados, no contexto geral, é inegável que houve avanços importantes após a criação de um Ministério específico voltado às demandas da agricultura familiar e ao *desenvolvimento rural*.

Em 1996, com o objetivo de combater a pobreza e as desigualdades no meio rural, é lançado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF.

Desse ano em diante, o programa tem se firmado como a principal política pública do Governo Federal para apoiar os agricultores familiares. Deve-se registrar, no entanto, que, no ano de 1996, apenas as ações relativas ao crédito de custeio foram implementadas e que, a ampliação do programa para as áreas de investimentos, infraestrutura e serviços municipais, capacitação e pesquisa, só ocorreu a partir de 1997, quando o PRONAF ganhou maior dimensão e passou a operar de forma integrada em todo território nacional. (SCHNEIDER, CAZELLA e MATTEI, 2009. p. 24)

Entretanto, os pecuaristas, especificamente familiares, não tiveram acesso às então novas políticas de crédito e custeio da produção agrícola do governo federal. O que, analisando o apontado por Fochezatto et al (2004), pode-se dizer que se deveu ao desenho da política, que excluiu a pecuária como um todo. Isto é, houve uma dificuldade de enquadramento, pois ainda que os pecuaristas tradicionais do pampa obtenham baixas rendas, em geral possuem relativa extensão de terras<sup>32</sup>, em comparação com os agricultores familiares – público alvo da política – de forma que os pecuaristas não tiveram acesso a nenhuma dessas políticas (FOCHEZATTO ET AL, 2004).

Para Litre (2010), não é por acaso que os pecuaristas, especificamente os familiares gaúchos, têm sido historicamente ignorados pelos tomadores de decisões, dado que mesmo os estudos e políticas voltadas para a agricultura familiar como um todo são relativamente recentes, em todos os países que compõem o Pampa. A autora cita, por exemplo, que no Uruguai o primeiro estudo que menciona a pecuária familiar data de 2006, publicado pelo IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura). E, além disso, apesar de o Brasil ter lançado o PRONAF, ainda no ano de 2002 havia entre as normas para o acesso ao Programa, por exemplo, a proibição de aquisição de animais para pecuária de corte – a *Cláusula 17 da Resolução 3001 de 24 de julho de 2002 do Banco Central*. (LITRE, 2010. p. 50)

---

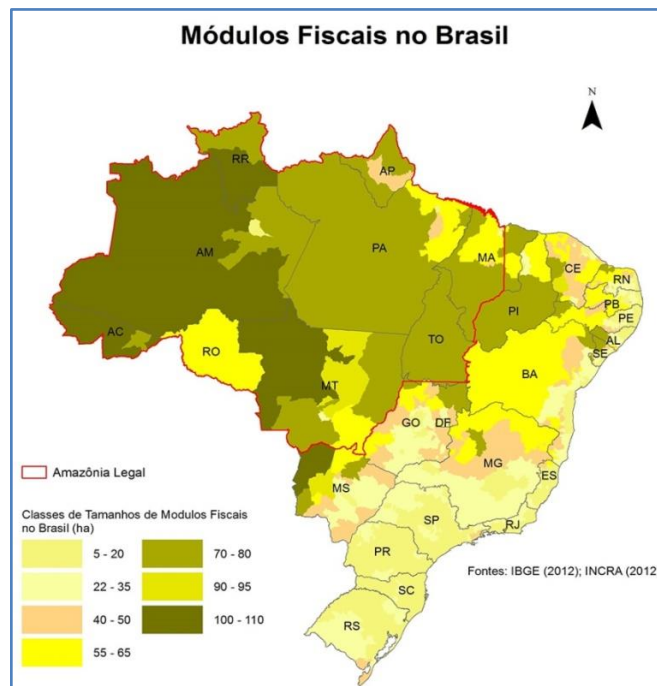
<sup>32</sup> De acordo com Miguel et al (2007), a disponibilidade de terra dos bovinocultores de corte do RS, por exemplo, era de, em média 948,8 hectares nos anos de 2004/2005. No RS os módulos fiscais, estabelecidos pelo INCRA por municípios, variam entre sete e 40 hectares (LANDAU et al, 2012). Dessa forma, os pecuaristas em geral não se enquadram no PRONAF, que estabelece entre outros requisitos uma área de até seis módulos fiscais, no caso da pecuária. (SCHNEIDER et al, 2009)

De acordo com Schneider et al (2004), no ano de 2003, o PRONAF, atendendo especificamente agricultores familiares, entre suas definições contemplava, de certa forma, parte do grupo dos pecuaristas, ao considerar que como público alvo, entre outros critérios o seguinte: “...deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até seis módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária) (SCHNEIDER et al, 2009. p. 25).

Contudo, no RS, sobretudo na atividade de pecuária de corte, e no bioma Pampa, o tamanho das propriedades em média, é bastante superior. Segundo Miguel et al (2007); “O perfil médio da amostra revelou uma elevada disponibilidade de terra (aproximadamente 948,8 hectares) sendo grande parte própria...” (MIGUEL et al, 2007. p. 7).

Considerando que os módulos fiscais no RS variam entre 5 e 50 hectares, para um pecuarista ter acesso ao PRONAF, cuja delimitação é de até seis módulos fiscais, ele deveria possuir uma propriedade de 30 a 300 hectares, bastante aquém da média encontrada no estudo de MIGUEL et al (2007) citada acima; o que confirma a exclusão de grande parte dos pecuaristas do RS, sobretudo do bioma Pampa, onde as propriedades e os módulos fiscais são maiores, como ilustra o mapa a seguir.

Figura 18: mapa de classes de tamanho de módulos fiscais no Brasil



Fonte: EMBRAPA (disponível em <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>).

Além da dificuldade de enquadramento, também há fatores como os ciclos longos da atividade, a baixa produtividade e lucratividade, e o conservadorismo dos pecuaristas gaúchos, que seriam mais movidos por tradição, avessos ao risco e resistentes a endividamentos, entre outras características que também restringem o acesso ao crédito dos mesmos. (MIELITZ NETO, 1995; MIGUEL et al, 2007).

Somado a isso, o viés de disponibilidade de crédito para outras atividades, sobretudo lavouras na produção de commodities, ainda persiste. Segundo um informante-chave desta pesquisa, e entrevistados da EMATER/RS, em Bagé/RS, atualmente os produtores da região conseguem facilmente crédito para expandir áreas de cultivo de soja, por exemplo, contudo para melhorar o campo nativo muito provavelmente não, ou pelo menos sem taxas ou prazos diferenciados ou subsidiados, nem de forma facilitada.

Conforme Fochezatto et al (2004), essa exclusão dos pecuaristas das políticas agrícolas pode ser considerada um equívoco, pois

[...] dentro da atividade pecuária há uma profunda diferença entre os produtores, a qual vai desde o pecuarista familiar ao grande produtor de carne identificada (com marca) e de reprodutores; e segundo, porque a atividade pecuária, em seu conjunto, vem sofrendo continuamente achatamento em seus rendimentos (FOCHEZATTO et al, 2004. p. 13)

Equívoco ou não, de fato, ainda que haja pouca literatura e evidências, elas indicam que historicamente os pecuaristas tradicionais do Pampa brasileiro parecem ter ficado à margem das políticas públicas federais. Situação que ainda persiste conforme pode ser verificado na pesquisa de campo deste estudo.

De acordo com os entrevistados na EMBRAPA-Pecuária Sul, localizada no município de Bagé-RS, a empresa tem desenvolvido ações importantes, sobretudo relacionadas à pesquisa sobre aspectos ecológicos da pecuária em campo nativo, bem como, esforços em apoiar organizações de produtores na região do pampa, por meio de projetos. Entretanto, ainda se trata de uma visão minoritária dentro da instituição e não conforma uma política pública de apoio à pecuária baseada em campo nativo do Pampa. Como ilustra o trecho a seguir:

A EMBRAPA enquanto empresa pública reflete as tendências diversas que existem no âmbito da sociedade [...] Então hoje no âmbito geral da sociedade há uma tendência a valorizar muito mais outros aspectos que não sejam aqueles do campo

nativo em si, tanto que continua sendo um esforço pra algumas pessoas a estratégia de conservação do campo [...] hoje a EMBRAPA mantém linhas de pesquisa, acabou de lançar estudo sobre ocupação do solo nas três principais regiões [...], mostrando a drástica redução do campo [...] hoje praticamente o que existe de campo seria 26 por cento da cobertura original [...] os esforços da EMBRAPA se equivalem a postura, ao comportamento, às lógicas dominantes do âmbito geral da sociedade, quer dizer, hoje, a própria EMBRAPA sofre pressão para gerar informações, subsídios para apoiar o que se tornou hegemônico, que é a grande agricultura, de grãos, de verão[...] Obviamente que tem grupos de pessoas que por decisão pessoal, por compreensão, colocam as suas capacidades, as suas competências a serviço disso [conservação do campo nativo e fortalecimento da pecuária tradicional], mas obviamente isso não é dominante, não é a principal abordagem da EMBRAPA, não é a prioridade, mas existe na EMBRAPA de Bagé um esforço de apoiar a ADAC, a APROPAMPA, tem estudos desde a base ecológica no ecossistema campestre [...] (trecho de entrevista: técnico da EMBRAPA Pecuária Sul, Bagé/RS, set/2018)

Nesse sentido, atualmente, pode-se dizer que há pequenos avanços, mas ainda são pontuais, com alguns projetos, que não se conformam em uma política pública federal institucionalizada de apoio à atividade, e principalmente, de incentivo à manutenção dos campos naturais do Pampa, conforme relatam os técnicos entrevistados.

Bem como, outras formas de apoio aos pecuaristas em diferentes instituições e esferas de governo tanto federais como estaduais surgiram somente mais recentemente e ainda de forma restrita a certos públicos alvos, excluindo ou dificultando acesso de grande parte dos pecuaristas tradicionais do Pampa. Nas instituições estaduais, a situação não é muito diferente, com algumas ações que ganharam expressão na última década, sobretudo em função da *Lei da pecuária* de 2010, que será abordada em seguida.

Com relação às instituições do governo do Estado que concernem à pecuária, destacam-se as secretarias de Desenvolvimento Rural (SDR) e a Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação (SEAPI), por seus potenciais papéis no desenvolvimento e apoio à atividade, contudo a situação atual relatada pelos entrevistados é de certa estagnação, em ambas as secretarias.

A Secretaria de Agricultura do RS foi fundada em 1935, nomeada naquele ano como “*Secretaria de Agricultura, Indústria e comércio*”. Antes, em 1929, havia uma “*Diretoria de Agricultura*” na “*Secretaria de Obras Públicas*”. A Secretaria de Agricultura foi criada em resposta a uma demanda da sociedade que vivia o auge do ciclo da lã no Estado, e surgiram os problemas de sarna e piolho nos rebanhos. O motivo então foi sanitário, mas com fundo

comercial. Em 1937, a Secretaria passou também a gerenciar as exposições estaduais de animais (Fonte: apresentação de técnicos da SEAPI em grupo de pesquisa).

De outra parte, a pesquisa agropecuária no RS, teve início em 1919, em função do cultivo de trigo, quando se fundou o primeiro centro de pesquisa no RS, com uma estação de seleção de sementes e se buscou a seleção de populações locais de trigo. E em seguida se deu a expansão de estações experimentais. Nas décadas de 1960 e 1970 os institutos de pesquisa foram vinculados ao Departamento de Pesquisa da Secretaria da Agricultura e faziam o gerenciamento das estações experimentais. Em 1994 é fundada a FEPAGRO como um órgão independente da Secretaria de Agricultura, no entanto, a mesma foi extinta em 2017, com os institutos retornando ao organograma da Secretaria de Agricultura.

Com relação às políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do meio rural no RS pode-se considerar a extensão rural como o instrumento mais forte. Em 1955, foi o início da extensão rural no Rio Grande do Sul, em junho do mesmo ano se deu fundação da ASCAR – Associação Sulina de Crédito Rural. Em 1977, por meio de convênio entre EMBRATER (antiga Empresa Brasileira de Assistência Técnica) e BIRD (Banco Interamericano de Desenvolvimento), se aportam recursos para a atuação da EMATER/RS, com ampliação de escritórios locais no interior do Estado. No entanto, em 1990, o governo federal liquida a EMBRATER, e com isso os aportes de recursos para a EMATER/RS também foram cessados.

Entre as principais ações voltadas para a pecuária no RS, destacam-se os programas elencados no quadro a seguir, em ordem cronológica:

Quadro 3: histórico-resumo de programas voltados à pecuária no RS

Ano	Programa	Proponente / Executor	Principais pontos
1995	“Carne de qualidade”	Governo do Estado / Secretarias Estaduais da Agricultura e da Fazenda.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– melhor qualidade da carne bovina e bufalina produzida no RS;</li> <li>– incentivo aos abates em estabelecimentos com inspeção pelo serviço veterinário oficial;</li> <li>– adequação dos estabelecimentos industriais às normas técnicas e higiênicas;</li> <li>– melhor qualidade do couro;</li> <li>– concessão de benefício fiscal (crédito presumido) diferenciado;</li> <li>– análise da viabilidade das propostas por grupo técnico;</li> </ul>



			<ul style="list-style-type: none"> <li>– tipificação de carcaças;</li> <li>– animais mais jovens = crédito maior, incentivo ao abate de animais de melhor qualidade.</li> </ul>
1996	Aumento da produção de carne de terneiros RS	Governo do Estado do Rio Grande do Sul – Secretaria da Agricultura	<ul style="list-style-type: none"> <li>– estímulo à retenção de fêmeas;</li> <li>– aquisição de touros;</li> <li>– implementação de pastagens perenes ou de longa duração;</li> <li>– seleção e melhoramento genético dos animais;</li> <li>– integrar setor produtivo através da SAA com FARSUL, sindicatos, SENAR, setor coureiro, SICADERGS, SINDICARNES, ANC, associações de raça, CRMV/RS, CREA/RS, SINVET, SOVERGS, CITEs, profissionais autônomos...</li> <li>– aumento do rebanho;</li> <li>– aumento da arrecadação de ICMS;</li> <li>– linhas de financiamento com equalização da taxa de juros (recursos do RECONVERSUL – Programa Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do RS);</li> <li>– associado ao programa Carne de Qualidade.</li> </ul>
1997	Linha de crédito para aquisição de terneiros	BRDE e SAA / EMATER, SICREDI, frigoríficos e cooperativas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– linha de crédito para aquisição de terneiros para terminação no RS;</li> <li>– necessidade de diminuir a saída de animais em pé do estado para abate em outras unidades da federação;</li> <li>– necessidade de matéria prima para indústria frigorífica com capacidade ociosa;</li> <li>– venda dos animais para abate a rendimento, segundo Programa Carne de Qualidade;</li> <li>– beneficiários devem dispor de condições para confinamento ou semiconfinamento dos animais.</li> </ul>
1997	Programa campos – campo nativo	EMATER, EMBRAPA, técnicos privados, serviço de ATER oficial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– necessidade de aumentar taxas produtivas do rebanho;</li> <li>– produção animal em campo nativo;</li> <li>– busca por outros recursos nutricionais para o rebanho;</li> <li>– preservação do bioma pampa;</li> <li>– marketing e divulgação;</li> <li>– simpósio, cursos e treinamentos;</li> <li>– extensão rural.</li> </ul>
1998	Programa estratégico de desenvolvimento das cadeias produtivas pela comercialização de carnes e de	SICOCARNE/RS, SAA e SEBRAE/RS	<ul style="list-style-type: none"> <li>– desenvolvimento e garantia de atividade de pequenos estabelecimentos varejistas de carnes e produtos de origem animal;</li> <li>– alinhamento com Programa Carne de Qualidade;</li> <li>– necessidade de adequação das casas de carnes às normas sanitárias;</li> </ul>

	produtos de origem animal através do comércio varejista do estado do Rio Grande do Sul		<ul style="list-style-type: none"> <li>– estudo das preferências do consumidor de carnes;</li> <li>– treinamento para pequenos e médios empreendedores da área de carnes;</li> <li>– criação de fundo para financiamento e incentivo fiscal ao comércio varejista de carnes.</li> </ul>
2002	Programa Estadual de Desenvolvimento, Coordenação de Qualidade do Sistema Agroindustrial da Carne de Gado Vacum, Ovino e Bufalino – AGREGAR/RS CARNES	Governo do Estado do Rio Grande do Sul, SEAPA e SEFAZ e agroindústrias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– concessão de crédito presumido em ICMS a agroindústrias com inspeção federal, estadual ou equivalente;</li> <li>– equiparação tributária com outros estados;</li> <li>– objetivo de aumentar os abates em estabelecimentos com inspeção;</li> <li>– contrapartida da empresa: regularidade com recolhimento de ICMS, órgãos de inspeção, trabalhista, ambiental e recolhimento de taxas de fundos de sanidade, Fundovinos e Feasp.</li> </ul>
2003	Programa integrado de pecuária – indústria de carne e couro PROPICC	Governo do Estado, grupo de trabalho, Banrisul, SAA, sindicatos rurais, EMATER/RS, SENAR, FARSUL, EMBRAPA, MAPA, indústria, SEDAI, SICADERGS, AICC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– integração dos segmentos envolvidos na produção de carne e couro;</li> <li>– fomento de técnicas;</li> <li>– crédito rural (retenção de fêmeas);</li> <li>– incentivos à industrialização regional;</li> <li>– programa de fomento à cria;</li> <li>– projeto desmame precoce;</li> <li>– projeto avaliação de touros;</li> <li>– programa carne de qualidade;</li> <li>– projeto carne gaúcha (marketing);</li> <li>– projeto integrado de produção de carne de terneiro (abate até 16 meses);</li> <li>– programa couro de qualidade (incentivo ao beneficiamento do couro bovino).</li> </ul>
2003	Programa de produção integrada da carne bovina de qualidade para o Rio Grande do Sul	Safras & Cifras / pecuaristas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– implantação de pastagens;</li> <li>– crédito para retenção e aquisição de animais;</li> <li>– produtores integrados a plantas de abate com SIF;</li> <li>– projetos técnicos e econômicos por órgãos públicos e privados (EMBRAPA, EMATER...).</li> </ul>
2003	Programa Boi do Pasto	Proponente: Empresa CAMPOS / Executores: pecuaristas, frigoríficos, empresa CAMPOS, instituições de assistência técnica, extensão, pesquisa e ensino,	<ul style="list-style-type: none"> <li>– produção de carne de bovinos criados a pasto;</li> <li>– abate de animais até três anos;</li> <li>– eliminação/redução significativa do uso de hormônios, antimicrobianos e promotores de crescimento;</li> <li>– suplementação alimentar dos animais só com sal mineral;</li> <li>– certificação de origem;</li> <li>– rastreabilidade;</li> </ul>

		Emater/Embrapa, universidades, MAPA.	– integração dos elos da cadeia produtiva.
2011	Programa da carne gaúcha – “Melhor Carne do Mundo”	Proponente: SEAPA/CST Executor: SEAPA, FARSUL, SICADERGS, FETAG.	– fundo setorial para assistência técnica e extensão rural; – marketing do boi a pasto, identificação da origem; – rastreabilidade; – fortalecimento do serviço veterinário oficial; – programa sanitário (PROCETUBE).
2017	Estudo sobre a cadeia agroindustrial de proteína animal no Estado do Rio Grande do Sul	SDECT, SEMA, SEAPI, SDR, SIPS, ASGAV, SINDILAT, APIL, IGL, AGL, UFRGS, ANVISA, OCERGS, EMBRAPA, FECOAGRO, FARSUL, FETAG, EMATER, MAPA, MDA, ARCO, BRDE, UFSM, FEPAM, FEPAGRO	– avaliação sobre produção estadual de proteína animal; – identificar e sanar gargalos que possam dificultar a competitividade.
2017	Observatório da Carne	• Proponente: GT Proteína Animal – Carne bovina / • Executor: <i>Avelã Public Affairs</i>	– divulgar informações sobre produção de carne bovina no RS; – dar transparência aos dados; – compilação de informações; – “ <i>Bife data</i> ”.
2017	Terceirização da inspeção de produtos de origem animal	Proponente: Executivo estadual – PL 125/2017 Executor: Assembleia legislativa (Lei 15.027/2017), agroindústrias sob inspeção estadual, SEAPI e credenciados.	– modernizar e fortalecer o atual sistema; – permite que as empresas contratem inspetores privados; – agroindústrias familiares e de pequeno porte seguem utilizando o serviço oficial; – prestadores de serviços técnicos e operacionais credenciados

Fonte: pesquisa de campo.

Ressalta-se que o programa “Campos” foi inicialmente uma parceria entre a Secretaria de agricultura e a EMATER/RS, que atualmente continua sua execução de forma independente, segundo relato de uma técnica da SEAPI.

Segundo os entrevistados da SEAPI, o discurso sobre a função e o papel da Secretaria de Agricultura sempre traz expressões como: *desenvolvimento, políticas públicas para a*

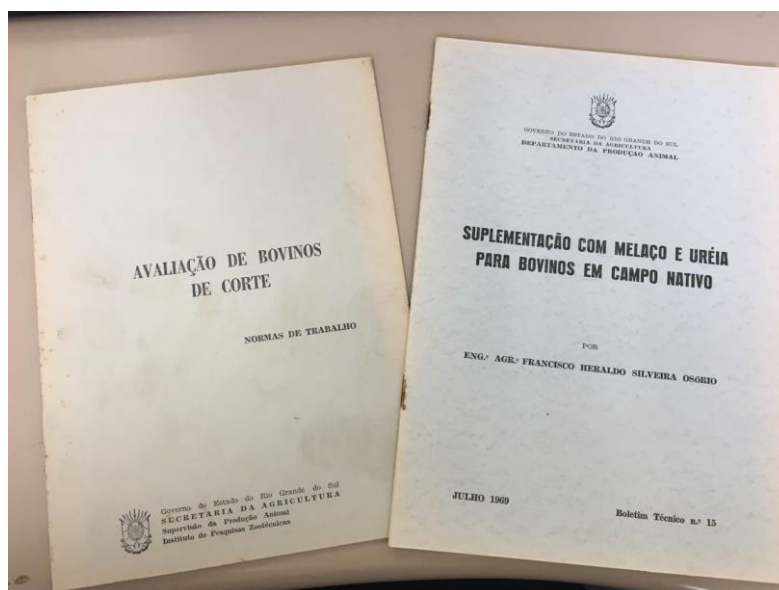
*produção rural; fomento ao setor primário; auxílio a produtores;* deixando a fiscalização e certificação sanitárias sempre num segundo plano. Contudo, hoje a secretaria é basicamente voltada à sanidade animal, e a atenção direcionada ao produtor fica a cargo da EMATER/RS e da SDR. Assim, para eles, já se perdeu a intenção e o papel de articular e atender as demandas dos produtores, com soluções implementadas a partir de políticas públicas.

Esse tipo de atuação se deu até recentemente através de entidades vinculadas como a extinta FEPAGRO, a EMATER/RS (vinculada a SEAPI até a criação da SDR), entre outras. Durante muitos anos, essas instituições disponibilizaram informações por meio de publicações técnicas diversas (como por exemplo, os manuais ilustrados na foto a seguir), e as *Inspetorias Veterinárias e Zootécnicas* disponibilizavam os serviços de orientação aos produtores no interior.

Segundo uma técnica da SEAPI:

Muitas dessas recomendações ainda são adequadas a nossa realidade. Então quando eu vejo se falando em dietas para confinamento, ração para bovinos... não é a nossa realidade, a nossa realidade é de bovinos criados a campo... Parece que o pessoal da Secretaria conhecia a realidade, e hoje pouco se sabe... Hoje se tem alguns folhetos sobre vacinas, controle de doenças... não temos mais uma maneira clara de comunicação com os produtores... e há muita resistência em se discutir internamente à secretaria o que estamos fazendo..." (técnica da SEAPI, jun/2016)

Foto 3: exemplo do material disponibilizado anteriormente pela Secretaria da Agricultura do Estado do RS



Fonte: pesquisa de campo.

Portanto, hoje em dia, a SEAPI é uma secretaria voltada para os grandes produtores, sobretudo exportadores. A grande maioria das ações e dos recursos humanos atualmente são direcionados à fiscalização, controle e garantias quanto à sanidade animal, visando à comercialização. Os entrevistados relatam também a descontinuidade de ações, e que cada novo governo tem o mesmo discurso de que é preciso valorizar o campo nativo e conservar o bioma, mas na prática não há nenhuma ação nesse sentido, e que não haveria vontade política para tanto.

Um dos entrevistados, o mais antigo entre os demais técnicos, quando questionado sobre a existência de ações da SEAPI quanto à conservação do bioma Pampa, por meio de incentivos à pecuária tradicional, afirma que: *“O Estado não faz de forma institucional uma política voltada para isso. O Estado inclusive foi o indutor de entrada de pragas no estado, o capim Anoni foi difundido pela secretaria de agricultura como uma espécie de forrageira que poderia contribuir...”* (trecho de entrevista, técnico da SEAPI/RS, mai/2018).

Com relação ao marco legal, um fato importante no Estado do RS, foi a publicação da Lei Estadual 13.515 em setembro de 2010, que instituiu o Programa Estadual de Desenvolvimento da Pecuária Familiar – PECFAM (RIO GRANDE DO SUL, 2010), e teve sua regulamentação com o Decreto nº 48.316 de agosto de 2011 (RIO GRANDE DO SUL,

2011). Na prática, segundo especialistas<sup>33</sup> da área, o programa serviu para permitir a atuação da EMATER/RS, com algumas atividades voltadas para esse grupo específico.

Contudo, o decreto estadual nº48.316, de 31 de Agosto de 2011, que “*Regulamenta o Programa Estadual de Desenvolvimento da Pecuária de Corte Familiar - PECFAM, instituído pela Lei nº 13.515, de 13 de setembro de 2010, e dá outras providências.*”, estabelece um tamanho máximo de 300 hectares, o que novamente exclui grande parte de pecuaristas no RS, conforme o:

Art. 3º São considerados pecuaristas familiares os produtores que atendam simultaneamente às seguintes condições: I – tenham como atividade predominante a cria ou a recria de bovinos e/ou caprinos e/ou bubalinos e/ou ovinos com a finalidade de corte; II – utilizem na produção trabalho predominantemente familiar, podendo utilizar mão de obra contratada em até cento e vinte dias ao ano; III – detenham a posse, a qualquer título, de estabelecimento rural com área total, contínua ou não, inferior a trezentos hectares; IV – tenham residência no próprio estabelecimento ou em local próximo a ele; e V – obtenham no mínimo setenta por cento da sua renda provinda da atividade pecuária e não agropecuária do estabelecimento, excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais. (RIO GRANDE DO SUL, 2011)

Sem embargo, tal fato se configura um inegável avanço nas políticas públicas do RS, mesmo que o com seu público alvo bastante restrito, conforme a definição da lei de pecuária familiar no Estado.

Entretanto, há evidências (MATTE, 2017) que apontam que ainda atualmente uma das principais carências apontada pelos pecuaristas gaúchos se refere à assistência técnica. Ou seja, mesmo após a institucionalização de política pública específica, parece ainda não haver nenhuma ação significativa no sentido da melhoria na situação dessas famílias. A literatura mais atual menciona somente que agora “*a invisibilidade [desse grupo] para a sociedade abrangente talvez tenha seus dias contados.*” (AZEVEDO E FIALHO, 2016. p. 154)

A principal instituição de extensão rural no Estado, a EMATER/RS, é a empresa que executa, por meio de convênio com a SDR, as políticas públicas voltadas para o público da agricultura familiar (agricultores, assentados da reforma agrária, quilombolas, pescadores

---

<sup>33</sup> Professores e pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – PGDR/UFRGS, em conversas informais com a autora.

artesanais etc.), e também tem atuado com a pecuária gaúcha, mais especificamente com o público familiar, sobretudo após a Lei da Pecuária, de 2010.

Segundo um técnico da EMATER/RS entrevistado, o papel da instituição é canalizar as políticas públicas existentes, tanto federais quanto estaduais e municipais, que chegam às comunidades rurais pelos escritórios locais da empresa. O entrevistado destaca a importância das políticas municipais, que tendem a ser muito mais participativas e, assim, adequadas às realidades locais, sem desmerecer a importância dos recursos federais, mas chamando atenção para a dificuldade de se elaborar uma política nacional em um país tão diverso.

De maneira similar à EMBRAPA, a EMATER/RS também mantém projetos pontuais relacionados à manutenção dos ecossistemas campestres do Pampa. Um dos entrevistados da instituição comentou sobre um projeto atual de compensação ambiental de uma empresa, que foi solicitada pela SEMA/RS à EMATER/RS, que propôs uma forma de recuperação e manejo de campo nativo no bioma, com pecuária. Ou seja, recursos privados, canalizados para a recuperação do bioma.

Contudo, há um entendimento da importância da pecuária para o bioma, e que as lavouras de soja e o cultivo de eucaliptos são atualmente os vilões ambientais do Pampa; por outro lado, também se entende que eles representam formas de renda ou liquidez relativamente fácil e rápida – por meio de arrendamento de áreas ou venda de propriedades para empresas –, razão pela qual, muitos pecuaristas aderem a tais atividades. Nesse sentido, a EMATER/RS entende que deve fortalecer o pecuarista e trabalhar pela manutenção do mesmo no campo, pois além do aspecto social e de geração de renda, considera-se que: “*Como política pública de manutenção do bioma, o fortalecimento das unidades de pecuária familiar é um grande caminho...*” (trecho de entrevista: técnico da EMATER/RS, out/2018).

Assim, conforme ilustra o trecho de entrevista a seguir, as ações da EMATER/RS têm em sua maioria conotação mais socioeconômica, mas também podem ser consideradas como estímulos ou incentivos indiretos para a manutenção do bioma, mesmo que, em geral, com público restrito aos produtores familiares, e ainda assim, aquém da necessidade dos mesmos, conforme evidências de Matte (2017).

A base do trabalho com pecuária é o melhoramento de campo nativo [...] essa é a premissa básica de trabalho, a fonte de alimentação vem dali, então a gente tem que trabalhar com manejo, com cerca [...], a partir daí tu tem outro trabalho a fazer: melhoramento genético dos rebanhos, manejo reprodutivo, canais de comercialização, [...] empoderamento desses pecuaristas, que é um público muito excluído pela própria característica de formação deles, de terem vindo lá dos tropeiros, então quando se começou a cercar propriedades eles ficaram com as zonas mais marginais [...] depois tem a questão da sucessão [...] o papel da mulher [...] a transmissão [...] (trecho de entrevista: técnico da EMATER/RS, out/2018)

Portanto, diferentemente da SEAPI, o trabalho da SDR se restringe ao público da agricultura familiar. A mesma foi fundada em 2011, quando inicialmente contou com técnicos cedidos por acordo com a EMATER/RS, e em seguida foi feito concurso específico para a instituição. Grande parte das suas ações é feita por demanda, por meio das organizações de representação e dos escritórios locais da EMATER/RS, e de acordo com os técnicos entrevistados “*os pecuaristas demandam muito pouco ou quase nada*” (trecho de entrevista, técnico da SDR, mai/2018). Assim, o setor voltado para a pecuária dentro da instituição é atualmente conformado por uma única pessoa, e a mesma relatou em entrevista que no ano de 2017 o orçamento para projetos foi inexistente.

Segundo o técnico da SDR entrevistado, em 2012 o valor do recurso para pecuária foi entre quatro e cinco milhões de reais, a partir de 2015 se reduziu bastante, e na atual gestão (governo de 2015 a 2018) foi bem inferior. Assim, no ano de 2017 não houve nenhuma ação específica para a pecuária, somente continuidade de algumas ações pontuais, mas nenhum “dinheiro novo”.

Além disso, o entrevistado relata que a atual gestão tem focado na questão das forrageiras, que, no entanto, sempre se trabalha com espécies exóticas. Segundo ele, a razão se daria pelo fato de que as espécies nativas não tem disponibilidade comercial. Dado que uma vez plantada, a planta nativa naturalmente dispersaria sementes e se reproduziria, enquanto a exótica depende de ser plantada novamente, criando a demanda pelas sementes como produto no mercado.

Em suma, atualmente na SDR as ações de fortalecimento do campo nativo, são projetos pontuais em locais específicos, com relação ao manejo dos campos e dos animais, e relacionados à comercialização. O entrevistado menciona que também depende do técnico que



está na ponta, da motivação do mesmo, e que às vezes a troca de técnicos é um problema na continuidade dos projetos.

#### 4.6 Síntese da arquitetura institucional pesquisada

Tendo tal marco legal e arquitetura institucional como contexto, a pesquisa de campo tentou contemplar algumas das principais instituições com atribuições e ações para com a conservação do bioma Pampa e a atividade da pecuária tradicional do mesmo. Foram incluídas também, as instituições de representação de classe visando ao entendimento do ponto de vista do público alvo, cujas informações serão incluídas nos capítulos subseqüentes.

Assim, o quadro a seguir traz um panorama das mesmas, situando-as quanto as suas atribuições e níveis de atuação. Ressalta-se que o mesmo não pretende dar conta da totalidade da arquitetura institucional governamental de tais setores no Brasil atualmente, pois além das mencionadas há diversos outros órgãos colegiados, vinculados, auxiliares etc. nos diferentes níveis.

Quadro 4: panorama das instituições brasileiras com atribuições no bioma Pampa relativas ao meio ambiente e à agropecuária, e seus âmbitos de atuação

ÂMBITO	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
EXECUTIVO	MMA { IBAMA SFB ICMBIO	SEMA { FEPAM FZB	Secretarias
	MAPA { Secretarias Conselhos EMBRAPA	SEAPI SDR – EMATER/RS	
REPRESENTATIVO	CONTAG	FETAG FARSUL	Sindicatos
CONSULTIVO / DELIBERATIVO	CONAMA	CONSEMA	Conselhos Municipais
FISCALIZADOR	MPU	MP/RS	Promotorias de Justiça locais / regionais

Fonte: elaborado pela autora.

Contudo, considerou-se que, em se tratando da problemática da conservação do bioma Pampa, atualmente estas são as instituições mais atuantes e/ou que teriam um papel fundamental para tanto. As instituições grifadas em negrito foram consultadas nesta pesquisa, conforme exposto no capítulo metodológico.

Especificamente quanto ao papel institucional, considerando, sobretudo a classificação de análise de políticas públicas e de ciclo da política, as instituições pesquisadas podem ser classificadas conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 5: classificação das instituições estudadas quanto ao seu papel no ciclo de políticas públicas

<b>Instituição</b>	<b>Classificação</b>
Secretaria de Desenvolvimento Rural de Bagé/RS	Implementação/Execução
Secretaria de Meio Ambiente e Proteção ao Bioma Pampa de Bagé – setor licenciamentos	Execução
Secretaria de Meio Ambiente e Proteção ao Bioma Pampa (de Bagé) – setor unidades de conservação	Implementação/Execução
Emater/RS Regional de Bagé	Execução - Assistência técnica
SEMA-RS	Execução/avaliação
Ministério Público – RS – Centro de Apoio Operacional de Defesa do Meio Ambiente (CAOMA)	Fiscalização
Secretaria de Desenvolvimento Rural/ RS	Implementação/Execução
Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação/RS	Execução/fiscalização/comando e controle
IBAMA sede regional Porto Alegre	Execução - Fiscalização /Monitoramento - comando e controle
SEMA-RS – ZEE/RS	Formulação
FEPAM/ SEMA-RS – Unidades de Conservação	Implementação/Execução
EMATER/RS Sede central – Porto Alegre	Implementação/Execução - Assistência técnica
EMBRAPA Pecuária SUL	Pesquisa e Desenvolvimento/Assistência Técnica

Fonte: elaborado pela autora.

Como forma de conclusão deste capítulo, a reflexão que as informações permitem fazer é de que há lacunas de legislação, tanto relacionadas à conservação do bioma, quanto ao apoio e, sobretudo, ao reconhecimento do caráter sustentável da pecuária tradicional gaúcha.

Com relação ao aparato institucional, recursos humanos, estruturas e arquitetura institucional em geral, tanto para a execução de políticas ambientais, como para as políticas rurais, pode-se dizer que, excetuando-se o enxugamento de recursos financeiros, há suficiência dos mesmos. Claramente há estruturas físicas e profissionais bem capacitados em ambas as esferas de atuação.

Quanto à percepção dos atores institucionais entrevistados quanto aos temas-chave desta pesquisa – isto é, o campo nativo e a pecuária tradicional –, a mesma foi predominantemente positiva. Destacando-se que nas instituições ambientais, para surpresa da pesquisadora, a pecuária tradicional é muito bem vista e entendida como uma forma de uso sustentável e até mesmo preservação do bioma. Ao mesmo tempo, e igualmente de forma surpreendente, nas instituições relacionadas às políticas rurais e agrícolas, em geral, o campo nativo é tido como um excelente recurso a ser explorado pela pecuária, isto é, entende-se que a pecuária em campo nativo pode ser sim sustentável, tanto ambiental como economicamente.

No entanto, conforme os relatos dos profissionais entrevistados, o que predomina é a inação governamental quanto ao bioma e à pecuária tradicional. Ou ainda a ação no sentido oposto, ou seja, promovendo incentivos a outras formas de exploração dos recursos do bioma, causadoras de sua destruição, e que indiretamente inviabilizam a pecuária tradicional.

Aparentemente se trata de sucessivos governos estarem priorizando outros temas ou atividades, e/ou falta de vontade política quanto à proteção e conservação do bioma, bem como quanto ao incentivo ao grupo social dos pecuaristas tradicionais do RS. Nesse sentido, a fala da bióloga da SEMA/RS entrevistada parece resumir a situação atual do bioma Pampa no Brasil:

[...] me dói muito de ver o pampa ser tão drasticamente perdido, a gente percebe que existem interesses muito grandes... Na verdade, quanto tu falas de o que está se dando de incentivos para a conservação do pampa? Eu não *to* vendo projetos de incentivos para a conservação do pampa... [depois do RS Biodiversidade?] é, não saiu mais nada, terminou o projeto, infelizmente... E hoje a gente vê o desincentivo, um incentivo ao contrário então tu não *dá*, por exemplo, um incentivo pro pecuarista fazer conservação do campo, pra manter a sua pecuária, mas tu *dá* de repente incentivo pro cara que está fazendo agricultura intensiva [...] existem por vezes algumas tentativas, mas é

mínimo, tu não crias um programa efetivo de conservação do bioma Pampa... (trecho de entrevista: bióloga, funcionária da SEMA/RS, mai/2018).

### Box 1: AÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL – A *Alianza del Pastizal*

Em um contexto de carência de ação governamental de forma robusta e efetiva, emergem iniciativas de organizações de produtores ou entidades não governamentais que tem se demonstrado importantes alternativas para a conservação do bioma, dentre elas, destaca-se a *Alianza del Pastizal*, mencionada por diversas pessoas entrevistadas nesta pesquisa como uma estratégia de manutenção das pastagens naturais.

A *Alianza del Pastizal* é uma organização de produtores rurais do Brasil, do Uruguai, da Argentina e do Paraguai, que fazem pecuária no bioma Pampa. É uma tentativa dos produtores de valorizar o bioma e conservar as características dos campos naturais. Visando também a fortalecer e certificar os produtos e processos. Então o produtor que quer entrar no programa da *Alianza* precisa ter pelo menos 50% da propriedade com campo nativo do bioma Pampa em bom estado de conservação. Para isso existe um Índice de Conservação de Pastizal (ICP), e os técnicos da *Alianza* são treinados para reconhecer as forrageiras características do bioma e definir como está o índice de conservação desse campo. Dependendo do índice que o produtor atingir no seu campo, ele se torna membro da *Alianza* ou não.

O governo do Estado do RS emitiu um decreto tornando o ICP a ferramenta oficial de avaliação de conservação de campos (Decreto 51.882 de outubro de 2014), no entanto, não há uma maneira de incentivar os produtores a aderir à *Alianza*, segundo relata a entrevistada da SEAPI, e o ICP tampouco está sendo usado pelo governo. Faltaria uma portaria que definiria as regras regulamentando a adesão a um sistema de certificação que ficou apenas em discussão interna à SEAPI.

Ressalta-se que a *Alianza del Pastizal* é um forte exemplo de como a pecuária está intrinsecamente ligada a problemática da conservação do bioma pampa, e como tal atividade pode ser considerada a chave para o uso sustentável de seus recursos.

Fonte: elaborado pela autora, informações obtidas nas entrevistas.

## **CAPÍTULO 5 – Capacidades Estatais para conservação do bioma Pampa no Uruguai**

Este capítulo, assim como o anterior, traz as informações obtidas com relação à pesquisa documental e entrevistas em instituições de governo, demonstrando os marcos legais e as arquiteturas institucionais relacionados à temática da tese e assim, conformando as *Capacidades Estatais*, no anterior do Brasil, neste do Uruguai. De igual forma também se demonstra a ação ou inação do governo uruguaio na conservação do bioma Pampa.

A estrutura do capítulo se difere um pouco do capítulo anterior, devido às próprias diferenças entre os países, sobretudo com relação à organização dos governos – o Brasil tem instituições mais marcadamente separadas por níveis de governo e por setores de atuação, enquanto no Uruguai a ação do governo é de cunho mais intersetorial ou interinstitucional. Outra diferença importante se dá pelo fato de que o território uruguaio encontra-se completamente inserido no bioma Pampa, então a pesquisa de campo deu preferência para as instituições nacionais, como ministérios, por exemplo, pois não faria sentido abranger apenas um departamento (como no caso do Estado do RS, para o Brasil). Além disso, a própria institucionalidade departamental, sem demérito, é bastante inferior – em tamanho e atuação – ao caso brasileiro, muito provavelmente em função da escala, isto é, o território reduzido do país e de seus departamentos não exige tamanha arquitetura institucional, como no caso brasileiro.

Assim, parte-se brevemente da forma político-organizacional do Estado, em seguida se comentam o contexto internacional e a normativa ambiental do país. Com relação à institucionalidade e ação do governo, as informações sobre política ambiental e políticas rurais ou agropecuárias se encontram numa mesma seção.

Além disso, considera-se que alguns temas merecem destaque, colocados em seções específicas para serem expostos com maior nível de detalhe. Ao final é feita uma análise inicial em forma de síntese.

## 5.1 Organização político-territorial da administração pública

No Uruguai a administração político-territorial, assim como no Brasil, se dá em três níveis, apesar de não se tratar de um país federativo, o mesmo também se organiza em Departamentos (quase equivalente aos Estados no Brasil) e municípios ou *alcaldías*.

Os departamentos contam com poderes executivo (Intendente) e legislativo (Junta Departamental). Tanto o Intendente como os membros do Legislativo devem ser eleitos por voto direto dos cidadãos. De acordo com a *Constitución de la República*, de 1967, somente a segurança pública é excluída da competência dos departamentos: "*el Gobierno y Administración de los Departamentos, con excepción de los servicios de seguridad pública, serán ejercidos por una Junta Departamental y un Intendente.*" (URUGUAY, 1967).

Além disso, os governos departamentais podem fazer acordos regionais e com entidades de governo nacionais, assim como com os chamados *Entes Autônomos* (universidades, por exemplo) e com as instituições de serviços descentralizados, para organização e prestação de serviços e atividades próprias ou comuns, nos seus respectivos territórios ou ainda de forma regionalizada ou interdepartamental.

O terceiro nível de governo, os municípios, foi estabelecido pela lei nº18. 567 em 2009, que definiu que seria município toda cidade de pelo menos dois mil habitantes. Sem embargo, posteriormente, por meio de uma emenda (Lei nº 18.644 de 2010), se estabeleceu que se tornassem municípios todas as localidades de mais de cinco mil habitantes.

Os municípios são governados por órgãos de cinco membros; o presidente se denomina "*alcalde*" e os demais membros de "*concejales*". Todos são eleitos por meio de voto direto cidadão na mesma oportunidade em que se elegem o "*Intendente*" e os membros do legislativo departamental.

## 5.2 Marco legal ambiental

Especificamente com relação à defesa ambiental, o marco legal uruguaio segue as tendências globais de *Desenvolvimento Sustentável*, conceito oficializado na Conferência "Rio

1992” e reiterado em diversos convênios firmados pelo país, entre os quais se destacam: Declaração do Rio-92 sobre Meio Ambiente e desenvolvimento; Convênio Marco das Nações Unidas sobre mudanças Climáticas; Convênio de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio; Convênio sobre Biodiversidade; Convênio de Estocolmo; Protocolo de Kyoto.

No nível nacional, a Constituição da República do Uruguai, promulgada no ano de 1967, já colocava a proteção do meio ambiente em um artigo específico, onde se declara que se trata de “interesse geral”:

*Artículo 47. La protección del medio ambiente es de interés general. Las personas deberán abstenerse de cualquier acto que cause depredación, destrucción o contaminación graves al medio ambiente. La Ley reglamentará esta disposición y podrá prever sanciones para los transgresores. (URUGUAY, 1967).*

A normativa nacional ambiental tem seus primórdios com o Código de águas (Decreto Lei 14.859), publicado em 1979. Que estabeleceu que o Estado deve promover estudo, conservação e aproveitamento das águas e a ação contra seus efeitos principalmente faixas de defesa na costa marítima e dos rios *La Plata e Uruguay*, limitando construções e extrações de areia e rochas, entre outras definições (URUGUAY, 1979).

Em seguida foi aprovada a *Ley de Uso y conservación de los suelos y de las aguas* (URUGUAY, 1982), que declara de interesse nacional o uso e a conservação dos solos e das águas superficiais destinadas a fins agropecuários. Chamada *Ley suelos* é ainda atualmente um dos principais instrumentos de política ambiental, e tem sido atualizada e adequada com sucessivos decretos normativos.

Segundo um técnico do *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* (MVOTMA) entrevistado nesta pesquisa, a legislação referente ao uso do solo do Uruguai permite controlar a perda de solos, pois para grande parte das propriedades rurais onde se pratica agricultura se deve apresentar um plano de uso sustentável do solo. E com isso, nos solos mais frágeis para cultivos se conserva o campo nativo, dado que não seria possível um uso agrícola sustentável ou, o elevado custo para tanto estaria limitando tais atividades, ao torná-las menos rentáveis.

Complementando os instrumentos de proteção ambiental e, sobretudo do solo no país, em 1994 aprova-se a Lei nº 16.466 (URUGUAY, 1994) que declara de interesse nacional a proteção do meio ambiente e institui a *Avaliação de Impacto Ambiental*. Atualmente regulamentada pelo Decreto 349 de 2005 e por outras modificações introduzidas pelo Decreto 178 de 2009; segundo tal lei, para determinadas atividades, projetos ou obras, é necessário obter *Autorização Ambiental*; sendo aplicável em casos de mudanças no uso do solo, de campo natural para atividade de florestamento, por exemplo.

Mais recentemente, um marco importante na normativa nacional é a *Lei de Proteção do Meio Ambiente - Lei 17.283 de 2000* que tem como objetivo o cumprimento do artigo 47 da Constituição e estabelece os princípios gerais da política ambiental nacional e da gestão ambiental, coordenada com os diferentes setores públicos e privados. A lei reafirma que a proteção do ambiente e a conservação da biodiversidade são de interesse geral e também reconhece o dever do Estado para com o meio ambiente: “*Es deber fundamental del Estado y de las entidades públicas en general, propiciar, un modelo de desarrollo ambientalmente sostenible, protegiendo el ambiente y, si éste fuere deteriorado, recuperarlo o exigir que sea recuperado...*”(URUGUAY, 2000a). Além disso, essa Lei garante o direito dos habitantes da República de gozar de um ambiente sadio e equilibrado. De igual forma, reconhece o direito-dever das pessoas e organizações de participar da proteção do ambiente, bem como, que a gestão ambiental deve se basear em um adequado manejo da informação ambiental, com a finalidade de assegurar sua disponibilidade e acessibilidade.

Dentre os princípios da política ambiental nacional que a Lei de Proteção do meio ambiente define, segundo os quais a ação do poder executivo deve ser baseada, destaca-se que se reconhece a “*transetorialidade*” do tema, conforme ilustra o trecho a seguir.

*Principios de política ambiental: La política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los siguientes principios:*

- *La distinción de la República en el contexto de las naciones como "País Natural", desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.*
- *La prevención y previsión son criterios prioritarios frente a cualquier otro en la gestión ambiental y, cuando hubiere peligro de daño grave o irreversible, no podrá alegarse la falta de certeza técnica o científica absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.*
- *Constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes.*



- *La protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho-deber de participar en ese proceso.*
  - *La gestión ambiental debe partir del reconocimiento de su transectorialidad, por lo que requiere la integración y coordinación de los distintos sectores públicos y privados involucrados, asegurando el alcance nacional de la instrumentación de la política ambiental y la descentralización en el ejercicio de los cometidos de protección ambiental.*
  - *La gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado.*
  - *El incremento y el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia ambiental promoviendo la elaboración de criterios ambientales comunes.*
- (URUGUAY, 2000a)

Nesse sentido, a Lei também propõe que o Ministério de Ambiente “[...] *apoyará la gestión ambiental de las autoridades departamentales y locales y de las entidades públicas en general...*” (URUGUAY, 2000a).

Por fim, destaca-se que a Lei de *Proteção do Meio Ambiente* traz a previsão de benefícios fiscais para:

- *Los bienes muebles destinados a la eliminación o mitigación de los impactos ambientales negativos del mismo o a recomponer las condiciones ambientales afectadas.*
- *Mejoras fijas afectadas al tratamiento de los efectos ambientales de las actividades industriales y agropecuarias.* (URUGUAY, 2000a)

Ainda no ano 2000, é aprovada a Lei do Sistema Nacional de Áreas Protegidas – Lei nº 17.234 (URUGUAY, 2000b) – regulamentada pelo Decreto nº52/2005. Tal Lei declara de interesse geral a criação e gestão de um sistema nacional de áreas naturais protegidas, como instrumento de aplicação da política de proteção ambiental no país. De acordo com a mesma:

*A efectos de la presente ley, se entiende por Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas el conjunto de áreas naturales del territorio nacional, continentales, insulares o marinas, representativas de los ecosistemas del país, que por sus valores ambientales, históricos, culturales o paisajísticos singulares, merezcan ser preservados como patrimonio de la nación, **aun cuando las mismas hubieran sido transformadas parcialmente por el hombre.***

*La creación del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas tiene por objeto armonizar los criterios de planificación y manejo de las áreas a proteger, bajo categorías determinadas, con una regulación única que fije las pautas de ordenamiento.*

[...]

*Son objetivos específicos del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas:*

- *Proteger la diversidad biológica y los ecosistemas, que comprenden la conservación y preservación del material genético y las especies, priorizando la conservación de las poblaciones de flora y fauna autóctonas en peligro o amenazadas de extinción.*

- *Proteger los hábitats naturales, así como las formaciones geológicas y geomorfológicas relevantes, especialmente aquellos imprescindibles para la sobrevivencia de las especies amenazadas.*
- **Mantener ejemplos singulares de paisajes naturales y culturales.**
- *Evitar el deterioro de las cuencas hidrográficas, de modo de asegurar la calidad y cantidad de las aguas.*
- *Proteger los objetos, sitios y estructuras culturales, históricas y arqueológicas, con fines de conocimiento público o de investigación científica.*
- *Proveer oportunidades para la educación ambiental e investigación, estudio y monitoreo del ambiente en las áreas naturales protegidas.*
- *Proporcionar oportunidades para la recreación al aire libre, compatibles con las características naturales y culturales de cada área, así como también para su desarrollo eco turístico.*
- *Contribuir al desarrollo socioeconómico, fomentando la participación de las comunidades locales en las actividades relacionadas con las áreas naturales protegidas, así como también las oportunidades compatibles de trabajo en las mismas o en las zonas de influencia.*
- *Desarrollar formas y métodos de aprovechamiento y uso sustentable de la diversidad biológica nacional y de los hábitats naturales, asegurando su potencial para beneficio de las generaciones futuras. (URUGUAY, 2000b.) [grifo nosso]*

Conforme um técnico do Ministério de Ambiente entrevistado, nas áreas protegidas, que atualmente ocupam 1% do território do país, se trabalha a conservação do campo natural, inclusive com alguns casos de restrição a mudanças do uso da terra. Isto é, permite-se a manutenção da pecuária tradicional e se impõem restrições a outras atividades que implicariam a conversão de campos a lavouras, por exemplo.

Mediante a Lei supracitada, também se cria o *Fundo de Áreas Protegidas*, destinado ao cumprimento dos objetivos da mesma. Esse Fundo, administrado pelo Ministério de Meio Ambiente (MVOTMA), tem como fontes de recursos:

- *Los provenientes de tributos, transferencias de Rentas Generales o endeudamiento externo, que tengan por destino el financiamiento de proyectos relativos al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.*
- *El producido total de la venta de publicaciones científicas relativas a las áreas protegidas, libros o material de divulgación, objetos recordatorios, artesanías locales, y otros.*
- *El producido total de toda clase de proventos que deriven de la gestión de las áreas protegidas.*
- *El producido de las multas y decomisos derivados de infracciones a las normas de la presente ley.*
- *Las herencias, legados o donaciones recibidos con un fin específico o que tengan como contenido la preservación o defensa de las áreas naturales protegidas.*
- *El producto de las inversiones que se efectúen con este Fondo. (URUGUAY, 2000b)*

Em síntese, no Uruguai não existe uma legislação específica para o bioma Pampa ou para os ecossistemas campestres, ou ainda, para o que se chama *campo natural*. Entretanto, conforme exposto, atualmente existem várias leis que se aplicam de forma indireta na sua conservação.

De igual forma, esta legislação macro, se complementa com disposições a nível departamental, como por exemplo, a *Ley de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible* (URUGUAY, 2008), aprovada em 2008, que dá a potestade de determinar o uso do solo aos governos departamentais. Conforme chama a atenção um técnico do MVOTMA entrevistado, nessa normativa há restrições a mudanças de uso do solo de campos naturais para florestamento, urbanização, infraestrutura etc.

### 5.3 Arquitetura institucional relacionada à conservação ambiental

Considerando que o Uruguai, diferentemente do Brasil, tem seu território completamente inserido no bioma Pampa, a proposta aqui é expor um panorama da arquitetura institucional e marco legal do país para com o meio ambiente, concentrando-se em ações específicas relacionadas à proteção dos ecossistemas campestres. Da mesma forma, em seguida, se apontam as ações governamentais relacionadas à atividade pecuarista tradicional, que – também diferentemente do Brasil – é uma das principais atividades econômicas no Uruguai.

Atualmente, a principal instituição de proteção ambiental do governo uruguaio é o *Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* – MVOTMA – que foi criado em 1990 pela Lei No. 16.112, a qual também define suas competências. Segundo a Lei, o Ministério é a instituição responsável por executar no país a política relativa ao meio ambiente, dentre as suas atribuições destacam-se os itens a seguir:

- 7) *La formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes nacionales de protección del medio ambiente y la instrumentación de la política nacional en la materia.*
- 8) *La coordinación con los demás organismos públicos, nacionales o departamentales, en la ejecución de sus cometidos.*
- 9) *La celebración de convenios con personas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, para el cumplimiento de sus cometidos, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores.*

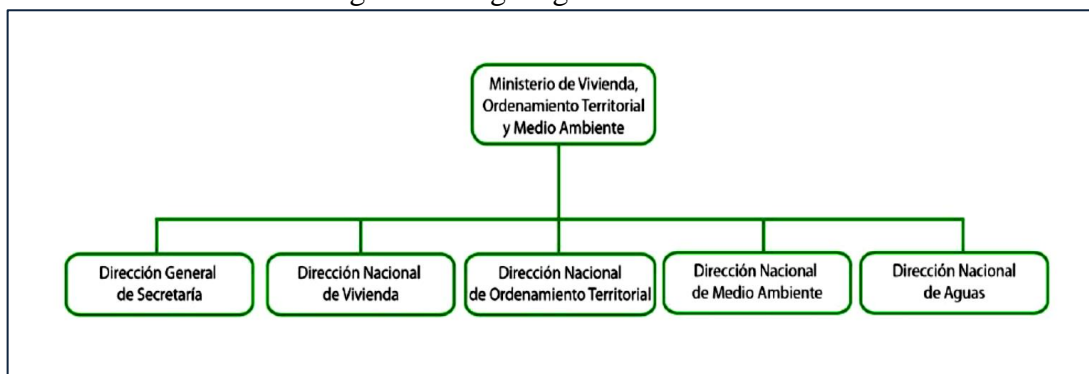
10) *La relación con los organismos internacionales de su especialidad.*  
(URUGUAY, 1990)

Assim como a Lei citada anteriormente, a *Missão* do ministério, definida em sua página *web*, também faz ênfase à construção de políticas de forma participativa e integrada:

*Diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de vivienda, ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país.* (fonte: site do MVOTMA - <http://www.mvotma.gub.uy/institucional/mision-y-vision>).

O MVOTMA está organizado em cinco *Direcciones*, conforme o organograma exposto na figura a seguir.

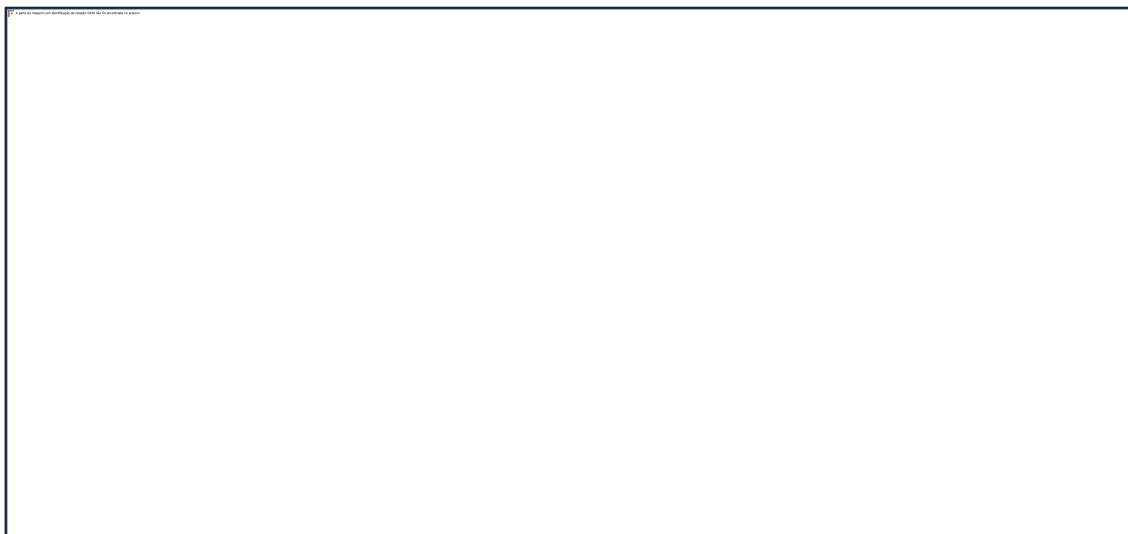
Figura 19: organograma MVOTMA



Fonte: site MVOTMA (disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/institucional/estructura-organizativa/organigrama>).

Cada *Dirección* se subdivide em Áreas, Divisões e por fim, Departamentos. A figura a seguir traz o organograma interno à *Dirección Nacional de Medio Ambiente* (DINAMA), alvo desta pesquisa dado a suas atribuições e atuação na proteção e conservação da biodiversidade e ecossistemas do país.

Figura 20: organograma da *Dirección Nacional de Medio Ambiente*, do MVOTMA



Fonte: site MVOTMA (disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/institucional/estructura-organizativa/organigrama>).

Segundo Medina (2017):

*El objetivo de la DINAMA es diseñar e implementar políticas públicas participativas e integradas en materia de ambiente, territorio y agua, para promover la equidad y el desarrollo sostenible, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del país (MEDINA, 2017. p. 46)*

O autor comenta ainda que dentro do MVOTMA, a DINAMA trabalha em articulação com a Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), e que internamente à DINAMA, as áreas que trabalham para a conservação de campo natural são: *Área Ecosistemas, compuesta por División Biodiversidad y División Sistema Nacional de Áreas Protegidas y; Área Evaluación de Impacto Ambiental.*

Com relação ao Ordenamento Territorial, Medina (2017) explica que, a conservação dos campos naturais se dá de forma indireta ao se categorizar solos e possíveis usos, ou restringir certos usos, mais especificamente a mudanças de usos do solo.

Em entrevista, o gerente da área de *Ecosistemas* da *Dirección Nacional de Medio Ambiente* relata que, diferentemente do Brasil, no Uruguai não há institutos ou agências como o ICM-Bio e o IBAMA, e que, portanto, além de planejamento e formulação de políticas, todas as funções de comando e controle, gerência de unidades de conservação etc. são atribuições de setores da estrutura do ministério.

Como o ministério do ambiente (*Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente* – MVOTMA) é relativamente novo, em comparação à estrutura ministerial do país, o mesmo tem avançado sobre competências que antes eram de outros ministérios, sobretudo do ministério de *ganadería* (*Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* – MGAP), pois era onde antes estava o setor de Áreas protegidas, de proteção da biodiversidade, etc. Assim, grande parte desses temas foi transferida ao MVOTMA, e outros estão compartilhados, com programas coliderados entre ambos os ministérios. Por exemplo, a conservação de solos, proteção de bosque nativo, proteção de recursos aquáticos. E uma série de questões que requerem uma abordagem interinstitucional, segundo relata o gerente entrevistado.

Nesse sentido, mais recentemente se criou uma secretaria especial para articular ações e superar conflitos entre as diferentes instituições setoriais do governo. A *Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático* (SAACC) vinculada à presidência da república, que foi regulamentada em junho de 2016 (URUGUAY, 2016), e com sua regulamentação se criou também o gabinete nacional ambiental e o sistema nacional ambiental. De acordo com o Decreto de sua regulamentação:

[...] *la Secretaría creada tiene por cometido, además de los que se le asignen por norma objetiva de derecho, el de articular y coordinar con las instituciones y organizaciones públicas y privadas, la ejecución de las políticas públicas relativas a la materia de medio ambiente, agua y cambio climático;*

[...]

**Artículo 2**

*El Sistema Nacional Ambiental (SNA) estará integrado por los siguientes órganos:*

- a. el Presidente de la República o quién éste designe, que lo presidirá;*
- b. el Gabinete Nacional Ambiental;*
- c. la Administración de Obras Sanitarias del Estado (OSE);*
- d. el Instituto Uruguayo de Meteorología (INUMET);*
- e. el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático y variabilidad (SNRCC);*
- f. la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Presidencia de la República (SNAACC);*
- g. el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE).*

*El Sistema Nacional Ambiental, invitará al Congreso de Intendentes y podrá convocar a otros órganos para participar en el diseño e implementación de actividades específicas.*

[...]

**Artículo 4**

*Créase el Gabinete Nacional Ambiental que estará constituido por:*

- a. El Presidente de la República o quién él designe, que lo presidirá,*
- b. El Secretario de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático,*

- c. *El Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente,*
- d. *El Ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca,*
- e. *El Ministro de Industria, Energía y Minería,*
- f. *El Ministro de Defensa Nacional.*
- g. *El Ministro de Salud Pública.*
- h. *El Ministro de Economía y Finanzas.*

*Cuando las circunstancias lo ameriten podrán integrarse al Gabinete Nacional Ambiental otros Ministros de Estado.*

*Se podrá convocar a otras instituciones a participar en la preparación de políticas públicas específicas en estas materias, cuando sus competencias así lo justifiquen.*  
(URUGUAY, 2016)

Conforme uma funcionária da SNAACC entrevistada, a Secretaria tem como principal atribuição coordenar e articular as políticas públicas que tratam dos temas de ambiente, água e mudanças climáticas e, para tanto, organiza intercâmbios e reuniões temáticas nas quais se convocam representantes das instituições pertinentes, isto é, participam ministros ou diretores, dependendo do nível de tomada de decisão requerido (Gabinete Nacional ambiental ou Sistema Nacional ambiental).

Assim, a proposta é sistematizar para que as políticas se levem ao cabo de forma articulada, com a ação planejada das diferentes instituições e organizações públicas, visando a coordenar esforços, criar e planejar ações de forma intersetorial e interinstitucional. Nesse sentido, segundo a funcionária entrevistada, dependendo dos temas, as reuniões temáticas também podem ter caráter propositivo e de investigação sobre ações desenvolvidas em outros países, com envolvimento de organismos internacionais de cooperação e de universidades.

Recentemente a SNAACC publicou seu principal instrumento: o *Plan Nacional Ambiental para un Desarrollo Sostenible* (Plano), disponibilizado para consulta pública em sua forma resumida (MOVTMA, 2018) e também uma versão inicial do documento completo (MOVTMA, 2018a). Segundo o site do MVOTMA:

*El Plan Ambiental Nacional para un Desarrollo Sostenible (en adelante: Plan) se propone como un instrumento estratégico y adaptativo, que identifica los principales desafíos que tiene el país en materia ambiental de manera participativa para orientar las políticas y acciones en los próximos años. Busca armonizar, profundizar y crear acuerdos intermedios, con un horizonte a 2030. [...] Luego de ser discutido en diversos ámbitos, con una amplia y variada participación de actores del sector público y privado, la academia, organizaciones sociales, gremiales y vecinos que se sumaron al intercambio, el Plan Ambiental llega a su última fase de discusión en el ámbito de la Comisión Técnica Asesora de la Protección del Medio Ambiente (Cotama). El documento resultante se pondrá a revisión y aprobación final por parte*

del Gabinete Nacional Ambiental. (MVOTMA, <http://www.mvotma.gub.uy/planambiental>).

Segundo o gerente da Área de Ecossistemas entrevistado, a proposta de articular instituições e ações gera grandes dificuldades, pois normalmente os interesses são distintos, mas também representa uma grande oportunidade de formulação de políticas mais robustas e efetivas. E, ademais:

*[...] para el tema conservación del bioma pampa, y uso del bioma pampa, uso ganadero, uso agrícola, uso forestal, estos proyectos de convergencia de instituciones son vitales...* (Trecho de entrevista: gerente da área de Ecossistemas do MVOTMA, fev/2018)

Destaca-se que o Plano, em linhas gerais, traz em suas metas para 2030 o fortalecimento e ampliação de práticas agroecológicas e inclui nas mesmas a pecuária extensiva em campo natural, com manejo adequado, conforme ilustra o trecho a seguir:

*Con sentido amplio, estas modalidades incluyen sistemas que integran distintas actividades pecuarias, agrícolas y/o forestales en el tiempo y el espacio, hacen un uso cuidadoso de los recursos naturales y la biodiversidad y favorecen la provisión de servicios ecosistémicos. **Abarca la producción ganadera sostenible sobre campo natural –una de las actividades más relevantes en el contexto nacional-** y otros sistemas que integran diversas actividades (forestales, agrícolas y/o ganaderas), además de prácticas como la agricultura orgánica, manejo integrado, policultivos, entre otras.* (MVOTMA, 2018a. p. 71.) [grifo nosso]

Quanto a projetos e programas do MVOTMA específicos para ecossistemas campestres, o entrevistado relatou que o ministério tem buscado pareceria com organismos de cooperação internacional, mas que tem tido dificuldade de encontrar financiamento, conforme ilustra o trecho a seguir:

*Hemos hecho varios intentos de aprobar proyectos, todavía sin éxito de conseguir financiamiento [...] lo que es difícil hoy es encontrar eco en las instituciones de cooperación internacional, sobretudo multilaterales, para tema de ecosistemas de pastizales, o sea, para bosque, para manglares, para selva, para esas cosas, todo bien, esta difícil convencer de que vale la pena y de que es necesario proteger [campos]...* (Trecho de entrevista: gerente da área de Ecossistemas do MVOTMA, fev/2018)



Ainda conforme relata o entrevistado, os esforços tem se concentrado nos últimos anos no desenvolvimento do Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SNAP). Além disso, dentro do departamento de SNAP há estratégias de ação e um funcionário especificamente trabalhando com o tema de produção pecuária e conservação de *pastizales* ou *campo natural*, com diversas ações e participação em esferas de intercambio interinstitucional, como por exemplo, a *Mesa de Ganadería em Campo Natural* (que será abordada mais adiante neste texto).

Medina (2017), ao descrever as ações do SNAP afirma que:

*La conservación de las praderas “naturales” uruguayas significa la protección de los elementos naturales que las integran, pero también y de forma inseparable, la protección de una modalidad de producción y de un conjunto de elementos culturales que hacen a una forma de aprovechamiento de ese territorio por los humanos. Una forma de relacionarse entre el ser humano y la naturaleza.*

*El desarrollo de sistemas pastoriles más eficientes del punto de vista físico-biológico, económico, social, cultural y cuidadosos del “campo natural”, constituye un aspecto clave para una adecuada integración de las unidades productivas en las áreas protegidas y fuera de ellas. Uno de los trabajos que se llevan a cabo por los Equipos locales del SNAP es desarrollar y validar sistemas productivos compatibles con los objetivos de conservación. (MEDINA, 2017. p. 57)*

Atualmente, o SNAP conta com 15 áreas protegidas no país, contemplando em torno de 1% de seu território (285.265 hectares), desta área 65% é continental e 35% marinha. Segundo MVOTMA (2018b), tais números ainda são pequenos, mas com grande representatividade, abarcando: seis das sete ecorregiões do país, onze de doze unidades de paisagem, 38% das espécies prioritárias e, 44% dos ecossistemas ameaçados.

No documento que sintetiza a atuação do SNAP, que acaba de completar dez anos (MVOTMA, 2018b), há diversas referências à *ganadería em campo natural*, como uma das principais atividades de produção sustentável incluídas nas áreas protegidas, como por exemplo, o trecho a seguir:

*Hoy, las áreas protegidas desempeñan un papel fundamental en los esfuerzos de Uruguay para conservar la biodiversidad. Por sus particularidades y su forma de gestión, son espacios únicos que proporcionan oportunidades para experiencias de conservación y producción sostenible. Protegen un porcentaje importante de distintos tipos de ecosistemas del país, mantienen servicios ecosistémicos esenciales y aportan al desarrollo local a través de diferentes actividades como el turismo, la recreación y la ganadería sobre campo natural. (MVOTMA, 2018b. p. 11)*

O documento também destaca que tem havido avanços na gestão de *ganadería* em áreas protegidas, o que se dá em articulação com o MGAP, e se configura num instrumento de integração de políticas públicas. Além disso, ressalta a contribuição das áreas protegidas ao bem estar da população, e, no item sobre produção sustentável, afirma:

*El SNAP, desde su creación, se suma a un conjunto de pobladores, productores, técnicos e instituciones que trabajan en producción sostenible, y contribuye al desafío de inventar – sobre la experiencia tradicional y la incorporación de nuevos conocimientos – formas de producción conservando el patrimonio cultural asociado a la ganadería que comprende tradiciones y expresiones orales; técnicas artesanales y oficios tradicionales; festividades y conocimientos. Muchos productores que integran el SNAP han sido y son actualmente referentes de producción sostenible en los cuales se apoya el Sistema junto a otros actores para realizar innovaciones y promover prácticas de producción que contribuyen a los objetivos de desarrollo sostenible. Ellos son ejemplo de un modelo de producción con claros beneficios para la conservación: la ganadería asociada a pastizales nativos que se espera no sean transformados, conservando así su resiliencia y sus servicios ecosistémicos, incluyendo el secuestro de gases de efecto invernadero en suelo y vegetación. (MVOTMA, 2018b. p. 55) [grifo nosso]*

Por fim, MVOTMA (2018b) também aponta alguns dados de “*Capacidades de Gestión*” do SNAP, informações também utilizadas na abordagem de “*Capacidades Estatais*”, tais como: recursos orçamentários e recursos humanos, conforme os trechos a seguir:

*Presupuesto*

*Actualmente, la gestión del SNAP insume 2,6 millones de dólares anuales. De ese total, que incluye personal, gastos corrientes e inversiones, un 78% se realiza en los territorios. Distintos programas del Ministerio de Turismo (Mintur) y del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) han aportado fondos y apoyo técnico en buena parte de las áreas del sistema. El Mintur, financió la realización de obras de infraestructura de relevancia para la gestión del uso público: la Puerta de Cabo Polonio, la primera etapa de la restauración del Galpón de Piedra en San Javier y el centro de visitantes de Nuevo Berlín ambos en el área protegida Estero de Farrapos e Islas del Río Uruguay y los centros de visitantes de Montes del Queguay en Paysandú y Valle del Lunarejo en Rivera. El MGAP ha direccionado fondos de los proyectos que gestiona en apoyo a los productores de las áreas protegidas, viabilizando de esta manera la implementación de medidas de manejo a nivel predial. [...]*

*Recursos humanos*

*88 personas (67 distribuidas en territorio, 21 personas a nivel central). Por las características del SNAP, los recursos humanos que trabajan para el Sistema son contratados por diferentes entidades que participan en la gestión de las áreas protegidas (Mvotma, Gobiernos departamentales, Ministerio de Defensa Nacional (MDN), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), etc.). En algunos casos estas contrataciones se realizan con recursos financieros que el Mvotma transfiere a las entidades co-administradoras de las áreas protegidas. (MVOTMA, 2018b. p. 23)*

Ainda na estrutura do MVOTMA, recentemente foi criado outro órgão de proteção e conservação ambiental, uma divisão para tratar especificamente de mudanças climáticas: a *División de Cambio climático*.

Em entrevista com o gerente e uma técnica dessa divisão, eles comentam que, especificamente na Divisão de Mudanças Climáticas, o objetivo geral é promover formas para melhorar as emissões de gases e com isso propiciar a mitigação das mudanças climáticas, o que envolve a questão da pecuária, dado que, segundo o entrevistado, o Uruguai é um dos poucos, senão o único país signatário do acordo de Paris, cuja principal fonte emissora de gases de efeito estufa não é energia ou transportes, mas sim a pecuária, sobretudo de tipo *feedlot*<sup>34</sup>.

Dessa maneira, a divisão está voltada para projetos e estudos que visem a distinguir resultados entre diferentes práticas de manejo de campos e respectivas taxas de emissões de gases.

Os entrevistados também comentam que no âmbito da arquitetura do poder executivo do Uruguai há muitos objetivos compartilhados entre Ministérios, sobretudo entre MVOTMA e MGAP, e que estaria em vias de se iniciar um projeto em parceria com o *Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria* (INIA), com financiamento aprovado pelo GEF, com 60 produtores pecuaristas familiares para esse tipo de acompanhamento.

O INIA é o instituto voltado para a pesquisa agropecuária e rural no Uruguai, uma instituição similar à EMBRAPA no Brasil. Criado em 1989, o INIA tem como competências o seguinte:

- A) *Asesorar al Poder Ejecutivo en materia de tecnología agropecuaria.*
- B) *Preparar y ejecutar los planes de generación de tecnología para el área agropecuaria, de acuerdo a los lineamientos de política económica y tecnología sectorial.*
- C) *Promover la difusión del conocimiento generado, articulando los componentes del proceso de generación con los sistemas públicos y privados de transferencia y adopción de tecnología.*
- D) *Promover la capacitación y perfeccionamiento profesional.*
- E) *Establecer relaciones de cooperación recíproca con instituciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras y con organismos internacionales que permitan el óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles en beneficio del país.* (fonte: site

---

<sup>34</sup> Um pátio de confinamento ou de alimentação é um tipo de operação de alimentação animal que é usada em criação intensiva de animais para terminação de gado, notavelmente gado de corte, mas também suínos, cavalos, ovelhas, perus, galinhas ou patos, antes do abate.

INIA, disponível em: <http://www.inia.uy/marco-institucional/Ley-de-Creaci%C3%B3n>

O INIA é um Instituto público de direito privado, cujo financiamento se dá metade por impostos cobrados aos produtores rurais, e metade em contrapartida pelo MGAP. O objetivo principal do Instituto é gerar tecnologia para melhorar a produtividade dos produtores do setor agropecuário do Uruguai.

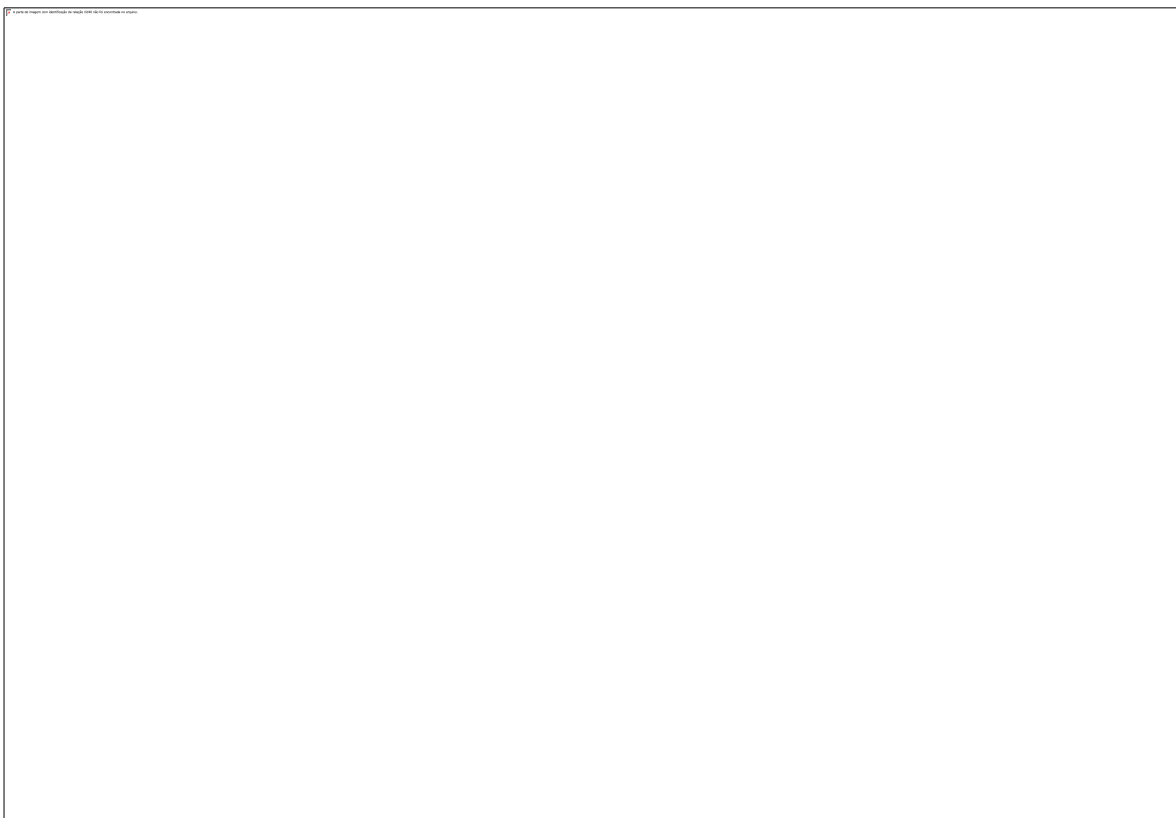
Em entrevista, dois técnicos da instituição, comentam que o INIA tem em sua maioria programas voltados para produtividade econômica, com enfoque cartesiano e, inclusive, com inclusão de espécies exóticas forrageiras, por exemplo.

No entanto, há uma linha de pesquisa voltada para a agricultura e/ou *ganadería* familiar, com enfoque multidimensional que considera também aspectos socioambientais. Nessa linha, têm sido desenvolvidos projetos com pecuaristas em campo natural. Atualmente, se trata ainda de uma parte minoritária interna ao instituto, sendo a primeira vez que se executam projetos específicos para campo natural, desde a criação do INIA. Contudo, os entrevistados relatam que tem se conseguido muitos recursos através de outras formas de financiamento, como projetos de cooperação internacional etc.

Com relação às políticas públicas para o meio rural, a principal instituição de implementação é o *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* (MGAP), o qual, sem embargo, contempla diversos aspectos da política ambiental do país, conforme descrito anteriormente; e cuja arquitetura institucional se organiza em *Direcciones*, como demonstrado pelo organograma a seguir.

Nesse sentido, para este estudo, as Direções de interesse são principalmente a *Dirección General de Recursos Naturales (DGRN)*, e a *Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)*. A *Dirección General de Servicios Ganaderos (DGSG)* tem suas ações voltadas para a sanidade animal, controle e fiscalização da produção; um papel importante, mas somente visando à comercialização, sem considerar questões ambientais.

Figura 21: organograma MGAP



Fonte: site MGAP (<http://www.mgap.gub.uy/institucional/estructura-organizativa/organigrama-del-mgap>).

A DGRN é responsável por promover o uso e manejo racional dos recursos naturais, com o fim de conseguir um desenvolvimento sustentável do setor agropecuário concomitante a conservação da biodiversidade (MGAP, 2017). Entre suas principais atribuições está o cumprimento do plano de manejo e uso dos solos. E entre suas atuais ações destaca-se uma cartografia e classificação dos *pastizales* do país realizada no ano de 2017 por meio de um convênio entre o MGAP/DGRN e as faculdades de ciências e de agronomia da *Universidad de la Republica* – UDELAR.

A DGDR foi criada em 2005, mas sua estruturação e início de implementação se deu em 2008. Conforme seu diretor, os objetivos são:

*[...] generar políticas públicas diferenciadas e articuladas tomando la definición o el concepto de desarrollo rural, desde las dimensiones económica, social y ambiental, y que el diseño y evolución de las políticas debe hacerse con la participación activa de los actores en el territorio [...] por otro lado, hay un énfasis que el público del trabajo nuestro principalmente son: la agricultura familiar, los asalariados rurales y los trabajadores rurales pobres...* (trecho de entrevista, Diretor da DGDR, fev/2018)

O entrevistado comenta que a DGDR é a direção com enfoque mais multissetorial do MGAP, contemplando também aspectos sociais e ambientais, as demais são setoriais, em geral enfocando aspectos produtivos, além da *Dirección General de Recursos Naturales* que tem um enfoque ambiental. O diretor entrevistado comenta ainda que todas essas ações e instituições como a DGDR e a DGRN são relativamente recentes, criadas e colocadas em funcionamento depois do ano de 2005.

No entanto, conforme o entrevistado, atualmente no MGAP e mesmo nas demais instituições do país como um todo, se considera o campo natural como um recurso importante, e afirma:

*Acá hay una orientación en relación al campo natural que es tratar de valorizar la producción ganadera en campo natural, generar estrategias por un lado para aumentar conocimientos das dinámicas do campo natural, como debe ser el pastoreo, el manejo, ha habido líneas específicas de trabajo para eso, después la línea de promover que os productores tengan acceso a financiamiento e asistencia técnica para el manejo do campo natural, las correctas divisiones de campo, para que evitar sobrepastoreo ajustar la carga ... hemos puesto mucho financiamiento en esa línea de trabajo.*

*En términos generales del país lo que se busca es que la ganadería sobre campo natural sea un mecanismo de diferenciación de nuestra carne. O sea, Uruguay natural, ganadería sin hormonas, antibióticos, animales al aire libre...* (trecho de entrevista: diretor da DGDR, fev/2018)

Nesse sentido, e também conforme relata um técnico do INIA entrevistado, o desenvolvimento de políticas públicas pelo MAGP é recente, isto é, até o início dos governos de esquerda no país (a partir de 2005), o ministério exercia somente o papel de controle da produção, a partir de então, foram criadas outras direções como a *Dirección General de Desarrollo Rural* – DGDR, e se iniciaram políticas voltadas para desenvolvimento rural, agricultura familiar etc.; o que representou uma grande mudança. A partir dessa mudança foi colocado um representante do MAGP em cada departamento do país, e em seguida foram estabelecidas também os *Consejos de Desarrollo Rural* e as *Mesas de Dialogo Rural* (MDR) locais, ou seja, a nível departamental.

As MDR são entendidas como um âmbito de coordenação e participação de políticas públicas a nível local. Atualmente existem em torno de 40 mesas organizadas em todo o país, com a participação de aproximadamente 300 organizações locais. Cada mesa estabelece sua

própria dinâmica, contudo, em geral é feita uma reunião por mês (MGAP, 2017). Conforme relata um entrevistado participante de uma MDR, as mesas não são deliberativas, mas emitem recomendações e sugestões para políticas de acordo com as necessidades e prioridades de seus territórios.

Entre as prioridades tratadas pelas MDR, há um levantamento que aponta que os temas mais frequentes em 10 anos de funcionamento foram moradia e saúde no meio rural, outros temas também abordados foram: eletrificação, educação, água potável, sanidade animal, áreas protegidas e meio ambiente, entre outros (MGAP, 2017).

De outra parte, Sabourin et al (2015) fazem um histórico e elencam as atuais políticas públicas para a agricultura familiar no Uruguai, sem aprofundar a análise, mencionam que novas políticas que preconizam a participação de atores locais estariam promovendo aspectos ecológicos na decisão sobre políticas públicas. No entanto, os autores não demonstram como e, por outro lado, dizem que as *mesas de diálogo rural* locais tendem a ser mais pautadas sobre aspectos produtivos; bem como, de forma geral, tais políticas – surgidas no contexto da vitória da coalizão de esquerda – por primeira vez contemplam os agricultores e pecuaristas familiares, mas na forma de inclusão produtiva e acesso a mercados, ou seja, objetivando aspectos econômicos. Sem desmerecer a importância desses aspectos, contudo, os autores não deixam claro como essas novas políticas podem estar promovendo a inclusão de propostas para questões ambientais ou ecológicas. Além disso, ainda assim, deve-se reconhecer a importância dos espaços de participação e diálogo estabelecidos.

Além do trabalho da DGRN e da DGDR, em termos gerais, destaca-se que o MGAP tem diversas ações interinstitucionais e intersetoriais que direta ou indiretamente concernem à temática do campo natural e/ou *ganadería*. Nesse sentido, o quadro a seguir traz alguns exemplos de programas e projetos de execução recentes ou ainda vigentes do MGAP:

Nome	Instituição responsável / executora	Área temática	Objetivo
Proyecto BIO Valor	tres ministerios: MIEM/DNE, MVOTMA/DINAMA, y MGAP	Campo Natural / Ganadería	Tiene como objetivo la transformación de residuos generados a partir de actividades agroindustriales y de pequeños centros poblados, convirtiéndolos en energía y/o subproductos. Así desarrollar un modelo sostenible de bajas emisiones, contribuyendo a la reducción de Gases de Efecto Invernadero.
Proyecto Desarrollo y Adaptación al Cambio Climático (BIRF 8099-UY)	UGP (Unidad de Gestión de Proyectos) SNIA (Sistema Nacional de Información Agropecuaria) DGDR (Dirección General de Desarrollo Rural) DGRN (Dirección General de Recursos Naturales)	Campo Natural	Apoyar a los productores rurales para desarrollar un uso sostenible de los recursos naturales generando una mayor adaptación a la variabilidad y cambio climático, promoviendo una modernización de la gestión del MGAP en el área de información y servicios relacionados al clima y los recursos naturales.
Proyecto FPTA 336. Uso sostenible del campo natural. "Desarrollo de herramientas para la toma de decisión con geomática: definición de ambientes, estudio de la vegetación y análisis de productividad física y económica"	Institución ejecutora. FUCREA, Colabora MGAP-DGRN	Campo Natural	Suministrar herramientas para mejorar la gestión productiva sostenible de las pasturas naturales incorporando nuevas tecnologías (geomática) Caracterizar ambientes pastoriles y sus diferentes estados para contar con patrones claros a los que los productores y sus asesores se puedan referir para mejorar sus decisiones. Ofrecer una metodología para la medición objetiva de la productividad y el análisis de su dinámica que permita el ajuste racional y sostenible de la carga Identificar buenas prácticas generadas de forma empírica que puedan ser generalizadas, capitalizando la experiencia de los propios productores que explotan las pasturas nativas
Proyecto "Construyendo resiliencia en cambio climático y la variabilidad en pequeños productores vulnerables" (GANADEROS FAMILIARES Y CAMBIO CLIMÁTICO)	MGAP / Fondo de Adaptación, Banco Mundial, ANII	Campo Natural	El objetivo del proyecto es contribuir a la creación de capacidad para adaptarse a la variabilidad y el cambio climático (CC), centrándose en sectores críticos para la economía nacional. El énfasis estará en la promoción de inversiones incrementales a nivel grupal y/o de predio o unidad productiva, tendientes a reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio climático y la variabilidad climática en las pequeñas explotaciones familiares dedicadas a la producción ganadera, ubicadas en Unidades de Paisaje (UP) extremadamente sensibles a la sequía como son las eco-regiones Cuesta Basáltica y Sierras del Este. A través de las propuestas se brindará apoyo directo a productores/as agropecuarios en recursos financieros para mejorar la gestión de los recursos naturales de sus predios; capacitación, asistencia



			técnica y fortalecimiento de grupos para promover oportunidades que permitan mejorar su capacidad frente a eventos climáticos extremos.
Llamado Ganaderos Familiares y Cambio Climático	MGAP	Campo Natural	Esta convocatoria apunta a apoyar económicamente a productores ganaderos familiares en la concreción de inversiones prediales necesarias para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante el cambio y la variabilidad climática. De acuerdo a las necesidades de los beneficiarios, se brindará también apoyo para capacitación, asistencia técnica y fortalecimiento de organizaciones, grupos y redes. También se promoverá el acceso de las mujeres y jóvenes emprendedores a las oportunidades y servicios del proyecto.
+ Tecnologías para la producción familiar (1ª e 2ª ediciones)	DGDR/MGAP - INIA	Campo Natural	Las propuestas de Tecnologías apropiadas para la Producción Familiar son proyectos de desarrollo de tecnologías con especial consideración del contexto al cual se van a aplicar, incorporando aspectos productivos, ambientales, económicos y principalmente socio-culturales de la comunidad a la que se destinan. Estos proyectos son presentados en conjunto entre organizaciones de productores/as rurales de todo el país y entidades públicas y/o privadas de investigación. Como estrategia metodológica se prevé la participación directa de los productores y sus familias como parte del equipo investigador.
Fondo Innovagro	La Agencia Nacional de Investigación e Innovación y el Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria crearon un fondo sectorial agropecuario/agroindustrial (Innovagro) en el marco del acuerdo de cooperación firmado el 22 de diciembre de 2008, cuya administración fue asumida por la ANII. El fondo se destina a promover actividades de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el área agropecuaria y agroindustrial mediante la financiación de proyectos. En esta modalidad del fondo participan también el Instituto Nacional de Carnes, el Laboratorio	Campo Natural / Ganadería	Se financiarán programas y proyectos de investigación que contribuyan a la conformación de plataformas agroambientales —concebidas como un conjunto de Experimentos de largo plazo (ELP), micro cuencas o predios que representan los principales sistemas productivos del país— con una dotación comparable de recursos naturales sometidos a sistemas de uso del suelo y manejos agronómicos contrastantes. <b>Objetivos específicos</b> - Desarrollar capacidades de investigación en temas agroambientales - Integrar y consolidar equipos de investigación interdisciplinarios e interinstitucionales - Desarrollar propuestas que contribuyan al diseño de sistemas de producción más sostenibles y de políticas públicas de protección del medio ambiente. - Promover metodologías de evaluación y de diseño sistémicas, que tengan en cuenta de forma equilibrada la multifuncionalidad de los sistemas agropecuarios. - Formar recursos humanos altamente calificados. - Promover programas y proyectos que integren varios de los temas definidos como prioritarios para este llamado.

	Tecnológico del Uruguay y el MGAP		
Proyecto desarrollo competitivo de organizaciones colectivas agrarias y agroindustriales consolidadas	MGAP (OPYPA, DGDR), CAF, INACOOOP, FIDA-MERCOSUR, IICA, CNFR, CUDECOOP	Ganadería	Identificar estrategias de mejora de eficiencia y valor agregado de las organizaciones colectivas agrarias/agroindustriales uruguayas consolidadas. El enfoque del proyecto son las organizaciones colectivas con potencial de desarrollo competitivo empresarial – denominadas a los efectos de este proyecto como consolidadas.
PRODUCCIÓN SOSTENIBLE en la Cuenca de Laguna del Sauce	MGAP/DGDR /BIRD	Ganadería	Esta convocatoria tiene como objetivo asegurar el cuidado de los Recursos Naturales y en especial la calidad del agua en la Cuenca de Laguna del Sauce
Propuestas de Fortalecimiento Organizacional y Desarrollo de Capacidades Asociativas	DGDR/MGAP	Ganadería	canalizar la demanda de las organizaciones de la agricultura familiar y la pesca artesanal para el financiamiento parcial de propuestas que tienen como objetivo el desarrollo de capacidades asociativas y el fortalecimiento de las acciones organizacionales que les permita a las mismas, acceder a otras políticas públicas.
Ganadería y Ruralidad	IPA , DGDR	Ganadería	conformación de grupos de al menos 10 integrantes, que propongan temas de interés para generar diálogo y conocimiento. Necesariamente los temas deberán estar relacionados a la ganadería en las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económico-productivo, ambiental y social.

Fonte: elaborado pela autora, informações do site do MGAP (disponível em: <http://www.mgap.gub.uy>).

Das ações mencionadas no quadro anterior, destaca-se o projeto “+ *tecnologías*” que será mais detalhado na próxima seção. Sem embargo, é bastante relevante à quantidade e diversidade de ações que promovem ou apoiam diferentes aspectos relacionados à pecuária, de forma sustentável e baseada em campo natural, dado que além dos mencionados acima, ainda havia informações sobre outros disponibilizadas pelo MGAP. Além disso, todas foram propostas e implementadas, ao redor dos últimos dez anos, ou ainda estão em execução, conforme informações do *site* do MGAP, demonstrando uma tendência relativamente recente.

Com relação à extensão rural no Uruguai, a instituição responsável por sua execução é o *Instituto Plan Agropecuario* (IPA), similar à EMATER do RS. Criado em 1996, com o objetivo de realizar atividades de extensão e capacitação para o desenvolvimento do setor agropecuario do país, é composto por quatro unidades regionais e a sede central; tem um corpo técnico grande, contando com quatro ou cinco técnicos por regional, quase um técnico por departamento. Entre suas diretrizes estratégicas destaca-se:

*Se promoverá la articulación institucional en el ámbito nacional e internacional, compartiendo nuestra Misión e identificando fines comunes, capacidades complementarias y acciones de cooperación para la solución eficiente y eficaz de problemas complejos. Buscará promover redes impulsando estrategias de cooperación a nivel del sistema de ciencia, innovación y tecnología, de organizaciones de productores y de instituciones de desarrollo.* (site do IPA, disponível em: <https://www.planagropecuario.org.uy/web/16/contenido/misi%C3%B3n%2C-visi%C3%B3n-y-directrices-estrat%C3%A9gicas.html>)

O agrônomo funcionário do IPA entrevistado nesta pesquisa, enfatizou que o trabalho da instituição se baseia muito nos conhecimentos dos produtores, e o seu em particular tem como foco o assessoramento com respeito a impactos ambientais dos sistemas de produção.

O entrevistado comentou que a grande maioria dos técnicos da instituição tem formação forte na parte produtiva, enquanto ele tem especialização na área ambiental, portanto, esta se concentrando nas recomendações de redução de impacto ambiental aos produtores do país. Nesse sentido, afirma que a ideia é de aproveitar o recurso natural, o campo natural e, portanto, para produtores *ganaderos*, a extensão se baseia no campo natural, em melhorar o recurso forrageiro, e valorizar a produção de base no campo natural.

Segundo o agrônomo do IPA, as técnicas de manejo de campo baseadas em incorporar variedades de pastagens exóticas, no longo prazo tem resultado negativo. E o campo natural responde melhor às mudanças climáticas. Assim afirma que primeiro a proposta é aprender a manejar bem o campo natural para depois incorporar outros tipos de tecnologias.

Como exemplo do trabalho desenvolvido, o entrevistado comentou sobre o projeto chamado “*Ganadería y ruralidade*”, que enfoca a sustentabilidade da pecuária extensiva, nas suas três dimensões: ambiental, social e econômica. Executado com pequenos e médios produtores, mas sem excluir os grandes que estejam interessados. O projeto desenvolve ferramentas aos produtores para melhorar a tomada de decisão, isto é, melhorar habilidades dos produtores e suas famílias, não somente a parte produtiva.

#### 5.4 O Projeto “Más Tecnologías”

Em execução desde 2015, o projeto “*Más tecnologías*” tem como objetivo “*Contribuir al desarrollo y difusión de alternativas tecnológicas para el manejo sustentable del campo natural en sistemas ganaderos familiares de las Sierras del Este.*”

A proposta do projeto surge a partir da demanda de um grupo de produtores rurais, por meio de sua associação, a *Sociedad de Fomento Rural Ruta 109 (SFRR109)*, conforme relata o técnico da *Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR)*<sup>35</sup>, que assessora a mesma, entrevistado para esta pesquisa.

A partir da percepção dos produtores com relação a dificuldades e desconhecimentos a cerca do manejo de campo natural, foi conformado um grupo de trabalho com membros da SFRR109, do INIA e da academia (CURE/UDELAR). A proposta elaborada foi aprovada pelo MGAP em 2014 para financiamento, e visava a avaliar resultados de diferentes práticas de manejo do campo, sobretudo com relação às espécies tidas como *malezas*<sup>36</sup>, bem como, difundir informação sobre a espécie nativa *Bromusi auleticus* e seu potencial de uso forrageiro nas propriedades dos produtores participantes.

O projeto teve como metodologia principal a pesquisa participativa, ou seja, todas as etapas contaram com a participação de técnicos das instituições, bem como produtores da SFRR109. Assim, foram executados jornadas de campo, e selecionadas propriedades para ser piloto do projeto.

O funcionário do SNAP entrevistado nesta pesquisa destacou o projeto, como um exemplo de atuação na conservação de campos em articulação institucional. O projeto é executado com apoio e participação do INIA, do MGAP, do MVOTMA, da Associação de

---

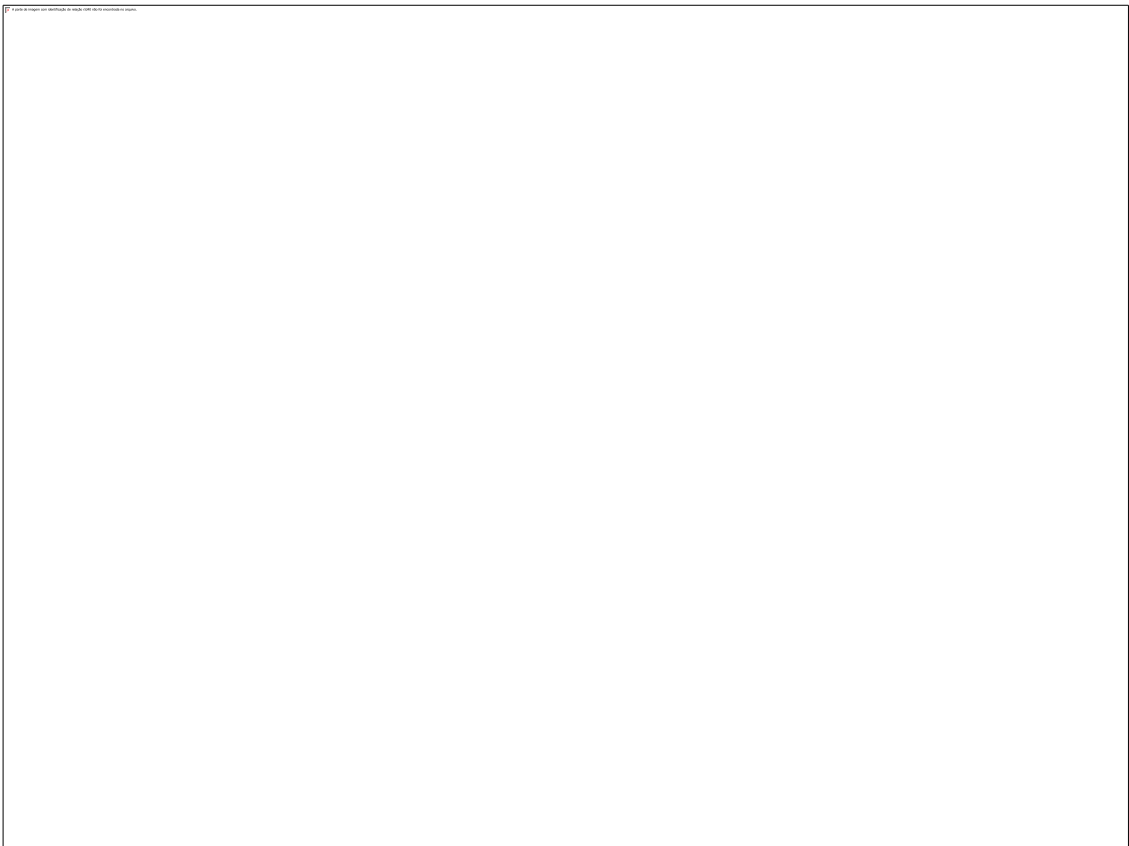
<sup>35</sup> Tais organizações serão abordadas com mais detalhes no próximo capítulo desta tese, no entanto, aqui é importante informar que a SFRR109 é uma organização de primeiro grau, ou seja, uma associação de produtores rurais, enquanto que a CNFR é uma organização de representação de produtores de segundo grau, ou seja, uma confederação de associações.

<sup>36</sup> Ou *ervas-daninhas*. O conceito é discutido, pois depende da utilidade que se vislumbra para as espécies. No pampa podem, por exemplo, ser ervas medicinais que, no entanto, os produtores muitas vezes não tem certeza se representam uma interferência negativa na alimentação dos animais, ou produtividade da atividade. Além disso, o projeto também enfoca em espécies exóticas invasoras, trazidas ao Pampa por políticas de extensão, mas que se tornaram um problema para os produtores, tais como o Tojo (*Ulex europaeus*) e o capimannoni (*Eragrostis plana*).

produtores (SFRR109) e da CNFR (com o técnico cedido para assessorar a implementação do projeto).

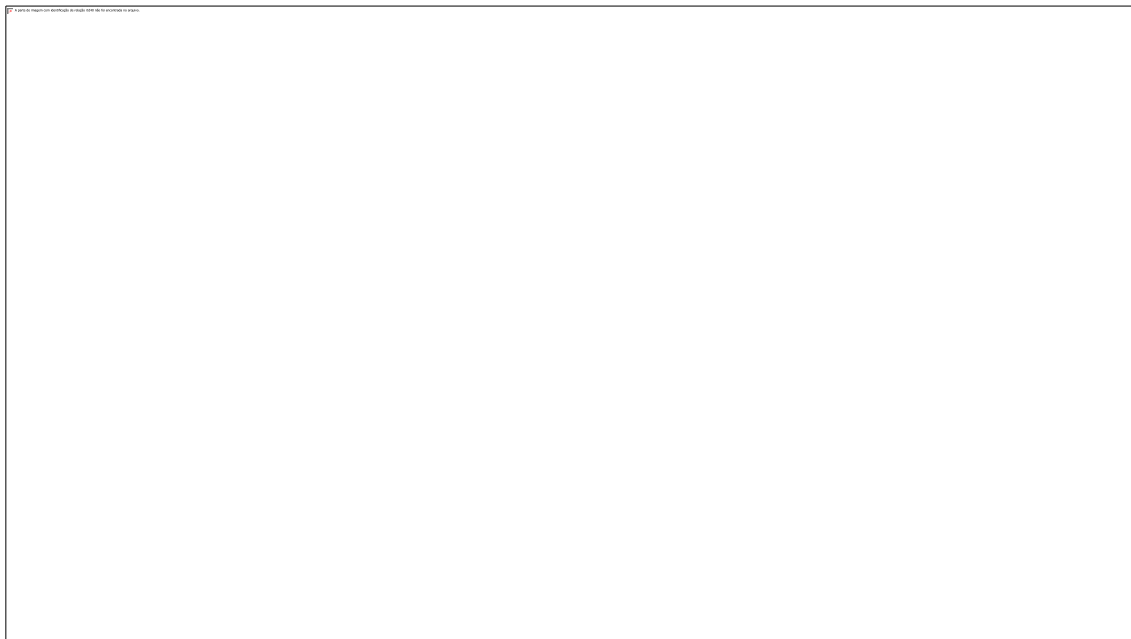
Durante a pesquisa desta tese, a autora teve oportunidade de participar de uma saída de campo no âmbito do projeto, que atualmente está em sua segunda edição. Conforme ilustram algumas fotos a seguir, foram visitadas duas propriedades, em companhia dos técnicos do INIA, que executaram medições e avaliações das espécies vegetais do campo; do assessor de projeto da SFRR109; e dos produtores pecuaristas membros da associação em cujas propriedades o projeto está sendo executado.

Foto4: equipe do projeto “*Más Tecnologías*” coletando amostras da vegetação, sob olhar atento da pecuarista participante do projeto



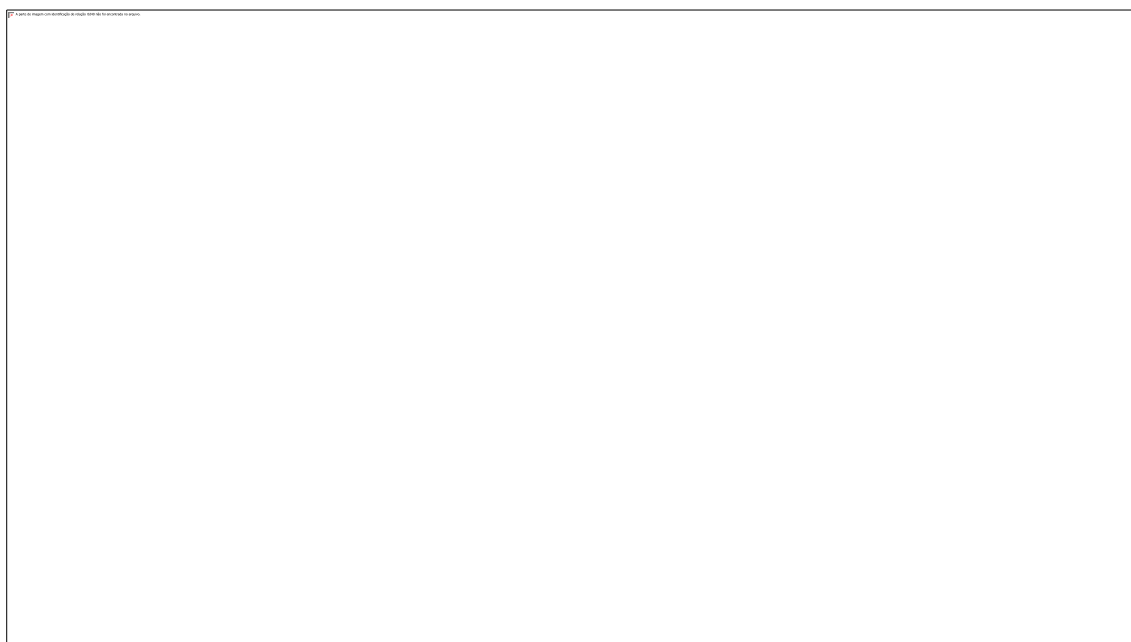
Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 5: técnico do SNAP conversa com a pecuarista sobre as condições do campo



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 6: equipe avaliando o crescimento da vegetação campestre na propriedade rural participante do projeto “*Más Tecnologías*”



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

## 5.5 A Mesa de Ganadería sobre Campo Natural

A *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* (Mesa) foi criada em junho de 2012, por uma resolução do então ministro do MGAP, inicialmente chamando-se *Mesa de campo natural*, proposto como um primeiro espaço para discutir políticas para o recurso forrageiro do mais importante do país, de acordo com o atual presidente, em entrevista.

De acordo com a resolução ministerial, a Mesa era inicialmente composta por:

- un representante titular del Instituto Plan Agropecuario que la presidirá, y un representante alterno;
- un representante titular y un alterno de la Dirección General de Recursos Naturales Renovables;
- un representante titular y un alterno de la Dirección General de Desarrollo Rural;
- un representante titular y un alterno del Proyecto de Desarrollo Adaptación y Cambio Climático;
- un representante titular y un alterno del Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria; (MGAP, 2012).

O atual presidente da Mesa, em entrevista para esta pesquisa, relata que a primeira decisão que se deu foi mudar o nome para *Mesa de Ganadería sobre campo natural*, como forma de enfatizar que as pessoas também importam. Assim, em seguida, a mesma foi expandida, com a inclusão de produtores e todas as instituições interessadas.

Funciona atualmente com reuniões mensais, sempre como mesa ampliada – destaca o entrevistado, como um aspecto muito importante, de inclusão de todos os setores e grupos interessados. Participam representantes das seguintes instituições: SNAP (MVOTMA), ONGs (*Alianza del Pastizal*), cooperação internacional (IICA, FAO), representação de produtores (*Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal* - AUGAP, *Cooperativas Agrarias Federadas*, *Asociación Rural del Uruguay* - ARU, entre outras), universidade (*Facultat de ciencias, facultat de agronomía*) etc.

Segundo o presidente, todas as instituições de representação de produtores tem cadeira na Mesa, contudo, nem todas participam efetivamente. As mais presentes são as de representação de pequenos produtores como a *Comisión Nacional de Fomento Rural*, por exemplo.

Os principais objetivos da Mesa, de acordo com o entrevistado, são: assessorar o ministério, coordenar ações que envolvam campo natural, coordenar, dentro do possível, pesquisa e extensão, e ter incidência sobre as linhas de pesquisa.

Como primeiros logros alcançados, o presidente aponta que tem sido efetivo o assessoramento prestado ao MGAP, citando o exemplo de um Índice de Conservação de Pastizales (ICP), o qual foi estudado, avaliado, provado e se encontra em vigência; o nivelamento de informação de todas as instituições envolvidas e seus conhecimentos sobre campo natural, em um congresso; também foi feita a difusão de informação que muitas vezes não está ao alcance dos produtores, como por exemplo, resultados de pesquisas da universidade; também se dedicaram à temática possibilidade de gerar incentivos ou regulações para a conservação do campo natural; o desenho de um curso de pós-graduação na faculdade de agronomia para a formação de pessoas capacitadas em campo natural; e, por fim, foi gerado um índice de valor de serviços ecossistêmicos e um mapa interativo, por meio de uma consultoria contratada para a compilação de informação sobre uma zona piloto, para a aplicação de possíveis incentivos ou regulações, de acordo com critérios definidos (de serviços ecossistêmicos, biodiversidade, produtividade, características socioeconômicas, etc.).

Com relação ao funcionamento das reuniões mensais da Mesa, os temas são propostos, discutidos e chegam a acordos por consenso. De acordo com o entrevistado, tudo sempre é feito de forma coletiva incluindo as diferentes visões das diversas instituições participantes da Mesa. Ele também comenta que a Mesa não tem recursos, mas que as instituições participantes muitas vezes financiam alguns eventos e ações.

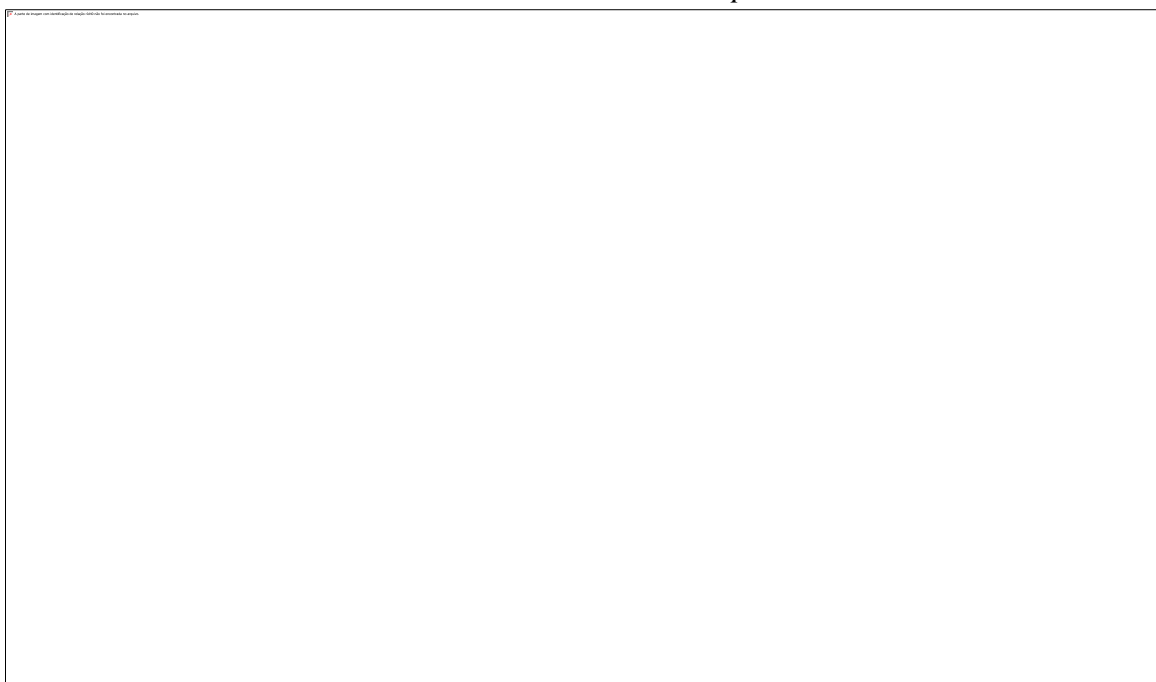
O presidente comenta que a Mesa ainda tem pouca visibilidade, mas, em sua opinião, esta funcionando bem, e seu principal mérito é o de coordenar esforços de diferentes instituições, cumprindo bastante bem. E destaca:

[...] que pocas veces pasó en la historia del Uruguay: todas las instituciones que trabajan el campo natural en Uruguay estamos dando, bajo diversas ópticas, el mismo mensaje. Y Eso es bien importante. Porque cuando vos decís como un conflicto, uno dice hay que conservar, y otro dice no hay que conservar... acá todas las instituciones: PLAN, INIA, Ministerio, La Alianza del pastizal... Todos estamos dando el mismo mensaje. ¿Cuál es el mensaje? Hay que comenzar a trabajar con más pasto. Es tan sencillo como esto. Eso involucra mayor conservación, mayor biodiversidad, mayor resistencia, mayor resiliencia... (Trecho de entrevista: presidente da *Mesa de Ganadería en Campo Natural*, fev/2018)



Abaixo, como ilustração, uma foto de uma reunião da Mesa, que a pesquisadora teve a oportunidade de assistir durante a pesquisa desta tese. Nesta oportunidade participaram representantes da DGDR/MGAP, SNAP/MVOTMA, IICA, FAO, AUGAP, SFRR109, CNFR, Faculdade de Agronomia, IPA, *Cooperativas Agrarias*, e INIA.

Foto 7: reunião da *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* em Montevideo



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

## 5.6 Síntese da arquitetura institucional uruguaia pesquisada

Assim como no caso brasileiro, no Uruguai tampouco há menções específicas de proteção ao bioma Pampa, ou legislação específica de conservação do mesmo, contudo, como o território do país está completamente inserido no bioma, toda a legislação e a política ambiental se aplicam ao mesmo, obviamente. No entanto, o país conta com diversas normativas que se aplicam na conservação dos ecossistemas campestres, as quais, notadamente, têm sido bem aplicadas, conforme pode ser observado na pesquisa.

Com relação à arquitetura institucional do país, em se tratando de políticas ambientais e agropecuárias ou rurais, apesar de haver uma institucionalidade relativamente recente, existem organismos que contemplam as diversas áreas de atuação do Estado, destacando-se os

órgãos e instrumentos criados com função específica de articulação institucional – tais como a SNAACC, e a *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* – e as esferas de participação social – tal como as *Mesas de Desarrollo Rural*.

Em se tratando da ação do governo relacionada à proteção e conservação do bioma, a mesma pode ser entendida como uma mescla de política ambiental e agropecuária ou rural, isto é, há ação institucional multissetorial e também interinstitucional. Como por exemplo, proteção de solos gerenciada pelo MGAP, e a participação do MVOTMA em atividades e projetos voltados para a pecuária em campo natural.

O quadro a seguir apresenta uma classificação das instituições uruguaias estudadas nesta pesquisa, conforme seu papel no ciclo das políticas públicas do país.

Quadro 7: classificação das instituições pesquisadas no Uruguai quanto a sua função

<b>Instituição</b>	<b>Classificação</b>
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria - INIA	Assistência técnica/Pesquisa e desenvolvimento
Secretaria Nacional de Ambiente, Agua y Cambio climático - SNAACC	Formulação/Implementação/acompanhamento – coordenação interinstitucional/intersectorial
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP)- DGRN / DGDR	Implementação/Execução
Instituto Plan Agropecuario - IPA	Execução - Assistência técnica/Pesquisa e desenvolvimento
Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) – Área de Ecosistemas e SNAP	Execução/Fiscalização
Mesa de Ganadería sobre Campo Natural	Formulação/acompanhamento – coordenação interinstitucional

Fonte: elaborado pela autora.

É importante registrar também, que se fez evidente durante a pesquisa, a percepção dos diferentes setores de governo com relação ao campo nativo ou natural e a pecuária ou *ganadería* praticada com base no mesmo; há um amplo entendimento de que se trata de um dos principais recursos naturais e econômicos do país, e que essa atividade representa uma oportunidade de produto diferenciado, bem como de manutenção dos ecossistemas campestres. O que se expressa, por exemplo, no fato de que o SNAP considera a pecuária extensiva/tradicional/em campo natural, como uma atividade sustentável e permitida dentro das áreas protegidas do país. Conforme ilustra o trecho a seguir:

*Actualmente existe una convergencia en la visión de muchas instituciones públicas y privadas en la importancia de la conservación del campo natural. Muchos de los servicios ecosistémicos que el campo natural nos provee como la purificación del agua son cada vez más valorados y comienzan a tomarse en cuenta en las políticas públicas.*

*Dentro de la DINAMA las distintas áreas (Biodiversidad, Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Planificación y Control, Evaluación de Impacto Ambiental) comienzan a hacer sinergia con sus distintos instrumentos focalizando en la conservación del “Campo Natural”. (MEDINA, 2017. p. 60)*

Além disso, destacam-se os esforços das instituições pesquisadas em executar diversos programas e projetos, visando a apoiar a atividade, por meio de extensão rural, financiamentos, etc.

Com relação às políticas públicas específicas para o meio rural, assim como foi apontado por entrevistas nesta pesquisa, Torres Alvarez et al (2014) também afirmam que a partir do início dos anos 2000 começam a se implantar mudanças nas políticas sobretudo para a agricultura familiar, priorizando também aspectos ambientais, segundo os autores: “*En efecto, una nueva generación de políticas públicas busca diseñar buenos lugares, a través de futuros de participación colectiva en la regulación de nuestra relación con los recursos naturales, pero también con el Estado y los servicios públicos.* (TORRES ALVAREZ et al, 2014. p. 37)

Com relação às *Capacidades Estatais*, em síntese, a pesquisa também mostrou que há suficiência de recursos humanos, financeiros, tecnológicos e, sobretudo, de mecanismos de interação interinstitucional e canais de participação social.

Correlacionando *Capacidades Estatais* e mudanças nas políticas públicas, Betancur e Busquets (2017), estudaram as mudanças em um conjunto de políticas, nos primeiros dois períodos de governo de esquerda no país, contemplando dez anos, de 2005 a 2015. A metodologia, bastante similar à utilizada nesta tese, foi definida como qualitativa-comparativa, e se baseou na ausência ou presença de variáveis. As dimensões analisadas foram: técnico-administrativa e político-relacionais. Entre as políticas estudadas está a “Agropecuária”, para a qual encontraram a presença de todas as variáveis selecionadas. As variáveis utilizadas foram:

[...] las capacidades técnico administrativas pueden ser analizadas según tres aspectos: a) la presencia de las **burocracias gubernamentales profesionalizadas** (ORGA); b) el funcionamiento de **mecanismos de coordinación intragubernamental** (COOR) y c) la existencia de procedimientos de **monitoreo de la implementación** (MONI). Por su parte, las capacidades político-administrativas pueden ser evaluadas también por tres aspectos: a) **interacciones institucionalizadas entre actores burocráticos y agentes políticos** (parlamentarios de diversos partidos) (APOLI); b) la existencia y el funcionamiento de mecanismos de **participación social** (PART) y c) la presencia de **fiscalización realizada por agencias de control** (CONT). (BETANCUR E BISQUETS, 2017. p. 138) [grifos nossos]

Os autores comentam que no caso estudado, o governo de um partido de esquerda pode alterar padrões pré-estabelecidos naqueles setores nos quais contou ou conseguiu desenvolver Capacidades Estatais significativas. Concluindo que:

[...] en el caso uruguayo, las capacidades estatales resultan variables relevantes para contribuir a comprender las transformaciones en las políticas públicas, resultando de particular significación la constatación de que en los sectores en que dichas capacidades fueron fuertes, fue posible propiciar transformaciones de porte, categorizadas aquí como cambios de tercer grado; y por el contrario, donde las capacidades fueron débiles, los cambios en las políticas tuvieron escasa relevancia, o de primer grado. (BETANCUR E BISQUETS, 2017. p. 139)

Por fim, destaca-se que, diferentemente do caso brasileiro, no Uruguai as esferas de participação onde há representação de produtores, são geralmente ocupadas por aquelas associações ou confederações que representam pequenos e médios produtores, e muitas vezes, como no caso da *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural*, a representação dos grandes produtores não se faz presente, ainda que sejam convidadas a participar. Segundo os entrevistados, essas teriam outras formas de articulação, ou ainda, não necessitariam desses espaços.

Sem embargo, o fato é que não há cooptação dos espaços de articulação e conseqüentemente do próprio Estado, e influência sobre a tomada de decisão das políticas públicas por grupos de interesse econômico, por exemplo. O que poderia indicar, com relação às políticas de cunho ambiental, uma melhor capacidade de planejamento e implementação, ao serem considerados, sobretudo, os aspectos técnico-científicos na tomada de decisão. Contudo, de outra parte, a ausência de representação de grandes proprietários pode também indicar certa debilidade ou negligência de tais mecanismos por um grupo importante em termos de área utilizada e valor de produção, além de que, se considerarmos uma possível virada para a direita, a partir da eleição de um novo governo, pode ocorrer a desestruturação de tais canais e mecanismos, a exemplo do que tem ocorrido no Brasil nos últimos anos. No entanto, tais aspectos mereceriam uma investigação mais aprofundada em outro estudo.

### **Box 2: AÇÃO NÃO GOVERNAMENTAL – A AUGAP**

Assim como a *Alianza del Pastizal* no Brasil, a *Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal* – AUGAP vem exercendo um papel importante na conservação dos ecossistemas campestres do país. A AUGAP surge, inclusive, a partir da atuação da *Alianza* no Uruguai, quando em 2014 um grupo de pecuaristas do país decide formar o “ramo uruguaio” da *Alianza*.

Apesar de recente, a AUGAP já conta com aproximadamente 100 produtores membros, e, tendo como desafio: *producir conservando y conservar produciendo*, já teve conquistas importantes como financiamento de projetos de pesquisa participativa aprovados, bem como a exportação de carne para a Holanda, com o selo da *Alianza del Pastizal*.

Em entrevista, uma das fundadoras e membro da diretoria da AUGAP relata que a associação surgiu a partir da motivação de um grupo de produtores de valorizar e conservar os campos naturais e a produção baseada nesse recurso.

Assim, a AUGAP tem como missão: “*Promover la producción ganadera a campo natural en el Uruguay, asegurando la conservación de este recurso natural y la mejora de la calidad de vida de productores y trabajadores.*” (fonte: site AUGAP <https://www.augap.com.uy/Acerca-de-nosotros>).

## **CAPÍTULO 6 – Coletivos de pecuaristas tradicionais e suas capacidades de gestão do Sistema Socioecológico do bioma Pampa do Brasil e do Uruguai**

Este capítulo se propõe a fazer uma descrição de dois grupos organizados de coletivos de pecuaristas tradicionais do pampa, um no Brasil e outro no Uruguai. Isto é, apresenta as informações coletadas na pesquisa de campo, visitas a algumas propriedades e, sobretudo, conversas e entrevistas com membros e representantes das organizações, além de conversas com informantes-chave.

Também são expostas as informações que conformam a abordagem de Ostrom de sistemas socioecológicos para cada caso, cuja interpretação e análise comparativa são feitas na última seção deste capítulo.

### **6.1 A Associação para o Desenvolvimento do Alto Camaquã (ADAC)**

Os primórdios da ADAC iniciam no ano de 2006, a partir de um projeto de desenvolvimento territorial proposto por um técnico da EMBRAPA-Pecuária Sul, sede de Bagé-RS, que, com apoio da EMATER/RS, implantaram uma área piloto de reconhecimento e valorização dos campos naturais da região chamada Serra do Sudeste do Estado do RS. Nesse sentido, a proposta englobava um olhar diferente sobre a pecuária tradicional e a valorização do território e de seus produtos.

Os entrevistados para esta pesquisa – que estiveram envolvidos no projeto e na ADAC desde o princípio: o técnico da EMBRAPA, e dois produtores membros, incluindo um ex-presidente – relatam que a região teria um estigma histórico, pois seria entendida como área de *campos ruins*, onde não se puderam implementar atividades como lavouras, sendo comum ouvir falas como: “*minhas terras são tão ruins que nem soja eu consigo plantar*”.

A Serra do sudeste, na verdade é um planalto baixo, o *Escudo uruguaio-sul-riograndense*, que se estende pelo sudeste do RS até o Uruguai. Esse planalto compreende um conjunto de ondulações suaves e moderadas cobertas por vegetação rasteira e herbácea,

conhecidas como coxilhas, que não ultrapassam 500m de altitude. É um planalto antigo, com terrenos pedregosos, que formam uma área triangular entre aproximadamente as cidades de Porto Alegre, Dom Pedrito e Jaguarão. O vale do rio Camaquã divide esse planalto em duas unidades, ao norte e ao sul, denominadas *Serra de Herval* e *Serra dos Tapes*, respectivamente (GONÇALVES E SANTOS, 1985).

Esse vale se caracteriza por conformar um mosaico de campos e florestas que contém uma biodiversidade única, além de possuir mais de 80% de cobertura de vegetação natural, configurando-se como uma das regiões mais preservadas do Rio Grande do Sul (BORBA, 2016), cuja vegetação, topografia acidentada, riqueza dos cursos d'água e formações rochosas conformam paisagens singulares.

O *território Alto Camaquã*, região do projeto executado pela EMBRAPA, é a parte superior da bacia do rio Camaquã, localizado nas áreas dos municípios de Bagé, Caçapava do Sul, Canguçu, Encruzilhada do Sul, Lavras do Sul, Piratini, Pinheiro Machado e Santana da Boa Vista, com mais de 13.000 km<sup>2</sup>.

Nessa região predominam pequenas e médias propriedades: mais de 50% possuem até 50 hectares, e em torno de 70% menos de 200 hectares; de tipo familiar, com dados municipais evidenciando entre 79% e 87% das unidades produtivas conduzidas pelos proprietários e suas famílias; tendo a pecuária como atividade principal e as pastagens naturais como principal recurso (BORBA, 2016).

Com relação às práticas produtivas da região e, principalmente, dos membros da ADAC, em sua maioria se caracteriza pela atividade de pecuária da forma tradicional, familiar, e com produção diversificada de tipo cria de ovinos e bovinos, cuja produção muitas vezes alcança apenas para sua subsistência, em propriedades de em média até 70 hectares, mão de obra familiar, cujos membros são residentes no local há várias gerações.

Ainda conforme os entrevistados, a agricultura convencional nunca vingou na região, mesmo havendo alguma forma de agricultura, pois além das características do relevo pedregoso, os produtores não teriam capital mínimo para investir nos insumos necessários.

Além disso, a região se caracteriza pelo sobre pastejo, ou seja, a forma tradicionalmente adotada de tentativa de aumento de produção quando há, se dá pelo aumento de número de animais, sem manejo de campos ou incorporação de insumos, gerando pastagens empobrecidas ou de baixa altura. O que, conforme os entrevistados, seria possível reverter com estratégias relativamente simples de manejo. Contudo, nem todos os produtores tem motivação ou acesso a informação para mudar suas práticas produtivas, e alguns querem ter certeza de que é possível receber melhores preços pelos animais, pois na sua concepção, fazer manejo implica mais trabalho.

De outra parte, ressaltando aspectos tradicionalmente adotados na forma de produzir da região, encontra-se em Borba (2016) que:

[...] a pecuária familiar da Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul operava a partir de uma relação mais intensa com a natureza que com a economia e que, portanto, tinha baixo impacto ambiental [...] os sistemas de produção da pecuária familiar da região da Campanha:

- 1) São complexos por depender fundamentalmente das relações e interações ecossistêmicas e dos conhecimentos locais para seu manejo;
- 2) Apresentam baixa dependência externa (insumos) para seu funcionamento. Ainda que isso possa indicar um baixo nível tecnológico, representa excelente oportunidade para se estabelecer sistemas mais autônomos e capazes de gerar produtos com qualidade diferenciada;
- 3) Provocam impactos ambientais negativos, especialmente sobre a vegetação, porém todos são impactos moderados e totalmente reversíveis;
- 4) São altamente sustentáveis do ponto de vista ambiental, em função de apresentar índices de renovação superiores a 80% ainda que de forma geral, os sistemas pecuários familiares têm graves problemas de geração de renda, mesmo porque a lógica de seu funcionamento lhe atribui um papel muito mais de poupança que de uma atividade comercial visando lucro.

Diante disso conclui-se que seria plenamente viável a ecologização desta atividade produtiva... (BORBA, 2016. p. 190)

Portanto, e de acordo com os entrevistados, a região possui identidade própria, conformada por todas essas características ambientais, socioeconômicas, juntamente com aspectos históricos, como por exemplo, os demonstrados por Fernandes e Miguel (2016) com relação à presença (e em grande número, comparativamente aos grandes estancieiros) e à forma de produzir deste grupo social que remonta ao século XIX na região do Pampa, e que ainda são praticadas por seus descendentes.

Dado este contexto sócio produtivo, a partir do trabalho realizado no âmbito das atividades do projeto da EMBRAPA, em 2008, segundo os entrevistados, já estava clara a ideia



de formar uma rede das diversas pequenas associações de produtores locais que existiam a nível municipal (o município de Pinheiro Machado, por exemplo, possuía seis ou sete pequenas associações). Então, é feito o primeiro fórum de discussão do território, congregando diversas instituições e atores da região, tais como prefeituras, secretarias de agricultura, universidades entre outros.

No ano seguinte, em 2009, nasce formalmente a ADAC, a partir de iniciativa dos produtores da região que apostaram na tentativa de congregar diferentes organizações em uma única, em forma de rede, que os conectasse e representasse e, assim, capitaneasse as ações de valorização do território e de promoção dos produtos locais. Assim,

A ADAC nasce para promover uma proposta de desenvolvimento endógeno de abrangência territorial que tem como foco uma estratégia de conservação e valorização dos recursos, tanto naturais, como históricos, arquitetônicos, etc. e a diferenciação dos produtos. (trecho de entrevista, técnico da EMBRAPA, out/2018).

Segundo um dos entrevistados, havia uma demanda dos produtores por maior valorização de seus produtos e por ter um pouco mais de poder de determinar preços e influenciar na cadeia de comercialização, pois os pequenos produtores, dada sua pouca e irregular oferta, sempre ficavam a mercê dos intermediários.

Assim, os produtores da região começaram a mudar a percepção que tinham do campo nativo, que era tido como algo negativo, e passaram a valorizá-lo, conforme relata o ex-presidente da ADAC entrevistado; *“Os produtores não tinham essa percepção, tinham esse modo de produzir, o modo tradicional, mas não valorizavam o campo nativo e a região...”* (trecho de entrevista, membro da ADAC, out/2018). Além disso, com relação à comercialização, o entrevistado comenta que se enxergou uma oportunidade de chegar ao mercado, de organizar a oferta dos diversos pequenos produtores para conseguir melhores preços e diferentes canais de comercialização.

Portanto, a estratégia apresentada pelo projeto da EMBRAPA fez sentido aos produtores, como uma oportunidade de fomentar a pecuária tradicional da região, por meio da valorização do território, passando pela promoção de estratégias de defesa ambiental.

Nesse sentido, se impulsionou a valorização do campo nativo, com iniciativas e estratégias de manejo que favorecessem o crescimento das diversas espécies, construindo conhecimento com os produtores. Isto é, se apostou em uma assistência técnica diferente da extensão clássica, conforme ressalta o técnico da EMBRAPA: *A extensão clássica sempre se deu sobre os processos produtivos, sobre o sistema. A ideia do projeto da EMBRAPA para ADAC é mudar percepções e entendimentos.* (trecho de entrevista, técnico da EMBRAPA, out 2018). Além disso, se promovem práticas e processos intensivos em conhecimentos e não no uso de insumos externos.

Isto é, a partir de uma estratégia de valorização territorial, dos recursos e dos conhecimentos locais, e da promoção dos produtos locais – com a proposta de não disputar mercado por quantidade, mas pela diferenciação do produto –, se culminou numa estratégia de conservação dos campos, inclusive, com o objetivo ambiental registrado em seu estatuto.

Entre os objetivos com relação à produção dos membros da ADAC, foram estabelecidas, por exemplo, metas com relação ao peso de carneiros para venda, que, segundo um dos produtores entrevistados, se fez possível com o fortalecimento de práticas de manejo dos campos, e assim puderam alcançar maior peso dos animais e obter melhores preços na venda e consequentemente melhorar a renda do produtor.

Em linhas gerais, a estratégia de comercialização implementada passa pela valorização dos produtos locais originários do território, produzidos com base na matéria prima local, principalmente a lã e a carne, e uma diversidade de produtos de agroindústria familiar e artesanatos relacionados, além de estímulos e divulgação do potencial de turismo na região.

Os entrevistados contam que no ano de 2012 começaram as negociações com um frigorífico, para estabelecer uma parceria, bem como a construção de uma marca de uso coletivo, para valorizar e diferenciar o produto. Também se investiu na divulgação por meio de uma página na internet.

Em 2014 conseguiram colocar produtos no mercado, apostando na carne ovina por ser um produto final, vendido diretamente ao consumidor (diferentemente da carne bovina, cuja produção dos associados é de carneiros jovens vendidos para terminação, com posterior venda para o consumidor final), permanecendo por pouco mais de um ano e meio, quando se

conseguiu uma remuneração ao produtor de até 25% a mais do que normalmente recebiam comercializando individualmente e sem o apelo da marca coletiva.

No entanto, em 2015, o frigorífico parceiro teve problemas com a fiscalização sanitária, não podendo mais abater animais, fechou, encerrando a parceria e ocasionando a saída do mercado dos produtos do coletivo. Até o momento das entrevistas para esta pesquisa, em outubro de 2018, ainda não haviam conseguido estruturar novamente a comercialização por falta de um frigorífico parceiro.

Com a impossibilidade de comercialização, apostou-se na estratégia de Arranjo Produtivo Local (APL), por meio de um projeto aprovado em 2015 junto à Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – a AGDI (extinta em 2016, com a troca de governo do Estado).

Conformado o APL, a entidade gestora é a ADAC, tendo como parceiros na governança a EMBRAPA, a EMATER, a FETAG, a UNIPAMPA, a UERGS, a ARCO, entre outras instituições da região. Com 18 meses de trabalho de APL, se constituiu um projeto maior com o BNDES, que se configura no reconhecimento do APL e da região agroalimentar do Alto Camaquã, o que, segundo o entrevistado, permitirá acessar recursos para uma planta frigorífica própria.

No contexto do APL, em 2017, a ADAC retoma uma cooperativa da região em um processo de migração de uma organização de tipo *associação* para uma *cooperativa*, transformando-a em *Cooperalto Camaquã*, o que, conforme o entrevistado, era uma exigência do BNDES. Entretanto, o entrevistado ressalta que se mantém a associação, com os objetivos sociais, para congregar as pessoas, e a cooperativa seria um braço comercial da ADAC.

Atualmente, a ADAC reúne em torno de 20 associações locais e, de acordo com os entrevistados, o processo de animação junto às bases, é custoso, as distâncias são grandes e os recursos cada vez mais escassos, razão pela qual a atual gestão está enfocando no projeto junto ao BNDES.

Com relação às instituições de governo, os produtores entrevistados comentam que desde o princípio o apoio da EMATER se fez pontual, por interesse de um ou outro técnico e

em alguns momentos, nunca institucionalizado. Diferentemente da presença mais constante da EMBRAPA, com captação de recursos e investimento na construção social do território. No entanto, ao serem questionados sobre o acesso às políticas públicas, os entrevistados apontam que a EMATER seria o principal canal, ainda que de forma escassa e insuficiente.

Ainda com relação às políticas públicas, um dos produtores entrevistados, conta que o grande problema são os projetos de governos, que acabam quando muda o governo, não há continuidade de ações, e a pecuária tem um ciclo muito longo, de pelo menos 18 meses, assim, não há linhas de crédito específicas, a pecuária precisa de um cuidado de longo prazo. Além disso, não há projetos que pensem toda a cadeia, somente ações pontuais, descontinuadas e limitadas, sem visão sistêmica, pensam somente da porteira pra dentro, com alguma assistência no manejo ou na forma de produzir.

Segundo o produtor, da mesma forma acontece com a adesão dos pecuaristas, ou seja, alguns nem se envolvem nos projetos porque sabem que não terão como comercializar – refletindo a falta de uma política que pense no todo, no macro e não somente no micro.

A fala do ex-presidente da ADAC ilustra a problemática: *A pecuária familiar tem pouco acesso ao crédito, mas também tem pouca demanda e muitos não têm nenhuma assistência técnica, alguns levam a propriedade conforme fazia o avô, o pai, e conseguem sobreviver...* (trecho de entrevista, pecuarista, ex-presidente da ADAC, out 2018).

O entrevistado destaca também que tem percebido a migração de pessoas de outras regiões para o território, que vem arrendando terras ainda em função da soja que continua atrativa, bem como o preço das terras na região. Segundo ele, ainda está se dando o aumento da soja na região.

Para outro produtor entrevistado, a atenção maior dos governos em prol de monoculturas em geral e inclusive de projetos de mineração, que seria uma das tendências atuais e de retrocesso ambiental na região, tem se dado por questões de *lobby* e, além disso, pelo fato de que como a agricultura fica atrelada a insumos receberia muito mais incentivos, isto é, também haveria pressões que levam o governo a promover o uso e comercialização dos mesmos, como por exemplo, sementes, agroquímicos, etc.

Com relação especificamente à política ambiental, ao serem perguntados sobre restrições ou dificuldades impostas, ou ainda, com respeito à percepção dos produtores quanto à mesma, os entrevistados relatam desconhecer intervenções do IBAMA ou outro órgão ambiental, e que alguns dos produtores inclusive usam fogo, apesar das orientações contrárias, dadas, sobretudo por meio do sindicato, por exemplo, recentemente no momento do preenchimento do CAR, quando se deram mais discussões sobre o tema. Apenas um dos entrevistados mencionou saber de um caso de um produtor que não obteve acesso a crédito recentemente porque havia desmatado uma área e estaria irregular no CAR. No entanto, tal fato mereceria melhor investigação, dado que a implantação de restrições em função do CAR ainda está em planejamento, bem como o PRA no Estado.

A respeito dos projetos e assistências técnicas já executadas no âmbito da ADAC, um dos produtores entrevistados relata que especialmente lhe chamaram a atenção, nos experimentos com pastagens mais altas, a diferença de manutenção de água nos solos, pois os campos mais altos funcionariam como uma esponja, armazenando água, e conseqüentemente resistindo mais a períodos de seca, diferentemente de um campo mais rasteiro que escoaria a água muito mais rapidamente. Segundo ele, isso teria atraído mais produtores que aderiram às técnicas de manejo de campos. E destaca: *“Eu não tinha o hábito de olhar o campo como eu olho hoje, a gente olhava pelo lado negativo, pensando em fazer uma roçada pra limpar...”* (trecho de entrevista, pecuarista, membro da ADAC, out/2018).

O ex-presidente da ADAC comentou também que há um projeto de pesquisa da USP na região, sobre bem estar animal, igualmente executado em parceria com os produtores da associação. Além disso, menciona que há preocupação em inclusão de mulheres e jovens, com a realização de eventos específicos, principalmente de um grupo de mulheres envolvidas com artesanato e comercialização de lã.

Sobre a perspectiva de futuro, os entrevistados relatam perceberem que há interesse dos produtores da região em participar, no entanto, por outra parte, há muitas dificuldades, desde desentendimentos internos à ADAC, até reflexos da situação política atual do país, que estariam influenciando a organização de forma negativa.

Da mesma forma, relata o técnico da EMBRAPA entrevistado, que a ADAC estaria sofrendo consequências da situação política do país, refletida nas dificuldades de recursos, de manter a assistência técnica e as parcerias com outras instituições. Segundo ele, em épocas de incerteza e crise, a tendência seria de as pessoas concentrarem mais esforços àquilo que lhes dá a sobrevivência, o coletivo ficaria em segundo plano, sobretudo em uma região que historicamente carece de capital social e cujas distâncias entre as diferentes comunidades e as próprias moradias são enormes. Igualmente quanto aos técnicos de instituições como a EMBRAPA, que por sua parte estariam tendo que se preocupar com outras frentes, como a captação de recursos, por exemplo, e assim estaria faltando material humano capaz de acompanhar o projeto da ADAC.

A seção a seguir apresenta as informações obtidas na pesquisa de campo, com visitas a propriedades de pecuaristas membros da ADAC.

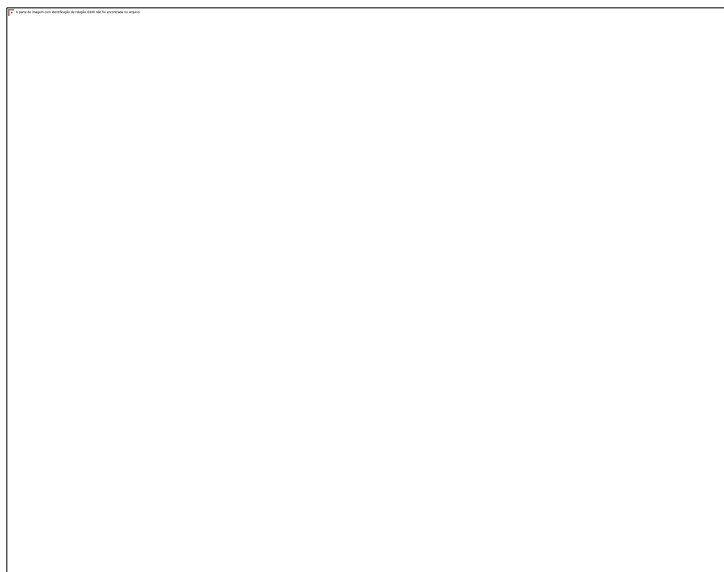
### **6.1.1 Visitas a propriedades de pecuaristas membros da ADAC**

Além das informações obtidas com as entrevistas, documentos e pesquisa bibliográfica, em novembro de 2018, a pesquisadora teve a oportunidade de participar de uma saída de campo dos cursos de graduação em zootecnia e em veterinária da UFRGS, com a presença de um professor e dos alunos dos dois cursos, guiados por membros da ADAC – um deles o então gestor do APL, o presidente da Cooperativa, mais dois pecuaristas, um homem e uma mulher.

Foram feitas visitas a duas propriedades rurais e rodas de conversas com seus proprietários, que são produtores membros da ADAC e comentaram as técnicas e manejos que tem praticado. As informações de interesse para esta tese são descritas a seguir.

Na estrada, em direção ao município de Pinheiro Machado, onde foram realizadas as visitas, percebeu-se o impacto da mudança de uso da terra com diversos trechos de florestamento, alguns recém-cortados, e o intenso tráfego de caminhões carregados com toras de madeira em direção ao porto de Rio Grande, e vazios na direção oposta.

Foto 8: caminhão carregado de toras de madeira de florestamento em estrada do RS



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Ao chegar ao município de Pinheiro Machado, no caminho às propriedades, os produtores comentaram sobre as mudanças no uso da terra na região. De fato, podem-se notar os novos cultivos de oliva, uva e eucaliptos desde a estrada principal e passando pela vicinal. Segundo uma produtora, foi instalada uma empresa de produção de azeite de oliva na região, que inclusive gerou alguns empregos para os moradores locais.

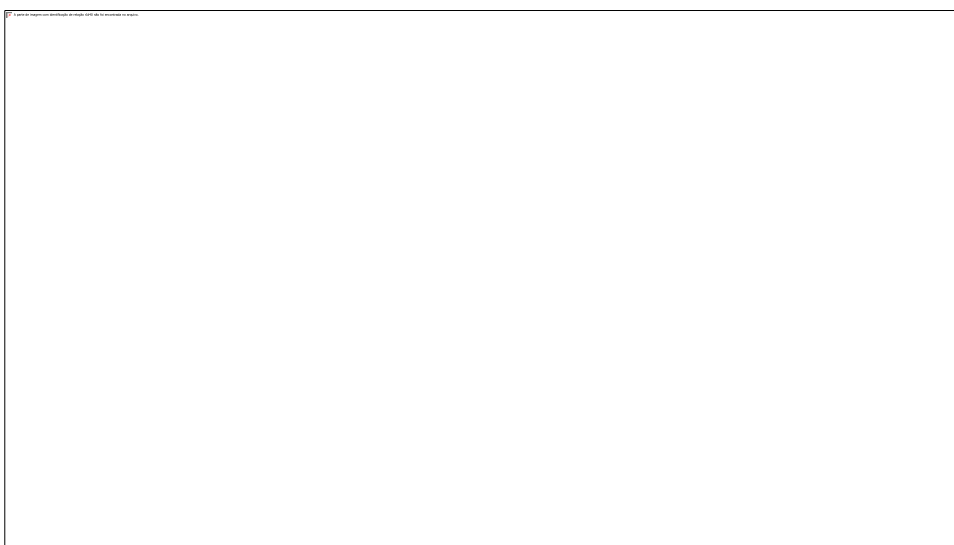
**Foto 9: novos cultivos de oliveiras vistos desde estrada vicinal do Bioma Pampa no RS**



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

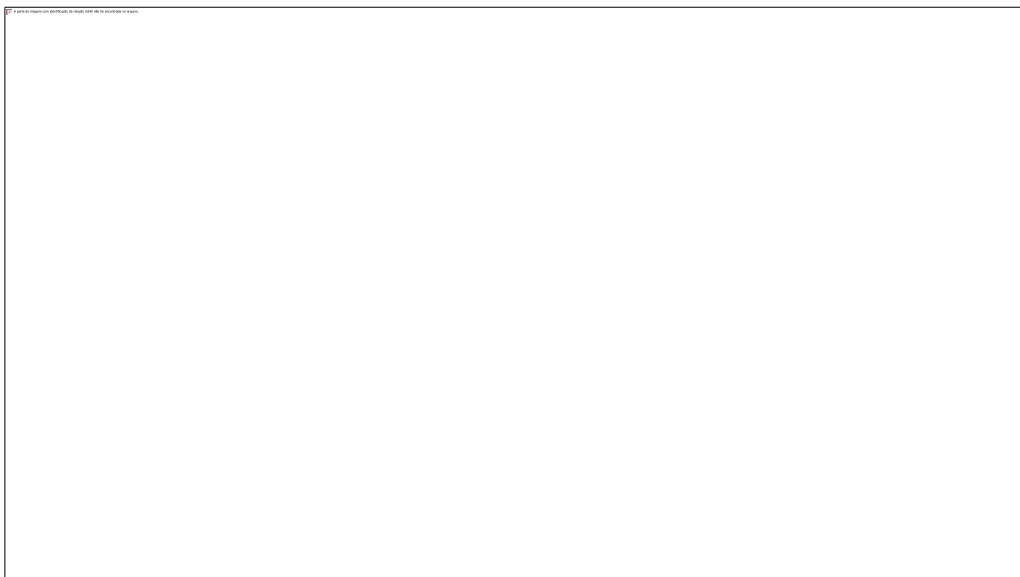
A primeira propriedade visitada é uma pequena propriedade de criação de ovinos, de 24 hectares, que pertence a um casal de idosos, cuja única filha vive no centro urbano do mesmo município, onde ela e o esposo trabalham durante a semana. Nos finais de semana vão à propriedade rural ajudar nos afazeres rurais. Além da produção de lã e carne para comercialização, também possuem aves e uma horta, para subsistência.

Foto 10: família de pecuaristas membros da ADAC em sua propriedade



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

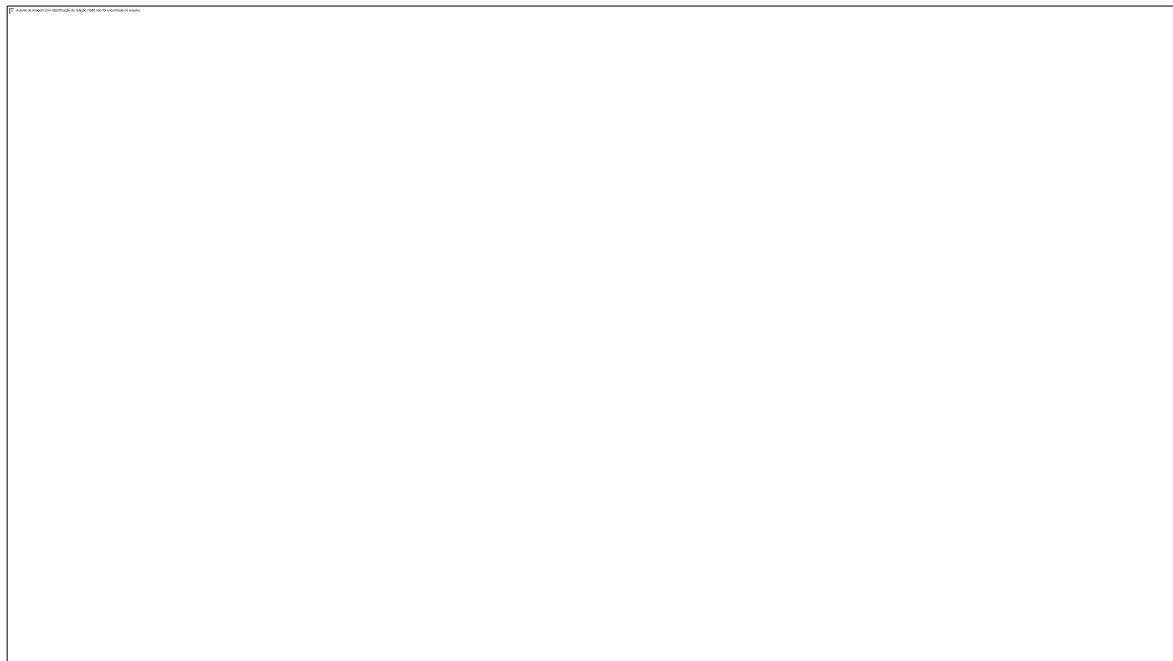
Foto 11: pecuarista conversa com o grupo de estudantes



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

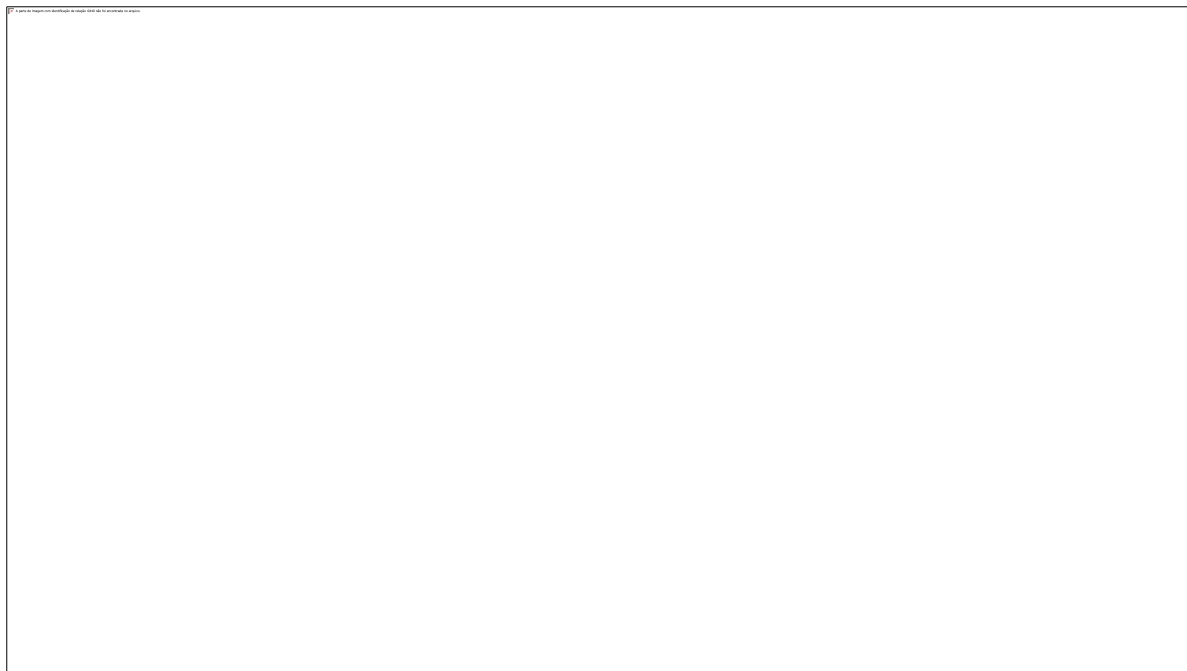


Foto 12: pecuarista entre o rebanho de ovinos



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 13: parcela da propriedade com pastagens nativas melhoradas, ao fundo a pequena horta em estufa



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 14: pecuarista mostra o material para tratamento dos animais

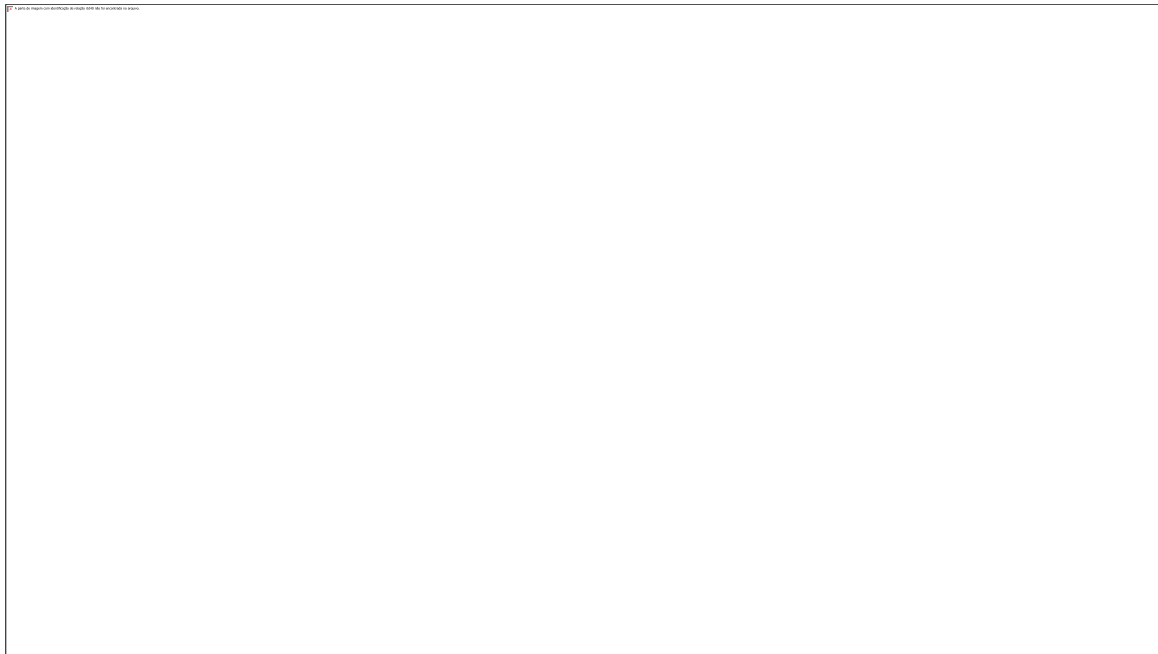


Foto: pesquisa de campo, 2018.

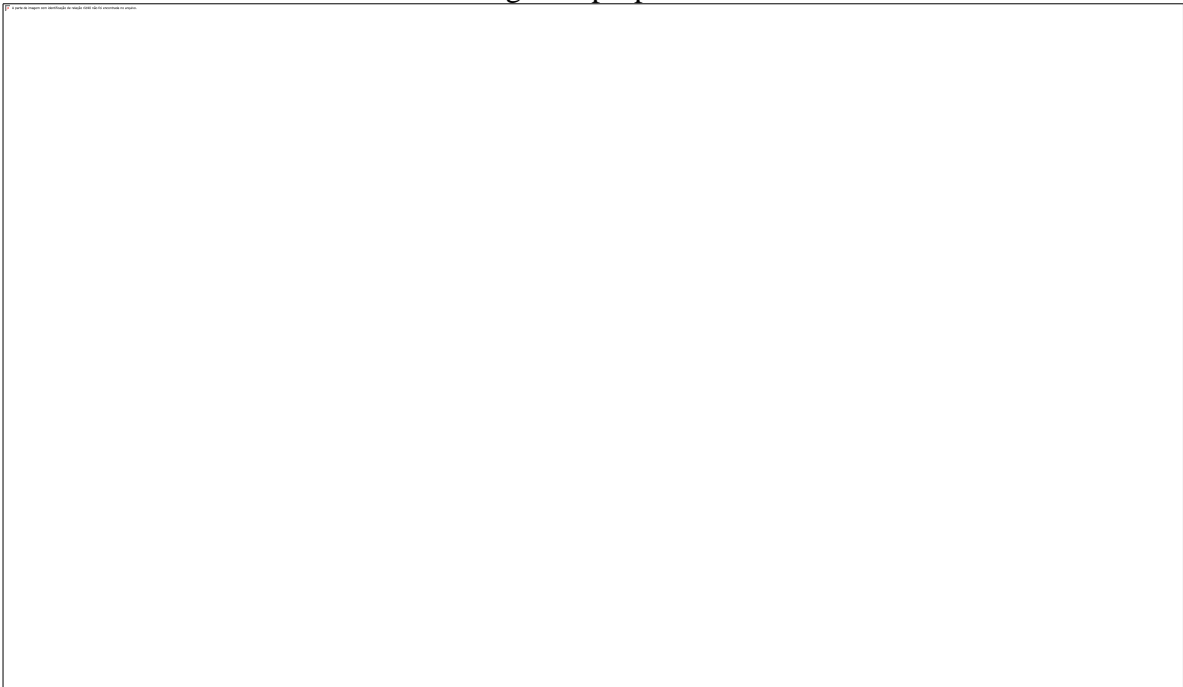
O produtor conversou com os estudantes sobre as técnicas de manejo dos animais e da propriedade em geral. Destacam-se principalmente as dificuldades com relação à comercialização e com mão-de-obra, pois precisam contar com a ajuda de um sobrinho que, quando tem tempo disponível, ajuda na tosquia das ovelhas. Além disso, também há a dificuldade de sucessão, pois a única filha já vivendo na cidade, provavelmente não se encarregará de assumir a propriedade.

A segunda propriedade visitada, de 38 hectares, é administrada e conta com a força de trabalho de uma única pessoa, o proprietário, que conta que no momento da visita possuía 48 cabeças de res e 50 ovelhas.

O pecuarista levou os estudantes para conhecerem seus campos de pastagens, comentando as práticas que faz, entre elas, a rotação em 12 poteiros entre os quais vai alternando a presença dos animais, em períodos de aproximadamente 20 dias. Ele destaca que percebeu uma grande diferença, com o manejo do pasto, que procura manter com certa altura, além de outras vantagens como a diminuição de uso de remédios para verminoses. E comenta que atualmente a maior dificuldade enfrentada ainda é o furto, razão pela qual quase não sai da

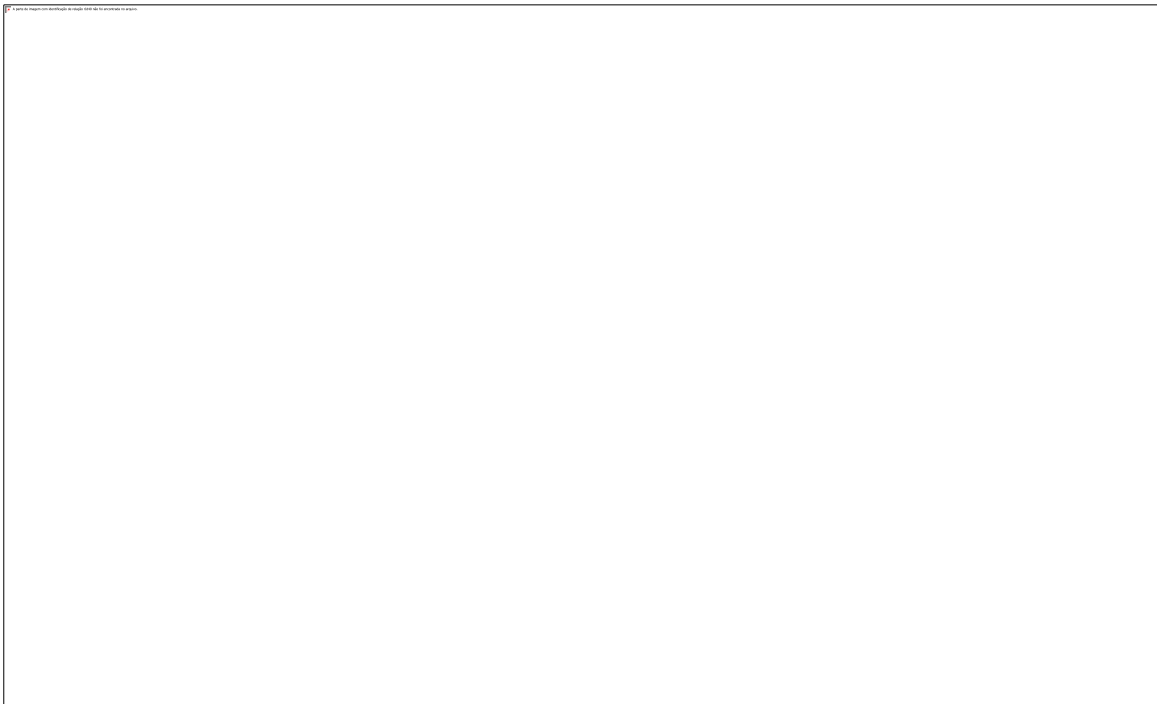
propriedade e todas as noites traz as ovelhas para perto da casa. Como meta ele comenta que pretende aumentar o número de cabeças de gado, pois as ovelhas demandam mais cuidados.

Foto 15: fachada da casa da segunda propriedade rural visitada



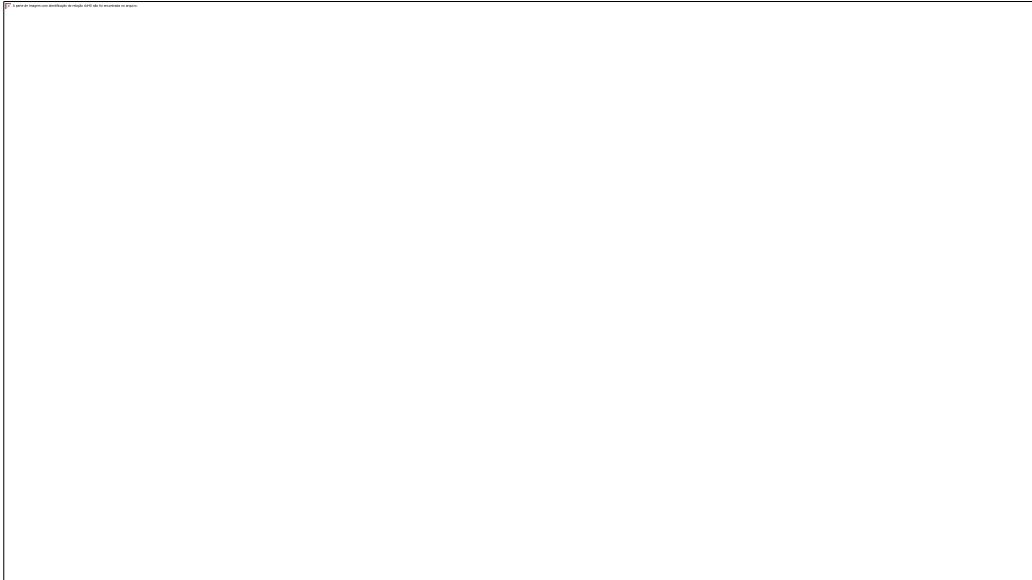
Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 16: pecuarista explicando suas práticas de manejo do campo para grupo de estudantes



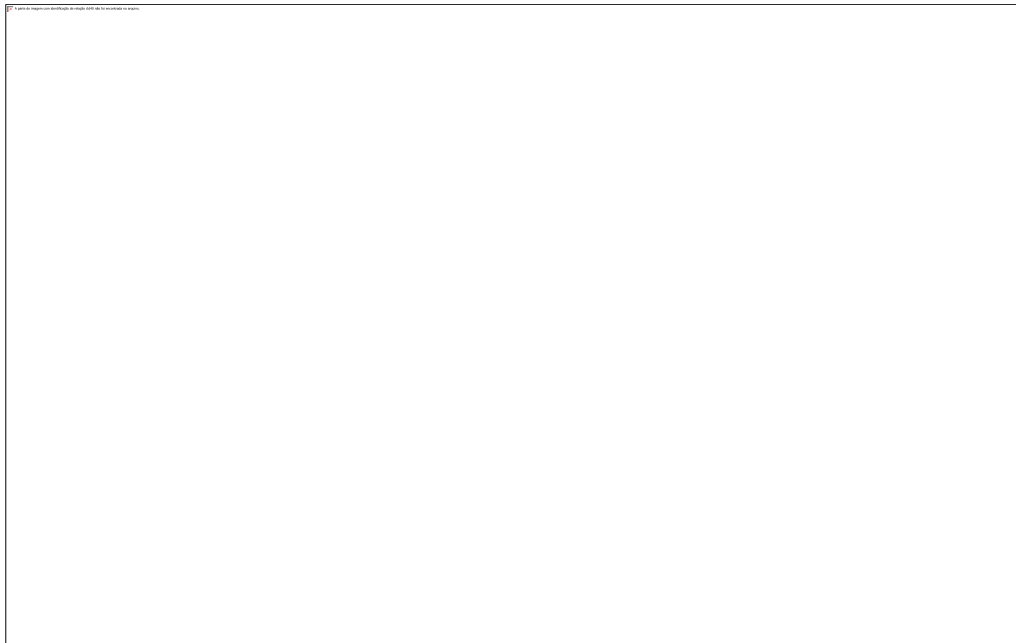
Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 17: cerca eletrificada móvel utilizada como divisa de áreas de pastagens interna à propriedade



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Foto 18: professor e alunos em visita à propriedade rural no município de Pinheiro Machado/RS



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

O pecuarista relata também que no ano em que plantou pastagem perdeu vacas, que prefere manejar o campo, pois tem tido melhores resultados com manejo, pastoreio, e tem conseguido até ter lotes de animais premiados na feira da região.

Um dos pecuaristas presentes comenta também que, entre outras vantagens, a técnica de rotação de pastagens diminui muito a incidência de carrapato, pois quebra o ciclo, e já não necessitam mais usar medicamentos carrapaticidas.

## **6.2 A Sociedad de fomento Rural Ruta 109**

Fundada no ano de 1993, a *Sociedad de Fomento Rural Ruta 109* (SFRR109) reúne produtores da zona conformada pelos arredores da estrada denominada *Ruta 109*, na região serrana dos departamentos de Maldonado e Rocha, no Uruguai.

Entrevistados para esta tese, o atual presidente da SFRR109, a sua porta-voz, e o técnico da CNFR que assessora a sociedade em seus projetos contam que a Sociedade esteve inativa por alguns anos até que por volta do ano de 2007 começaram os movimentos para reativá-la e fortalecê-la.

Com o apoio do governo local, da CNFR e do MGAP, em 2010 a SFRR109 é reativada por meio da aprovação de um projeto de fortalecimento institucional em parceria com o IPA, a UDELAR e o SNAP, financiado com fundos do Banco Mundial e do BID, e logra quadruplicar o número de associados, chegando a mais de 200, e iniciando um processo de validação, implementação e promoção de tecnologias voltadas para a *ganadería familiar* da região.

A zona de influência da SFRR109 se localiza na região chamada *Sierras del este*, uma das áreas prioritárias do MGAP para desenvolvimento de alternativas para mitigação das vulnerabilidades às mudanças climáticas, por ser caracterizada pela alta concentração de pecuaristas familiares, com baixa produtividade e atraso tecnológico: 68% das propriedades rurais tem menos de 200 hectares; 80% das propriedades tem a pecuária familiar de cria de bovinos e ovinos como principal fonte de renda; o principal recurso produtivo é o campo

natural, que ocupa a maior parte da superfície das propriedades, contudo, com partes bastante degradadas por manejos históricos inadequados; segundo relatos em entrevistas. Assim, se considera que a zona é bastante vulnerável às mudanças climáticas, tanto por questões socioeconômicas, como ambientais. Além disso, a região contempla importantes áreas de prioridade de conservação como as bacias da Laguna de Rocha e da Laguna de Garzón, onde se encontram áreas protegidas do SNAP.

Com a reativação e fortalecimento da organização, a SFRR109 também conseguiu incorporar serviços como: assistência técnica produtiva e social, um fundo rotatório com fins sociais e de fomento de investimentos produtivos, capacitações, vendas de gado coletivas, e alianças com outras instituições. E, ademais, passou a integrar a *Mesa de Desarrollo Rural* de Rocha.

A SFRR109 foi fundada inicialmente com objetivos de desenvolver a região, primeiramente pensou-se em melhorar a infraestrutura e moradia rural, sobretudo a própria estrada *Ruta 109*. Em seguida as ações foram se expandindo para desenvolvimento socioeconômico da comunidade e, por fim, mais recentemente foi incorporada a questão ambiental. Segundo a porta-voz da Sociedade: “*al principio la idea era mejorar la productividad de los productores, hoy en día el campo natural es fundamental...*”. (trecho de entrevista, Porta-voz da SFRR109, out/2018).

De acordo com o técnico da CNFR entrevistado, o objetivo inicial era relativamente pequeno: ter *personería jurídica* (o CNPJ do Brasil) para acessar chamadas de projetos. A questão ambiental se tornou uma das principais, pois o MGAP a mantém entre as diretrizes dos editais para projetos, como um componente transversal; este foi o caso desde o primeiro projeto, de fortalecimento institucional citado anteriormente. Assim, sempre se enfocou em ajustar a carga de animais nas pastagens, e de promover técnicas de manejo com investimentos mínimos, conforme relata o entrevistado.

Nesse sentido, entre os principais projetos implementados estão ações de mudança tecnológica para *intensificación ecológica* da pecuária, isto é, modificando práticas tradicionais a partir de participação social e aprendizado de tecnologias de baixo custo, ou seja, sobretudo

o manejo sustentável do campo natural. O que, segundo os entrevistados tem alcançado progressos produtivos e ambientais.

Atualmente a Sociedade pretende continuar nesta linha de desenvolvimento sustentável e cada vez atrair mais associados. Assim, tem sido coordenadas ações com diversas instituições para avaliação do estado de conservação dos ecossistemas de pastagens e da água, dadas a importância ambiental e econômica destes lugares que abastecem a várias cidades na região.

Os produtores membros da SFRR109, hoje em dia em torno de 245, em sua maioria residem nas propriedades rurais. Dentre os associados, entre 80 e 90 são considerados mais ativos e participam mais dos eventos – assembleias, jornadas de campo, jantares e celebrações – que se organizam, bem como dos projetos implementados.

Há preocupação em estimular a participação de jovens e mulheres, e a SFRR109 já conta com a segunda geração de membros das mesmas famílias que inicialmente a fundaram, como por exemplo, o atual presidente, cujos pais foram fundadores.

Segundo o atual presidente da SFRR109, *“uno de los objetivos de la sociedad es ser un puente entre el ministerio y los productores, para que tengan acceso a tecnologías”* (trecho de entrevista, presidente da SFRR109, set/2018).

Assim, a Sociedade tem participado de diversos projetos vinculados ao desenvolvimento de tecnologias para a pecuária familiar em conjunto com várias instituições, tais como: MGAP, INIA, *Intendencia de Rocha*, *Plan Agropecuario*, *Universidad de la República*, SNAP/DINAMA.

Entre os principais logros da SFRR109 se destacam:

- Produtivos: Incremento de biomassa de pastagens em cinco propriedades participantes de um projeto em parceria com o INIA, de 1600 kg/ha em 2013 a 2300 kg/ha em 2015. Aumento de em média 20% da taxa de fecundidade vacuna, 24% de produção de carne, e a renda líquida passou de US\$ 32 a 85 por hectare.
- Sociais: passou de 40 a 245 sócios; Foi conformado o grupo de mulheres *“Flores del este”*, que desenvolve capacitações com a universidade;

participação em encontros nacionais de mulheres; participação de jovens em cursos de formação organizados pela CNFR; e a gestão do fundo rotatório de *empréstimos sociais de juros baixos*, disponível para financiar investimentos produtivos e atender as necessidades das famílias ou emergências climáticas.

- Econômicos: nas propriedades se promovem manejos que incrementam a renda por hectares; No nível de organização, a gestão do fundo de empréstimos, a comissão pelas vendas coletivas de gado e os aportes das cotas sociais tem permitido manter o funcionamento da sociedade.
- Ambientais: a implementação de tecnologias de manejo de campo natural em 45 propriedades, o que melhorou a composição e estrutura do campo natural, isto é, a biodiversidade e a provisão de serviços ecossistêmicos. Também se executam pesquisas participativas de medidas de manejo do campo natural, como controle de ervas daninhas, introdução de espécies forrageiras nativas, e restauração de campos degradados, em pelo menos oito propriedades, por meio de articulação com outras instituições.
- Promoção do associativismo: a sociedade promove a união de seus sócios para buscar soluções a problemas comuns, formular iniciativas e coordenar ações de desenvolvimento local; além de obter e canalizar recursos nacionais e internacionais. Também se procura estender as boas práticas a novas propriedades por meio de assistência técnica grupal, demonstrando os resultados já obtidos.
- Articulação institucional: se conseguiu estender e melhorar serviços como eletricidade, ensino, entre outros. Além de promover o acesso a tecnologias produtivas sustentáveis e a canais de comercialização.

Ao serem perguntados sobre a sua percepção sobre as políticas públicas, os entrevistados relatam que nos últimos dez anos aproximadamente, têm recebido muito apoio e tem havido oportunidades de acesso a projetos e à assistência técnica. Contudo, para a organização, ainda há dificuldades no sentido de trabalhar sempre no curto prazo, pois os editais são para projetos pequenos e previstos para poucos anos, bem como de conseguir a adesão de



mais produtores, conforme relata o técnico da CNFR entrevistado, que destaca a recente mudança das políticas públicas para o setor, e coordenação interinstitucional:

[...] en los últimos años ha habido una mucho mayor articulación de las instituciones públicas, tu reúnes un técnico del INIA, del IPA y de la CNFR y todos van a decir lo mismo [...] El hecho de que todas las instituciones públicas vayan a los productores con el mismo discurso y el mismo planteo ayuda muchísimo, porque hasta no hace mucho tiempo a los productores se les decía que había que eliminar el campo natural y había que plantar pasturas sembradas [...] por ejemplo, el fracaso del paquete neozelandés de pasturas sembradas [...] el productor ganadero no quiso meterse en eso, porque no quisieron endeudarse [...] a la larga aún hay productores confundidos [...] (trecho de entrevista, técnico da CNFR, out/2018).

Ou seja, para o entrevistado, a mudança de enfoque das políticas públicas de assistência técnica aos pecuaristas pode ser um entrave para alcançar o público alvo, havendo muitos produtores receosos ou resistentes. Contudo, a necessidade de investimento para implementar o pacote tecnológico anterior representou um entrave na adesão ao mesmo. Além disso, conforme o entrevistado a atual articulação institucional tem sido exitosa, pois tem um importante papel de alinhar discursos e ações num mesmo sentido.

Especificamente com relação a políticas ambientais, os entrevistados não relatam ser um problema ou uma restrição à atividade, ao contrário, seus discursos revelam a impunidade ou falta de capacidade de comando e controle com relação a práticas que os afetam como o uso de agroquímicos, conversão de uso de solos em lavouras de soja e florestamento, principalmente. Conforme ilustra o trecho a seguir:

El Ministerio de ambiente lo que está haciendo es focalizar las restricciones en las áreas protegidas[...] por ahora con el tema de ganadería más bien lo que se está intentando, lo que las organizaciones estamos promocionando bastante, es que haya, en lugar de restricciones una política de estímulos, en lugar de castigar o multar, démosle un estímulo para que hagan las cosas bien... por ejemplo reducción de impuestos[...] No hay forma de controlar [...] o Ministerio de ambiente tiene como quitar armamentos de cazadores, por ejemplo, pero no están reglamentadas sanciones para uso de herbicidas en áreas protegidas, por ejemplo... (trecho de entrevista, membro da SFRR109, out/2018)

Por fim, o técnico da CNFR entrevistado explica também que o governo uruguaio estimulou por muito tempo a atividade de florestamento, sobretudo por isenção de impostos, e que de outra parte, a soja não recebeu estímulos, mas se deu por sua alta lucratividade.

Gédouin et al (2013) também mostram que a mudança de uso dos solos no Uruguai para silvicultura e agricultura nas últimas décadas tem ocasionado o êxodo dos jovens e de muitas famílias para os centros urbanos, o que além dos impactos sociais como o aparecimento de cinturões de pobreza nas cidades e menos investimentos em serviços e infraestrutura no meio rural, tem trazido outros impactos importantes na pecuária, tais como o aumento do custo da mão-de-obra. Conforme os autores:

*Para los ganaderos, esto significa cada vez más dificultades en encontrar mano de obra, sobre todo zafrales especializados, y se encuentran con una población laboral cada vez más envejecida. Esto plantea a mediano plazo, problemas de formación de los asalariados, y globalmente, un aumento de los costos vinculados a la mano de obra. Las dificultades posiblemente van a encontrarse de ahora en adelante en la gestión de los picos de demanda de trabajo, en sistemas en los cuales, antes, la abundancia de mano de obra y su remuneración permitían enfrentarlos aumentando temporalmente la fuerza de trabajo. (GÉDOUIN ET AL, 2013. p. 201)*

### **6.2.1 Visita a propriedade rural de pecuarista membro da SFRR109**

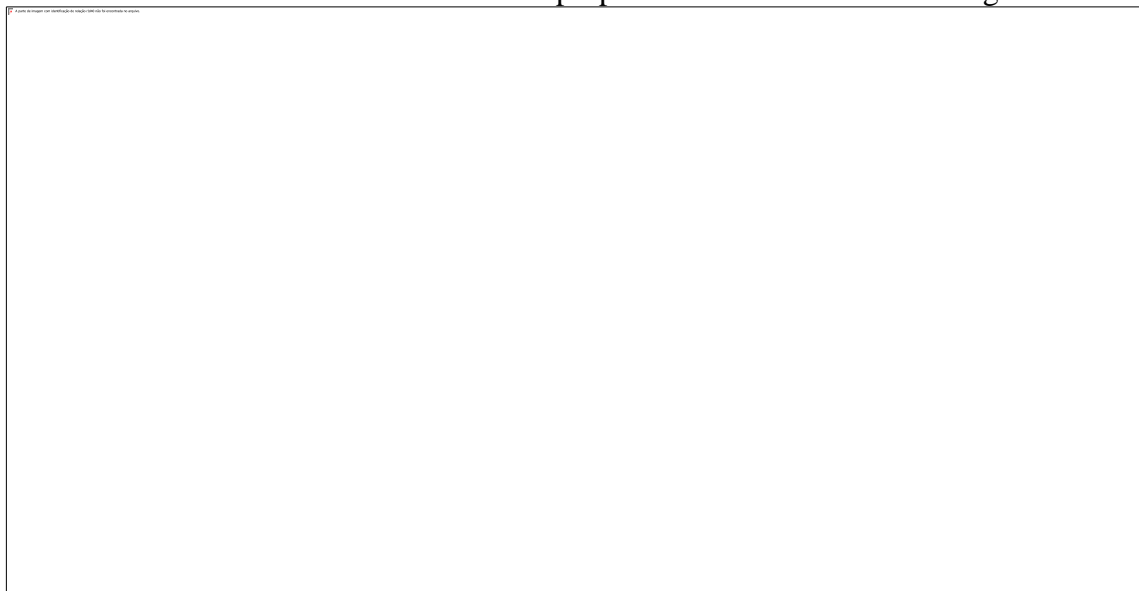
Nesta seção são apresentadas algumas informações e fotos da propriedade de uma pecuarista membro da SFRR109 visitada durante a pesquisa de campo<sup>37</sup>.

Trata-se de uma propriedade de cria de bovinos, de 206 hectares, administrada pela proprietária. A pecuarista conta que herdou a propriedade, na qual reside desde que a mesma pertencia a seus avós (foto a seguir). Além disso, tem mais uma área adquirida, a nove quilômetros de distância com 110 hectares, onde começou a trabalhar com campo e com cria de ovinos e bovinos anteriormente.

---

<sup>37</sup> A pesquisadora também visitou duas propriedades de membros da SFRR109 no Uruguai, contudo não obteve fotos da segunda, nem teve oportunidade de conversar mais detalhadamente com o proprietário. Razão pela qual se optou por não incluir a mesma neste relato. Além disso, em parte já foi relatado no capítulo 5 desta tese a visita às propriedades, bem como se ilustrou com fotos, no contexto do projeto “*Más Tecnologías*”.

Foto 19: fachada da residência da propriedade rural visitada no Uruguai



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

Ela relata que sempre teve vontade de viver e trabalhar no campo, mas que não tinha conhecimentos sobre manejo dos animais e das pastagens, assim passava muito trabalho e os resultados em termos de pastagens e peso dos animais eram muito fracos ou ruins, chegando ao ponto de ficar completamente sem pasto em uma área onde mantinha gado e ovelhas juntas em pastoreio contínuo. Mas ela insistiu por gostar e por querer seguir a tradição familiar.

Os filhos, por outro lado, preferiram residir na cidade para estudar e acabaram se casando e não regressaram mais ao campo. A pecuarista afirma que já não seria possível sustentar os filhos e suas famílias com a renda auferida na propriedade, que é baixa. Divorciada, atualmente vive sozinha na propriedade e maneja os animais e o campo conforme suas possibilidades, sem mão-de-obra contratada, somente com a ajuda de uma filha, esporadicamente.

Contudo, com os conhecimentos adquiridos em projetos e extensão que tem recebido, ela conta que tem logrado muito bons resultados e o trabalho já não se sente tão pesado, pois atualmente aprendeu a manejar o campo e os animais em rotação de pastagens, e agora também se preocupa com a lotação para evitar o sobre pastejo e manter o recurso em seu melhor potencial – coisa que não fazia antes, por desconhecimento –, possuindo em torno de 200 a 250 animais, dependendo da época.

A pecuarista conta que, ao se envolver com um projeto do INIA:

[...] unos 20 técnicos cayeron en mi casa; uno media el pasto, otro las lombrices, otro las arañas y los pájaros... y yo decía ¿¡para qué?! Fue donde aprendí que cada cosa tenía un porque, no era solo mirar la vaca, o el estado corporal de la vaca [...] aprendí que los pájaros son indicadores [...] que si yo podía mantener más pasto [...] y junto a ellos fue aprendiendo muchísimo... (trecho de entrevista, pecuarista membro da SFRR109, mar/2018)

Assim, segundo a mesma, inicialmente, ela não se envolveu nos projetos da SFRR109 por objetivos ambientais, mas sim para aprender a administrar melhor sua propriedade, tirar mais proveito dos recursos, e que com os conhecimentos adquiridos foi criando consciência das questões ambientais. A pecuarista conta também que o empurrão inicial para tanto foi dado por meio de um projeto de extensão rural do MGAP que contava com uma socióloga que tinha entre suas metas capacitar e estimular a participação de mulheres, e com isso sentiu uma maior motivação e autoestima para seguir tentando realizar a vontade de permanecer no campo.

Depois dos aprendizados ela conta que percebe melhoras gerais na propriedade, com relação aos animais, e ao pasto – que agora consegue manter durante todo o ano – a resistência a períodos de seca, a diversidade de espécies, etc., e inclusive tem avistado o pássaro *Tordo Amarillo*<sup>38</sup>, símbolo da *Alianza del pastizal*, o que a deixa muito animada.

Desta forma, ela declara gostar muito do campo e dos animais, e atualmente se preocupar muito com o meio ambiente e recursos naturais, razão pela qual tem se envolvido em projetos e organizações sempre que há oportunidade. Além disso, sente que não pode falhar com o recebido de seus antepassados, ao mesmo tempo em que quer deixar seu legado aos filhos. Portanto, hoje tem como objetivo produzir conservando o campo natural.

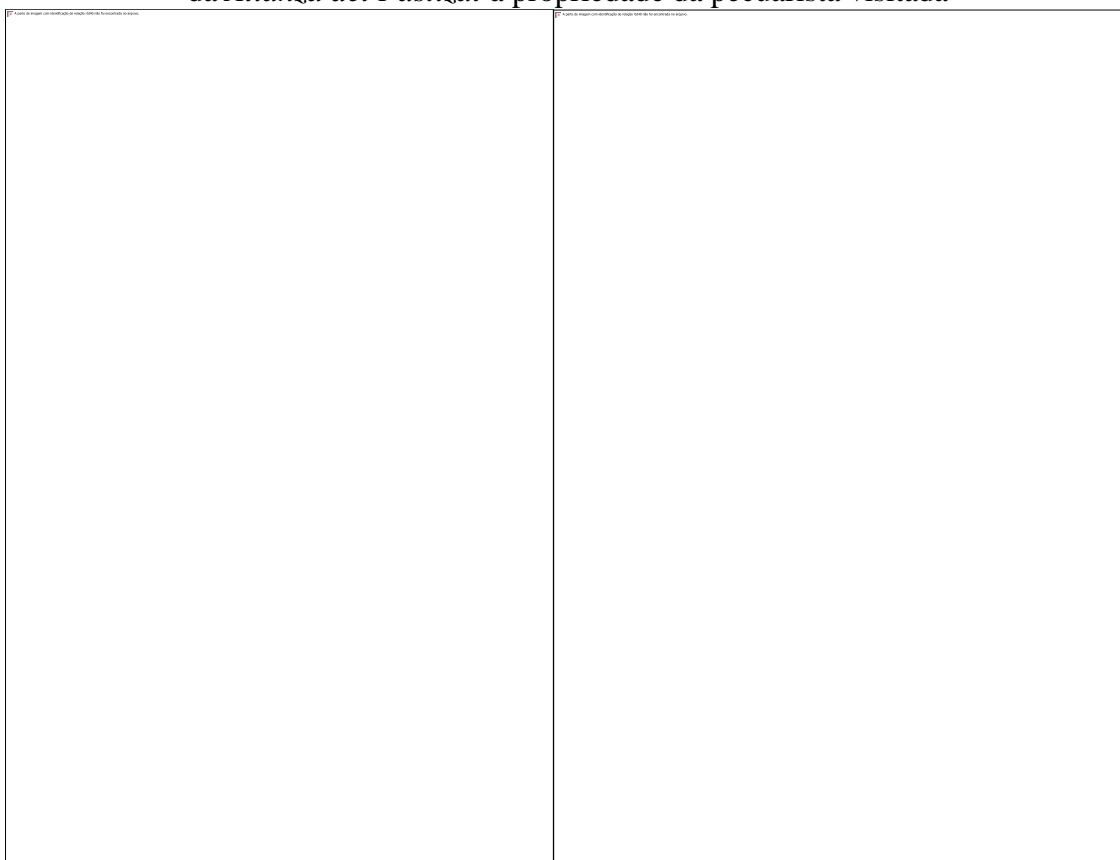
A pecuarista comenta que os produtores pequenos muitas vezes precisam ter outras fontes para conseguir se sustentar, mas que não considera arrendar terras para soja ou florestamento uma opção, pois já viu que aqueles que o fizeram, durante o *boom* da soja, depois da queda dos preços, receberam de volta suas terras em péssimas condições.

---

<sup>38</sup> Em Português: Veste Amarela (*Xanthopsar flavus*), espécie que tem uma distribuição restrita ao sul do Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai, e está na lista de espécies globalmente ameaçadas de extinção, segundo a ONG Save Brasil (<http://www.savebrasil.org.br/veste-amarela/>).

Além da SFRR109, a pecuarista também é membro da AUGAP, por meio da qual tem recebido reconhecimentos por seu trabalho da *Alianza del Pastizal*, mostrando alguns prêmios expostos no interior da residência, conforme a foto a seguir, à esquerda.

Fotos 20 e 21: à direita a pecuarista mostra a pastagem, à esquerda vemos os reconhecimentos da *Alianza del Pastizal* à propriedade da pecuarista visitada



Fonte: pesquisa de campo, 2018.

### 6.3 A sustentabilidade dos SES do bioma Pampa

Esta seção apresenta as informações obtidas nas entrevistas com membros dos coletivos de pecuaristas, que conformam o *framework* de Ostrom (2009) de *sistemas socioecológicos*, primeiramente do caso brasileiro, em seguida o do caso uruguaio.

Algumas informações são constantes ou dadas para ambos os países, como por exemplo, o clima, o nível de desenvolvimento econômico das regiões estudadas (considerando especificamente os contextos locais dos dois casos), entre outras; razão pela qual pode haver informação repetida entre os dois casos.

A atribuição de valor zero ou um se refere à ausência ou presença do indicador, e o valor dois foi atribuído para a presença daquelas variáveis consideradas por Ostrom (2009) como de maior peso na probabilidade de auto-organização das comunidades (indicadas com asterisco). O valor total se refere ao somatório dos valores dessas variáveis.

Assim, os quadros a seguir apresentam as informações obtidas principalmente por entrevistas com membros das organizações de pecuaristas expostas anteriormente, mas também por outras fontes pesquisadas considerando os critérios e os indicadores da abordagem de Ostrom (2009) de sistemas socioecológicos definidos no capítulo metodológico.

Recorda-se que, em síntese, segundo Ostrom (2009), tais variáveis são indicadores de probabilidade de auto-organização de comunidades em torno a questões relativas a recursos comuns, o que pode ser um indicativo de sustentabilidade de uso dos recursos, dada pela maior ou menor capacidade de gestão, sobretudo, pensando-se em arranjos institucionais que mesclam setores público e privado ou Estado e mercado (superando a dicotomia estatizar *versus* privatizar).

O primeiro quadro apresenta as informações relativas ao grupo de pecuaristas estudado no Brasil (ADAC) e o quadro seguinte, as informações do grupo estudado no Uruguai (SFRR109). Ao final desta seção se apresenta um quadro comparativo de resultados, e a interpretação e comparação entre os casos.

Quadro 8: indicadores de Sistemas socioecológicos para a ADAC - Brasil

#	VARIÁVEIS	SÍNTESE DAS ENTREVISTAS / INFORMAÇÕES PESQUISADAS	VALOR
<b>Cenário político e socioeconômico (S)</b>			
1	S1 Desenvolvimento econômico	Os territórios abrangidos pela ADAC e pela SFRR109 encontram-se em regiões muito similares, tanto em características produtivas, como geofísicas, naturais e socioeconômicas; apresentando um pouco de turismo, sobretudo local, mas, caracteristicamente zonas	1

		de pecuária familiar tradicional em pequenas e médias propriedades. Indicadores como IDH também são similares em ambas as regiões, considerado alto.	
2	S2 Tendências demográficas	Há dificuldade de sucessão; jovens não estão permanecendo no campo.	0
3	S3 Estabilidade Política	É de conhecimento público a crise político-institucional que o Brasil vem enfrentando nos últimos anos. Durante a pesquisa, especificamente na época eleitoral, os efeitos puderam ser bastantes sentidos na estabilidade da organização, dado a polarização da população, o que se refletiu internamente, conforme relataram alguns entrevistados.	0
4	S4 Políticas governamentais / outros sistemas de governança	Como demonstrado no capítulo sobre Capacidades Estatais do Brasil, há uma lacuna de políticas públicas para o setor, bem como para o bioma.	0
5	S5 Mercados	Entrevistados relatam que em geral há muita dificuldade de comercialização; ficam à mercê de intermediários que estipulam preços que lhes convêm e não têm facilidade de acesso a um frigorífico. Além disso, a oferta de produtos ainda é irregular e desorganizada entre os membros da associação, e não recebem nenhum apoio para melhorar essas questões.	0
<b>Sistemas de recursos (RS)</b>			
6	RS1 Setor	DADO PARA AMBOS OS CASOS: PASTAGENS (conforme definido na metodologia desta tese)	1
7	RS3 Tamanho do sistema de recursos *	O território Alto Camaquã abrange nove municípios, com área total superior a 13mil km <sup>2</sup> (BORBA, 2016). Ou seja, em comparação com o território abrangido pela SFRR109, pode ser considerado muito grande para uma boa gestão, conforme definição baseada em Ostrom (2009) exposta na metodologia desta tese.	0
8	RS5 Produtividade do sistema *	SIMILAR EM TODA REGIÃO PESQUISADA - De acordo com bibliografia e com relatos de informantes desta tese, a produtividade do campo natural é relativamente baixa, contudo, isso se dá principalmente devido à falta de manejo ou manejo incorreto. Não há relato de escassez, apesar de que alguns entrevistados comentarem sobre o desaparecimento de algumas espécies, contudo, não o suficiente para influenciar na produtividade das pastagens. Assim, pode-se considerar que este seria um indicador positivo na probabilidade de auto-organização, dado que não se encontra em uma situação nem de abundância e alta produtividade, nem de escassez.	2
9	RS7 Previsibilidade da dinâmica do sistema*	Existe, mas grande parte dos produtores da região não têm conhecimento ou domínio sobre as dinâmicas. Os participantes da ADAC estão em processo de entendimento. Não há estratégias antecipatórias ou planejamento, há muita capacidade de adaptação, mas não uma lógica orientada a maior produtividade e previsibilidade etc. "É comum encontrar produtores [na região] que sequer sabem o número de animais que têm". Assim, atribui-se que pode ser um indicador positivo para os membros da ADAC.	2
<b>Sistemas de governança (GS)</b>			
10	GS1 organizações governamentais	Sim, presença constante da EMBRAPA principalmente.	1

11	GS2 Organizações não governamentais (ONGs)	Muito apoio do Sindicato dos trabalhadores rurais de Pinheiro Machado. De outras como o SEBRAE, universidades, receberam apoio por eventuais pessoas interessadas, não institucionalizadas.	1
12	GS4 Sistemas de direitos de propriedade	Sim. A maioria é regularizada, mas é muito comum a dificuldade de formalização.	1
13	GS6 Regras de escolha coletiva *	Sim, tem conselho, assembleia, estatuto, etc. e relatam serem regras efetivamente utilizadas.	2
14	GS8 Processos de monitoramento e sanção	Tem sanções com relação ao uso da marca coletiva da ADAC.	1
<b>Atores (A)</b>			
15	U1 Número de usuários*	Não há um número exato. Estima-se um número maior que o da SFRR109, no entanto, com menos participantes ativos diretamente, dado que a ADAC reúne mais de 20 associações locais, conforme relatos dos entrevistados (valor do indicador atribuído em relação ao caso Uruguai).	0
16	U3 História de uso	Pecuária tradicional familiar há várias gerações.	1
17	U4 Localização	A grande maioria dos membros da ADAC reside na propriedade rural.	1
18	U5 Liderança *	No momento da pesquisa, a ADAC exercia alguma liderança frente a outras instituições.	2
19	U6 Normas / capital social *	É uma região que tem uma grande lacuna histórica de capital social, mas a ADAC tem conseguido construir. Também há muita distância e diferença entre os municípios, com diferentes costumes, há inclusive quilombolas participando da ADAC.	2
20	U7 Conhecimento de SES / modelos mentais *	Sim, tem um entendimento com relação ao pampa, aos ecossistemas campestres, etc.	2
21	U8 Importância do recurso*	A grande maioria vive somente da atividade rural, muitos em forma de subsistência.	2
22	U9 Tecnologia utilizada	A grande maioria dos membros da ADAC é de pecuaristas familiares de cria de ovinos e bovinos com base no campo nativo e alguma pastagem melhorada no inverno, com práticas muito semelhantes.	1
<b>Unidades de recursos (RU)</b>			
23	RU1 Mobilidade da unidade de recursos *	DADO PARA AMBOS OS CASOS: como esta se considerando as pastagens, não há.	2



24	RU4 Valor econômico	CONSTANTE PARA AMBOS OS CASOS - Neste caso se trata de uma variável ambígua, pois segundo os entrevistados, com o aumento do preço da terra na região, tem se dado dois fenômenos, principalmente: o êxodo rural, daqueles produtores que optam por vender as terras, e, de outra parte, a preocupação dos que ficam em conseguir melhor produtividade, sobretudo com manejos adequados dos campos. Segundo os entrevistados, a tradição dos pecuaristas era de cada vez comprar mais terras para aumentar produtividade, e com o aumento dos preços tem se tornado inviável, razão pela qual a atual geração tem pensado mais em questões de manejo adequado e com isso o cuidado com o recurso. Portanto, esse indicador, neste caso, com as informações disponíveis, não parece ser um indicador passível de atribuir uma maior ou menor probabilidade de auto-organização, pois no primeiro caso, representa uma menor probabilidade, sobretudo porque a venda de terras tem ocorrido, maiormente para empresas florestais ou para cultivo de soja. E no segundo caso sim, podemos pensar que se daria uma maior probabilidade desses produtores buscarem auto-organização para melhorar a utilização e conservação dos recursos.	0
25	RU6 Marcações distintas	DADO: sim - as unidades de pastagens têm propriedade definida	1
<b>Interações (I)</b>			
26	I2 Compartilhamento de informações entre usuários	Sim, tem suas redes sociais e formas de interação.	1
27	I7 Atividades auto organizadas	Sim, assembleias, fórum anual, etc.	1
<b>Resultados (O)</b>			
28	O1 Medidas de desempenho social	Não há. Somente no nível de projetos da EMBRAPA. Tiveram somente alguns indicadores econômicos quando tiveram comercialização própria.	0
29	O2 Medidas de desempenho ecológico	Não há. Somente no nível de projetos da EMBRAPA, para os participantes.	0
30	O3 Externalidades para outros SES	DADO PARA AMBOS OS CASOS: sim - por exemplo, as pastagens tem papel importante na migração de pássaros, razão pela qual a ONG <i>Birdlife international</i> conformou a <i>Alianza del Pastizal</i> .	1
<b>Ecosistemas correlacionados (ECO)</b>			
31	ECO1- padrões climáticos	DADO PARA AMBOS OS CASOS: sim. O clima é intenso, com verões e invernos marcados, além de períodos de secas bastante fortes.	1
32	ECO2- padrões de poluição	Sim: contaminação por lavouras próximas; ameaça de possível exploração de minérios na região, etc.	1
			<b>31</b>
		<b>TOTAL</b>	

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 9: indicadores de Sistemas socioecológicos – SFRR109 - Uruguai

#	VARIÁVEIS	SÍNTESE DAS ENTREVISTAS E/OU INFORMAÇÕES PESQUISADAS	VALOR
<b>Cenário político e socioeconômico (S)</b>			
1	S1 Desenvolvimento econômico	Os territórios abrangidos pela ADAC e pela SFRR109 encontram-se em regiões muito similares, tanto em características produtivas, como geofísicas, naturais e socioeconômicas; apresentando um pouco de turismo, sobretudo local, mas, caracteristicamente zonas de pecuária familiar tradicional em pequenas e médias propriedades. Indicadores como IDH também são similares em ambas as regiões, considerado alto.	1
2	S2 Tendências demográficas	Entrevistados relatam que muitos produtores têm deixado o campo, sobretudo para vender terras para empresas de florestamento.	0
3	S3 Estabilidade Política	Nos últimos anos o país tem apresentado alto nível de estabilidade política. Sendo inclusive considerado <i>um oásis de estabilidade em meio à crise dos vizinhos</i> (COLOMBO, 2018).	1
4	S4 Políticas governamentais / outros sistemas de governança	Sim, sobretudo na última década, associados a SFRR109 tem tido acesso a projetos do MGAP e outras instituições, inclusive para organização e estruturação da sociedade. Como demonstrado no capítulo sobre Capacidades Estatais do Uruguai, há diversos projetos e programas sendo implementados para o setor, bem como instituições trabalhando de forma articulada.	1
5	S5 Mercados	A SFRR109 possui um fundo para apoio da comercialização dos produtores, bem como acesso facilitado a um frigorífico.	1
<b>Sistemas de recursos (RS)</b>			
6	RS1 Setor	DADO PARA AMBOS OS CASOS: PASTAGENS (animais?)	1
7	RS3 Tamanho do sistema de recursos *	Área de abrangência da SFRR109, de aproximadamente 2mil km <sup>2</sup> , muito inferior a da ADAC. Portanto, conforme definição baseada em Ostrom (2009) exposta na metodologia, ela pode ser considerada de mais provável sucesso na gestão. (indicador atribuído em comparação com o caso brasileiro)	2
8	RS5 Produtividade do sistema *	SIMILAR EM TODA A REGIÃO DOS ESTUDOS DE CASO - De acordo com bibliografia e com relatos de informantes desta tese, a produtividade do campo natural é relativamente baixa, contudo, principalmente devido à falta de manejo ou manejo incorreto. Não há relato de escassez, apesar de que alguns entrevistados comentam o desaparecimento de algumas espécies, contudo, não o suficiente para influenciar na produtividade das pastagens. Assim, pode-se considerar que este seria um indicador positivo na probabilidade de auto-organização, dado que não se encontra em uma situação nem de abundância e alta produtividade, nem de escassez.	2
9	RS7 Previsibilidade da dinâmica do sistema*	Há certa previsibilidade, contudo, ainda em processo de entendimento pelos produtores; alguns mais interessados já manejam bem as dinâmicas do campo, outros ainda têm resistência, mas o processo de aprendizado e difusão da informação é um dos aspectos mais importantes dos projetos atuais da sociedade.	2
<b>Sistemas de governança (GS)</b>			
10	GS1 organizações governamentais	Sim, tem havido presença e apoio, principalmente a partir de 2007, mais constante desde 2010. Sobretudo MGAP e IPA. E a SFRR109 é representada em esferas como a <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i> .	1

11	GS2 Organizações não governamentais	Recebem apoios pontuais em função de projetos, exceto assistência mais constante de um técnico da CNFR.	1
12	GS4 Sistemas de direitos de propriedade	Sim.	1
13	GS6 Regras de escolha coletiva *	Sim, tem estatuto, realizam assembleias periódicas e tem autonomia para decisões sobre projetos, etc.	2
14	GS8 Processos de monitoramento e sanção	Não tem sanções, pois não tem exigências, somente linhas de recomendações, entre elas sobre o manejo de campo.	0
<b>Atores (A)</b>			
15	U1 Número de usuários*	245 associados, dos quais entre 80 e 90 são mais ativos. (valor do indicador atribuído em comparação com o caso brasileiro)	2
16	U3 História de uso	Sempre as mesmas famílias, atualmente são os herdeiros e continuam na atividade e na sociedade.	1
17	U4 Localização	A grande maioria reside na propriedade rural.	1
18	U5 Liderança *	Alguns participantes têm mais habilidades empreendedoras e servem de exemplo aos demais, bem como, alguns mais ativos e antigos na organização representam uma forma de liderança.	2
19	U6 Normas / capital social *	Tem se perdido um pouco, talvez porque muita gente tem ido embora do campo, contudo entre os sócios ativos há muita confiança e reciprocidade.	2
20	U7 Conhecimento de SES / modelos mentais *	Sim, tem compartilhado conhecimentos do SES e de outros coletivos da região, como por exemplo, AUGAP; é uma consciência que esta sendo construída; por exemplo, desde que apareceu o florestamento há mais problemas de pragas e competição pelo recurso (terra), pois o arrendamento ficou muito alto, também percebem problemas de água, e queimadas de campos por insumos químicos utilizados em lavouras vizinhas.	2
21	U8 Importância do recurso*	Sim, a maioria é pecuarista familiar e depende totalmente do campo.	2
22	U9 Tecnologia utilizada	A maioria é pecuarista familiar de cria, da forma mais tradicional, sobre campo natural.	1
<b>Unidades de recursos (RU)</b>			
23	RU1 Mobilidade da unidade de recursos *	DADO PARA AMBOS OS CASOS: não há	2

24	RU4 Valor econômico	CONSTANTE PARA AMBOS OS CASOS - Neste caso se trata de uma variável ambígua, pois segundo os entrevistados, com o aumento do preço da terra na região, tem se dado dois fenômenos, principalmente: o êxodo rural, daqueles produtores que optam por vender as terras, e, de outra parte, a preocupação dos que ficam em conseguir melhor produtividade, sobretudo com manejos adequados dos campos. Segundo os entrevistados, a tradição dos pecuaristas era de cada vez comprar mais terras para aumentar produtividade, e com o aumento dos preços tem se tornado inviável, razão pela qual a atual geração tem pensado mais em questões de manejo adequado e com isso o cuidado com o recurso. Portanto, esse indicador, neste caso, com as informações disponíveis, não parece ser um indicador passível de atribuir uma maior ou menor probabilidade de auto-organização, pois no primeiro caso, representa uma menor probabilidade, sobretudo porque a venda de terras tem ocorrido, maiormente para empresas florestais ou para cultivo de soja. E no segundo caso sim, podemos pensar que se daria uma maior probabilidade desses produtores buscarem auto-organização para melhorar a utilização e conservação dos recursos.	0
25	RU6 Marcações distintas	Sim - as unidades de pastagens têm propriedade definida	1
<b>Interações (I)</b>			
26	I2 Compartilhamento de informações entre usuários	Sim, tem suas redes, grupos de mensagens, etc.	1
27	I7 Atividades auto-organizadas	Sim, assembleias, jornadas de campo, jantares, etc.	1
<b>Resultados (O)</b>			
28	O1 Medidas de desempenho social	Não possuem plano estratégico nem acompanhamento de metas. Somente internos aos projetos.	0
29	O2 Medidas de desempenho ecológico	Não possuem, somente uma percepção.	0
30	O3 Externalidades para outros SES	DADO: sim - por exemplo, as pastagens têm papel importante na migração de pássaros, razão pela qual a <i>ONG Birdlife international</i> conformou a <i>Alianza del Pastizal</i> .	1
<b>Ecossistemas correlacionados (ECO)</b>			
31	ECO1- padrões climáticos	DADO: sim. O clima é intenso, com verões e invernos marcados, além de períodos de secas bastante fortes.	1
32	ECO2- padrões de poluição	Sim, contaminação de campos por insumos químicos de lavouras vizinhas, contaminação e/ou escassez de água em função de florestamentos, aumento de aparecimento de pragas, etc.	1
<b>TOTAL</b>			<b>37</b>

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 10: comparação de resultados de indicadores entre SES de coletivos de pecuaristas do Brasil e do Uruguai

#	VARIÁVEIS	ADAC / BRASIL	SFRR109 / URUGUAI
<b>Cenário político e socioeconômico (S)</b>			
1	S1 Desenvolvimento econômico	1	1
2	S2 Tendências demográficas	0	0
3	S3 Estabilidade Política	0	1
4	S4 Políticas governamentais / outros sistemas de governança	0	1
5	S5 Mercados	0	1
<b>Sistemas de recursos (RS)</b>			
6	RS1 Setor	1	1
7	RS3 Tamanho do sistema de recursos *	0	2
8	RS5 Produtividade do sistema *	2	2
9	RS7 Previsibilidade da dinâmica do sistema*	2	2
<b>Sistemas de governança (GS)</b>			
10	GS1 organizações governamentais	1	1
11	GS2 Organizações não-governamentais (ONG's)	1	1
12	GS4 Sistemas de direitos de propriedade	1	1
13	GS6 Regras de escolha coletiva *	2	2
14	GS8 Processos de monitoramento e sanção	1	0
<b>Atores (A)</b>			
15	U1 Número de usuários*	0	2
16	U3 História de uso	1	1
17	U4 Localização	1	1
18	U5 Liderança *	2	2
19	U6 Normas / capital social *	2	2
20	U7 Conhecimento de SES / modelos mentais *	2	2
21	U8 Importância do recurso*	2	2
22	U9 Tecnologia utilizada	1	1
<b>Unidades de recursos (RU)</b>			
23	RU1 Mobilidade da unidade de recursos *	2	2
24	RU4 Valor econômico	0	0
25	RU6 Marcações distintas	1	1
<b>Interações (I)</b>			
26	I2 Compartilhamento de informações entre usuários	1	1
27	I7 Atividades auto organizadas	1	1
<b>Resultados (O)</b>			
28	O1 Medidas de desempenho social	0	0
29	O2 Medidas de desempenho ecológico	0	0
30	O3 Externalidades para outros SES	1	1
<b>Ecosistemas correlacionados (ECO)</b>			
31	ECO1- padrões climáticos	1	1
32	ECO2- padrões de poluição	1	1
	<b>TOTAIS</b>	<b>31</b>	<b>37</b>

Fonte: elaborado pela autora.

Os resultados encontrados demonstram uma grande similitude entre os dois casos, o que de certa forma já era esperado, dadas as semelhanças em termos socioculturais e de condições

ambientais e naturais que determinam que muitas variáveis sejam constantes ou dadas para ambos os coletivos.

Em termos quantitativos, estes indicadores poderiam variar desde zero até alcançar um valor máximo de 42. Considerando que o caso brasileiro alcançou o valor de 31 e o caso uruguaio o valor de 37, o que igualmente demonstra a similitude entre eles e, além disso, também podem ser considerados casos de significativa probabilidade de auto-organização das comunidades para a gestão sustentável dos recursos comuns, dado que alcançam 73,8% e 88,0%, respectivamente, do total possível de valores atribuídos aos indicadores.

Entretanto, o caso uruguaio obteve dois indicadores considerados de maior peso (valor dois), que não puderam ser atribuídos ao caso brasileiro: o indicador de *tamanho do sistema de recursos* e o de *número de usuários*, ambos considerados por Ostrom (2009) como muito importantes na probabilidade de auto-organização das comunidades, ou seja, podem ser pontos críticos nesse caso, demonstrando diferenças pequenas em termos numéricos, mas importantes em termos absolutos.

Ainda que os números demonstrassem valores muito díspares, mais do que uma simples comparação quantitativa, isto é, entre valores alcançados por cada caso, é interessante analisar e ressaltar qualitativamente as diferenças e as semelhanças entre os casos, o que se propõe a seguir, por grupos de variáveis.

Com relação ao primeiro grupo de variáveis, as indicadoras de *Cenário sociopolítico e econômico* foram as que apresentaram mais discordância entre os casos, com três de cinco indicadores diferentes, o que reflete muito a disparidade entre contextos e situações dos países, em um nível macro.

Sobre o segundo grupo de variáveis, de *Sistemas de Recursos*; destaca-se a única diferença entre os casos, a variável de *tamanho do sistema de recursos*, a qual, contudo, se atribui valores relativos, ou seja, um caso de menor e o outro de maior valor, de forma excludente, isto é, não se poderia atribuir o mesmo valor para ambos.

Com respeito ao grupo de variáveis de *Sistemas de Governança*; também se demonstra haver muita semelhança entre os casos, destacando-se que somente o caso brasileiro possui algum tipo de processo de sanção, interno à organização.

O grupo de variáveis relativas aos *Atores* da mesma forma demonstra muita homogeneidade entre os casos, com sete de oito indicadores iguais, sendo que, somente para o indicador de número de atores encontrou-se resultado diferente, pois também se trata de outra variável cujo valor é atribuído em comparação relativa entre os casos, assim, tampouco poderiam ter o mesmo resultado.

Para os demais grupos – *Unidades de recursos, Resultados e Ecossistemas correlacionados* – também foram encontrados resultados semelhantes, o que demonstra a homogeneidade da região, em termos de recursos naturais, de padrões de exploração dos mesmos e de dinâmicas dos ecossistemas.

Por fim, destaca-se que o grupo de variáveis de indicadores de *Interações*, juntamente com o de *Sistemas de Governança* e o de *Atores*, reflete a grande semelhança sociocultural entre as regiões estudadas.

Em síntese, a abordagem de Ostrom permitiu estabelecer critérios de análise e comparação, ordenar as informações e olhar tanto para aspectos macro – como a estabilidade política dos países –, como para questões micro – internas às propriedades rurais –, e, portanto, contemplar diversos indicadores que influenciam na probabilidade de auto-organização das comunidades de pecuaristas tradicionais do bioma Pampa.

Destaca-se que a análise refletiu a situação de cada caso, conforme se pode perceber nas entrevistas e na pesquisa de campo. Além disso, também permite pensar sobre o peso que o contexto e estabilidade políticos podem exercer na gestão de uso dos recursos naturais por grupos e organizações não governamentais.

Bem como, demonstra-se a importância de ações governamentais e de políticas públicas que incentivem tanto a organização desses grupos e associações, como disponibilizem recursos e assistência técnica para apoiar suas atividades e estimular o florescimento de suas

Capacidades Coletivas de gestão sustentável dos recursos naturais dos sistemas em que estão inseridos.

Nesse sentido, juntamente com as informações expostas nos capítulos quatro e cinco, evidencia-se que a Hipótese de número um da pesquisa, pode ser considerada assertiva, a qual afirma: *Sobretudo no Brasil, o bioma Pampa é carente de políticas de conservação e de uso sustentável. Bem como, a pecuária tradicional do pampa é carente de políticas públicas que propiciem sua manutenção produtiva e socioeconômica. As políticas existentes não consideram a pecuária tradicional como uma forma de uso sustentável, e restringem ou dificultam a manutenção da mesma, e assim geram incentivos (perversos) indiretos para outras atividades que são degradantes do bioma; Ao mesmo tempo em que outras atividades recebem maiores incentivos para sua expansão no bioma (soja, eucalipto, arroz, mineração), dificultando ainda mais a manutenção da pecuária tradicional devido a pressões como o aumento do preço da terra e contaminação da água.*

Além disso, pode-se afirmar que a proposição de Ostrom de que se deve superar a dicotomia *estatizar versus privatizar*, novamente parece ser comprovada, pois neste caso – do bioma Pampa – tais extremos também parecem ter dificuldades em manter o uso sustentável dos recursos, e por outro lado, com a Ação Coletiva ordenada entre instituições estatais e organizações de produtores privados, pode-se chegar a um melhor arranjo e ao estabelecimento de regras e incentivos ao uso sustentável dos recursos.

Assim, acredita-se que este capítulo conseguiu responder igualmente de forma positiva à Hipótese de pesquisa número dois, que afirma: *Existem Capacidades Coletivas de grupos de pecuaristas para aproveitar oportunidades que propiciem a permanência e florescimento da atividade com o uso sustentável do bioma; tais grupos vêm sofrendo diferentes influências da ação do estado no Brasil e no Uruguai.*

Ou seja, demonstrou-se que há *Capacidades Coletivas* e potencial de aproveitamento de oportunidades para o desenvolvimento da atividade com o uso sustentável dos recursos naturais do bioma, no entanto, de igual forma afirmativamente, há diferentes influências da ação estatal em cada caso. (A comparação da ação dos governos bem como de *Capacidades Estatais* dos dois casos será mais bem detalhada e analisada no próximo capítulo).



Por fim, comenta-se que Ostrom afirma que com o passar do tempo, há tendência dos grupos de atores de sistemas socioecológicos de cada vez mais estabelecerem regras e assim, uma relação sustentável entre seres humanos e ecossistemas. Os casos estudados se referem a grupos de organizações relativamente recentes que, ainda assim, demonstram grande potencial e capacidades de resolver problemas comuns e desenvolver formas de uso sustentável dos recursos naturais do sistema socioecológico do bioma Pampa.

Além disso, é importante mencionar que para o enfoque desta pesquisa, não se restringiu a pesquisa à pecuária familiar, mas sim àquela praticada em campo nativo, de forma entendida como tradicional, conforme definição e justificativa expostas na metodologia desta tese. Contudo, ambos os estudos de casos de coletivos de produtores aqui apresentados são basicamente de pecuaristas familiares. Coincidentemente ou não, são os produtores familiares que estão mais envolvidos em projetos com viés ambiental, tema que também mereceria ser mais bem investigado em outra oportunidade.

### **PARTE III – Análise comparada: contrastes, semelhanças e conclusões - Afiml quem cuida do Pampa?**

Esta seção apresenta a análise mais aprofundada desta tese. Primeiramente são analisadas as informações dos capítulos quatro e cinco – referentes às Capacidades Estatais do Brasil e do Uruguai, respectivamente – contrastando ambos os países quanto à arquitetura institucional, ao marco legal e às diferentes dimensões de Capacidades Estatais, conforme proposto na metodologia deste estudo.

Em seguida, é feita a análise das institucionalidades de governo de cada país, em paralelo às Capacidades Coletivas dos grupos de pecuaristas estudados, visando a entender melhor as relações Estado-sociedade, e avaliando a Ação Coletiva dos atores institucionais na gestão dos recursos do bioma Pampa do Brasil e do Uruguai. Para tanto, é utilizado como base o *framework* de *Institutional Analysis and Development* (IAD) de Ostrom. Isso conforma o capítulo sete.

Por fim, o capítulo oito apresenta as conclusões gerais e considerações finais da tese.

## **CAPÍTULO 7 – Comparando Capacidades Estatais e Ação Coletiva na conservação do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai**

### **7.1 Arquiteturas institucionais de defesa ambiental relacionadas à conservação do bioma Pampa comparadas: Brasil e Uruguai.**

#### **7.1.1 Desenho**

Ao compararmos as arquiteturas institucionais relacionadas à proteção do bioma Pampa – quer seja diretamente por meio de política de defesa ambiental, ou indiretamente, por meio de políticas de apoio a produção da pecuária tradicional –, do Brasil e do Uruguai, inicialmente pode-se dizer que o Brasil, considerando o conjunto de órgãos dos três níveis de governo, tem um arranjo de instituições mais complexo, em comparação ao do Uruguai. No entanto, o caso brasileiro não se mostra ser o mais articulado nem completo, apesar da sua complexidade.

Considerando as funções ou atribuições das instituições públicas ou estatais pesquisadas, a serem comparadas<sup>39</sup>, no Brasil e no Uruguai, pode-se classificá-las conforme o quadro a seguir.

---

<sup>39</sup> Exclui-se desta classificação e da posterior comparação as instituições de nível local, ou seja, municipal, bem como o Ministério Público pesquisados no Brasil, dado que a pesquisa não contemplou instituições correspondentes às mesmas no Uruguai. Como mencionado no capítulo metodológico, a opção foi de dar ênfase às instituições de nível nacional, no caso Uruguio, bem como do poder executivo, ou de instituições de governo, para ambos os casos. Já no caso brasileiro a opção foi de enfatizar instituições de nível estadual, dada à abrangência do bioma. A entrevista com o representante do MP foi utilizada pelo contexto de judicialização de normas recentes referentes à conservação do bioma, tal como no contexto do novo código florestal, conforme exposto em capítulos anteriores.

Quadro 10: classificação e comparação de instituições públicas pesquisadas no Brasil e Uruguai com relação a suas principais funções ou atribuições

Função/atribuição	Instituições pesquisadas	
	BRASIL	URUGUAI
Planejamento, formulação e implementação	SECRETARIAS: SDR, SEMA, SEAPI	MINISTÉRIOS: MVOTMA, MGAP
Assistência técnica	EMATER / EMBRAPA	IPA / INIA
Pesquisa e desenvolvimento	EMBRAPA	INIA
Fiscalização, comando e controle	IBAMA, SEAPI	MGAP
Coordenação interinstitucional e intersetorial	X	MESA / SNAACC

Fonte: elaborado pela autora.

Ainda que com um arranjo institucional mais simples, sobretudo em número de instituições, o Uruguai têm instituições e esferas de articulação institucional e intersetorial bastante eficazes para as ações de conservação dos ambientes naturais do país, o que não se verifica no Brasil, conforme se demonstra no quadro anterior. De forma que o Uruguai conta, na área temática da tese, com duas instituições especificamente voltadas para a articulação de instituições, organizações e ações de proteção ambiental, a *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* e a *Secretaría Nacional de Ambiente, Água y Cambio Climático*.

Por outra parte, o Brasil conta com mais Institutos vinculados ao Ministério de Meio Ambiente, mas com administração e estrutura organizacional de certa forma independente, como por exemplo, o IBAMA, o que teoricamente pode conferir maior autonomia de suas ações. Enquanto que, no Uruguai, as competências similares às atribuições do IBAMA no Brasil estão em setores internos ao organograma do *Ministério de Ganadería* (MGAP), tal como a fiscalização de uso da terra ou conversão de áreas de vegetação nativa.

No caso brasileiro, as poucas ações governamentais para conservação do bioma Pampa se dão principalmente por meio dos instrumentos de política ambiental, como as Unidades de Conservação, cuja gestão pode ser feita por qualquer um dos três níveis de governo: federal, estadual ou municipal, como comentado no capítulo quatro. A segunda principal forma de

proteção do bioma no Brasil são os licenciamentos de atividades agrícolas, que atualmente competem ao governo do Estado. Por fim, tem-se a possibilidade num futuro próximo de aplicação de legislação referente ao novo código florestal, que tem o potencial de se tornar mais uma forma de gestão dos recursos naturais, também por parte do governo do Estado, especificamente da SEMA/RS.

No caso uruguaio estas atribuições estão divididas entre os ministérios de Ganadería (MGAP) e de Ambiente (MVOTMA). Com a fiscalização de uso da terra e licenciamentos na competência do MGAP, conforme dito anteriormente, e a administração de UCs no MVOTMA em parceria com governos locais, ou seja, não há tanta separação entre os níveis de governo na gestão das UCs como no Brasil.

Dado o processo de descentralização política que ocorre no Brasil, desde a redemocratização, tem-se que o Rio Grande do Sul foi um dos primeiros Estados a completar tal processo na esfera da política ambiental, sendo assim, a SEMA/RS possui o conjunto total de atribuições relativas ao tema e, portanto, competência para propor e implementar ações.

Esse poder pode ter tido como consequência certo afastamento das instituições estaduais do “guarda-chuva” das instituições federais abrangidas pelo sistema do MMA, tal como o IBAMA. De forma que, evidenciou-se na pesquisa a falta de comunicação e principalmente planejamento entre tais órgãos.

Outra questão que se coloca é a separação setorial das instituições e ações governamentais, mais marcada no Brasil, onde parece ter sido estabelecida uma cultura de agir de forma setorial e assim, mesmo instituições que estão sob mesmo organograma, numa mesma esfera de governo, não tem mecanismos de interação e planejamento articulados, como por exemplo, no caso das secretarias do Estado SEMA/RS e SDR/RS. Enquanto que no caso uruguaio, é possível que o fato de que os ministérios acumulam mais atribuições e competências, não tão setorialmente separados, pode ter tornado possível ou mesmo necessária a articulação. Alguns entrevistados apontaram também o fato de que o país é pequeno, com profissionais e técnicos que em geral se conhecem pessoalmente, o que facilitaria contatos e intercâmbios entre os mesmos.

Além disso, a ação do governo brasileiro no campo ambiental também conta com os institutos vinculados ao Ministério, tal como o IBAMA, que possuem estruturas, financiamento e administração independentes (ou relativamente mais independentes) do ministério, em se comparado com as equivalentes (em termos de funções) *Direcciones Generales* dos ministérios do governo uruguaio. O que por um lado, pode ser um limitante nos processos de tomada de decisão, no orçamento e disponibilidade de recursos, por não possuírem fontes próprias; mas por outro lado, pode ser outro fator associado a um maior intercâmbio e interação entre setores e instituições.

Com relação às instituições de extensão e pesquisa e desenvolvimento, as situações de ambos os países são bastante similares, pode-se dizer que, em termos de arquitetura institucional há uma equivalência entre EMATER/RS e IPA, e EMBRAPA e INIA. Todos com a característica de ser empresa pública, de direito privado e atuações vinculadas aos respectivos órgãos de governo de setor agropecuário: SDR, no caso da EMATER/RS; Ministério de Agricultura no caso da EMBRAPA no Brasil; e MGAP no caso do IPA e INIA no Uruguai.

### **7.1.2 Marco Legal**

Especificamente em relação ao Marco Legal, como resumo das informações levantadas na pesquisa, expostas mais detalhadamente nos capítulos anteriores, temos as principais normas elencadas nos quadros a seguir: no Box 3 para o Brasil, e no Box 4 para o Uruguai.

Coincidentemente podem ser destacadas seis normativas do conjunto de Leis e Decretos abordados na pesquisa em cada país; partindo das suas Constituições, cada qual com menções gerais à proteção ambiental, sem, contudo detalhar especificamente o bioma Pampa ou ecossistemas campestres e suas atividades relacionadas.

Com o passar das décadas, percebe-se uma evolução concomitante dos marcos legais dos dois países, provavelmente reflexo da conjuntura internacional da discussão da temática ambiental. Assim, tem-se a partir dos anos 80 e início dos 90 as primeiras Leis e menções na legislação mais específicas de preservação ou conservação ambiental; nos anos 2000, houve a

criação de sistemas de unidades de conservação, também em ambos os países; e mais recentemente a aprovação de normativas mais específicas que propõem aspectos de desenvolvimento sustentável ou de uso sustentável de recursos naturais.

**Box 3: marco legal aplicável à proteção do bioma Pampa no Brasil – principais Leis e Decretos (2005–2018)**

- 1) Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, sobretudo em seu Capítulo VI;
- 2) *Constituição do Estado do RS*, de 1989, cujo Artigo nº251 determina “valorizar e preservar o Pampa gaúcho, sua cultura, patrimônio genético, diversidade de fauna e vegetação nativa, garantindo-se a denominação de origem.” (RIO GRANDE DO SUL, 2005.p. 1), incluído por meio da Emenda Constitucional nº 48 de 2005.
- 3) Lei 9.519, de 21 de janeiro 1992 – *Código Estadual do Meio Ambiente do RS*;
- 4) Lei nº 9985/2000 que criou o *Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)*;
- 5) A Lei nº 12.651 de maio de 2012, conhecida como “*Novo Código Florestal*”;
- 6) Decreto Estadual nº 51.882 de outubro de 2014 que torna o *Índice de conservação de Pastizales* a ferramenta oficial de avaliação de conservação de campo.

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de Castro (2016).

**Box 4: marco legal aplicável à proteção do bioma Pampa no Uruguai – principais Leis e Decretos (1967–2018)**

- 1) Constituição da República do Uruguai, promulgada no ano de 1967;
- 2) *Ley de Uso y conservación de los suelos y de las aguas*, Decreto-Ley Nº 15.239 de 1982;
- 3) Lei nº 16.466, de 1994, que declara de interesse nacional a proteção do meio ambiente e institui a *Avaliação de Impacto Ambiental*;
- 4) *Lei de Proteção do Meio Ambiente* - Lei nº17.283 de 2000;
- 5) Lei de criação do Sistema Nacional de Áreas Protegidas – Lei nº 17.234 de, 2000, regulamentada pelo Decreto nº52 de 2005;
- 6) *Ley de Ordenamiento territorial y Desarrollo Sostenible*, aprovada em 2008.

Fonte: elaborado pela autora, adaptado de Castro (2016).

Com relação à aplicabilidade dessa legislação, apesar de possuir lacunas específicas para com o bioma Pampa, o marco legal brasileiro tem normas suficientes para aplicação na conservação do mesmo, o que, no entanto, não é feito, e pode ser interpretado como falta de vontade política dos governantes, ou o interesse dos mesmos em manter o *status quo*, em prol dos setores produtivistas, isto é, a inação planejada por parte do estado.

Já o marco legal do Uruguai tem leis mais específicas e concretas com relação à defesa ambiental de ambientes campestres, e, diferentemente do Brasil, não tem tido tantos processos de discussões a nível judicial (tal como o caso do novo código florestal), assim, o marco legal uruguaio relativo à conservação ambiental tem sido aplicado mais efetivamente do que o brasileiro, conforme verificado na pesquisa.

## **7.2 Capacidades Estatais Comparadas na conservação do Bioma Pampa: Brasil e Uruguai**

Considerando as informações levantadas na pesquisa de campo, expostas nos capítulos quatro e cinco desta tese, foram elaborados dois quadros de sistematização, um para cada país, para comparação entre eles. As informações obtidas nas entrevistas foram separadas para cada instituição pesquisada (linhas), e pelas diferentes dimensões de Capacidades Estatais escolhidos para análise (colunas), conforme exposto na metodologia.

As dimensões são: Administrativa ou burocrática; Político-relacional; e, Legal ou regulatória. Cada dimensão subdivide-se em duas colunas para categorizar as informações por nível indicativo de capacidade estatal, a saber: Recursos humanos, financeiros, tecnológicos; mecanismos de interação entre instituições; percepção de temas-chave; canais de participação da sociedade civil; legislação pertinente e aplicável; e, Previsão de sanções ou incentivos para os objetivos da legislação.

A análise comparada entre Brasil e Uruguai de cada dimensão de Capacidade Estatal é exposta nas seções seguintes. Optou-se por subdividir a planilha completa, para melhor visualização das informações descritas. Assim, cada quadro corresponde a uma dimensão de Capacidades Estatais para um país, totalizando seis quadros descritivos das informações obtidas nas entrevistas com atores institucionais relativas às três dimensões de Capacidades Estatais analisadas.

A última seção deste subcapítulo traz a síntese da análise das Capacidades Estatais comparadas entre Brasil e Uruguai para a conservação do bioma Pampa.



### 7.2.1 Capacidades Administrativa ou Burocrática

Em geral, as informações obtidas revelam que as instituições brasileiras pesquisadas tem baixo nível de capacidades administrativas ou burocráticas, com o enxugamento de recursos e tendência de esvaziamento de redução de pessoal, bem como com poucas ou nenhuma esfera de interação entre diferentes instituições, baseados, maiormente em contatos pessoais ou em contextos de projetos, não institucionalizados.

Por sua vez, as entrevistas nas instituições uruguaias revelaram que em geral há bom nível de Capacidades Administrativas ou burocráticas, com suficiência de recursos para programas e projetos, bem como a forte interação interinstitucional por meio das esferas institucionalizadas da *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* e da *Secretaría Nacional de Ambiente, Água y Cambio Climático*, criadas com esse propósito.

Os quadros a seguir detalham as informações de cada país, para cada instituição.

Quadro 11: capacidades administrativas ou burocráticas das instituições estudadas no Brasil

<b>BRASIL: CAPACIDADE ADMINISTRATIVA OU BUROCRÁTICA</b>		
<b>Instituição</b>	<b>Recursos humanos, financeiros, tecnológicos</b>	<b>Esferas de interação entre instituições</b>
EMATER / RS	Há recursos humanos suficientes, diferentes profissionais e técnicos em diversas áreas. Contudo, em alguns setores a força de trabalho está aquém das necessidades. Também tem havido uma redução de recursos financeiros de projetos e repasses de programas.	Funciona por meio de convênio com o Governo do Estado para atender o público na categoria familiar; também tem canais de relações com o MDA, em função de repasses de recursos e projetos. E <b>algumas interações com a SEMA, não institucionalizadas.</b>
SEMA /RS	<b>Poucos recursos próprios, cada vez mais escassos, dependendo de recursos externos para projetos.</b> Apesar de a maioria de técnicos ter formação na área, não há incentivo para aperfeiçoamento, e também há defasagem em número, situação cada vez mais crítica com a transferência de técnicos para outros órgãos. Tem importantes fontes de recursos próprios: fundo de recursos hídricos, Fundo Ambiental, Fundo Desenvolvimento Florestal (recentemente transferido para a SEAPI), mas os três têm problemas de	Boa comunicação e <b>parceria em projetos com EMATER, SDR, mas não há canais institucionalizados.</b> Também com algumas ONGs, mas em contextos de projetos, contatos e aproximações pessoais de um ou outro técnico. <b>Não há canais estabelecidos com a esfera federal;</b> relatam dificuldades e negligências do MMA. Especificamente para o ZEE existe um acordo de cooperação técnica com o MMA.

	gestão e dificuldade de utilização, pois caem no caixa único do Estado. Houve recentemente <b>redução de secretarias regionais, gestores de UC, déficit de pessoal em geral;</b>	
SDR/ RS	Secretaria relativamente nova, de 2011, inicialmente com funcionários cedidos de outras instituições, em seguida foi feito concurso específico. No entanto, <b>o setor de pecuária hoje tem apenas um funcionário.</b> Recursos financeiros são apenas de orçamento próprio. Segundo os entrevistados, se houvesse mais recursos haveria mais ações, mas a principal lacuna da SDR e do setor é a falta de planejamento.	Dado que os funcionários vieram de diferentes instituições, os contatos continuam, mas baseados em relações pessoais. <b>O canal mais institucionalizado é com a EMATER, que executa as políticas,</b> sobretudo de ATER. Contudo, falta planejamento em conjunto e visão mais propositiva. O trabalho fica restrito a demandas por execução dos projetos. <b>Não tem contato institucionalizado com a SEMA/RS.</b>
SEAPI / RS	Foi feito concurso para a instituição em 2014 após 10 anos sem concurso. Quanto a projetos e programas, relatam o <b>escoamento de recursos</b> para um fundo administrado pelo setor privado (FUNDESA - fundo de desenvolvimento e defesa sanitária animal), Diminuição paulatina de recursos a cada governo e tendência de privatizar os processos de fiscalização e de defesa sanitária animal, transformando a secretaria em uma agência. <b>Há recurso humano qualificado, contudo não há recursos financeiros nem projetos ou ações</b> além da fiscalização sanitária, que seria resultado de falta de vontade política.	Há o mecanismo das <b>câmaras setoriais temáticas:</b> ovinos, bovinos de corte etc., contudo não funcionam mais no mesmo formato ou periodicidade. Inicialmente a ideia era ter sempre um técnico, agora não, e as reuniões acontecem por demandas do setor privado, antes eram periódicas e em função do entendimento dos técnicos do setor público. Tinham programas vinculados. Abrangiam todas as instituições da cadeia de cada área temática.
IBAMA	Os entrevistados relatam o <b>enxugamento de recursos, fechamento de escritórios locais</b> no interior do Estado. Além de <b>falta de equipamento e recursos humanos como um todo.</b> Recursos financeiros são somente os próprios.	Mantém relações e apoio para com a SEMA/RS, parcerias com o MP/RS e UFGRS para temas específicos. Contudo, <b>não há canais institucionalizados.</b> Participam de um fórum onde há diversas instituições, mas somente relacionado ao tema de agrotóxicos.
EMBRAPA	Entrevistados relatam a <b>redução de funcionários,</b> estagiários, etc. <b>Diminuiu bastante o recurso,</b> sobretudo para a pesquisa nos últimos três anos.	<b>Somente em função de projetos, de forma pontual,</b> principalmente a EMATER.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 12: capacidades administrativas ou burocráticas das instituições estudadas no Uruguai

URUGUAI: CAPACIDADE ADMINISTRATIVA OU BUROCRÁTICA		
Instituição	Recursos humanos, financeiros, tecnológicos	Esferas de interação entre instituições
IPA	Tem bastantes técnicos, praticamente um por departamento, distribuídos em quatro regionais e uma sede central. Tem formações e capacitações na área. Recebem recursos financeiros do MGAP, mas é um órgão independente.	Tem projetos em conjunto com o INIA. Participam da <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i> .
MVOTMA	"recursos sempre são insuficientes... A área de SNAP é a que tem sido mais desenvolvida nos últimos anos por decisão política." tem funcionários públicos, contratados de projetos e pessoal nas áreas protegidas que são de outros organismos e outros níveis de governo. O ministério funciona com orçamento do governo nacional, o SNAP recebe recursos de outros níveis e de organismos internacionais, principalmente em função de projetos. Também tem havido esforços nos últimos anos para diversificar a formação dos funcionários, uma decisão de transformação institucional.	SNAP: Mecanismos de coadministração de áreas protegidas com governos departamentais, locais, ONGs etc. E participam da <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i> .
MGAP-DGDR	O ministério tem mais de mil e duzentos funcionários. A maioria em controle e fiscalização e política sanitária de produção pecuária. A DGDR busca ter uma equipe multidisciplinar. Recursos financeiros na DGDR, segundo o entrevistado estão muito bem: <b>tem orçamento próprio e também recebem recursos de organismos internacionais para projetos com pecuária extensiva em campo natural</b> , principalmente com relação às mudanças climáticas: BM, BID, etc.	Participa da <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i> . Trabalha em articulação com INIA e com o IPA.
INIA	O INIA é financiado em parte por um imposto sobre vendas de produtos agropecuários e em parte pelo governo. (50% cada). Tem uma sede central, cinco estações experimentais e onze programas de pesquisa.	Participam da <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i> .
SNAACC	Não tem orçamento próprio, os funcionários são emprestados de diferentes ministérios, mas com <b>formação superior em diversas áreas</b> . De outra parte, a criação da secretaria proporcionou uma aproximação de organismos de cooperação internacional e a <b>captação de novos recursos</b> (por exemplo, um projeto com apoio do BID).	Total. <b>A instituição foi criada com este propósito</b> . Todo trabalho é por e para articular instituições.
Mesa de Ganadería sobre Campo Natural	Não tem orçamento próprio, cada instituição participante financia o seu representante nas reuniões. Recebem apoios pontuais para eventos, projetos, etc. Com relação a recursos humanos, os participantes possuem formação e experiência consolidada na temática.	<b>A própria é um mecanismo de articulação interinstitucional.</b>

Fonte: elaborado pela autora.

### 7.2.2 Capacidade Político- Relacional

Com relação às *capacidades político-relacionais*, tanto as instituições brasileiras como as uruguaias apresentam boa percepção dos temas-chave da pesquisa, indicando entendimento das realidades do bioma, contudo, no caso do Brasil, nota-se a falta de canais de participação da sociedade civil, com apenas uma instituição apresentando esse item de forma institucionalizada, em contraste com as instituições uruguaias que quase em totalidade possuem formas de participação social.

No caso brasileiro, destaca-se positivamente o resultado relativamente bom para percepção dos temas-chave da pesquisa, isto é, campo nativo e pecuária tradicional. Como verificado na pesquisa, os relatos dos entrevistados e o entendimento das instituições sobre esses temas, foram surpreendentes para a pesquisadora, ao demonstrarem muita clareza sobre os mesmos, e de acordo com as premissas desta tese, ou seja, considerando o campo nativo um recurso a ser conservado e melhor aproveitado por meio do apoio à pecuária tradicional, enquanto atividade de uso sustentável do mesmo.

Os quadros a seguir detalham as informações desta dimensão de Capacidades Estatais para as instituições pesquisadas de cada país.

Quadro 13: capacidades Político-relacionais das instituições estudadas no Brasil

<b>BRASIL: Capacidade Político- relacional</b>		
<b>Instituição</b>	<b>Percepção temas chave: campo nativo e pecuária</b>	<b>Canais de participação sociedade civil</b>
EMATER / RS	Pecuária e Campo nativo são vistos de forma positiva, contudo, o trabalho da instituição se restringe mais ao público familiar. <b>"A base do trabalho com pecuária é o campo nativo"</b>	Através dos escritórios municipais, conselhos e prefeituras.

SEMA /RS	<b>Percepção positiva da pecuária tradicional, mas é um processo recente</b> de alguns anos. Relatam certa desvalorização do bioma, falta de atenção em geral das ações da secretaria. <b>Não há uma política institucionalizada para a conservação ou preservação do mesmo</b> , somente projetos pontuais.	Há, contudo há <b>forte presença e lobby de organizações de representação de ruralistas</b> (FARSUL), e não de outros setores ou de pequenos pecuaristas da mesma forma ou proporção. Há reconhecimento de iniciativas como a <i>Alianza del Pastizal</i> e projetos nesse sentido, contudo, são pontuais, e dependem de financiamento externo, ainda não colocadas em prática,
SDR/ RS	Visão positiva de ambos. Trabalham com <b>projetos para o fortalecimento da pecuária familiar em campo nativo</b> .	Somente por intermédio da EMATER. Os entrevistados relatam que chegam muito poucas demandas da pecuária.
SEAPI / RS	Os <b>técnicos demonstram ter visão positiva da pecuária em campo nativo</b> e do próprio campo nativo. Contudo, relatam que essa não é a visão da maioria e que há apenas um discurso 'oficial' da Secretaria, que <b>na prática não veem nenhuma ação de apoio à produção em campo nativo e de proteção aos campos</b> naturais do pampa.	<b>Há pouca disposição da SEAPI para o debate e participação</b> . "quem manda no secretário também manda no conselho". Relatam que as <b>esferas de participação são cooptadas</b> por organizações como FARSUL, FETRAF, etc.
IBAMA	Relatam a <b>defesa da pecuária extensiva em campo nativo como forma de uso sustentável</b> , com inclusive emissão de notas técnicas que serviram de insumo para o CONSEMA emitir resolução, bem como para o MP/RS em ação civil pública nesse sentido.	<b>Diretamente não há</b> , mas mantém relação com organizações como a <i>Alianza del Pastizal</i> por iniciativas pessoais de alguns técnicos, não institucionalizadas.
EMBRAPA	<b>Campo nativo não é a prioridade na instituição</b> , apesar de que há algumas ações nesse sentido, juntamente com o fortalecimento da pecuária com base no mesmo.	<b>Não institucionalizados ou estabelecidos</b> , mas de forma pontual com pessoas específicas que se tornam contatos, e no contexto da execução dos projetos.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 14: capacidades Político-relacionais das instituições estudadas no Uruguai

URUGUAI: capacidade político-relacional		
Instituição	Percepção temas chave: campo nativo e pecuária	Canais de participação sociedade civil
IPA	<b>O trabalho se baseia em valorizar a produção feita sobre campo natural</b> . Melhorar o manejo do mesmo e a vida dos produtores e suas famílias.	A junta diretiva é composta por representantes das associações de produtores, além do MGAP, que a preside.

MVOTMA	A pecuária extensiva em campo natural é entendida como uma forma sustentável de uso dos recursos, e de conservação das pastagens naturais. " <i>no hay una concepción de que hay desplazamiento de ecosistemas para tener ganadería</i> ".	Plano ambiental submetido à consulta pública.
MGAP-DGDR	<b>A pecuária em campo natural é considerada como muito importante</b> para o país e uma das principais linhas de trabalho da instituição.	Tem <b>a participação social como base</b> de trabalho. Ocorre principalmente por meio dos <i>consejos rurales departamentales</i> , e das <i>mesas de dialogo rural</i> locais.
INIA	<b>Tem linha de pesquisa específica voltada para a valorização da produção baseada no campo nativo</b> , contudo é relativamente recente e ainda representa uma pequena parte na instituição, que como um todo é mais voltada para novas técnicas produtivas.	A junta diretiva é composta por dois delegados do governo, e dois representantes de organizações de produtores.
SNAACC	Para as técnicas entrevistadas há conhecimento de impactos, e estão preocupados em proposições no sentido de desenvolvimento sustentável. Para a pecuária extensiva e campo natural compartilham a visão do MGAP.	Estão trabalhando um plano de ação nacional para depois submetê-lo a consulta pública.
Mesa de Ganadería sobre Campo Natural	A Mesa foi criada com <b>o objetivo de promover o campo natural</b> e em seguida incluir os pecuaristas na discussão sobre políticas públicas.	Total, através das instituições de representação participantes.

Fonte: elaborado pela autora.

### 7.2.3 Capacidade Legal ou Regulatória

Para os indicadores de *capacidades legais ou regulatórias*, conforme comentado no subcapítulo sobre marco legal, as entrevistas também demonstram haver bastante semelhança entre os resultados para legislação de ambos os países, com quase todas as instituições relatando a existência ou construção de projetos de leis ou normas pertinentes e aplicáveis.

A diferença entre os países se dá fortemente com relação à presença de sanções ou incentivos; com o caso uruguaio apresentando cinco instituições com esse indicador, enquanto para o Brasil há apenas uma.

Os quadros a seguir detalham as informações obtidas nas entrevistas institucionais em cada país.

Quadro 15: capacidades Legais ou regulatórias das instituições estudadas no Brasil

<b>BRASIL: Capacidades Legal ou regulatória</b>		
<b>Instituição</b>	<b>Legislação pertinente e aplicável</b>	<b>Previsão de sanções ou incentivos para os objetivos da legislação</b>
EMATER / RS	Relativamente sim, Lei da Pecuária familiar, de 2010, possibilitou a atuação da EMATER com esse público.	Não há sanções, pois segundo os entrevistados a atividade não demanda, e, pelo contrário, deveria haver o reconhecimento pelo papel ambiental dos pecuaristas no bioma.
SEMA /RS	Sim, recentemente houve publicação de <b>decreto reconhecendo o ICP da <i>Alianza del Pastizal</i></b> , e portaria de 2017 para legalizar o instrumento de patrocínio de projetos da SEMA ao invés da reposição florestal obrigatória que se mostrou ineficiente. Contudo, os entrevistados têm críticas à negligência da legislação federal e seu viés para proteção de florestas. Relatam <b>dificuldade de aprovar regulamentação específica</b> com, por exemplo, uma proposta de decreto não aprovado na assembleia. Questão do Decreto do governador (chamada Lei do Pampa) é uma situação de grande insegurança jurídica e incerteza de aplicação de lei no bioma. Contudo, a secretaria publicou o <b>regulamento específico para o bioma, no contexto do CAR.</b>	<b>Sim, no ICP da <i>Alianza del Pastizal</i>, por exemplo, mas ainda não está sendo aplicado.</b> Grupo de trabalho está sendo criado para colocar em prática o ICP. Contudo, “na prática se notam mais desincentivos a preservação/conservação e nenhum ou poucos incentivos à mesma”.
SDR/ RS	Gostariam de trabalhar com o perfil tradicional também, mas se restringem ao perfil familiar estabelecido pela lei de 2010.	Atualmente não há sanções nem incentivos, dado que não há políticas específicas.
SEAPI / RS	Falta regulamentar o ICP para utilizá-lo	Não há, dado que não há legislação e tampouco políticas específicas. Se houvesse a regulamentação do ICP, haveria uma forma de incentivo quanto ao fortalecimento e certificação do produto.
IBAMA	O novo código florestal veio permitir a fiscalização de supressão de campos nativos.	Somente sanções para a conversão de vegetação nativa.
EMBRAPA	Tem suas funções e atuação regulamentadas.	Algum incentivo na forma de projetos, mas são minoritários na instituição.

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 16: capacidades Legais ou regulatórias das instituições estudadas no Uruguai

<b>URUGUAI: Capacidade Legal ou regulatória</b>		
<b>Instituição</b>	<b>Legislação pertinente e aplicável</b>	<b>Previsão de sanções ou incentivos para os objetivos da legislação</b>
IPA	SIM, tem funções atribuídas por lei de criação e regulamentação.	Há certos incentivos na forma de programas e projetos.
MVOTMA	Sim. Destaca-se a Lei de proteção ao ambiente, dos anos 90 que traz o marco do princípio jurídico do "interesse geral", ou seja, o interesse geral acima do individual. Lei de avaliação de impacto ambiental; Nas áreas protegidas a regulamentação é bastante forte. E também há outras leis mais recentes e ainda estão trabalhando em novas normas.	Não há incentivos, há regulações, há outras formas de incentivos como: projetos, assistência técnica, etc.
MGAP-DGDR	Sim. Tem atribuições regulamentadas, incluindo assistência a pecuária familiar sobre campo nativo.	Há subsídios por meio de editais públicos para manejo de campo natural, para os pequenos produtores e familiares.
INIA	Sim. Tem atribuições regulamentadas.	Há certos incentivos na forma de programas e projetos.
SNAACC	Sim, dentro da sua proposta de articulação interinstitucional, tem competência.	Não há. (não se aplica ao caso)
Mesa de Ganadería sobre Campo Natural	Tem regulamentação. E tem influenciado na construção de regulamentos das ações dos ministérios.	Foram propostos pela Mesa para implementar pelo MGAP, em projeto piloto.

Fonte: elaborado pela autora.

#### **7.2.4 Análise de Capacidades Estatais comparada em síntese: principais contrastes e semelhanças**

Conforme dito anteriormente, esta seção apresenta uma síntese da comparação entre Capacidades Estatais dos dois países estudados. Para tanto, foram elaborados os dois quadros a seguir, o primeiro referente às instituições brasileiras e o segundo às instituições uruguaias pesquisadas, nos quais foram atribuídos sinais de mais (+), menos (-), ou mais ou menos (+-), bem como as cores vermelha, amarela e verde, respectivamente a cada sinal, para melhor visualização dos resultados. Os significados das cores e sinais são descritos como:

- a) Sinal de mais e cor verde: presença do indicador;



- b) Sinal de mais ou menos e cor amarela: indicador existe e está sendo enfraquecido ou não existia e está em fase de implantação ou planejamento para execução;
- c) Sinal de menos e cor vermelha: ausência do indicador.

Comparando os dois quadros de forma geral, percebe-se bastante diferença entre ausências e presenças de *Capacidades Estatais* entre os dois casos, com as instituições uruguaias apresentando a presença de quase a totalidade dos indicadores pesquisados, apenas quatro itens com presença parcial e um item com ausência, mas que também pode ser considerado que não se aplica ao caso da instituição pesquisada. De outra parte, as instituições brasileiras pesquisadas apresentam resultados parciais (indicado por +- e amarelo) para a maioria dos indicadores (dezessete), dez itens ausentes, e nove considerados presentes.

Quadro 17: análise de Capacidades Estatais das instituições pesquisadas no Brasil

Análise de Capacidades Estatais: Brasil						
Instituição	Administrativa ou burocrática		Político- relacional		Legal ou regulatória	
	Recursos	Mecanismos de interação	Percepção temas chave	Canais de participação	Legislação	Previsão de sanções ou incentivos
Emater / RS	+-	+-	+	+	+-	+-
SEMA /RS	+-	+-	+	+-	+	+-
SDR/ RS	-	-	+	-	+-	-
SEAPI/RS	+-	+-	+-	-	+-	-
IBAMA	-	+-	+	-	+	+
EMBRAPA	-	+-	+-	-	+	+-

Fonte: elaborado pela autora. Legenda: a) Sinal de mais e cor verde: presença do indicador; b) Sinal de mais ou menos e cor amarela: indicador existe e está sendo enfraquecido ou não existia e está em fase de implantação ou planejamento para execução; c) Sinal de menos e cor vermelha: ausência do indicador.

Certamente o principal contraste entre os dois países estudados se dá com relação à dimensão de *Capacidades Administrativas ou Burocráticas*, no caso brasileiro destacando-se negativamente a falta ou tendência de falta recursos e mecanismos de interação

interinstitucional em todas as instituições pesquisadas. E, de outra parte o caso uruguaio apresentando bons indicadores de recursos e excelentes mecanismos de interação.

Quadro 18: análise de Capacidades Estatais das instituições pesquisadas no Uruguai

Análise de Capacidades Estatais: Uruguai						
Instituição	Administrativa ou burocrática		Político- relacional		Legal ou regulatória	
	Recursos	Mecanismos de interação	Percepção temas chave	Canais de participação	Legislação	Previsão de sanções ou incentivos
IPA	+	+	+	+	+	+
MVOTMA	+-	+	+	+	+	+
MGAP-DGDR	+	+	+	+	+	+
INIA	+	+	+	+	+	+
SNAACC	+	+	+	+-	+	-
Mesa de Ganadería sobre Campo Natural	+-	+	+	+	+	+

Fonte: elaborado pela autora. Legenda: a) Sinal de mais e cor verde: presença do indicador; b) Sinal de mais ou menos e cor amarela: indicador existe e está sendo enfraquecido ou não existia e está em fase de implantação ou planejamento para execução; c) Sinal de menos e cor vermelha: ausência do indicador.

Igualmente se notam as diferenças entre os indicadores de *Canais de Participação*, da dimensão de Capacidades político-relacional, e de *Previsão de sanções ou incentivos*, da dimensão de Capacidade Legal ou regulatória: ambos também apresentam resultados bastante díspares para os dois países. Destacando-se que no Uruguai a maioria das instituições têm canais efetivos de participação ou têm feitos esforços para tanto, ao contrário do Brasil, no qual as informações obtidas nas instituições indicam que, quando há espaços de participação, os mesmos são cooptados por certos grupos de interesse. De igual forma, pode ser interpretado o indicador de previsão de sanções ou incentivos, isto é, o bioma Pampa e a pecuária tradicional têm sido desprezados pelas políticas públicas no caso brasileiro, conforme explicitado anteriormente, e do mesmo modo distintamente do Uruguai.

Como principais semelhanças, apontam-se dois indicadores, cada um de uma dimensão diferente: a *Percepção de temas-chave*, indicador de Capacidade político-relacional; e a

*Legislação pertinente e aplicável*, da dimensão de Capacidade Legal ou Regulatória. Ambos apresentaram resultados bastante semelhantes para as instituições dos dois países. Conforme detalhado anteriormente, há dificuldades e vazios com relação à legislação, sobretudo brasileira, entretanto, a principal diferença entre os casos estudados se dá pela aplicação ou não das normas já existentes.

Ou seja, avaliando os resultados da análise comparada, pode-se constatar que há diferentes Capacidades Estatais que concernem à conservação do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai. Responde-se assim, assertivamente, a Hipótese de pesquisa número três desta tese, que afirma: *Há diferentes Capacidades Estatais, ou seja, recursos, arquiteturas institucionais e marcos legais, mecanismos, políticas públicas, leis e regulamentos que concernem à conservação e uso sustentável do Pampa Brasileiro e do Uruguai.*

Nesse sentido, em síntese, pode-se dizer que as instituições brasileiras pesquisadas – diferentemente das uruguaias – apresentam uma tendência de escassez ou diminuição de recursos, e, sobretudo, ausência de mecanismos de interação interinstitucional, além de fracos ou inexistentes canais de participação social e sanções ou incentivos, com poucas exceções.

Dessa situação depreende-se que o Brasil tem potencial de Capacidades Estatais suficientes para a conservação do bioma, mas nos últimos anos e como tendência atual verificam-se o esvaziamento e o enxugamento de recursos das instituições, bem como a inação governamental nesse sentido, com as Capacidades ainda existentes subutilizadas ou não aplicadas; tal como pode ser interpretada a existência de entendimento dos temas-chave acompanhada de inexistência de ações concretas (tais como programas, projetos, sanções ou incentivos) para os mesmos, ou ainda, a existência de regulamentos e normas não aplicadas. De forma que, aparentemente não há planejamento e vontade política para colocar em prática ações de conservação do bioma Pampa no Brasil.

### **7.3 Análise da Ação Coletiva na governança do Pampa com o IAD framework: A importância de Processos decisórios e de coordenação interinstitucional participativos**

Considerando as informações expostas anteriormente, tanto neste capítulo quanto nos precedentes, pode-se conformar o *framework* de análise institucional de Ostrom, intitulado *Institutional Analysis and Development (IAD)*.

Para este estudo, as principais interrogantes que esse framework objetiva desvendar, conforme Ostrom (2011), o funcionamento das instituições, mais especificamente de arranjos institucionais exitosos ou não na governança ambiental, e como os mesmos conformam situações em que os atores são capazes de resolver problemas de recursos comuns democraticamente.

Baseando-se nos esquemas propostos por Ostrom (2011), ilustrados no Referencial Teórico (figuras 3 e 4) desta tese, e nas informações obtidas na pesquisa, expostas anteriormente, podemos definir as variáveis de análise.

Conforme proposto por Ostrom (2011), considera-se que condições biofísicas, atributos da comunidade, e regras em uso, são consideradas variáveis externas, que influenciam as situações, mais especificamente, neste caso, pode-se considerar arenas de ação.

As situações ou arenas são conformadas pelos atores, que possuem um conjunto de possibilidades de ação, baseadas em informação disponível, e que geram as interações e resultados. Resultados e interações, por sua vez, também influenciam as variáveis externas e as arenas ou situações. Assim, é possível uma análise dinâmica, que acompanhe diferentes etapas e níveis nesse esquema, bem como sua evolução no tempo. Ou ainda, uma análise estática, por meio de critérios avaliativos com relação às interações e/ou resultados num dado momento, esta última é a opção tomada neste estudo.

O acompanhamento das arenas configuradas pelo CONSEMA e pela *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* podem gerar análises aprofundadas da evolução dessas institucionalidades, o que demandaria outro estudo de IAD, em outra oportunidade, fica como sugestão.

Assim, o quadro a seguir apresenta a definição das variáveis ou categorias de análise que compõem o IAD *framework* selecionadas neste estudo da situação institucional de governança do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai.

Quadro 18 principais variáveis constituintes do IAD framework no bioma Pampa uruguaio-sul-rio-grandense

<b>Variáveis do IAD</b>	<b>Diagnóstico do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai</b>
<i>Condições biofísicas</i>	Conforme mencionado na introdução desta tese, há processos acelerados de conversão de vegetação natural ou mudança de uso do solo para lavouras e cultivos, com espaços preservados utilizados pela pecuária tradicional. Mínimas porções de unidades de conservação.
<i>Atributos da Comunidade</i>	Grupos de pecuaristas tradicionais, tais como descritos no capítulo 6.
<i>Regras em uso</i>	<i>Regras formais:</i> leis e regulamentos descritos nos capítulos 4 e 5 e subcapítulo 7.1 <i>Regras mais ou menos informais:</i> internas aos coletivos e comunidades de pecuaristas, mencionadas no capítulo 6.
<i>Action situation (Arenas)</i>	<b>Brasil:</b> Podem-se pensar os conselhos existentes, tal como o CONSEMA, no âmbito das políticas ambientais estaduais, onde há representação dos diversos setores produtivos, contudo, conforme as entrevistas, não há representatividade dos pecuaristas tradicionais nessa esfera. <b>Uruguai:</b> A arena de ação mais importante relacionada à conservação dos ecossistemas campestres pode ser considerada a <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i> , onde interagem os diferentes atores relacionados ao tema.
<i>Atores e respectivas ações possíveis para a conservação do bioma</i>	<b>Governos:</b> estabelecimento de regras de uso da terra, incentivos ou sanções o cumprimento das mesmas; políticas públicas de apoio aos pecuaristas, tanto às associações como aos produtores individualmente por meio de projetos, extensão rural, apoio à comercialização e/ou crédito subsidiado. Reconhecimento do caráter sustentável da pecuária em detrimento de incentivos a outras atividades, tal como agricultura e florestamento. <b>Pecuaristas:</b> manutenção dos campos naturais; cumprimento de regulamentações; organização dos coletivos para apoiar e buscar apoio para a produção sustentável, por meio de difusão de conhecimentos de práticas e manejos adequados, apelo comercial pela diferenciação do produto, tal como selos de qualidade e de origem; organização e divulgação para a melhoria da comercialização.
<i>Informações disponíveis</i>	<b>Governos:</b> pode-se considerar que os governos têm acesso e condições de acesso à informação sobre a problemática do bioma Pampa, dado que contam com recursos, profissionais e técnicos capacitados para tanto.

	<p>Mesmo no caso brasileiro, as instituições pesquisadas demonstraram ter profissionais capacitados e com bom conhecimento a respeito dos temas-chave da pesquisa.</p> <p><b>Pecuaristas:</b> de acordo com as informações obtidas nas entrevistas e descritas no capítulo seis, muitos pecuaristas tradicionais não têm um bom nível de informação a respeito do ecossistema campestre em que estão inseridos, ou ainda, sobre melhores formas e práticas de manejo dos campos, seus possíveis custos e benefícios. No entanto, demonstrou-se que a difusão desses conhecimentos está em processo, por meio dos projetos vinculados às associações estudadas, tanto no Brasil como no Uruguai. No Brasil, averiguou-se ainda, que há muito desconhecimento também com relação às novas regras (<i>regras formais</i>, para este framework) referentes à legislação, principalmente relacionadas ao novo código florestal, sobretudo no que se refere ao preenchimento do CAR.</p>
<i>Interações</i>	<p><b>Brasil:</b> baixo nível de interação, com pouca ou nenhuma interação direta entre o grupo de pecuaristas ou seus representantes e o governo. Bem como baixa ou nenhuma representatividade e participação dos mesmos nos poucos canais existentes para tanto.</p> <p><b>Uruguai:</b> maior nível de interação, com interação direta e participação em esferas institucionalizadas de discussão de políticas públicas, destaca-se, sobretudo a <i>Mesa de Ganadería sobre Campo Natural</i>.</p>
<i>Resultados</i>	<p><b>Brasil:</b> ausência do estado: baixo impacto ou inexistência de políticas públicas para com o grupo de pecuaristas tradicionais, dado pelo difícil alcance e baixa adesão; Comunidades vulneráveis e empobrecidas; venda e/ou arrendamento de terras; crescimento do êxodo rural. Altas taxas de conversão de vegetação nativa.</p> <p><b>Uruguai:</b> maior adesão às políticas públicas, maior acesso à extensão rural, por exemplo. Grupos de pecuaristas com maior nível de auto-organização, e que recebem incentivos e apoios mais efetivos. Com mais acesso a canais de comercialização, propiciando melhores condições socioeconômicas em geral. Relativamente melhores taxas de conservação de campos naturais – possivelmente mais conservação da biodiversidade em geral.</p>

Fonte: elaborado pela autora.

A definição de categorias descritas no quadro anterior, baseado no *IAD Framework*, permite organizar a avaliação da Ação Coletiva para a defesa ambiental do Pampa, no que concerne às instituições de governo de apoio à pecuária tradicional e de conservação do bioma, bem como às organizações de pecuaristas.

Tais categorias permitem vislumbrar mais ampla e ao mesmo tempo objetivamente a situação estudada. De forma que, as diferenças entre os casos brasileiro e uruguaio se

sobressaem, com destaque para a praticamente inexistente – ou a cooptação – da arena, bem como a falta de interação entre comunidades e governo, no caso brasileiro.

Observa-se que, um dos principais eixos de análise do IAD *framework*, já parcialmente exposto na comparação de marcos legais feita anteriormente, refere-se às *regras em uso*. Com respeito às quais, há duas categorias de análise possíveis no caso estudado nesta tese: as regras formais e as regras informais ou mais ou menos formais, pois concernem internamente aos grupos de pecuaristas estudados. Ressalta-se que as regras formais podem ter um papel mais substancial e serem mais exploradas nos estudos de IAD, do que comumente tem sido feito, de acordo com o sugerido por Cole (2014).

Nesse sentido, a comparação de regras formais, ou de marcos legais feita anteriormente, evidenciou a diferença entre Brasil e Uruguai, sobretudo quanto à existência ou não de normas, sanções e incentivos e a efetiva aplicação das mesmas, o que pode ser atribuído à vontade política. Ainda com relação às regras formais, também podem ser considerados os relatos dos pecuaristas entrevistados, tanto no Brasil quanto no Uruguai, os quais indicaram não terem problemas ou dificuldades com normas ou legislação ambientais, conforme exposto no capítulo seis. Isto é, no que concerne à pecuária tradicional no Pampa, as regras formais com relação ao uso dos recursos naturais nas propriedades não representam um conflito ou dificuldade para a atividade.

Com relação às regras informais ou internas às comunidades de pecuaristas, dado a dificuldade de definição das mesmas, muitas vezes não facilmente expressas pelos entrevistados, sugere-se um estudo mais aprofundado que contemple mais entrevistas e observação de campo, enfocando a existência e o uso das mesmas.

Além disso, a opção central de análise tomada aqui, com base no IAD *framework*, são as avaliações com relação às interações e aos resultados encontrados, utilizando os critérios propostos por Ostrom (2011), tais como: *Accountability*; Conformidade com valores de atores locais; Eficiência econômica; Equidade por equivalência fiscal; Equidade redistributiva; e Sustentabilidade.

Assim, a situação diagnosticada nos sinaliza que, no caso brasileiro, pode haver falhas de mecanismos (por exemplo, o CONSEMA) de participação e controle – *accountability* - do

governo, pela sociedade em geral, bem como, o governo parece estar atuando e/ou cooptado por interesses diferentes aos da coletividade. Nesse sentido, também se demonstra que, não há *conformidade com valores de atores locais* das comunidades de pecuaristas, com tal atuação ou inação do governo. Situação oposta à encontrada atualmente no Uruguai, onde há grande participação nos processos decisórios de políticas públicas, sobretudo para o meio rural.

Com relação ao critério de *eficiência econômica*, para uma melhor avaliação do mesmo, requer-se um estudo mais aprofundado sobre custos e benefícios do governo em, ao estimular produção de *commodities* como soja, perder oportunidades com produção pecuária sustentável, somado às perdas ambientais dos ecossistemas campestres do bioma. No entanto, também se poderia extrapolar a análise e sugerir que o comportamento do governo brasileiro e, mais especificamente, do Rio Grande do Sul para com o bioma Pampa é ineficiente economicamente, pois, diferentemente do uruguaio, não implementa ações para estimular a produção e a comercialização aproveitando a diferenciação dos produtos produzido de forma sustentável no mesmo.

Considerando os critérios de *equidade por equivalência fiscal* e *equidade redistributiva* da situação, no caso brasileiro, entende-se que os mesmos são parcialmente negligenciados pelo comportamento dos diferentes níveis de governo no que concerne à problemática do pampa. Dado que há, sobretudo a partir da última década, apoio e assistência técnica voltadas à categoria social de pecuaristas familiares, contudo, conforme se demonstrou, há ainda muita carência mesmo deste grupo, e também de outros grupos sociais, tal como o dos pecuaristas tradicionais que não estão sendo contemplados por políticas de crédito, ou ações de governo em geral que possam mitigar as desigualdades socioeconômicas da região.

No caso uruguaio, a situação atual é aparentemente promissora, contudo, ainda podem estar sendo sentidos efeitos de políticas anteriores de incentivos ou isenções de impostos para florestamento – o que pode ser considerada também uma forma de manutenção ou aprofundamento de desigualdades socioeconômicas, ao não haver incentivos equivalentes para outras atividades ou grupos produtivos – o que veio a ocorrer mais recentemente com os governos de esquerda.

Com relação ao critério de *sustentabilidade*, no caso das instituições e arranjo institucional existente no Brasil, percebe-se que atualmente este não é um critério levado em conta na formulação das políticas públicas que concernem ao Pampa. Diferentemente, no caso



uruguaio, a sustentabilidade é fortemente promovida pelas ações e programas de apoio e valorização da pecuária em campo nativo, principalmente.

Por fim, e considerando as informações e análises expostas anteriormente, pode ser respondida a Hipótese de pesquisa número quatro desta tese, que afirma: *A pecuária tradicional pode ser considerada uma atividade de uso sustentável do bioma Pampa; entretanto, tanto a atividade quanto o bioma e seus recursos naturais, sobretudo o campo nativo, são percebidos diferentemente nas instituições de governo do Brasil e do Uruguai, refletindo nas políticas públicas de cada país.*

Nesse sentido, ainda que haja compreensão da problemática, demonstrada pelo entendimento dos entrevistados com relação aos temas-chave desta pesquisa (pecuária e campo nativo), as instituições governamentais brasileiras têm sido ausentes ou negligentes para com a pecuária tradicional e os ecossistemas campestres em que está inserida, bem como com a sustentabilidade do bioma Pampa como um todo. Diferentemente da situação encontrada no Uruguai, onde há participação no desenho, planejamento e implementação de políticas públicas por e para pecuaristas que conservam os campos naturais do país.

## **CAPÍTULO 8 – Conclusões e considerações finais: Estado e (ou *versus*) Comunidades? Afinal, como conservar o Pampa?**

Como encerramento desta tese, este capítulo se propõe a fazer um esforço de síntese geral das principais conclusões encontradas neste estudo, bem como, outras considerações que concernem ao tema e à pesquisa expostos.

Sem pormenorizar, assinala-se que este estudo demonstrou que, apesar de haver algumas semelhanças, há importantes diferenças entre as *Capacidades Estatais* do Brasil e do Uruguai relacionadas à conservação e uso sustentável do bioma Pampa. Principalmente, a ausência de mecanismos de interação interinstitucional e participação social no caso brasileiro, são determinantes para os resultados encontrados relativos ao desenho e implementação de políticas públicas para o bioma e as atividades econômicas nele executadas.

Ainda com relação aos resultados relativos às *Capacidades Estatais*, é importante enfatizar negativamente a tendência de enxugamento e esvaziamento de recursos humanos, financeiros e tecnológicos das instituições brasileiras, o que pode sinalizar ou indicar uma tendência de piora na quantidade e qualidade das ações dos governos, tanto estadual como federal.

De outra parte, o caso uruguaio não apresenta tal tendência, contudo, talvez a situação brasileira possa servir de alerta para aquele país, isto é, quando numa possível troca de governo podem ser desfeitos e perdidos os poucos avanços que existiam, num grande retrocesso do ponto de vista técnico científico com relação às políticas ambientais brasileiras. Assim, o exemplo negativo pode ser de ensinamento no sentido de assegurar que os ganhos tenham bases e alicerces fortes, com leis e instituições que os sustentem, independente de ideologia de governo que venha a assumir na eleição seguinte.

O quadro de indicadores que conformam as *Capacidades Estatais* estudadas também reflete a situação das *políticas públicas* em ambos os países. No Brasil, tanto a conservação do bioma como a pecuária tradicional não é colocada em prática pelos governos de forma institucionalizada, ao contrário, tem sido constantemente negligenciadas, com ações pontuais e descontínuas, que apenas se executam por dedicação e interesse pessoais de alguns técnicos.

Diferentemente, no Uruguai, há ampla e extensa ação nesse sentido, com instituições, programas e projetos para a conservação dos ecossistemas campestres e apoio ao uso sustentável dos mesmos pela pecuária, sobretudo na última década, com os governos de esquerda.

A atuação do IBAMA/RS pode ser considerada uma exceção positiva no quadro institucional brasileiro de proteção ao Pampa, com ações efetivas de comando e controle na fiscalização de conversão de vegetação nativa e uso de agroquímicos. No Uruguai, por sua vez, não há uma instituição equivalente e com tais capacidades como as do IBAMA/RS.

Certamente tais resultados podem e devem ser relativizados considerando principalmente que: i) o bioma Pampa representa uma pequena parte do Brasil, e mais especificamente, parte de um único Estado da federação, diferentemente do Uruguai, onde compreende todo o território nacional; ii) o Brasil contempla uma infinita variedade de culturas e tradições sócio-produtivas em suas diferentes regiões e biomas, enquanto que o Uruguai como um todo pode-se dizer que é conformado pela tradição *ganadera*, incluindo os aspectos culturais e produtivos, o que invariavelmente vai se refletir nas políticas públicas do país; e, iii) conforme mencionaram alguns entrevistados, o tamanho do país pode ser determinante, principalmente no que tange as relações interinstitucionais e aos mecanismos de representação e de participação social, devido a maior ou menor dificuldade de acesso e relações entre pessoas, conforme o país seja maior ou menor.

De forma distinta às Capacidades Estatais e às ações dos governos estudados, *as comunidades de pecuaristas tradicionais* do Pampa do Brasil e do Uruguai, por sua vez, apresentam intensa semelhança. Apresentando muita conformidade nas características dos sistemas de recursos e práticas da atividade, de governança dos coletivos, dos atores e na interação entre os mesmos e para com o ecossistema. Conformando um quadro de alto potencial de auto-organização e sustentabilidade na governança desses *socioecossistemas*.

A principal e fundamental diferença entre os casos estudados de organizações de pecuaristas tradicionais do Brasil e do Uruguai se deu com relação aos indicadores referentes ao contexto político e à ação estatal, refletindo também a situação das políticas públicas de cada

país; no primeiro de falta ou descontinuidade de apoio, no segundo de maior e mais constante apoio e participação.

Além disso, a forte relação entre estado e comunidades rurais do Pampa ficou evidente, com o caso da associação de pecuaristas uruguaia apresentando resultados mais tangíveis e concretos em seus projetos, ao passo que o caso brasileiro ainda demonstra-se incipiente e com logros pontuais que se perderam ou se desfizeram com o passar do tempo. Nesse sentido, os apoios constantes e efetivos do governo uruguaio, juntamente com a notável estabilidade política vivida no país nos últimos anos, demonstram-se ser de fundamental influência para as organizações de produtores rurais.

Isto é, os resultados encontrados no estudo das Capacidades Estatais e comunitárias, que conformam a Ação Coletiva da governança do bioma Pampa no Brasil e no Uruguai, apontam que a ação dos governos pode ser determinante para a sustentabilidade do uso dos recursos naturais do mesmo. O que traz *implicações para o planejamento e desenho de políticas públicas* para este bioma.

Considerando tais resultados, conclui-se também que dentre os indicadores apontados por Ostrom (2011) como de maior probabilidade de auto-organização das comunidades, deveriam ser incluídos igualmente os que se referem à estabilidade política e às políticas governamentais (S3 e S4 no quadro exposto na metodologia).

De outra parte, não pode ser ignorado o fato de que as práticas da pecuária tradicional em campo natural, ou das diversas formas de pecuárias praticadas há séculos nos ecossistemas campestres do bioma Pampa, são uma excelente forma de uso sustentável e conservação do mesmo. Fato que poderia ser mais bem aproveitado e considerado pelos tomadores de decisão e governantes, sobretudo do Estado do RS e do Brasil, a exemplo do que é feito no Uruguai.

Colocando em termos utilizados por Ostrom, também se pode concluir que a ação estatal no Uruguai fortalece ou habilita os atores sociais, principalmente os pecuaristas tradicionais do país, a se organizarem e agirem ordenadamente, propiciando a *Ação Coletiva* em prol da sustentabilidade dos recursos naturais do mesmo.

Além disso, considerando que o framework de IAD está inserido num contexto no qual há influências de atributos sociais, econômicos, e políticos, e que tais atributos podem direta ou indiretamente influenciar *regras*, tais como definições de quem pode ou não participar de processos decisórios de políticas públicas, por exemplo, nos *Conselhos*, no caso brasileiro, ou nas *Mesas*, no caso uruguaio, pode ser atribuído aos grupos que representam outros interesses, sobretudo econômicos, que cooptaram espaços de participação e representatividade nas instituições do Estado do RS, a falta de ações para a conservação do bioma e de apoio a pecuária tradicional.

Nesse sentido, no Brasil também se faz necessário um estudo mais aprofundado sobre as esferas de participação existentes e sobre quem é elegível e tem voz nas decisões tomadas em determinadas arenas, pois evidentemente, nem os pecuaristas tradicionais, nem a conservação do bioma estão bem representados nesse país.

Ressalta-se que um dos principais aspectos demonstrados por Ostrom em suas pesquisas é a importância do diálogo, intercâmbios e comunicação entre os Atores, para a configuração de ações coletivas mais sustentáveis em relação à governança de recursos comuns. Assim, é determinante que não haja interação entre os Atores no caso brasileiro, promovendo-se uma situação de processos decisórios de políticas públicas que podem ser considerados *top-down*, ao mesmo tempo em que se excluem ou negligenciam uma problemática, um grupo social e o ecossistema relacionado.

Na medida em que o governo apoia ou promove certos usos do recurso comum em detrimento ou negligência de outros – considerando os ecossistemas campestres, ou ainda o bioma Pampa como um todo –, além de não levar em conta aspectos socioecológicos nos processos decisórios, pode-se concluir que tal situação invariavelmente propicia a insustentabilidade ou exaustão do mesmo.

Com relação a tais aspectos também se sugerem pesquisas futuras que aprofundem o estudo dos incentivos a outras atividades tais como as lavouras e cultivos em comparação ou que avaliem quantitativamente impactos na forma de desincentivos diretos ou indiretos à pecuária tradicional.

E novamente ressalta-se outra importante conclusão de Ostrom de que arranjos de governança *policêntricos*, isto é com diversidade de instituições participando e interagindo, e que incluam setores público e privado, tendem a promover ações coletivas mais eficientes na sustentabilidade dos recursos comuns. Tal arranjo pode ser interpretado como existente atualmente no Uruguai, em se tratando da Ação Coletiva relacionada à governança do Pampa e, no entanto, não se verifica o mesmo no caso do Brasil.

Com relação à execução desta pesquisa, também é importante registrar que as informações e entrevistas foram obtidas no período entre novembro de 2017 e outubro de 2018, antes das eleições brasileiras; o que permitiu sentir, ainda que de forma incipiente, o impacto e a polarização social gerados pela instabilidade político-institucional que se conformou desde a troca de governo federal do ano de 2016, até a possibilidade de eleição de um governo de extrema direita, que acabou se concretizando em seguida.

Infelizmente, no momento de finalização de escrita destas conclusões a situação da política ambiental brasileira é ainda pior, com diversos retrocessos, tais como fragilização de conselhos e órgãos, mudanças nas normativas, e propostas de extinção de instrumentos. No nível estadual também houve mudanças. No entanto, o período pós-eleitoral não foi contemplado nesta pesquisa.

Com relação ao desenho e à metodologia desta pesquisa, assinala-se que se optou por um enfoque de avaliação de Capacidades Estatais aplicadas, quer dizer, com base no que efetivamente tem sido feito, ainda que se apontem as potencialidades de ação. Nesse sentido, também se pode concluir que a inação frente a uma situação diz mais sobre os objetivos de um governo do que o contrário: um governo sem capacidades (sem leis, recursos, mecanismos legais, pessoal capacitado etc.) teria maior dificuldade e razões técnicas para inação do que aquele que possui as capacidades e, no entanto, não as coloca em prática, não implementa.

Bem como, se avaliou a institucionalidade estatal em relação às organizações de produtores, utilizando o framework de IAD de Ostrom, considerando, sobretudo, os resultados, ou seja, a situação diagnosticada na pesquisa. Tal abordagem também permite que sejam analisadas as ações e interações dos atores no decorrer do tempo, no intuito de prever resultados futuros, o que necessitaria uma pesquisa de mais longo prazo e que aprofundasse tais aspectos

para maior robustez de dados e informações. No entanto, a análise de resultados dados, ou seja, da situação em um dado momento, nos permite avaliar a mesma com base nos critérios sugeridos por Ostrom (2011), e, sobretudo em um estudo comparativo, pensar em que diferentes resultados poderiam ser alcançados em situações ou arranjos institucionais alternativos.

Assim, pode-se concluir que, em um cenário alternativo, de maior estabilidade político-institucional, e de reconhecimento das práticas tradicionais da pecuária em campo natural, com apoio à mesma por parte dos governos – preferencialmente com políticas desenhadas e implementadas considerando critérios socioambientais –, haveria maior tendência de auto-organização das comunidades rurais de pecuaristas do Pampa gaúcho, bem como, maior probabilidade de gestão e uso sustentáveis dos recursos naturais do mesmo.

Além disso, especificamente a respeito da assistência técnica para este setor, e para o meio rural em geral, também se conclui que os pacotes tecnológicos importados ou elaborados dentro da concepção hegemônica estão em crise, seja por ineficiência ou por inadequação. A solução parte desde a concepção de novos modelos, tais como as propostas *bottom-up*, participativas e construídas com base em Ação Coletiva – rompendo o paradigma, ao incluir os produtores e principalmente as mulheres –, cuja possibilidade de sucesso é muito maior, como se percebeu no caso uruguaio; que, ao mesmo tempo, não deixa as comunidades à mercê de tecnologias impostas *top-down*, que em alguns anos são rejeitadas ou fadadas ao fracasso, também promove a valorização do conhecimento local e construído coletivamente. Isso tudo também reflete a necessidade de novas instituições igualmente construídas e geridas coletivamente.

Por fim, conclui-se que ao se considerar o bioma Pampa e os ecossistemas campestres recursos comuns, de acordo com E. Ostrom, e evidenciado pelos resultados desta pesquisa, deveríamos pensar também em melhores arranjos de gestão entre “Estado” e “Privado”, ou seja, que a sustentabilidade dos sociocossistemas dos campos naturais passa pela Ação Coletiva dada por políticas públicas adequadas e geridas em articulação com as comunidades e com os grupos de pecuaristas que neles habitam.

## Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas**: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. 2008.

ALONSO, J. A. F; BENETTI, M. D; BANDEIRA, P. S. Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas. Porto Alegre. FEE. 1994.

ÁLVAREZ; María Fernanda de Torres. Tornar-se Nativo/a resistência do liso In: Steil, CA, de Moura Carvalho (orgs.) **Cultura, Percepção e Ambiente**: Diálogos com Tim Ingold. 2012.

ALVES-MAZZOTTI, A.J. Uso e abusos dos estudos de caso. **Cadernos de Pesquisa**, v.36, n. 129, p. 637–651, set./dez., 2006.

ANDREATTA, Tanice; WAQUIL, Paulo D; MIGUEL, Lovois de A. A organização dos estabelecimentos de pecuária de corte de base familiar no Rio Grande do Sul. In: WAQUIL, Paulo D; MATTE, Alessandra; NESKE, Márcio Z; BORBA, Marcos F.S; (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul**: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

ARBELETCHÉ, P., LITRE, G., MORALES, H. Ganadería Familiar y Transformaciones Territoriales: El Impacto del Avance de las Monoculturas en el bioma Pampa. Trabajo presentado al **VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones territoriales** Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires, del 25 al 27 de agosto de 2010.

ARTHUR, W. B. **Positive feedbacks in the economy**. *Scientific American*, v.262, n.2, p. 92–99, 1990.

AZEVEDO, Letícia Fátima de; e FIALHO, Marco Antônio Verardi. Pecuária familiar: uma análise do modo de apropriação da natureza a partir dos saberes e práticas tradicionais – Território do Alto Camaquã, Rio Grande do Sul. In: WAQUIL, Paulo D; MATTE, Alessandra; NESKE, Márcio Z; BORBA, Marcos F.S; (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul**: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

BERTRANOU, Julián. Capacidade estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. **Revista Estado y Políticas Públicas**, n°4, p. 37–59, 2015.

BETANCUR, Nicolas; e BUSQUETS, José Miguel. Capacidades estatales y cambio en las políticas públicas: el caso de Uruguay bajo los gobiernos del Frente Amplio (2005-2015). **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.20, n.1, p. 127–146, jan./jun. 2017.

BORBA, Marcos F. S. Desenvolvimento territorial endógeno: o caso do Alto Camaquã. In: WAQUIL, Paulo D; MATTE, Alessandra; NESKE, Márcio Z; BORBA, Marcos F.S; (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul**: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 187-214.



BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Pampa**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biomas/pampa>> Acesso em: 05 de abril de 2017.

BRASIL. **Convenção da Diversidade Biológica**. Ministério do Meio Ambiente. 2018a Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/biodiversidade/conven%C3%A7%C3%A3o-da-diversidade-biol%C3%B3gica.html>> Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. **Comissão Nacional da Biodiversidade**. Ministério do Meio Ambiente. 2018b. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/comissao-nacional-de-biodiversidade>> Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. **PEC 237/2008**. Câmara dos Deputados. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=387159&ord=1>. Acesso em 13 nov. 2018.

BRASIL. **Resolução CONABIO nº6 de 03 de setembro de 2013**. Dispõe sobre as Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020. Comissão Nacional da Biodiversidade. Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Ministério do Meio Ambiente. Brasília, DF. Set, 2013. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80049/Conabio/Documentos/Resolucao\\_06\\_03set2013.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80049/Conabio/Documentos/Resolucao_06_03set2013.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, mai. 2012. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)> Acesso em: 06 out. 2017.

BRASIL. Lei Complementar Nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Diário Oficial da União**. Brasília, dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm)> Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL. Lei Federal nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. **Diário Oficial da União**. Brasília, jul. 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 06 set. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9985 de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para

Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)>. Acesso em: 14 nov. 2018.

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de Fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1989. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7735.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7735.htm)>. Acesso em: 09 nov. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRASIL. Lei Nº 6938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 02/set. 1981. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=313>>. Acesso em: 09 set. 2018.

BRISOLARA, C. S. Análise intertemporal de alternativas tecnológicas na bovinocultura de corte gaúcha. Porto Alegre: IEPE/UFRGS, 2001. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural).

CALVO-MENDIETA, Iratxe; PETIT, Olivier; VIVIEN, Franck-Dominique. Common Patrimony: A Concept to Analyze Collective Natural Resource Management. The Case of Water Management in France. **Ecological Economics**. n.137 p.126–132, 2017.

CARRER, Celso da C; CARDOSO, João Luiz; AFERRI, Gabriela; RIBEIRO, Marcelo M.L.O; OLIVEIRA, Nadia J.D. Alguns aspectos da política creditícia e o desenvolvimento da pecuária de corte no Brasil. **Ciênc. agrotec.**, Lavras, v. 31, n. 5, p. 1455-1461, set./out., 2007.

CARVALHO, Paulo C.F. et al. Produção Animal no Bioma Campos Sulinos. **Brazilian Journal of Animal Science**, João Pessoa, v. 35, n. Supl. Esp., p. 156-202, 2006.

CASTRO, Ana Célia. Políticas de Inovação e Capacidades Estatais Comparadas: Brasil, China e Argentina. In: GOMIDE, A e BOSCHI, R.(eds). **Capacidades Estatais em países emergentes**: o Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

CHOMENKO, Luiza. Projeto RS Biodiversidade. In: MOURA, L. A; CHOMENKO, L; AZEVEDO, M.A. (eds). **Natureza em Revista**. Edição especial: RS Biodiversidade. Porto Alegre: Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul, mar, 2016.

CHUDNOVSKY, Mariana. Introducción: Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. In: O’DONNELL, G; CÁRDENAS, M; MANN, M; ZIBLATT, D; OSZLAK, O; GEDDES, B; EVANS, P. & RAUCH, J.E; HENDRIX, C.S; FEARON, D.J. & LAITIN, D.D; WEAVER, R. & ROCKMAN, B. A. **Capacidades estatales**. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015.

COLOMBO, Sylvia. Sob governo de centro-esquerda, economia uruguaia cresce há 15 anos. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/sob->

governo-de-centro-esquerda-economia-uruguaia-cresce-ha-15-anos.shtml> Acesso em: 13 mai 2019. São Paulo, dez, 2018.

COMPLETA, Enzo Ricardo. Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. **Análisis político** n° 87, p. 60-76, Bogotá, mayo-septiembre, 2016.

Conselho Estadual de Meio Ambiente (CONSEMA). Resolução n° 360 de 14/09/2017. Estabelece diretrizes ambientais para a prática da atividade pastoril sustentável sobre remanescentes de vegetação nativa campestre em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal no Bioma Pampa. **Diário oficial do Estado**. Porto Alegre, 26 set 2017.

CORREA, Vivian H. C; e RAMOS, Pedro. EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGROPECUÁRIA BRASILEIRA: uma análise da expansão da soja na região Centro-Oeste e os entraves de sua infraestrutura de transportes. **Informações Econômicas**, SP, v.40, n.10, out. 2010.

CRESWELL, J.W; **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2a ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CRUZ, Rafael Cabral; GUADAGNIN, Demétrio Luis. **Uma pequena história ambiental do Pampa**: proposta de uma abordagem baseada na relação entre perturbação e mudança. UFSM, 2015. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/ppggeo/files/ebook02/Artigo%208.pdf>

DAVENPORT, R.B; MAY, P.H; NOGUEIRA, P; NUNES, P.C. A Policy mix to prevent a non-commons tragedy for collective forest reserves in agrarian settlements in northwest Mato Grosso. **Revista de Economia Contemporânea** Rio de Janeiro, v20, n3, p. 405-429, set-dez, 2016.

DAVID, P. Why are institutions the ‘carriers of history’? Path dependence and the evolution of conventions, organizations, and institutions. **Structural change and economic dynamics**, v.5, n.2, p. 205-220, 1994.

DIMAGGIO, P.J.; POWELL, W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v.48, 1983, p. 147–160.

Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). **En Uruguay existe una ley que garantiza la protección del medio ambiente**. Ley N° 17.283 del 28 de noviembre de 2000 – Ley General de Medio Ambiente. Centro de Información Oficial. Montevideo, jan. 2018. Disponível em: <<http://www.impo.com.uy/medioambiente/>> Acesso em 11 nov.2018.

DUTRA DA SILVA, Marcelo. Os cultivos florestais do Pampa, no Sul do Rio Grande do sul: Desafios, perdas e perspectivas frente ao avanço de novas fronteiras agrícolas. **FLORESTA**, Curitiba, PR, v. 42, n. 1, p. 215 - 226, jan./mar. 2012.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, n. 28-29, 1993.

EVANS, Peter. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D. e SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

FAGONDE, F. J. B. Pastoreio rotativo e contextos de sustentabilidade no município de Tucunduva/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2001. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural).

FALLETI, T. Infiltrating the State: the evolution of health care reforms in Brazil: 1964-1988. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (orgs.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency, power. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 2010.

FERNANDES, Valéria Dorneles e MIGUEL, Lovois de Andrade. A presença histórica da pecuária familiar na região da campanha do Rio Grande do Sul (Santana do Livramento, século XIX). In: WAQUIL, Paulo D; MATTE, Alessandra; NESKE, Márcio Z; BORBA, Marcos F.S; (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul**: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. 288p.

FERREIRA, J. R. C. Evolução e Diferenciação dos Sistemas Agrários do Município de Camaquã-RS: uma análise da agricultura e suas perspectivas de desenvolvimento. Porto Alegre: UFRGS, 2001. 192p. (Dissertação de Mestrado em Economia Rural).

FOCHEZATTO, A. et al. Apontamentos para o estudo da pecuária familiar na metade Sul do Rio Grande do Sul. Anais do 2º Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre, 2004.

FOCHEZATTO, Adelar; TRICHES, Divanildo; HERRLEIN JR, Ronaldo; STÜLP, Valter José. **Apontamentos para o estudo da pecuária familiar na metade sul do Rio Grande do Sul**. Texto para discussão n.8. IPES, 2004. Disponível em: <[https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/IPES\\_TD\\_008\\_ABR\\_2004.pdf](https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/IPES_TD_008_ABR_2004.pdf)> Acesso em: 23 de Abril de 2017.

FONTOURA, L. F. M. **Macanudo Taurino**: uma espécie em extinção? um estudo sobre o processo de modernização na pecuária da Campanha gaúcha. São Paulo: USP, 2000. (Tese de Doutorado em Geografia).

FRAMER, T. et al. Developing and implementing a triangulation protocol for qualitative health research. **Qualitative Health Research**, v.16, 2006.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, 2000.

GÉDOUIN, M.; ARBELETCHÉ, P.; SARAVIA, A.; MALAQUÍN, I.; GROSSKOPF, H. M.; TOURRAND, J. Cambios en el sistema agrario y la sociedad rural de una región históricamente ganadera, con la llegada de nuevos usos del suelo. **Pampa**, v. 1, n. 9, p. 177-205, 28 abr. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/publicaciones/index.php/PAMPA/article/view/4163/6301>> Acesso em: 18 mai 2019.

GENRO, Teresa C.M; VOLK, Leandro B.S; FARIA, Bruna M; BAYER, Cimélio; CARVALHO, Paulo C. F. 2017. **Consumo, emissões de metano, desempenho animal e dinâmica do carbono em pastagem natural**. XXIV Reunión del Grupo técnico em forrajeiras del cono sur- Grupo campos. 13 y 14 de julio de 2017 en Tacuarembó-Uruguay. Disponível em: <<https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/161846/1/Genro-et-al.pdf>> Acesso em 07 jul 2019.

GOMES, Luís Eduardo. Com embate entre geração de empregos e saúde da população, AL discute mineradora. **Sul21**. Publicado em: abril 19, 2017. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/com-embate-entre-geracao-de-empregos-e-saude-da-populacao-al-discute-mineradora/>>. Acesso em 23 de abril de 2017.

GOMIDE, A. Capacidades Estatais para políticas públicas em países emergentes: (Des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A e BOSCHI, R.(eds). **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE, A e BOSCHI, R.(eds). **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GOMIDE, A. e PIRES, R.(eds). **Capacidades Estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas Públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. Apresentação: O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v.20, n.1, p. 3–12, jan./jun. 2017.

GONÇALVES, J. e SANTOS, N. Análise das classificações do relevo para o Rio Grande do Sul. **Boletim Gaúcho de Geografia**, 13: 3-20, Porto Alegre: UFRGS, ago. 1985. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/bgg/article/viewFile/37791/24379>. Acesso em 26 mai 2019.

GRISA, Cátia; KATO, Karina Yoshie M; FLEXOR, Georges, G; ZIMMERMANN, Silvia A. Capacidades Estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Sociedade e Cultura**, Goiânia, v. 20, n. 1, p. 13-38, jan./jun. 2017.

GUION, L.A; DAVID, C.D; & McDONALD, D. **Triangulation: Establishing the validity of qualitative studies**. University of Florida, FCS 6014, set., 2002.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n.58, 2003.

HILL, Mariana e CLÉRICI, Carlos. **Avances en políticas de manejo y conservación de suelos en Uruguay**. 2013. Disponível em: <[http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/B387A9BDC39CF5C985257C39005C4C6B/\\$FILE/2.pdf](http://www.ipni.net/publication/ia-lacs.nsf/0/B387A9BDC39CF5C985257C39005C4C6B/$FILE/2.pdf)>. Acesso em 10 abr 2019.

HINKEL, Jochen; COX, Michel E; SCHLÜTER, Maja; BINDER, Claudia R; FALK, Thomas. A diagnostic procedure for applying the social-ecological systems framework in diverse cases. **Ecology and Society** 20(1): 32, 2015.

IBAMA. **Sobre o IBAMA**. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

IBGE. **Produção da Pecuária Municipal**. v.43. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/84/ppm\\_2015\\_v43\\_br.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/84/ppm_2015_v43_br.pdf)>. Acesso em 23 de Agosto de 2017.

INAC. **Historia de la Ganadería Uruguaya**. 2011. Disponível em: <https://www.inac.uy/innovaportal/file/6103/1/suplemento-escolar-numero-3.pdf> Acesso em 07 jul 2019.

IPEA. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea, 2016. 352 p.

IPEA; GIZ; CEPAL. **Avaliação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal: PPCDAM 2007-2010**. Brasília: IPEA; GIZ; CEPAL, 2011.

JACKSON, G. e DEEG, R. The long-term trajectories of institutional change in European capitalism. **Journal of European Public Policy**, 19:8, p. 1109–1125, 2012.

LANDAU, Charlotte E; CRUZ, Roberta K; HIRSCH, André; PIMENTA, Fernando M; GUIMARÃES, Daniel P. **Variação geográfica tamanho dos módulos fiscais no Brasil**. Sete Lagoas: Embrapa Milho e Sorgo, 2012.

LITRE, Gabriela. **Os gaúchos e a globalização: vulnerabilidade e adaptação da pecuária familiar no pampa do Uruguai, Argentina e Brasil**. 2010. 474 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável e Géographie et Aménagement du Territoire)-Universidade de Brasília, Université Paris III - Sorbonne Nouvelle, Brasília, 2010.

LODGE, Martin; WEGRICH, Kai (Org.). **The Problem-Solving capacity of the modern State – governance challenges and administrative capacities**. Oxford: Oxford University Press, 2014. 308 p.

LUTZENBERGER, José A. **Prefácio para “Índices de lotação pecuária para o Rio Grande do sul”**: editado pela Comissão de Assuntos Fundiários da Federação de Agricultura do RS – FARSUL. 1997. Disponível em: <<http://fgaia.org.br/texts/t-pref.html>>. Acesso em 01 de maio de 2017.

MAHONEY, J; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. (orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, power**. Cambridge, UK, New York: Cambridge University Press, 2010.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. **Studies in Comparative International Development**, v. 43, n. 3–4, p. 355, 2008.

MARTINS, Cristina M. R; MACOLMES, Irma, C. B. Modelos de análise de políticas públicas: teoria e prática. **Textos para Discussão FEE**. Texto n°151. Porto Alegre: FEE, março, 2017.

MATEUS, Ricardo J.G; e PADILHA, Damáris G. Avaliação multicritério da fragilidade do território no Brasil. A silvicultura no Estado do Rio Grande do Sul. **Finisterra: Revista Portuguesa de Geografia**. LII, 104, Centro de Estudos Geográficos, 2017, pp. 73-104.

MATTE, Alessandra. **Vulnerabilidade, Capacitações e meios de vida dos pecuaristas de corte da Campanha Meridional e Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul**. Dissertação (mestrado) Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Rural. UFRGS, Porto Alegre, 2013.

MATTE, Alessandra et al. Mercado de cadeias curtas na pecuária familiar: um processo de realocação no território Alto Camaquã no Sul do Rio Grande do Sul/Brasil. **Redes**, Edição Especial Agricultura Familiar: processos e práticas, Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 3, p. 137-158, set./dez. 2016.

MATTE, Alessandra. **Convenções e mercados da agricultura familiar do sul do Rio Grande do Sul, Brasil**. Tese (doutorado). Programa de pós-graduação em Desenvolvimento Rural. UFRGS, Porto Alegre, 2017.

MAY, Peter. H. **A modern tragedy of the “non-commons”**: agro-industrial change and equity in Brazil’s babassu palm zone. 1985. Phd Thesis – Resource Economics, Graduate School of Cornell University, 1985.

MEDINA, Santiago. Políticas de la dirección Nacional de Medio Ambiente de Uruguay en la conservación de los pastizales naturales. In: WIZNIEWSKY, Carmen R. F; e FOLETO, Eliane M. (orgs.). **Olhares sobre o pampa** [recurso eletrônico]: um território em disputa. Porto Alegre: Evangraf, 2017.

MEADOWS, Donella H. et al. **The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind**. New York: Universe Books, 1972.

MGAP. **Anuário Estadístico**. 2018. Disponível em:  
<[https://descargas.mgap.gub.uy/DIEA/Anuarios/Anuario2018/Anuario\\_2018.pdf](https://descargas.mgap.gub.uy/DIEA/Anuarios/Anuario2018/Anuario_2018.pdf)> Acesso em 09 jul 2019.

MGAP. **Uruguay Agointeligente**: Los desafios para um desarrollo sostenible. MGAP: Montevideo, 2017. 162p.

MGAP. Resolución Ministerial sobre la creación de la Mesa de Campo Natural. **Diario Oficial**. MGAP: Montevideo, jun 2012. Disponível

em:<[http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/resolucion\\_creacion\\_mesa\\_de\\_ca\\_mpo\\_natural\\_5\\_de\\_junio\\_de\\_2012.pdf](http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/resolucion_creacion_mesa_de_ca_mpo_natural_5_de_junio_de_2012.pdf)> Acesso em 24 abr 2019.

MIGDAL, Joel S. **Strong societies and weak states: state-society relations and state capabilities in the Third World.** Princeton: University Press, 1988.

MIGUEL, L.A; MIELITZ NETTO, C.G.A; NABINGER, C; SANGUINÉ,E; WAQUIL,P.D; SCHNEIDER,S. Caracterização socioeconômica e produtiva da bovinocultura de corte no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Estudo e Debate.** Vol 14, n2, Lajeado (RS): Editora UNIVATES, 2007. p. 95–125.

MIELITZ NETTO, C. G. A. **Modernização e diferenciação na bovinocultura de corte brasileira.** Campinas: Unicamp, 1994. (Tese de Doutorado em Economia).

MONTEIRO, Josita Soares et al. Áreas de Preservação Permanente e seus serviços ambientais. **Journal of Biotechnology and Biodiversity**, [S.l.], v. 4, n. 4, out. 2013. ISSN 2179-4804. Disponível em: <<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/JBB/article/view/634>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

MOURA, A. M. Magalhães. Trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: IPEA. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas.** Organizadora: Adriana Maria Magalhães de Moura. Brasília: Ipea, 2016. 352 p.

MVOTMA. **Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.** Documento síntesis para la consulta pública. MVOTMA: Montevideo, 2018. Disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/planambiental>. Acesso em: 19 abr 2019.

MVOTMA. **Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.** Documento completo. MVOTMA: Montevideo, 2018a. Disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/planambiental>. Acesso em: 19 abr 2019.

MOVTMA. **10 Años Primera década del Sistema Nacional de Areas Protegidas: avances y perspectivas.** MVOTMA: Montevideo, 2018b. Disponível em: <<http://www.mvotma.gub.uy/component/k2/item/10011602-primera-decada-del-snap>> Acesso em: 10 abr 2019.

NABINGER, Carlos. Manejo e produtividade das pastagens nativas do subtropico brasileiro. In: Dall’Agnol, M.; Nabinger, C.; Rosa, L.M.; et al. (org.) Simpósio de forrageiras e pastagens, 1, 2006, Porto Alegre, **Anais...** Canoas: Ulbra, 2006. p. 25–76.

NESKE, Márcio Zamboni. **Estilos de agricultura e dinâmicas locais de desenvolvimento rural: o caso da pecuária familiar no território Alto Camaquã do Rio Grande do Sul.** Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) UFRGS, Porto Alegre, 2009.



O'DONNELL, G; CÁRDENAS, M; MANN, M; ZIBLATT, D; OSZLAK, O; GEDDES, B; EVANS, P. & RAUCH, J.E; HENDRIX, C.S; FEARON, D.J. & LAITIN, D.D; WEAVER, R. & ROCKMAN, B. A. **Capacidades estatales**. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015. Disponível em: <<http://scioteca.caf.com/handle/123456789/715>>. Acesso em: 19 jun 2018.

OPPLERT, Marie. **Construction d'un modèle conceptuel représentant la multifonctionnalité de l'élevage et les valeurs des prairies**. Stage memoire. Spécialité Ingénierie de l'Évage. Agro Suo Dijon. Cirad. Paris, 2016.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Uruguay - Estudio Ambiental Nacional**: Resumen Ejecutivo. República Oriental del Uruguay. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Washington D.C., 1992. Disponível em: <<http://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea12s/oea12s.pdf>> Acesso em: 11 nov.2018.

OSTROM, Elinor. Background of Institutional Analysis and Development Framework, **Policy Studies Journal**, Vol. 39, No. 1, 2011

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems. **The American Economic Review**, v. 100, n. 3, p. 641-672, 2010.

OSTROM, Elinor. A general framework for analyzing sustainability of social ecological systems. **Science**, v. 325, n. 5939, p. 419-422, 2009.

OSTROM, Elinor. A diagnostic approach for going beyond panaceas. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 104, n. 39, p. 15181-15187, 2007.

OSTROM, Elinor. **Understanding institutional diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, Elinor. Reformulating the commons. **Ambiente & Sociedade**. Campinas, n. 10, p. 5-25, Jun, 2002.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: University Press, Cambridge, 1990.

OVERBECK, G. E. et al. Brazil's neglected biome: the South Brazilian Campos. **Perspectives in Plant Ecology, Evolution and Systematics**, v. 9, n. 2, p. 101-116, 2007. Disponível em: <[http://ecoqua.ecologia.ufrgs.br/arquivos/Reprints%26Manuscripts/Overbeck\\_et\\_al\\_2007\\_PP\\_EES.pdf](http://ecoqua.ecologia.ufrgs.br/arquivos/Reprints%26Manuscripts/Overbeck_et_al_2007_PP_EES.pdf)> Acesso em 19 abril de 2017.

PACHOUD, Carine. **Revaloriser les prairies en systèmes d'élevage pâturant: Quel futur pour les prairies de la commune de Coronal Xavier Chaves, Minas Gerais – Brésil?** Mémoire de fin d'études présenté pour l'obtention du diplôme d'ingénieur SAADS. Sup-Agro. CIRAD. UFSJ. 2016.

PAGEL, Silvia M. Importância dos instrumentos de gestão na conservação de áreas de interesse ambiental. **Diálogo**. n.13 p. 79–92, Canoas, RS, jul-dez, 2008. Disponível em: <[https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs\\_online/artigos/dialogo/2008\\_n13/smpagel.pdf](https://biblioteca.unilasalle.edu.br/docs_online/artigos/dialogo/2008_n13/smpagel.pdf)>. Acesso em: 11 nov 2018.

PALAZZI, Giovanna. **A meta para o sistema de áreas protegidas no bioma Pampa**: como estamos e para onde vamos? Dissertação de mestrado. Programa de pós-graduação em Ecologia. Instituto de Biociências. Porto Alegre: UFRGS, 2018.

PALIER, B. Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. In: STREECK, W.; THELEN, K. (orgs.). **Beyond continuity**: explorations in the dynamics of advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PARERA, PAULLIER y WEYLAND (Eds.). **Índice de Contribución a la Conservación de Pastizales Naturales del Cono Sur**: Una herramienta para incentivar a los productores rurales Aves Uruguay. 2014. 181 pp. Disponível em: <<https://pastizalesdelsur.wordpress.com/2014/03/30/nuevo-libro-icp-una-herramienta-al-servicio-de-los-incentivos-a-los-productores-rurales/>> Acesso em: 19 maio 2019.

PATROCÍNIO, Denis Nogarolli M. **O povo do pampa**: uma história de vida em meio aos campos nativos do bioma pampa. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) UFRGS, Porto Alegre, 2015.

Plataforma Brasileira de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos (BPBES). **Sumário para tomadores de decisão**: 1º Diagnóstico Brasileiro de Biodiversidade e Serviços Ecossistêmicos. 1ª ed. Campinas, SP: Edição do autor, 2018. 24 p.

PIERSON, P. Increasing returns, path dependence, and the Study of Politics. **The American Political Science Review**, v.94, n2, pp. 251–67, Jun, 2000.

PILLAR, Valério De Patta; MÜLLER, Sandra Cristina; CASTILHOS, Zélia Maria de Souza; JACQUES, Aino Victor Ávila (eds). **Campos Sulinos** - conservação e uso sustentável da biodiversidade. Brasília: MMA, 2012. 403 p.

PILLAR, Valério DePatta & VÉLEZ, Eduardo. Extinção dos Campos Sulinos em Unidades de Conservação: um fenômeno natural ou um problema ético? **Natureza & Conservação** n.8(1):84-86, July 2010.

PILLAR, Valério DePatta. & QUADROS, Fernando L.F. Grassland-forest boundaries in southern Brazil. **Coenoses** n.12(2-3): 119-126, 1997.

RADAELLI, C.M. Policy transfer in the European Union: Institutional Isomorphism as a source of legitimacy. In: **Governance**: An International Journal of Policy and Administration, Vol.13, n1, p. 25–43, January, 2000.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Lei Estadual nº 13.515, de 13 de setembro de 2010**: Institui o Programa Estadual de Desenvolvimento da Pecuária de Corte Familiar e dá outras providências. Porto Alegre, RS: DOE, 14 set. 2010. n. 175. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/13.515.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Decreto nº 48.316, de 31 de agosto de 2011**: Regulamenta o Programa Estadual de Desenvolvimento da Pecuária de Corte Familiar – PECFAM, instituído pela Lei no 13.515, de 13 de setembro de 2010, e dá outras providências. Porto Alegre, RS: DOE, 1º set. 2011. n. 170. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2048.316.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2017.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Código Estadual do Meio Ambiente**. Comissão de saúde e Meio Ambiente. Assembleia Legislativa. Porto Alegre: CORAG, 2012. Disponível em: <<http://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/28093051-codigo-estadual-do-meio-ambiente.pdf>>. Acesso em 13 set. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Emenda Constitucional nº 48 de 23 de Fevereiro de 2005. Assembleia legislativa. **Diário Oficial do Estado**, n35, 24 fev. 2005. Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/EC%2089-48.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Secretaria do Meio Ambiente comemora cinco anos de criação**. Porto Alegre, jul. 2004. Disponível em: <<https://estado.rs.gov.br/secretaria-do-meio-ambiente-comemora-cinco-anos-de-criacao>> Acesso em: 09 nov. 2018.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei Nº 10.330, de 27 de Dezembro de 1994. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental, a elaboração, implementação e controle da política ambiental do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Porto Alegre, RS, 28 dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.legislacao.sefaz.rs.gov.br/Site/Document.aspx?inpKey=97432&inpCodDispositivo=&inpDsKeywords=10330>>. Acesso em: 09 nov. 2018.

RÜCKERT, Aldomar A. **Metamorfoses do Território**: a agricultura de trigo/soja no Planalto Médio rio-grandense, 1930/1990. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

RUEDA, L.I. Investigación y evaluación cualitativa: bases teóricas y conceptuales. **Atención Primaria**, v.23, n.8, p. 108-122, 1999.

SABOURIN, Eric, Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula?. **Sociedade e Estado** [en línea] 2007, 22 (Septiembre-Diciembre): Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=339930890009>>. Acesso em: 4 dez 2018.

SABOURIN, Eric; TORRES ÁLVAREZ, Maria F; ARBELETTCHE, Pedro; MASSARDIER, Gilles; COURDIN, Virginia; TOURRAND, Jean F; MORALES, Hermes. Políticas públicas y

ganadería familiar en Uruguay: los desafíos ambientales y de ordenamiento territorial. **Pampa** n.12, 2o semestre, 2015. p. 241–264.

SAMPIERI, R. H; COLLADO, C. F; & LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa**. 3ª ed. São Paulo: MacGraw-Hill, 2006.

SANDRINI, G. B. D. Processo de inserção dos pecuaristas familiares do Rio Grande do Sul na cadeia produtiva da carne. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2005. (Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Rural).

SARAVIA, Enrique. **Introdução**. Política Pública: dos clássicos às modernas abordagens. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.) **Políticas públicas**; coletânea. Brasília: ENAP, 2006.2v.

SAUER, Sérgio & LEITE, Sergio Pereira. Agrarian structure, foreign investment in land, and land prices in Brazil, *The Journal of Peasant Studies*, 39:3-4, 873-898, 2012.

SCHIMTT, Sophie. Comparative Approaches to the Study of Public Policy-Making. In: ARARAT, Eduardo et alii, **Routledge Handbook of Public Policy**. London: Routledge, 2013.

SCHNEIDER, S; CAZELLA, A.A.; e MATTEI, L. histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). In: SCHNEIDER, S; KUNRATH, M.S; e MARQUES, P.E.M; (orgs.) **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. 2a ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

SCHWOOB, M.; DOBERMANN, A; TREYER, S; BAETHGEN, W.E; FUSUO, Z. **Agricultural Transformation Pathways Initiative** - 2016 Report, IDDRI & Rothamsted Research, 2016.

Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMA). **Projeto RS Biodiversidade**. Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2018. Disponível em: <<https://www.sema.rs.gov.br/projeto-rs-biodiversidade>>. Acesso em: 18 nov 2018.

SICHONANY NETO, S.O; TYBUSCH, J.S. A pecuária no bioma pampa e a reserva legal. REDESG / **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global** – Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM. [www.ufsm.br/redesg](http://www.ufsm.br/redesg) v. 1, n. 2, jul.dez/2012. p. 215–235.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS/RS; SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM RURAL/RS; FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Diagnóstico Integrado Dos Sistemas de Produção de Bovinos de Corte no Estado do Rio Grande do Sul**: Relatório. [Porto Alegre]: UFRGS, IEPE, 2005.

SILVEIRA, Jaqueline. Fonte de renda para 500 famílias, produção sustentável está ameaçada por mineradora. **Sul21**. Publicado em: novembro 19, 2016. Disponível em: <<http://www.sul21.com.br/jornal/fonte-de-renda-para-500-familias-producao-sustentavel-esta-ameacada-por-mineradora/>>. Acesso em 23 de abril de 2017.

SOUZA, Celina. Capacidad burocrática no Brasil e na Argentina: quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A e BOSCHI, R.(eds). **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta, e MARQUES, Eduardo (orgs). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2012 [2007]. 386p.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, nº 16, 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>.

STREECK, W.; THELEN, K. **Introduction**: Institutional change in advanced political economies. In: \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (orgs.). *Beyond continuity: explorations in the dynamics of advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TORRES ALVAREZ, María Fernanda de. **Guardianes de la pradera**: el origen de la legitimidad de la ganadería en Uruguay". Tesis de maestría. Universidad de la Republica (Uruguay). Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Sociología, 2013.

TORRES ÁLVAREZ, María Fernanda de et al. La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo. **Eutopía**, n. 6, p. 25-40, 2014.

TORRES, Pedro Medellín. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. **Serie Políticas Sociales** n° 93. División de Desarrollo Social. CEPAL. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004.

URUGUAY (país). Decreto N° 172/016 Creacion del Sistema Nacional Ambiental y Reglamentacion del Art. 33 de la Ley 19.355 relativo a la creación de la Secretaria “Nacional de Ambiente, agua y cambio climático”. Presidencia da Republica. Montevideo: **Diario Oficial**, 20 jun 2016. Disponível em: <<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/172-2016>> Acesso em: 21 abr 2019.

URUGUAY (país). Ley N° 18.308 Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible. Poder Legislativo. Montevideo: **Diario Oficial**, 30 jun 2008. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4562655.htm>> Acesso em: 12 abr 2019.

URUGUAY (país). Ley N° 17.283 Declarase de Interés General, de conformidad con lo Establecido en el Artículo 47 de la Constitución de la Republica, que refiere a la Protección del Medio Ambiente. Poder Legislativo. Montevideo: **Diario Oficial**, 12 dez 2000. [2000a]. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6270205.htm>> Acesso em: 10 abr 2019.

URUGUAY (país). Ley N° 17.234 Declarase de Interés General la creación y gestión de un sistema nacional de áreas naturales protegidas, como instrumento de aplicación de las políticas

y planes nacionales de protección ambiental. Poder Legislativo. Montevideo: **Diario Oficial**, 9 mar 2000. [2000b]. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1892231.htm>> Acesso em: 10 abr 2019.

URUGUAY (país). Ley N° 16.466 Medio Ambiente: Declarase de Interés General, la Protección del mismo, contra cualquier tipo de depredación, destrucción o contaminación. Poder Legislativo. Montevideo: **Diario Oficial**, 26 ene 1994. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp866054.htm>> Acesso em: 10 abr 2019.

URUGUAY (país). Ley N° 16.112 Crease el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y fija sus competencias. Montevideo: **Diario Oficial**, 8 jun 1990. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp859744.htm>> Acesso em: 18 abr 2019.

URUGUAY (país). Decreto-Ley N° 15.239 Uso y conservación de los suelos y de las aguas: Se declara de interés nacional el uso y la conservación de los suelos y de las aguas superficiales destinadas a fines agropecuarios. Poder Legislativo. Montevideo: **Diario Oficial**, 7 ene 1982. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp230089.htm>> Acesso em: 10 abr 2019.

URUGUAY (país). Ley N° 14.859 Código de Aguas. Poder Legislativo. Montevideo: **Diario Oficial**, 11 ene 1979. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6937619.htm>> Acesso em: 10 abr 2019.

URUGUAY (país). **Constitución de la Republica**: Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Poder Legislativo. Montevideo, 2004 [1967]. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/constitucion>> Acesso em: 10 abr 2019.

VARELLA, A.C; CARDOSO, F.F. Rumos da pecuária de corte do Rio Grande do Sul e desafios para a pesquisa científica na visão da Embrapa Pecuária Sul. In: Jornada [do] Núcleo de Estudos em sistemas de produção de bovinos de corte e cadeia produtiva, 9., 2014, Porto Alegre. **Pecuária agrícola: novos caminhos para a produção: anais**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: < <https://www.embrapa.br/pecuaria-sul/busca-de-publicacoes/-/publicacao/996428/rumos-da-pecuaria-de-corte-do-rs-e-desafios-para-a-pesquisa-cientifica-na-visao-da-embrapa-pecuaria-sul>> Acesso em: 13 nov 2018.

VÉLEZ, Eduardo; CHOMENKO, Luiza; MADEIRA, Marcelo; PILLAR, Valério. Políticas públicas para os campos. In: PILLAR, Valério; e LANGE, Omara (eds). **Os campos do sul**. Porto Alegre: Rede Campos sulinos – UFRGS, 2015. 192p.

VÉLEZ, Eduardo. CHOMENKO, Luiza. SHAFFER, Wigold. MADEIRA, Marcelo. Um panorama sobre as iniciativas de conservação dos Campos Sulinos. In: PILLAR, Valério De Patta; MÜLLER, Sandra Cristina; CASTILHOS, Zélia Maria de Souza; JACQUES, Aino Victor Ávila (eds). **Campos Sulinos: conservação e uso sustentável da biodiversidade**. Brasília: MMA, 2012. 403p.

VENDRUSCOLO, Rafaela; SEVERO, Christiane M; WAQUIL, Paulo D; QUADROS, Fernando; SILVEIRA, Vicente; KOZLOSKI, Gilberto; TOURRAND, Jean-François. Pensando o campo natural como um bem comum como alternativa para a manutenção da socioecossistema. (Resumo). In: XIV Jornada NESPro. Porto Alegre, RS, Brasil. 10 a 12 de junho de 2019.

WAQUIL, Paulo D; MATTE, Alessandra; NESKE, Márcio Z; BORBA, Marcos F.S; (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. 288p.

WEAVER, R. Kent; e ROCKMAN, Bert A. Examinando los efectos de las instituciones. In: O'DONNELL, G; CÁRDENAS, M; MANN, M; ZIBLATT, D; OSZLAK, O; GEDDES, B; EVANS, P. & RAUCH, J.E; HENDRIX, C.S; FEARON, D.J. & LAITIN, D.D; WEAVER, R. & ROCKMAN, B. A. **Capacidades estatales**. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015.

WEISSHEIMER, Marco. Projeto de mineração ameaça uma das últimas áreas preservadas do Pampa, advertem entidades. **Sul21**. Publicado em: novembro 12, 2016. Disponível em: < <http://www.sul21.com.br/jornal/projeto-de-mineracao-ameaca-uma-das-ultimas-areas-preservadas-do-pampa-advertem-entidades/>>. Acesso em 23 de abril de 2017.

WIZNIEWSKY, Carmen R. F; e FOLETO, Eliane M. (orgs.). **Olhares sobre o pampa** [recurso eletrônico]: um território em disputa. Porto Alegre: Evangraf, 2017.

WOOD, Charles H; TOURRAND, Jean François; TONI, Fabiano (Org.). **Pecuária, uso da terra e desmatamento na Amazônia: um estudo comparativo do Brasil, do Equador e do Peru**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015. 284p.

WOOD, Charles H. Introdução metodológica ao estudo da pecuária, do uso da terra e do desmatamento no Brasil, no Peru e no Equador. In: WOOD, Charles H; TOURRAND, Jean François; TONI, Fabiano (Org.). **Pecuária, uso da terra e desmatamento na Amazônia: um estudo comparativo do Brasil, do Equador e do Peru**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

YIN, R. **Case Study Research: Design and Methods** 2<sup>a</sup> ed. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 1994.

## **APÊNDICE A – Pauta para entrevista com atores institucionais**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO  
Pesquisa de Tese

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE – INSTITUIÇÕES**

Objetivo: explorar as experiências e conhecimentos do entrevistado sobre políticas e programas relacionados ao pampa e/ou à pecuária familiar, para o mapeamento da institucionalidade estatal na região de estudo.

Antes de iniciar: Explicar brevemente o objetivo da tese e pedir autorização para gravar a entrevista.

**ID #:** \_\_\_\_\_ **Data da entrevista:** \_\_\_\_\_

#### **PARTE 1: Informações gerais – explorar:**

1. Formação;
2. Instituição, atividade atual e anteriores;
3. Cargo e funções específicas;
4. Experiências e conhecimentos relacionados ao pampa;
5. Experiências e conhecimentos relacionados à pecuária familiar;

#### **PARTE 2: Institucional**

1. O papel da instituição – ambiental / agro
2. Elencar programas ou políticas relacionadas ao pampa / pecuária / campo nativo / CAR – (Temas chave: entender a percepção da instituição)
3. Existência de marcos legais e regulamentos para a ação institucional
4. Orçamento – fontes de recursos – próprios/repassados
5. Quadro técnico – concursos - funcionários capacitados na área
6. Efetividade das ações e adesão dos pecuaristas
7. Solicitar documentos (Legislação, programas, etc.) – IMPORTANTE!

#### **PARTE 3: Recomendações/sugestões**

1. Outros possíveis entrevistados
2. Outras instituições
3. Outras sugestões gerais sobre a pesquisa

Alguma outra coisa que não perguntei, que seria importante incluir e/ou aprender?

**Chegamos ao final. Agradeço pelo tempo que você dedicou a fazer essa entrevista comigo. As suas respostas serão muito úteis para essa pesquisa.**



## APÊNDICE B – Entrevista com atores comunitários

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO  
PESQUISA DE TESE DE DOUTORADO  
**GUIA PARA A ENTREVISTA INDIVIDUAL EM PROFUNDIDADE COM ATORES  
COMUNITÁRIOS**

### Protocolo para iniciar a entrevista:

1. Explicar brevemente o objetivo da entrevista e da tese.
2. Destacar quanto tempo leva a entrevista.
3. Pedir permissão para ligar o gravador/fazer anotações. – Destacar a confidencialidade.

### **PARTE 1: Conhecendo a(o) entrevistada(o)**

#### **1 História da família:**

- Onde você nasceu?
- Lugar de origem dos pais
- Histórico/ Motivos para migração
- Existência de outros familiares nas redondezas
- Com quem vive?
- Há quanto tempo mora na comunidade? Como se sente em relação à comunidade? Tem vontade de morar em outro lugar? Por que sim/ Por que não?

#### DADOS A SOLICITAR:

- Idade da(o) entrevistada(o)

- Se tem filhos/as, quantos e idades

#### **2 ATIVIDADE PRÓPRIA -**

- Como é a sua propriedade e como vocês dividem o espaço?
- tamanho / áreas de arrendamento
- tipos de animais e formas de manejo
- manejo do pasto/vegetação
- agricultura?
- Como vocês organizam as tarefas? Quem faz o que? Mão de obra de fora?
- Áreas comuns? Como é a divisão? E o relacionamento com outras famílias?
- dificuldades
- Explorar também mudanças no uso da terra

### **PARTE 2: Organização / SES**

#### **3 Entender como funciona a organização/coletivo/associação:**

- Como foi conformada? Quando? Quais objetivos naquele momento e atuais? (ambientais? Produtivos? Sociais?)

- Qual seu cargo/função atual / anteriores?
- Funcionamento (reuniões/periodicidade/local/sede própria)?

#### VARIÁVEIS A EXPLORAR:

#### 4 Sistemas de recursos (RS) – o Bioma

RS2 Claridade dos limites do sistema – *vocês se consideram parte de um sistema natural? Um bioma? Até onde ele se estende?*

RS3 Tamanho do sistema de recursos \*- *Qual tamanho desse sistema ou bioma?*

RS4 Instalações construídas pelo homem – *o grupo de vocês fez alguma melhoria, instalação ou construção para a atividade? Ou não há nenhuma? Ou já existiam?*

RS5 Produtividade do sistema \*- *tem ideia da produtividade das pastagens na região?*

RS7 Previsibilidade da dinâmica do sistema\* - *tem ideia de mudanças ocasionadas por diferentes manejos/clima/crises e seus efeitos?*

#### 5 Sistemas de governança (GS)

GS1 organizações governamentais - *(presença/contato/participação/apoio?)*

GS2 Organizações não-governamentais – *além da própria (presença/contato/participação/apoio?)*

GS4 Sistemas de direitos de propriedade – *cada produtor tem seu registro de propriedade? Garantido? posse? ou há áreas devolutas ou coletivas?*

GS5 Regras operacionais – *elencar as principais regras de funcionamento do grupo- para os membros e para com outras organizações*

GS6 Regras de escolha coletiva \*- *como são tomadas decisões no grupo? O grupo tem autonomia para decidir suas próprias regras?*

GS8 Processos de monitoramento e sanção – *as atividades dos membros são monitoradas/avaliadas? Há sanções para o não cumprimento de decisões coletivas?*

#### 6 Atores (A)

U1 Número de usuários \*- *membros e não membros*

U2 Atributos socioeconômicos dos usuários – *perfil socioeconômico: idade, escolaridade, outras atividades, tamanho da propriedade*

U3 História de uso – *das pastagens das propriedades do coletivo e da região – há diferença?*

U4 Localização(*residem no local?*)

U5 Liderança \* (*é exercida? sempre houve?*)

U6 Normas / capital social \*- *convivência na comunidade? outras instituições: compartilham costumes/festas/igreja?*

U7 Conhecimento de SES / modelos mentais \*- *o grupo ou comunidade tem o mesmo senso de parte de um sistema? Compartilham conhecimentos sobre o ambiente e como os manejos ou praticas de uma propriedade pode afetar outra?*

U8 Importância do recurso (*o grupo ou comunidade tem outras atividades fora do local ou tem dependência das pastagens para seus meios de vida? Outras atividades?\*)*

U9 Tecnologia utilizada – *os membros compartilham as mesmas técnicas, praticas e manejos?*

#### 7 Unidades de recursos (RU)

RU1 Mobilidade da unidade de recursos \*- *não há- NA*

RU4 Valor econômico – *das pastagens / terras?predios?*

RU5 Número de unidades – *numero de propriedades no coletivo?*

#### 8 Interações (I)

I1 Níveis de “colheita” de diversos usuários – *os participantes utilizam as pastagens de diferentes formas/intensidades?*

I2 Compartilhamento de informações entre usuários – *há comunicação e compartilhamento de técnicas e manejos?*

I4 Conflitos entre usuários – *há conflitos? Como são resolvidos?*

I7 Atividades auto-organizadas – *são organizadas atividades próprias do coletivo? Como ? quais?*

I8 atividades de rede – *interagem com outros coletivos? Mantem comunicação entre os membros e demais coletivos/comunidade? sobre quais temas?*

#### 9 Resultados (O)

O1 Medidas de desempenho social (Por exemplo, eficiência, equidade, Responsabilidade, sustentabilidade) – *o coletivo tem medidas para monitorar o alcançado suas metas/objetivos?*

*O2 Medidas de desempenho ecológico (Por exemplo, sobre-colhidas, resiliência, Biodiversidade, sustentabilidade) – tem medidas de monitoramento e tem percebido mudanças no desempenho das pastagens/produktividade?*

**10 TENDÊNCIAS ATUAIS:** aumento/diminuição de participantes? Jovens? Mulheres? Produtividade? Comercialização? Manutenção de praticas tradicionais X novas técnicas (rotação pastoreio/ novas espécies forrageiras)? Mudanças no uso da terra?

### **PARTE 3: Experiências, percepções, significados do Estado e políticas públicas**

11 Acesso a Políticas Públicas: (explorar o individual e o coletivo)

- Crédito
- Assistência técnica
- outras?

12 Legislação ambiental

- mudança no manejo
- implicações
- Normas ambientais? Ex:CAR – fez? Áreas de preservação? Reserva Legal? Implicações – multa/recuperação?

### **PARTE 4: Aspirações e Planos para o Futuro**

13 Pensando no futuro: O que pensa e planeja? Sucessão? Daqui há uns 10 anos, como imagina a propriedade? E a comunidade? E a organização?

14 Tem algum plano ou estratégia para (alcançar esses objetivos que você mencionou)

15 Tem alguma coisa que você identifica que pode dificultar para que alcance esses objetivos?

### **PARTE 5: FINALIZACAO**

16 Além dessas coisas que a gente já discutiu tem alguma outra coisa que você queria dizer ou me perguntar?

Bom, chegamos ao final. Queria agradecer muito pelo tempo que você dedicou a participar nessa conversa comigo. As suas respostas serão muito úteis para a pesquisa. Obrigada.

## **APÊNDICE C – Entrevistas com representantes de grupos de produtores**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO

### Pesquisa de Tese

#### **ROTEIRO DE ENTREVISTA EM PROFUNDIDADE – ENTIDADES DE CLASSE/ REPRESENTANTES DE GRUPOS DE PRODUTORES / ASSOCIAÇÕES ETC**

Objetivo: explorar as experiências e conhecimentos do entrevistado sobre o pampa e/ou à pecuária familiar, para entender a percepção do mesmo com relação ao campo nativo e o papel da pecuária na região de estudo.

Antes de iniciar: Explicar brevemente o objetivo da tese e pedir autorização para gravar a entrevista.

#### **PARTE 1: Informações gerais – explorar:**

6. Formação
7. Instituição, atividade atual e anteriores
8. Cargo e funções específicas
9. Experiências e conhecimentos relacionados ao pampa
10. Experiências e conhecimentos relacionados à pecuária familiar

#### **PARTE 2: Institucional**

8. O papel da organização – ambiental / agro – objetivos, histórico
  9. Número de associados / participantes
  10. Formas de atuação / reuniões / acesso ou contato com órgãos de governo – formas de influenciar políticas públicas
  11. Elencar ações relacionadas ao pampa / pecuária familiar
- (Temas chave: percepção do campo nativo, pecuária tradicional, CAR)
12. Solicitar documentos

#### **PARTE 3: Recomendações/sugestões**

4. Outros possíveis entrevistados
5. Outras instituições / associações / ongs, etc
6. Outras sugestões gerais sobre a pesquisa

Alguma outra coisa que não perguntei, que seria importante incluir e/ou aprender?

**Chegamos ao final. Agradeço pelo tempo que você dedicou a fazer essa entrevista comigo. As suas respostas serão muito úteis para essa pesquisa.**

## APÊNDICE D – Tabela de Unidades de Conservação localizadas no Bioma Pampa brasileiro, gestão, área e categoria.

Denominação	Gestão	Área (ha)	Categoria
Parque Estadual de Itapuã	Estadual	5566	Proteção Integral
Parque Estadual do Camaquã	Estadual	7922	Proteção Integral
Parque Estadual do Delta do Jacuí	Estadual	14242	Proteção Integral
Parque Estadual do Espinilho	Estadual	1617	Proteção Integral
Parque Estadual do Podocarpus Estadual	Estadual	3645	Proteção Integral
Reserva Biológica de São Donato Estadual	Estadual	4392	Proteção Integral
Reserva Biológica do Ibirapuitã Estadual	Estadual	351	Proteção Integral
Reserva Biológica do Mato Grande Estadual	Estadual	5161	Proteção Integral
Refúgio de Vida Silvestre Banhado dos Pachecos	Estadual	2543	Proteção Integral
Estação Ecológica do Taim Federal	Federal	33400	Proteção Integral
Parque Nacional da Lagoa do Peixe Federal	Federal	34400	Proteção Integral
Parque Natural Municipal do Pampa	Municipal	152	Proteção Integral
Parque Natural Municipal Base Ecológica do Rio Velho	Municipal	7,12	Proteção Integral
Parque Natural Municipal Dr. Tancredo Neves	Municipal	17,7	Proteção Integral
Parque Natural Municipal Morro do Osso	Municipal	127	Proteção Integral
Reserva Biológica Biopampa	Municipal	1044,4	Proteção Integral
Reserva Biológica do Lami José Lutzenberger	Municipal	179,78	Proteção Integral
Parque Natural Municipal Imperatriz Leopoldina	Municipal	151,8	Proteção Integral
Área de Proteção Ambiental Delta do Jacuí	Estadual	22826	Uso sustentável
Área de Relevante Interesse Ecológico Pontal dos Latinos e Pontal do Santiago	Federal	2992	Uso sustentável
Área de Proteção Ambiental Banhado Grande	Estadual	133456	Uso sustentável
Área de Proteção Ambiental do Ibirapuitã	Federal	318000	Uso sustentável
Área de Relevante Interesse Ecológico Henrique Luís Roessler	Municipal	54,4	Uso sustentável
	<b>TOTAL</b>	<b>592247,2</b>	

Fonte: elaborada pela autora, dados da SEMA/RS e VÉLEZ et al (2012).