



### Políticas públicas para a pecuária no bioma Pampa: análises para Brasil e Uruguai

#### Public policies for livestock in the Pampa biome: analyze for Brazil and Uruguay

Christiane Marques Severo, Doutora, UFRJ, [chrisevero@hotmail.com](mailto:chrisevero@hotmail.com);

Alessandra Matte, Doutora, UFRGS, [alessandramatte@yahoo.com.br](mailto:alessandramatte@yahoo.com.br)

#### Resumo

A ocupação do bioma Pampa se restringe à América do Sul e se estende do Brasil, passando pelo Paraguai, até a Argentina e o Uruguai. Apesar de sua riqueza, é o bioma que tem a menor proporção de áreas protegidas se comparado aos demais biomas do Brasil. Por esse motivo, o objetivo deste estudo é analisar as políticas públicas direcionadas ao Pampa e às suas populações a partir da abordagem das Capacidades Estatais, comparando a realidade de Brasil e Uruguai. Foram realizadas entrevistas com atores institucionais, as quais foram analisadas de forma qualitativa-comparada por meio do estudo das instituições de governo de cada país. Entre os países estudados, destacam-se diferenças das institucionalidades e das ações dos governos, 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. Conclui-se que a sustentabilidade dos socioecossistemas dos campos naturais está relacionada a políticas públicas adequadas e geridas em articulação com as comunidades que neles habitam.

#### Palavras-chave

Arranjos institucionais. Capacidades estatais. Governança. Pecuária.

#### Abstract

The occupation of the Pampa biome is restricted to South America and extends from Brazil, passing through Paraguay to Argentina and Uruguay. Despite its richness, the biome has the lowest proportion of protected areas when compared to other Brazilian biomes. For this reason, the objective of this study is to analyze public policies directed toward the Pampa and its resident populations based on the State Capacities approach, comparing the realities of Brazil and Uruguay. Interviews with institutional actors were carried out and analyzed in a qualitative-comparative way through the analysis of government institutions in each country. Differences in institutionalities and governmental actions between the countries studied stand out, especially related to the presence of interinstitutional coordination mechanisms and effective channels of social participation in the Uruguayan case. On the contrary, in the Brazilian case, these mechanisms and channels are either absent or insufficient. Results led us to conclude that the sustainability of these socio-ecosystems in natural pastures is related to having appropriate public policies and management practices done in conjunction with the peoples who live in these areas.

#### Keywords

Institutional arrangements. State capabilities. Governance. Cattle ranchers.

## 1. Introdução

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 750 mil km<sup>2</sup>. Possui conjunto de ecossistemas de vasta biodiversidade de fauna e de flora, além de abrigar o aquífero Guarani, considerado como patrimônio natural, genético e cultural de importância global (BRASIL, 2017). A característica comum desse bioma para os três países diz respeito à sua propensão para a criação pecuária – especialmente bovinos, ovinos, caprinos e equinos –, uma vez que a diversidade de flora oferece pastagens nativas adequadas à realização dessa atividade.

No Brasil, o Pampa compõe o ecossistema dos chamados Campos Sulinos e foi reconhecido como bioma há relativamente pouco tempo, no ano de 2004, quando o território deixou de ser considerado parte do bioma Mata Atlântica (CARVALHO *et al.*, 2006). Trata-se do único bioma que está presente em somente um estado da federação – o Rio Grande do Sul –, ocupando uma área de 176.496 km<sup>2</sup>, o que corresponde a pouco mais de 2% do território nacional e a mais de 63% do território do estado. Há outros biomas no mundo similares ao Pampa Gaúcho, a exemplo da Savana Africana e do Platô Tibetano (montanhas tibetanas), ambas tendo como principal atividade produtiva a criação pecuária (PALLARÉS *et al.*, 2005, MARSHAL *et al.*, 2018; YAMAGUCHI, 2011).

Apesar da vasta biodiversidade<sup>1</sup>, o Pampa é o bioma menos protegido pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), visto que tem a menor proporção de áreas legalmente protegidas se comparado com os demais biomas do Brasil (LITRE, 2010). Conforme dados do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 2020), em 2020, somente 3,0% das unidades de conservação do país se encontram no Pampa, o que equivale a 5.876 km<sup>2</sup>. Ainda conforme esses dados, essa proporção é dividida em 0,6% com proteção integral<sup>2</sup> e 2,4% com uso sustentável<sup>3</sup>. Sem demérito à importância de

---

<sup>1</sup>Os dados encontrados por Bilencia e Miñarro (2004) contabilizam mais de 3 mil plantas vasculares, 385 espécies de pássaros e 90 espécies de mamíferos terrestres sobre a área que abrange o bioma Pampa. Estudos recentes têm contribuído para o aumento dessa lista.

<sup>2</sup>São nove áreas de uso sustentável no Pampa brasileiro: Estação Ecológica do Taim, Monumento Natural Municipal Capão Da Amizade, Parque Estadual de Itapeva, Parque Estadual do Podocarpus, Parque Nacional da Lagoa do Peixe, Refúgio de Vida Silvestre Banhado dos Pachecos, Reserva Biológica do Ibirapuitã, Reserva Biológica do Mato Grande e Reserva Biológica do São Donato.

<sup>3</sup>São três áreas de proteção integral no Pampa brasileiro: Área de Proteção Ambiental da Lagoa Verde, Área de Proteção Ambiental do Banhado Grande e Área de Proteção Ambiental Ibirapuitã.

proteção aos demais biomas, aparentemente, o Pampa tem sido negligenciado na implementação das ferramentas do SNUC.

A situação de relativa desproteção também se verifica no Uruguai, cujo território está totalmente inserido no bioma Pampa. Segundo registros do Sistema Nacional de Áreas Naturais Protegidas do Uruguai (SNAP, 2020), apenas 1,05% de sua superfície terrestre e marinha tem área protegida por Unidades de Conservação, contabilizando 334.125 hectares distribuídos em 17 unidades<sup>4</sup>. Tal indicador, mesmo se considerado relativo e passível de questionamento – dado que uma pequena proporção pode ser suficiente, dependendo da conservação de recursos nas áreas privadas, por exemplo – revela que as proporções são pequenas, contrastando com o indicado na Convenção sobre Biodiversidade Biológica (CDB), da qual tanto Brasil como Uruguai são signatários, e que prevê nas suas metas para 2020 uma proteção de pelo menos 17% de territórios de cada bioma (BRASIL, 2017; URUGUAY, 2016).

Nesse cenário, o Pampa vem sofrendo diversas pressões, com gradativa acentuação da perda da biodiversidade diante da conversão de solos para lavouras com cultivos agrícolas (especialmente soja) e silvicultura (MATTE, 2013; 2019; MOREIRA, 2019; MATTE; WAQUIL, 2020). Essa problemática não é limitada à porção do Pampa situada no território brasileiro. Arbeletche, Litre e Morales (2010) mostram que, assim como no Brasil, no Uruguai também houve grande expansão de áreas cultivadas, principalmente com soja e florestamento (pinus e eucalipto). Wizniewsky e Foletto (2017) também mostram a desproteção do Pampa, inclusive no território argentino. Segundo esses autores, mesmo áreas cujo relevo e formação rochosa impediam o estabelecimento de cultivos agrícolas, o que supostamente, de modo natural, as protegia, encontram-se agora convertidas em lavouras. Não obstante, constata-se que esse fenômeno tem devastado não apenas o ambiente natural, mas também populações de pecuaristas, as

---

<sup>4</sup> De acordo com o Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente do Uruguai, são 17 unidades de áreas protegidas: Paisaje protegido Quebrada de los Cuervos y Sierras del Yerbal, Parque nacional Esteros de Farrapos e Islas del Río Uruguay y el Área de manejo de hábitats y/o especies Esteros y Algarrobales del Río Uruguay, Parque nacional Cabo Polonio, Paisaje protegido Laguna de Rocha, el Parque nacional San Miguel, Área de manejo de hábitat y/o especies Cerro Verde e Islas de La Coronilla y Paisaje protegido Laguna de Castillos, Área de manejo de hábitats y/o especies Laguna Garzón, Paisaje protegido Valle del Lunarejo, Paisaje protegido Localidad Rupestre Chamangá y Monumento natural Grutas del Palacio, Área protegida con recursos manejados Montes del Queguay, Área de manejo de hábitat/especies Rincón de Franquía, Área protegida con recursos manejados Humedales de Santa Lucía, , Parque Nacional Isla de Flores y Paisaje Protegido Paso Centurión y Sierra de Ríos.

quais, caracterizadas por um modo de vida relacionado à criação pecuária e à inter-relação com os campos naturais, estão em declínio nos dois países (MATTE; WAQUIL, 2016; 2020; ARBELETCHE, 2016). De maneira particular, Arbeletche (2016) afirma que, para a realidade do Uruguai, a superexploração dos recursos naturais implica, sobretudo, uma mudança paradigmática de valores.

Dessa forma, os efeitos da ação ou inação do Estado, tanto no Pampa brasileiro quanto no uruguaio, precisam ser verificados, no sentido de compreender qual direção estão tomando, se a promoção de atividades de conservação do bioma, ou o incentivo ao avanço de atividades que não considerem as potencialidades do ambiente natural do Pampa.

Nesse sentido, emerge o objetivo norteador desta pesquisa, que consiste em compreender as capacidades estatais de Brasil e Uruguai para a conservação do bioma Pampa, mapeando a arquitetura institucional e analisando os principais contrastes e semelhanças com relação ao modo como compreendem a atividade pecuária nesse bioma. Para tanto, foi feita análise comparada entre dois territórios – o Pampa brasileiro e o Pampa uruguaio – por meio da análise da institucionalidade governamental, contrastando os resultados encontrados em cada país. A hipótese é de que há carência de políticas públicas adequadas, bem como de força política ou mecanismos que permitam aos representantes desse grupo de pecuaristas realizar interferência em políticas públicas e instituições, de modo que estes ficam impossibilitados de promover a manutenção dos valores socioculturais e ambientais que representam. Em outras palavras, falta uma abordagem na qual os governos se valham mais do princípio da precaução, estabelecendo parâmetros para incentivar atividades que possam ter menor impacto no que diz respeito a valores e práticas tradicionais.

Para tanto, este artigo está organizado em cinco partes, contabilizando esta introdução. O segundo tópico é dedicado a esclarecer dois aspectos, o sistema pecuário no bioma e a abordagem das capacidades estatais para o estudo dos arranjos institucionais. O método de pesquisa e os instrumentos de coleta e análise dos resultados estão apresentados da terceira subseção. Os principais resultados e análises para os dois países estão na quarta seção. Por fim, são tecidas considerações finais.

## **2. Reconhecimento da pecuária tradicional no bioma Pampa: as capacidades estatais de promoção de conservação dos campos naturais**

Dois aspectos complementares precisam ser compreendidos previamente à análise empírica. O primeiro consiste nas contribuições apresentadas pelos estudos relacionados à pecuária de corte realizada no bioma Pampa e sua estreita relação com esse ambiente natural. O segundo compreende os avanços com relação às capacidades estatais como mecanismo para a análise comparada de políticas públicas entre Brasil e Uruguai, com foco para o contexto do mesmo bioma. Assim, esses aspectos são tratados nas duas subseções a seguir.

### **2.1 Pecuária de corte no bioma Pampa: modo de vida e correlação com os campos naturais**

A atividade pecuária está presente no bioma Pampa há mais de 300 anos. Não se trata apenas de uma atividade produtiva, mas de um modo de vida de pecuaristas que tem sua dinâmica sociocultural e econômica diretamente relacionada à criação de animais. Por isso, é essencial que as políticas públicas para o território reconheçam essa história e a relevância social e econômica da atividade.

Em estudo sobre a pecuária no Pampa brasileiro, Borba (2016), destaca que a proporção de vegetação nativa remanescente no Pampa pode ser explicada pelo fato de que a pecuária representa uma das principais atividades econômicas de exploração dos recursos naturais em curso na região. Considerada de baixo impacto ambiental, se corretamente manejada – ou seja, respeitando lotação adequada de animais –, a pecuária torna-se aliada na conservação e na produção de sistemas sustentáveis no bioma (SOUZA FILHO *et al.*, 2019). No caso da Savana Africana, Marshal e colaboradores (2018) demonstram, em análises de solos, a longevidade de nutrientes gerados a partir do depósito e da degradação de esterco dos animais, e, portanto, o benefício em longo prazo da ação dos antigos pastores, cujos assentamentos enriqueceram e diversificaram as paisagens do bioma em questão ao longo de três milênios. No caso do Platô Tibetano, Yamaguchi (2011), em estudo da agrobiodiversidade em sistema pastoral de montanhas

no sudeste do Tibete, na China, mostra como políticas de Estado têm contribuído com o incentivo a iniciativas para evitar a erosão do solo por meio da conversão de áreas degradadas a pastagens para a pecuária.

Assim, a pecuária extensiva no ambiente do Pampa gaúcho, baseada em práticas tradicionais repassadas ao longo das gerações, 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 esses campos necessitam de algum manejo para não serem subsumidos por outras espécies (PILAR; VÉLEZ, 2010).

Do ponto de vista ecológico-produtivo, estudos de Nabinger (2006) e Patrocínio (2015) indicam que a pecuária extensiva, baseada nos campos naturais, é uma atividade propícia ao bioma e vice-versa, visto que não representa uma ameaça de degradação à sua biodiversidade, que tem sido mantida. Apesar de ser pouco protegido por meio de UCs nos territórios brasileiro e uruguaio, o Pampa ainda possuía cerca de 36,3% de sua vegetação nativa remanescente em 2010 (BRASIL, 2017), e, segundo o Ministério de Ambiente do Uruguai (URUGUAY, 2020), 57,5% do território do país ainda corresponde à vegetação nativa. Em um contexto internacional, Schwoob *et al.* (2016) analisam a transformação no setor agrícola e constatam que a intensificação da produção que foca exclusivamente em produtividade pode acarretar o uso mais intenso do solo – seja com a reconversão produtiva, seja pela intensificação (altas taxas de lotação animal por área) – e, conseqüentemente, sua exaustão.

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 preços acessíveis aos produtores, bem como carece de atenção e apoio governamental, sobretudo no RS. Nesse sentido, estudos recentes têm apontado a crescente vulnerabilidade socioeconômica que os pecuaristas vêm enfrentando, considerada principalmente consequência das questões relacionadas às mudanças no uso da terra, disputas fundiárias, dificuldades de sucessão e de acesso a mercados e carência de políticas públicas específicas e adequadas, entre outras

(WAQUIL *et al.*, 2016; LITRE, 2010; MATTE, 2013; 2019). Overbeck *et al.* (2007) estimaram que, em 2007, mais de 25% da área de pastagens naturais foi perdida devido a mudanças no uso da terra no Pampa brasileiro; assim, reforçam a necessidade de desenvolver estratégias adequadas de manejo em locais onde as pastagens estão sujeitas à invasão de arbustos e à expansão florestal.

A esse respeito, especificamente, Matte (2013) mostrou que entre os fatores de vulnerabilidade dos pecuaristas familiares gaúchos se encontram principalmente: 1) a dificuldade de acesso a terras; 2) fatores climáticos e ambientais, como períodos de seca e baixa disponibilidade de água; e, ainda, com relação 3) à comercialização, os altos custos de produção, baixos preços recebidos e a concentração dos mercados; 4) a aspectos socioeconômicos, a dificuldade de contratação de mão de obra e a ausência de sucessor; e 5) 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, as condições precárias das estradas e a expansão da lavoura da soja. Recentemente Matte e Waquil (2020) concluem que apesar de existir um processo erosão do ecossistema que se assemelha a um desflorestamento, devido a característica herbácea do pampa esse processo é pouco percebido e debatido, dificultando a ação do Estado e colocando ainda mais em risco quem auxilia a conservar o ecossistema.

Tal como mostra Litre (2010), há uma invisibilidade histórica da pecuária gaúcha (considerando Brasil, Argentina e Uruguai) e a conseqüente vulnerabilidade do grupo social nela envolvida. Nas conclusões de sua tese, a autora 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 se justifica por 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 60 mil famílias de pecuaristas no RS, o que representa 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 21 mil famílias de produtores rurais familiares, dos quais aproximadamente 75% são pecuaristas, sendo 54% desse total 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 por seu lucro ou retorno econômico, tendo muitas vezes rendimentos negativos com a atividade (ANDREATTA; WAQUIL, MIGUEL, 2016). Estudos realizados por Nabinger (2006), Neske (2009) e Borba (2016) – todos no Pampa brasileiro – 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 nesse 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.

Álvarez (2012) constata que, assim como no Brasil, no Uruguai a atividade de pecuária tradicional exercida sobre campo nativo também só foi contemplada recentemente pelas políticas uruguaias. Para o autor, isso ocorre porque 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.

Portanto, *as pecuárias gaúchas*<sup>5</sup> – 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 o bioma se estende, determinando a cultura gaúcha em geral, bem como relações específicas do homem com o meio ambiente e seus recursos naturais característicos. 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 as políticas públicas (PATROCÍNIO, 2015; WAQUIL *et al.*, 2016).

Com relação às políticas públicas específicas para o meio rural, Torres Alvarez *et al.* (2014) afirmam que a partir do início dos anos 2000 começam a se implantar mudanças

---

<sup>5</sup> A menção faz jus à diversidade de formas de organização social, econômica e produtiva identificadas na pecuária no Pampa Gaúcho em sua extensão pelos três países em que está presente, com vasta bibliografia a esse respeito, a exemplo de Waquil *et al.* (2016) e Buhler, Guibert e Oliveira (2016).

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.*” (ALVAREZ *et al.*, 2014. p. 37). Na próxima subseção, discutiremos sobre as capacidades estatais, apresentando um panorama dessa 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.

## 2.2 Capacidades estatais de promoção da conservação dos campos naturais para Brasil e Uruguai

Partindo da ideia de entender as habilidades ou aptidões que os Estados têm para formular e implementar políticas públicas que efetivamente promovam transformações na realidade socioeconômica dos países, surgem os estudos e a abordagem de capacidades estatais. 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 essa 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, à 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*, contribuiu 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).

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 a capacidade do Estado, bem como 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. Sendo assim, os estudos sobre capacidades estatais são orientados por questões que vão além da noção ortodoxa da economia com relação ao papel do Estado — segundo a qual é o de correção de “falhas de mercado” e de oferta de “bens públicos” —, isto é, focam no entendimento de quais características o Estado deve 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, tais como 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). 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 Brasil, contemplando 10 anos, de 2005 a 2015. 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 previamente citadas.

Dentre as diferentes dimensões propostas na literatura, optou-se pela análise daquelas de maior interesse à temática, bem como as consideradas de maior riqueza de informação e de 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)

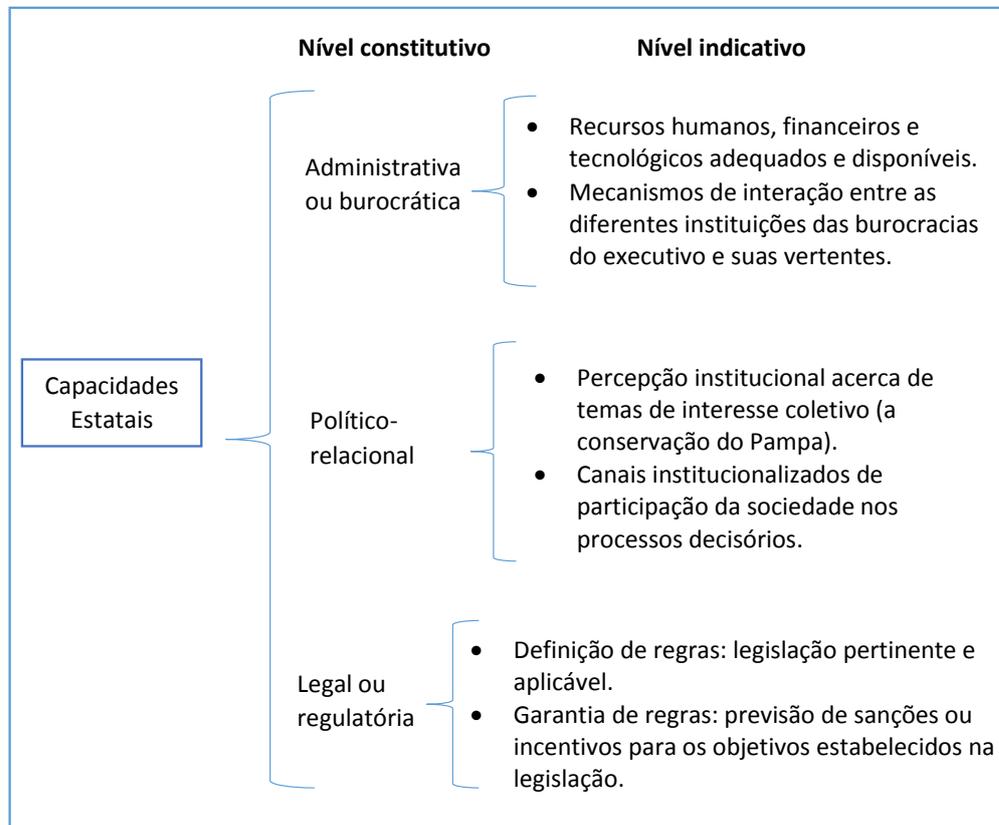
Especificamente na abordagem das capacidades estatais, como sugerido por Gomide (2016), uma análise comparativa entre casos de diferentes países permite que os aspectos institucionais sejam comparados — e entende-se que, da mesma forma, questões de organização e manejo comunitários —, devido a fatores de semelhança e de diferença entre os mesmos. Isto é, dadas as 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.

### **3. Método de Pesquisa: instrumentos e ferramentas de análises**

O método é definido como qualitativo-comparativo, e se baseou na ausência ou presença de variáveis e posterior comparação entre os países estudados. Acrescido de pesquisa bibliográfica, o estudo teve início por meio de mapeamento das instituições, das leis e das políticas públicas vigentes no Pampa brasileiro e uruguaio com o objetivo de comparar os arranjos institucionais de ambos os casos. Em seguida, foi realizada pesquisa empírica com entrevistas semiestruturadas e em profundidade nas instituições governamentais em cada país, contabilizando dez no Brasil e seis no Uruguai, com dois funcionários de cada instituição. Buscou-se contemplar algumas das principais instituições com atribuições e ações para com a conservação do bioma Pampa.

Em seguida, a análise das capacidades estatais foi desenvolvida, de modo que os indicadores foram constituídos com base na literatura e nos resultados das entrevistas, levando em conta o enfoque unidimensional. Para cada dimensão foram definidas algumas variáveis de análise, conforme sistematização a seguir.

Figura 1 – Dimensões e variáveis definidas para análise de capacidades estatais



Fonte: elaborado pela primeira autora com base em Gomide, Pereira e Machado (2017).

O enfoque inicial, base para as entrevistas, foi compreender, de um lado, a percepção dos órgãos consultados com respeito ao bioma Pampa e à atividade da pecuária, e, de outro, as políticas agroprodutivas, no que diz respeito ao incentivo tanto à atividade pecuária quanto a outras atividades. A análise dos resultados foi realizada por meio de análise de conteúdo, para as entrevistas e as leis, e análise de discurso, para a consulta de materiais institucionais, quando necessário.

#### 4. Arquitetura institucional pesquisada

A análise e a discussão dos resultados estão subdivididas em três partes. As duas primeiras referem-se a uma síntese da arquitetura institucional pesquisada para o Brasil e para o Uruguai. A terceira parte compreende a análise das capacidades estatais, apontando principais contrastes e semelhanças entre os dois países.

## 4.1 Síntese da arquitetura institucional do Brasil

A organização pública-governamental varia entre os países. Por isso, para facilitar a compreensão dessa diversidade, o Quadro 1 situa as instituições quanto às suas atribuições e níveis de atuação. Ressalta-se que esse quadro não pretende dar conta da totalidade da arquitetura institucional governamental de tais setores no Brasil atualmente, uma vez que, além das organizações mencionadas, há diversos outros órgãos, colegiados, vinculados, auxiliares etc. nos diferentes níveis.

Quadro 1 – 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	<b>Secretarias</b>
	MAPA { Secretarias Conselhos EMBRAPA	<b>SEAPI</b> <b>SDR – EMATER/RS</b>	
REPRESENTATIVO	CONTAG	<b>FETAG</b>	<b>Sindicatos</b>
	CNA MAPA	FARSUL	
CONSULTIVO / DELIBERATIVO	CONAMA	CONSEMA	Conselhos Municipais
FISCALIZADOR	MPU	<b>MP/RS</b>	Promotorias de Justiça locais / regionais

Fonte: elaborado pela primeira autora.

Considerou-se que, em se tratando da problemática da conservação do bioma Pampa, atualmente estas são as instituições mais atuantes e/ou que teriam papel fundamental para tanto. As instituições grifadas em negrito foram abordadas nesta pesquisa. 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 2.

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 destes. Claramente há estruturas físicas e profissionais bem capacitadas em ambas as esferas de atuação.

Quadro 2 – 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 primeira autora.

A percepção dos atores institucionais entrevistados quanto aos temas-chave desta pesquisa – isto é, o campo nativo e a pecuária tradicional – foi predominantemente positiva. Destaca-se que nas instituições ambientais a pecuária tradicional é bem vista e entendida como forma de uso sustentável e de conservação do bioma. Ao mesmo tempo,

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 sustentável, tanto ambiental como economicamente, desde que o uso das pastagens do bioma Pampa seja realizado com coerência.

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, trata-se do fato de sucessivos governos estarem priorizando outros temas ou atividades, e/ou de falta de vontade política quanto à proteção e conservação do bioma, bem como quanto ao incentivo ao grupo social dos pecuaristas tradicionais do Rio Grande do Sul.

#### 4.2 Síntese da arquitetura institucional do Uruguai

Assim como no caso brasileiro, no Uruguai tampouco há menções específicas de proteção ou legislação específica de conservação do bioma Pampa. Contudo, como o território do país está completamente inserido no bioma, toda a legislação e a política ambientais obviamente se lhe aplicam. O país conta com diversas normativas que se aplicam na conservação dos ecossistemas campestres, as quais, notadamente, têm sido bem operacionalizadas, conforme pode ser observado na pesquisa.

Assim como no Brasil, o Uruguai tem uma administração político-territorial hierarquizada em três níveis e, apesar de não se tratar de um país federativo, 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.

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.

Com relação à arquitetura institucional do país, em se tratando de políticas ambientais e agropecuárias ou rurais, apesar de haver 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 (*Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático de la Presidencia de la República*), e a *Mesa de Ganadería sobre Campo Natural* – e as esferas de participação social – tal como as *Mesas de Desarrollo Rural*.

Importante marco normativo nacional é a criação da Lei de Proteção do Meio Ambiente, Lei nº 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. Dentre os princípios da política ambiental nacional que a Lei de Proteção do meio ambiente define, segundo a qual a ação do poder executivo deve ser baseada, destaca-se o reconhecimento da *transetorialidade* do tema. Em 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 ser 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.

Assim, a ação do governo relacionada à proteção e conservação do bioma 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 *Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca* (MGAP) e a participação do MVOTMA (*Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente*) em atividades e projetos voltados para a pecuária em campo natural.

O quadro a seguir apresenta classificação das instituições uruguaias estudadas nesta pesquisa, conforme seu papel no ciclo das políticas públicas do país.

Quadro 3 – Classificação das instituições pesquisadas no Uruguai quanto a sua função.

Instituição	Classificação
Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria – INIA	Assistência técnica/Pesquisa e desenvolvimento
Secretaría 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 primeira 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 à pecuária ou *ganadería* neste praticada. 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. Essa concepção está alicerçada na oportunidade de comercializar subprodutos da pecuária (carne, leite, lã) com apelo a um modo de produção que respeita o ambiente natural e com o menor grau possível de impactos negativos. O que se expressa, por exemplo, no fato de que o SNAP (Sistema Nacional de Áreas Protegidas) 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, Alvarez *et al.* (2014) também afirmam que a partir do início dos anos 2000 começaram a ser implantadas 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.*” (ALVAREZ *et al.*, 2014, p. 37).

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, estes teriam outras formas de articulação, ou ainda, não necessitariam desses espaços.

De maneira geral, o fato é que não há cooptação dos espaços de articulação e, conseqüentemente, do próprio Estado, nem influência sobre a tomada de decisão das políticas públicas por grupos de interesse econômico, por exemplo. Isso 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.

#### 4.3 Análise de capacidades estatais comparada em síntese: principais contrastes e semelhanças

Esta seção apresenta a síntese da comparação entre capacidades estatais dos dois países estudados. De forma geral, percebe-se bastante diferença entre ausências e presenças de *capacidades estatais* entre os dois casos. Certamente o principal contraste entre os dois países estudados se dá com relação à dimensão de *capacidades administrativas ou burocráticas*. No caso brasileiro, os mecanismos de interação interinstitucional nas instituições pesquisadas são frágeis. De outra parte, o caso uruguaio apresenta bons indicadores de recursos e mecanismos de interação. Isso pode ser explicado pelo tamanho dos dois países e pelas instâncias de cada organização, com sistemas burocráticos distintos.

Igualmente se notam as diferenças entre os indicadores de i) *canais de participação*, no que concerne à dimensão de capacidades político-relacionais, e de ii) *previsão de sanções ou incentivos*, referente à dimensão de capacidade legal ou regulatória: ambos também apresentam resultados bastante díspares. Cabe ressaltar que no Uruguai a maioria das instituições têm canais<sup>6</sup> de participação social ou têm feito esforços para tanto, ao contrário do Brasil, onde as informações obtidas nas instituições indicam que, quando há espaços de participação, estes são cooptados por grupos de interesses particulares e pouco coletivos. De igual forma pode ser interpretado o indicador de previsão de sanções ou incentivos, isto é, no caso brasileiro, de novo distintamente do caso uruguaio, o bioma Pampa e a pecuária tradicional têm sido desprezados pelas políticas públicas, conforme explicitado anteriormente.

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

---

<sup>6</sup> A exemplo, foi criada a Asociación Uruguaya de Ganaderos del Pastizal – AUGAP, a qual vem exercendo papel importante na conservação de ecossistemas campestres do país. A associação surge a partir da motivação de um grupo de pecuaristas de valorizar e conservar os campos naturais e a produção baseada nesse recurso.

legislação, sobretudo no caso da 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.

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 sendo subutilizadas ou não aplicadas. Do mesmo modo, pode ser interpretado fato de, apesar de haver a compreensão dos temas-chave, inexistirem ações concretas (tais como programas, projetos, sanções ou incentivos) a seu respeito, ou ainda, existirem regulamentos e normas não aplicadas.

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 são colocadas em prática pelos governos de forma institucionalizada. Ao contrário, ambas têm 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 destes 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 socioprodutivas em suas diferentes regiões e biomas, enquanto pode-se dizer que o Uruguai, como um todo, 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 às relações interinstitucionais e aos mecanismos de representação e de participação social, devido à maior ou menor dificuldade de acesso e relações entre pessoas, conforme o país seja maior ou menor.

De forma distinta das capacidades estatais e das ações dos governos estudados, *as comunidades de pecuaristas tradicionais* do Pampa do Brasil e do Uruguai apresentam intensa semelhança. Em ambos os casos, há muita conformidade nas características dos sistemas de recursos e práticas da atividade, de governança dos coletivos, dos atores e na interação entre si e para com o ecossistema, conformando um quadro de alto potencial de auto-organização e sustentabilidade na governança desses *socioecossistemas*.

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 apontam que a ação dos governos pode ser determinante para a sustentabilidade do uso dos recursos naturais do país, o que traz *implicações para o planejamento e desenho de políticas públicas* para esse bioma.

## 5. Considerações finais

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. O contraste que se destaca é a ausência de mecanismos de interação interinstitucional e participação social no caso brasileiro, os quais são determinantes para os resultados encontrados relativos ao desenho e

implementação de políticas públicas para o bioma e às 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 sugerir tendência de redução na quantidade e na qualidade das ações dos governos, tanto estadual como federal. No caso uruguaio não se verifica tal tendência, uma vez que o Pampa ocupa todo o seu território e há maior proximidade entre as organizações. Contudo, cabe esclarecer que a distinção entre a dimensão territorial das duas nações não inviabiliza o estudo, mas, sim, reforça o quanto é necessário o diálogo entre setores estatais para garantir ações com efetividade.

De modo geral, não se pode ignorar o fato de que a pecuária tradicional em campo natural ou de que as diversas formas de pecuárias praticadas há séculos nos ecossistemas campestres do bioma Pampa são uma alternativa de utilização que pode garantir sua conservação, se respeitada a capacidade de reprodução natural das pastagens. Tal fato, presente em estudos mencionados ao longo deste texto, poderia ser melhor explorado pelos *policy makers*, sobretudo no cenário brasileiro, a exemplo dos bons resultados que vem apresentando o país vizinho, Uruguai. Além disso, no Brasil também se faz necessário um exame mais aprofundado sobre as esferas de participação existentes e sobre quem é elegível e tem voz nas decisões tomadas em determinadas arenas, uma vez que nem pecuaristas tradicionais, nem a conservação do bioma parece estar bem representada nesse país.

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 as implementa.

Além disso, especificamente a respeito da assistência técnica para esse 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 da concepção de novos modelos, tais como as propostas *bottom-up*, participativas e construídas com base em ação coletiva, que, ao mesmo tempo, não deixam comunidades à mercê de tecnologias impostas *top-down*, ao passo que promove a valorização do conhecimento local e construído coletivamente. Isso tudo também reflete a necessidade de novas instituições igualmente construídas e geridas coletivamente.

## Referências

- ÁLVAREZ, María Fernanda de Torres *et al.* La agricultura familiar entre proyectos nacionales de desarrollo. **Eutopía**, n. 6, p. 25-40, 2014.
- 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.
- 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. *et al.* (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- ARBELETTCHE, P. Do Uruguai pecuarista ao Uruguai agroempresarial: atores estrangeiros e transformações agrárias. In: BUHLER, E. A.; GUIBERT, M.; OLIVEIRA, V. L. (Org.). **Agriculturas empresariais e espaços rurais na globalização: abordagens a partir da América do Sul**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 217- 234
- ARBELETTCHE, 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.
- BETANCUR, Nicolas; 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.
- BILENCA, D., MIÑARRO, F. **Identificación de áreas valiosas de pastizal en las Pampas y Campos de Argentina, Uruguay y Sur de Brasil**. Fundación vida silvestre. 323p. 2004.
- 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. **Dados consolidados das Unidades de Conservação por Bioma**. Atualizada em: 28/01/2020. 2017. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs/dados-consolidados>.
- 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.

CHUDNOVSKY, Mariana. Introducción: Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. In: O'DONNELL, G. *et al.* **Capacidades estatales**. Diez textos fundamentales. Buenos Aires: CAF, 2015.

EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.

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.; BOSCHI, R. (Ed.). **Capacidades Estatais em países emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

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.

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.

MARSCHALL, Fiona *et al.* Ancient herders enriched and restructured African grasslands. **Nature**, v. 561, p. 387–390, Aug. 2018.

MATTE, A. Mudanças produtivas no Pampa brasileiro: impactos, vulnerabilidade e estratégias de reação. In: SUZUKI, J. C.; LAURENT, F.; ARAÚJO, V. B. (Org.). **Transições produtivas, agroecológicas e culturais no campo brasileiro**. 1ed. São Paulo: FFLCH/USP, 2019. p. 93-123.

MATTE, A; WAQUIL, P. D. Productive changes in Brazilian Pampa: impacts, vulnerabilities and coping strategies. **Natural Hazards**, Dordrecht, v. 101, p. 1-28, Abr. 2020.

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.

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.

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).

MOREIRA, J. G. **Transformações produtivas no Pampa brasileiro**: As mudanças na bovinocultura de corte diante do avanço da soja. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 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, M. Z. **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.

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\\_PPEES.pdf](http://ecoqua.ecologia.ufrgs.br/arquivos/Reprints%26Manuscripts/Overbeck_et_al_2007_PPEES.pdf) Acesso em 19 abril de 2017.

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.

PILLAR, Valério DePatta; QUADROS, Fernando L.F. Grassland-forest boundaries in southern Brazil. **Coenoses** n.12(2-3): 119-126, 1997.

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.

SCHWOOB, M. *et al.* **Agricultural Transformation Pathways Initiative** - 2016 Report, IDDRI & Rothamsted Research, 2016.

SOUZA FILHO, W. Mitigation of enteric methane emissions through pasture management in integrated crop-livestock systems: Trade-offs between animal performance and environmental impacts. **Journal of Cleaner Production**, v. 213, p. 968-975, Mar. 2019.

URUGUAY. **Ley Nº 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. Disponível em:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1892231.htm>.

URUGUAY. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. **Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica del Uruguay 2016-2020**. Montevideo: MVOTMA, abril 2016. Disponível em: [https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/MAYE/uy-undp-Estrategia\\_Nacional\\_de\\_Biodiversidad\\_2016\\_-\\_2020.pdf.pdf](https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/MAYE/uy-undp-Estrategia_Nacional_de_Biodiversidad_2016_-_2020.pdf.pdf).

URUGUAY. Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. **¿Qué es el SNAP?**. Montevideo: MVOTMA, 2020. Disponível em: <http://www.mvotma.gub.uy/ambiente/conservacion-de-ecosistemas-y-biodiversidad/areas-protegidas/snap>.

WAQUIL, Paulo D. *et al.* (Org.). **Pecuária familiar no Rio Grande do Sul: história, diversidade social e dinâmicas de desenvolvimento**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

WIZNIEWSKY, Carmen R. F; FOLETO, Eliane M. (Org.). **Olhares sobre o pampa** [recurso eletrônico]: um território em disputa. Porto Alegre: Evangraf, 2017.

YAMAGUCHI, T. Transition of Mountain Pastoralism: An Agrodiversity Analysis of the Livestock Population and Herding Strategies in Southeast Tibet, China. **Human Ecology**, v. 39, p. 141–154, Jan. 2011.