

BUEN VIVIR NO EQUADOR: LIMITES, ALCANCE E CONTRADIÇÕES

Buen Vivir in Ecuador: limits, reach and contradictions

<http://doi.org/10.17648/revistaterritorialidades-v1n2-9>

Lucas Silva Souza

Universidade Federal do ABC

E-mail: llucas@aluno.ufabc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0003-4947-2634

Ana Carolina Soares Ribeiro

Universidade Federal do ABC

E-mail: ribeiro.carolina@aluno.ufabc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-7023-4329

Luciana R. Fagnoni Costa Travassos

Universidade Federal do ABC

E-mail: luciana.travassos@ufabc.edu.br

Orcid: orcid.org/0000-0001-8369-8704

RESUMO

O presente artigo discute o conceito de *Buen Vivir* utilizado no planejamento territorial do Equador e como este influenciou na elaboração e implementação de políticas públicas, focadas na transformação da matriz produtiva do país, que buscavam modificar sua economia de base primário-exportadora para uma economia industrializada a partir da exportação de produtos de maior valor agregado. Para tal, analise-se a suposta mudança de paradigma na formulação dos planos de desenvolvimento nacional. A partir da comparação entre o *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) e o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), identifica-se uma diminuição da relevância da transformação da matriz produtiva, e destacam-se os possíveis entraves para a sua realização. Por fim, apresentam-se os limites e contradições observadas do *Buen Vivir* enquanto orientador de políticas públicas para o desenvolvimento territorial do Equador.

Palavras-chave: *Buen Vivir*. Planejamento Territorial. Desenvolvimento Nacional. Matriz Produtiva. Equador.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyse the concept of *Buen Vivir*, adopted in the territorial planning of Ecuador, and its influence in the design and implementation of public policies, focusing on the objective of transformation of the productive matrix, which aimed to change the country's economy based on the exportation of primary goods to an industrialized economy, with higher added value goods for exportation. To this end, we carry out an analysis of a supposed paradigm shift in the formulation of the national development plans. From the comparison between the *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) and the *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), it is possible to identify a decrease in the relevance of the productive matrix change, and then the probable obstacles to its realization are highlighted. Finally, the limits and contradictions observed in *Buen Vivir* as a public policy guide for Ecuador territorial development are presented.

Keywords: *Buen Vivir*. Territorial Planning. National Development. Productive Matrix.

INTRODUÇÃO

O presente artigo busca entender como o *Sumak Kawsay*, ou *Buen Vivir*, influenciou a implementação de políticas públicas e o planejamento territorial no Equador nos últimos anos, se houve uma suposta mudança de paradigma na formulação dos planos de desenvolvimento e como isso se refletiu na tentativa de transformação da matriz produtiva do país.

Como metodologia, realizamos uma revisão de literatura sobre o *Buen Vivir* e sua inserção nos Planos Nacionais de Desenvolvimento equatorianos com a chegada ao poder do presidente Rafael Correa. Em seguida, foi efetuada uma análise documental a partir da comparação entre o *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) e o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), escolhidos por representarem uma transição entre um modelo focado no discurso do *Buen Vivir*, e outro em que essa concepção perde força para o conceito de desenvolvimento sustentável.

A análise foca nos objetivos dos Planos que estão relacionados com a transformação da matriz produtiva, uma vez que esta é uma dimensão chave para compreender como o conceito de *Buen Vivir* estava sendo incorporado na agenda do governo da chamada Revolução Cidadã, bem como para o ordenamento territorial, mas também possibilita a observação da relação entre o discurso e a prática. Na sequência, foi observada a estruturação da implementação dessa mudança de matriz produtiva no território, a partir da análise da Estratégia Territorial Nacional dos dois planos.

Por fim, concluímos com as considerações sobre o alcance, limites e contradições da adoção do *Buen Vivir* como orientador das políticas públicas de desenvolvimento territorial no Equador, considerando tanto o contexto externo - a sua inserção na divisão internacional do trabalho, quanto interno - de descentralização administrativa.

DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL, O BUEN VIVIR NO EQUADOR

O Equador, país da América do Sul, se configura por grande diversidade geográfica e social, bem como pela grande desigualdade de renda e de atendimento aos serviços públicos. Possui população de quase 15 milhões de habitantes em 2010, concentrados principalmente nas regiões entre cordilheiras e oeste, próximo ao pacífico, e estão divididos em sete etnias principais: mestiços, montubios, indígenas, afroequatorianos, negros, mulatos e brancos, segundo o Atlas Geográfico de la República del Ecuador (IGM, 2013), o que deu base à configuração constitucional de um Estado Plurinacional e à condução de políticas públicas que garantiram a diversidade do país, que começa na Constituição de 1998, mas ganha corpo dez anos depois, na Constituição de 2008 (GRIJALVA, 2008).

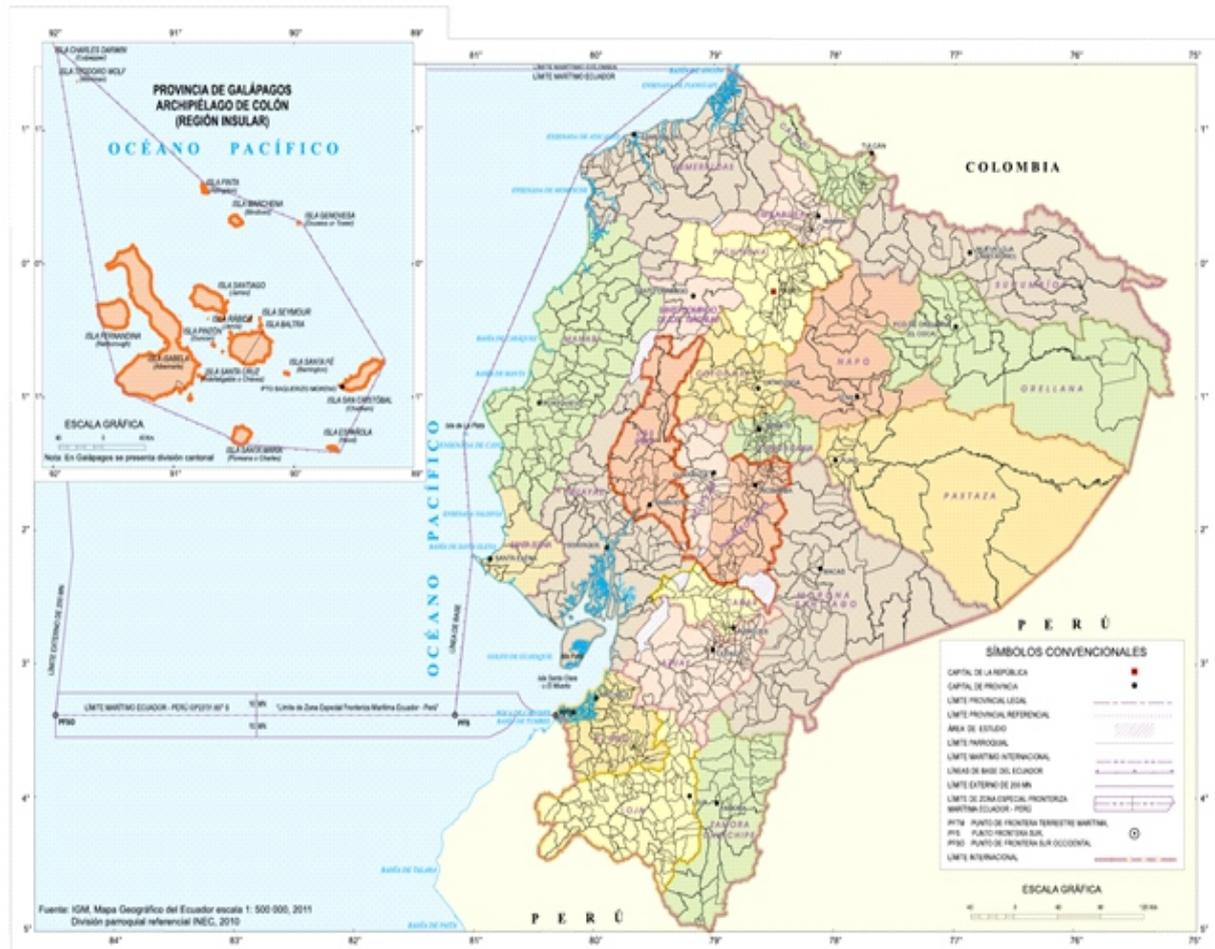
Segundo Acosta (2012), o *Buen Vivir* ou *Sumak Kawsay* pode ser entendido como um conceito que remete às cosmovisões dos povos originários dos Andes, evocado como uma oportunidade de construir novas formas de vida, em contraponto às noções ocidentais de desenvolvimento, progresso e bem-estar, nas quais persiste uma visão dicotômica, em que a separação radical entre a humanidade e a natureza serve como justificativa para a primeira dominar e explorar a segunda de forma inconsequente e ilimitada.

Desse modo, o *Buen Vivir* se constitui como uma alternativa ao desenvolvimento, e não uma forma de desenvolvimento alternativo. Ainda segundo Acosta (2012), não é possível falar de *Buen Vivir* no singular, mas sim de “bons viveres” ou “bons conviveres”, pois esta não seria uma proposta monocultural. Este conceito, que tem sido adotado sobre diferentes nomes por diferentes povos ao longo da história da humanidade, se aproxima de filosofias e saberes de outras culturas que visam questionar os valores da modernidade ocidental (ACOSTA, 2012).

De acordo com Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2017), este conceito possui um caráter polissêmico, mas, em sua concepção predominante, pode ser entendido como a busca de harmonia em três aspectos: consigo mesmo (identidade), com a sociedade (equidade) e com a natureza

(sustentabilidade). Cada um destes pilares adquire maior ênfase de acordo com o grupo político e intelectual que articula o conceito. A questão identitária ganha maior destaque na perspectiva indígena e indigenista. A questão da equidade se mostrou influente como premissa na elaboração das políticas públicas e no planejamento dos países que a adotaram em suas Constituições - a exemplo de Equador e Bolívia. Já a questão da sustentabilidade possui maior peso entre os ambientalistas e ecologistas.

Figura 1 - Divisão político-administrativa do Equador



Fonte: (IMG, 2013).

De forma pioneira, a Constituição da República do Equador, aprovada em 2008, também incorporou os chamados “Direitos da Natureza” (ACOSTA, 2012), indo além da busca de harmonia entre a sociedade e o meio ambiente inserida no texto boliviano. Este marco legal está baseado na concepção de que a natureza possui direitos intrínsecos, distanciando-se da noção utilitarista adotada nos textos jurídicos e filosóficos ocidentais (PRUDENCIO; BLANCO, 2017).

A Constituição equatoriana estabelece que a planificação do desenvolvimento nacional é um dever prioritário do Estado e deve ser feita de modo participativo, descentralizado, desconcentrado e transparente, propiciando a equidade social e territorial (EQUADOR, 2008). Ademais, apesar da Carta Magna equatoriana trazer o *Buen Vivir* de forma inovadora, como um regime de garantia de direitos sociais e ambientais, o mesmo aparece, ainda, enquanto um objetivo a ser alcançado por meio do desenvolvimento econômico (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018).

O instrumento de planejamento do desenvolvimento nacional no Equador, *Plan Nacional de Desarrollo*, é elaborado a cada 4 anos, em consonância com os mandatos dos governos nacionais.

O primeiro *Plan Nacional de Desarrollo*, elaborado para o período 2007-2010, no governo de Rafael Correa do movimento Alianza País, incorpora timidamente o conceito de *Buen Vivir*, que aparece apenas 3 vezes no documento. Já no *Plan Nacional de Buen Vivir* (2009-2013), formulado após a promulgação da nova Constituição, o conceito alcança relevância expressiva, sendo citado 428 vezes ao longo das 600 páginas do Plano (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018).

De acordo com Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2018), o último Plano equatoriano a adotar o *Buen Vivir* de modo expressivo foi o *Plan Nacional de Buen Vivir* (2013-2017), embora, neste documento, o conceito tenha adquirido um caráter diferente. Elaborado no âmbito da discussão do chamado “Socialismo do século XXI”, capitaneada pelo governo bolivariano da Venezuela, este Plano expressa o conceito na forma do “*Socialismo del Buen Vivir*”. O principal foco deste novo Plano era a transformação da matriz produtiva, de uma economia primário-exportadora para uma economia com produção diversificada e exportação de bens com maior valor agregado. Isto porque a pauta de exportação equatoriana, na última década, divide-se em petróleo, com quase 10%, e alguns produtos da agricultura, como banana e cacau, e outros de pesca, como atum e camarão. Além disso, as atividades de exploração de petróleo e mineração encontram-se na quarta colocação entre as formadoras do PIB do país (IGM, 2013).

Apesar de todo o empenho em sua concepção e da legitimação nacional e internacional que angariou, o *Buen Vivir* deixou de ter destaque na atualidade, saindo, inclusive, do título da versão final do documento vigente, o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), que cita o termo apenas 40 vezes em suas 148 páginas (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018). Além disso, a própria expressão “*Socialismo del Buen Vivir*” deixou de ser adotada nesse novo Plano, marcando, assim, um retorno da identificação entre o *Buen Vivir* e a finalidade do desenvolvimento econômico.

O PLAN NACIONAL DE BUEN VIVIR (2013-2017) E O PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2017 - 2021)

O *Plan Nacional de Buen Vivir* (2013-2017) se inicia com a apresentação do “*Socialismo del Buen Vivir*” e da motivação para a planificação nacional, por meio de fatores que busquem o equilíbrio entre aspectos culturais, ambientais e econômicos em um país com escassez de recursos financeiros e elevada dependência internacional. O Plano questiona o modelo capitalista de desenvolvimento, afirmando sua tendência ao desequilíbrio por meio de crises cíclicas que transcendem o âmbito econômico. Portanto, o Plano é uma proposta alternativa a esse modelo, buscando o desenvolvimento da sociedade por meio da solidariedade, dos direitos da população e da natureza.

Em seguida é analisada a conjuntura internacional em que o Equador está inserido, apontando crises em nível comercial e financeiro, visto que o país tem uma dependência econômica de países capitalistas centrais, principalmente os Estados Unidos¹ e países da Europa. A partir disso, é estabelecida a estratégia de longo prazo para acumulação, distribuição e redistribuição de riquezas que estão intrinsecamente relacionadas à soberania do país e ao poder do Estado como agente de mudanças.

Na sequência o Plano apresenta cada um dos objetivos nacionais para o *Buen Vivir*, dentre os quais destacaremos o de número 10, relacionado com a transformação da matriz produtiva. Em consonância com o artigo 276 da Constituição, ele estabelece a construção de um sistema econômico justo, democrático, produtivo, solidário e sustentável, baseado na distribuição igualitária dos benefícios de desenvolvimento em que os elementos de transformação produtiva se orientem a incentivar a produção nacional, a produtividade e competitividades sistêmicas, a acumulação de conhecimentos, a inserção estratégica na economia mundial, entre outros

¹ Moeda equatoriana é o dólar americano desde 2000 e os EUA são o principal destino das exportações do país.

(SENPLADES, 2013). As mudanças de matriz produtiva visam relacionar o conhecimento científico e tecnológico a uma economia baseada nos saberes tradicionais que promovam uma diversificação produtiva.

Em especial o objetivo 10, intitulado “Impulsionar a transformação da matriz produtiva”, trata diretamente dessa questão, apresentando um diagnóstico sobre o tema, as políticas e diretrizes estratégicas e as metas que serão utilizadas para avaliar a implementação do Plano. A matriz produtiva do Equador, segundo o diagnóstico, é baseada na extração de recursos naturais, sendo muito suscetível aos fluxos financeiros internacionais, portanto a mudança da estrutura produtiva e econômica necessita de políticas de transformação e de fortalecimento do talento humano que promovam a substituição de importações e a diversificação produtiva (SENPLADES, 2013).

As políticas e diretrizes estratégicas estão relacionadas justamente à promoção e diversificação da matriz produtiva, por meio da geração de valor agregado na produção nacional, da melhoria na produção primária de bens intermediários e finais, da produção agrícola sustentável e da competitividade e produtividade que viabilizem essa transformação e consolidem as estruturas de geração de riqueza. Do ponto de vista territorial, o foco é a descentralização das atividades econômicas pelas províncias, uma vez que, tanto as atividades quanto a renda estão, hoje, extremamente concentradas em Quito e Guayaquil.

O desenvolvimento desigual no Equador fez com que os serviços públicos e as instituições se concentrassem, ao lado das atividades econômicas, principalmente em torno das cidades de Quito e Guayaquil. Por este motivo, também foi planejado um processo de desconcentração institucional para o país: a reestruturação institucional da administração pública em âmbito nacional seria realizada por meio da instituição de novas unidades de planificação, 9 zonas, 140 distritos e 1134 circuitos administrativos (SENPLADES, 2013). O objetivo geral desse processo era o de capilarizar serviços públicos no território, tornando-os mais acessíveis para a população.

A descentralização institucional e das atividades econômicas é suportada pelo processo de descentralização administrativa promovido no Equador, que teve um marco em outubro de 2010, com a implementação do Código Orgânico de Organização Territorial, Autonomia e Descentralização (COOTAD), regulamentador da transferência de competências para os Governos Autônomos Descentralizados e complementado, posteriormente, pelo Plano Nacional de Descentralização (2012-2015) (SENPLADES, 2013).

As diretrizes do Plano de 2013-2017 acerca da matriz produtiva e do território se aproximam daquelas presentes no Plano posterior, porém com algumas diferenças. O *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021) é organizado em três eixos, cada um composto por três objetivos que buscam o desenvolvimento, igualdade e justiça social. O primeiro eixo “*Derechos para todos durante toda la vida*” diz respeito à atenção às populações mais vulneráveis, com enfoque no combate à pobreza; afirmação do Estado plurinacional e intercultural e a garantia dos direitos da natureza. O segundo eixo, “*Economía al servicio de la sociedad*”, tem como objetivos a sustentabilidade do sistema econômico social e solidário e a defesa da dolarização; impulsionar a produtividade e a competitividade nacional, visando ao crescimento econômico redistributivo e solidário, e desenvolver as capacidades produtivas para alcançar a soberania alimentar e o *Buen Vivir rural*. Por fim, o terceiro eixo, “*Más sociedad, mejor Estado*”, visa incentivar a participação social, com um Estado próximo e a serviço dos cidadãos; promover a transparência e a responsabilização para uma nova ética social; e garantir a soberania e a paz, posicionando estrategicamente o país na região e no mundo.

De modo similar ao *Plan Nacional para el Buen Vivir*, o *Plan Nacional de Desarrollo* busca alcançar o desenvolvimento sustentável por meio da harmonia entre sociedade, economia e natureza, focando em um desenvolvimento da matriz produtiva que eleve a produtividade e a geração de riqueza, além da diversificação de uma economia que ainda está baseada no

extrativismo (SENPLADES, 2017). Para tanto, o Estado é o agente que garante esses direitos. Dessa forma, apesar da ausência relativa da ideia de *Buen Vivir* nessa versão, não parece haver divergências sobre os caminhos necessários para o desenvolvimento do país na dimensão econômica, embora seja possível observar uma diminuição da ênfase na transformação da matriz produtiva, como será visto a seguir.

A ESTRATÉGIA TERRITORIAL NACIONAL E A TRANSFORMAÇÃO DA MATRIZ PRODUTIVA NO EQUADOR

O território no *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) é entendido como uma construção social de caráter multidimensional e dinâmico. A partir dessa leitura, a Estratégia Territorial Nacional contida nesse Plano busca gerar políticas públicas adaptadas a cada contexto, por meio do reconhecimento das necessidades de cada território. Algumas das dificuldades identificadas para a implementação desse modelo são a) o descasamento entre os objetivos de desenvolvimento e realidade territorial, b) o desalinhamento entre os níveis de governo e c) a ausência de uma política nacional de ordenamento territorial (SENPLADES, 2013).

Com o intuito de superar estes obstáculos, um dos objetivos do Plano foi orientar a construção de agendas² para cada zona de planificação, com quatro eixos prioritários de ação: Assentamentos Humanos, Sustentabilidade Ambiental, Transformação da Matriz Produtiva e Fechamento de Lacunas. Conforme mencionado anteriormente, a presente análise se concentrará no eixo de Transformação da Matriz Produtiva.

A metodologia utilizada para análise do eixo de Transformação de Matriz Produtiva parte de um diagnóstico da situação da matriz produtiva na época, prossegue com a construção de um modelo territorial desejado e, finalmente, encerra-se com o estabelecimento de diretrizes específicas a serem seguidas para alcançar esse modelo.

Em seu diagnóstico, o *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) destaca que o Equador é um país de grande riqueza natural, que deve ser utilizada de forma sustentável. Para tal, preconiza que os usos dos territórios devem levar em consideração as aptidões e a capacidade de cada assentamento humano para receber atividades como agropecuária, mineração, indústria, infraestrutura, conservação etc. (SENPLADES, 2013), adotando uma postura que pode ser compreendida como uma estratégia territorial que procura equilibrar estratégias de desenvolvimento endógeno e exógeno.

Neste sentido, a perspectiva adotada no Plano defende que os assentamentos humanos devem ser percebidos na sua complementaridade e sinergia, aproveitando o potencial de cada um dentro de uma rede funcional. A ideia é utilizar a especialização de cada assentamento para gerar complementaridade na rede e, assim, possibilitar que eles sejam contemplados pelos benefícios das economias de aglomeração.

Ainda no diagnóstico é realizada uma análise dos assentamentos humanos equatorianos no aspecto de suas especializações econômicas funcionais. Foi constatado que 54 dos 110 assentamentos humanos estudados - os nós da rede de cidades - possuem algum grau de especialização, sendo que, destes, 19 (17%) estão especializados no setor primário, 14 (13%) no secundário e 21 (19%) no setor terciário (SENPLADES, 2013).

De forma análoga às especialidades dos assentamentos, a estratégia territorial destaca como setores estratégicos nesse eixo a indústria hidrocarbonífera e a mineração - cuja influência é regional. A indústria hidrocarbonífera se desenvolveu ao norte do país, principalmente na bacia amazônica, onde estão localizados os dois principais oleodutos. Já a indústria mineradora se encontra na região sul, principalmente nas províncias de Azuay, El Oro, Loja, Morona Santiago e Zamora Chinchipe, também na bacia amazônica, que concentram juntas 56% das áreas com provável ocorrência de minerais metálicos (SENPLADES, 2013).

² As "Agendas Zonales" são instrumentos para coordenar a ação pública em cada uma das nove zonas de planificação, tendo como base a Estratégia Territorial Nacional (SENPLADES, 2013).

Por fim, a estratégia territorial nacional aborda a questão da economia do bioconhecimento, que seria o horizonte que o país deseja alcançar por meio da transição de matriz produtiva, para um uso mais sustentável de seus recursos naturais, diminuição da participação da exploração de *commodities* nas suas exportações e aumento da exportação de produtos com maior valor agregado (PRADA-TRIGO, 2016). Uma vez que parte importante do potencial dessa economia, pautada na biodiversidade, também está na região amazônica do Equador, a co-localização com as atividades precedentes pode indicar algum grau de conflito para a manutenção de ambas estratégias.

De forma alinhada à proposta do *Plan Nacional para el Buen Vivir*, em 2015, o governo apresentou um documento com a Estratégia Nacional para o Câmbio de Matriz Produtiva. Segundo Caria (2016), este documento apresenta as políticas públicas adotadas ainda durante o mandato de Rafael Correa, divididas em componentes e eixos. O primeiro componente diz respeito à melhoria da competitividade da produção e é subdividido em 3 eixos: condições econômicas e incentivos financeiros, com o intuito de criar um marco legal para melhorar o acesso a recursos de financiamento; ecossistema de inovação, com foco na capacitação e formação de mão de obra qualificada; e infraestrutura e serviços para produção, centrado na mudança de matriz energética.

O segundo componente da estratégia está relacionado às políticas setoriais das cadeias produtivas, tem como objetivo fortalecer aquelas existentes, sobretudo nas cadeias agroalimentar, manufatureira (relacionada às indústrias básicas), e de serviços e setores intensivos em conhecimento, como o turismo sustentável.

Finalmente, o terceiro componente enfatiza as indústrias básicas, como, por exemplo, a siderurgia, a petroquímica, de estaleiros e o setor de metais, que são entendidas como essenciais para gerar o processo de encadeamento, propiciando, dessa forma, o desenvolvimento de novas indústrias, as "indústrias industrializantes" (CARIA, 2016).

A Estratégia Territorial Nacional contida no *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021) inicia realizando um diagnóstico da situação atual do território equatoriano, de modo análogo ao *Plan Nacional para el Buen Vivir*. Em seguida, traça as principais diretrizes e objetivos territoriais, acompanhadas de metas e indicadores para o seu monitoramento. Por fim, apresenta uma série de instrumentos de planejamento disponíveis para apoiar a implementação tanto do *Plan Nacional de Desarrollo* quanto da Estratégia Territorial Nacional.

Enquanto no Plano anterior a transição da matriz produtiva consistia em um ponto central, podemos observar uma diminuição na importância deste objetivo na Estratégia Territorial Nacional apresentada no *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021). Como evidencia o estudo de Hidalgo-Capitán e Cubillo-Guevara (2018), o uso do termo "transição da matriz produtiva" teve uma queda brusca em comparação ao *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017), passando de 101 citações a apenas 15 no último plano.

Uma hipótese para justificar essa mudança é a de que o paradigma do novo Plano deixou de ser o *Buen Vivir*, tendo ganhado mais relevância o conceito de desenvolvimento sustentável (HIDALGO-CAPITÁN, CUBILLO-GUEVARA, 2018). Dessa forma, a preocupação do novo governo estaria mais voltada à compatibilização da exploração de recursos naturais com o desenvolvimento econômico, considerando seus impactos e as ações necessárias para mitigá-los, do que com o fomento a um modelo alternativo ao desenvolvimento.

OS LIMITES, ALCANCE E CONTRADIÇÕES DO BUEN VIVIR NO EQUADOR

De acordo com Prudencio e Blanco (2017), o *Buen Vivir* no Equador falhou em atender o aspecto indigenista do conceito ao não incluir a visão dos povos indígenas tradicionalmente marginalizados nas decisões do governo. Isto gerou insatisfação entre algumas lideranças, entre elas intelectuais como Alberto Acosta, que romperam com o governo e passaram a fazer parte

da oposição, principalmente em relação ao discurso de caráter neoextrativista, segundo o qual seria necessário explorar os recursos naturais de modo a garantir a redução da pobreza (FUSCALDO; URQUIDI, 2015).

Por outro lado, os indicadores sociais do país apontam uma melhora na qualidade de vida da população em geral, quando se observam os dados sobre mortalidade infantil e acesso ao sistema educacional (PRUDENCIO; BLANCO, 2017) e redução da pobreza e desigualdade (PRADA-TRIGO, 2016).

Apesar da melhoria nos indicadores socioeconômicos durante os anos da administração Correa, no âmbito da Revolução Cidadã, o governo também não obteve êxito em alcançar a dimensão ecológica do *Buen Vivir* devido à dificuldade encontrada em realizar, sobretudo, o objetivo 10 do *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) (referente à transformação da matriz produtiva), que ocorreu diante da impossibilidade de formação de uma indústria nacional com alta tecnologia (PRUDENCIO; BLANCO, 2017). Os indicadores de emprego em localidades nas quais a principal atividade econômica é a extração de minérios, como Zaruma, Piñas e Portovelo (da província de El Oro), reafirmam esta percepção, ao revelar uma queda da força de trabalho na agricultura, estagnação na indústria, aumento insignificante no setor de serviços e um aumento considerável das vagas na mineração (PRADA-TRIGO, 2016).

Segundo Álvarez (2016), entre 2007 e 2014, a matriz primário-exportadora manteve-se praticamente intacta. No final desse período, o setor primário ainda representava quase 20% do PIB, enquanto que a manufatura não superou 14% do total. Os produtos primários somaram três quartos das exportações, e os mercados de destino se mantiveram concentrados em Estados Unidos e União Europeia (ÁLVAREZ, 2016)

É possível inferir que essa dificuldade em transformar a matriz produtiva se deva principalmente à dolarização da economia Equatoriana, à grande dependência que este país possui das exportações de petróleo para os Estados Unidos e à escolha do país, em consonância com outros da América Latina, de aproveitar a alta nos preços das *commodities* para financiar seus programas sociais, sem investir, de forma expressiva, na transformação da estrutura econômica.

Outra hipótese para esse entrave, conforme aponta Prada-Trigo (2016), é a de que existe uma dificuldade dos governos locais em implementar as diretrizes propostas no *Plan Nacional para el Buen Vivir*, a partir das competências que lhes foram transferidas no processo de descentralização, devido à falta de indicadores para medir o avanço dessas medidas, à ausência de coordenação entre os responsáveis por fazer esse acompanhamento e à inexistência de políticas públicas locais com esse enfoque específico.

Por fim, a prática do neoextrativismo, adotada por vários governos progressistas da América Latina, como é o caso do Equador, talvez seja a maior contradição diante do discurso do *Buen Vivir*. Essa contradição, ocasionada pela inserção internacional do trabalho desses países, mas também pela opção de aproveitar o *boom* das *commodities*, faz com que a transformação da matriz produtiva ficasse em segundo plano, o que inviabiliza a consecução do paradigma do *Buen Vivir*, enfraquecendo-o e promovendo seu abandono enquanto paradigma de desenvolvimento nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *Buen Vivir*, ou *Sumak Kawsay*, na concepção adotada pelo movimento indigenista, representa uma alternativa ao modelo de civilização moderno, cujos ideais de progresso e desenvolvimento levaram à separação entre o ser humano e a natureza, o que abriu caminho para uma relação utilitarista com o meio ambiente, visto como mera fonte de recursos naturais a serem explorados. O *Buen Vivir*, por outro lado, advoga pela harmonia entre sociedade e natureza, inclusive, reconhecendo esta última como ser vivo e, portanto, sujeito de direitos.

Este discurso foi adotado, em certa medida, por alguns países latino-americanos com governos progressistas nos anos 2000, que, aliás, o incluíram em suas Constituições, como foram os casos de Equador e Bolívia. No caso equatoriano, observa-se uma ascensão e queda da adoção do conceito no discurso oficial (HIDALGO-CAPITÁN; CUBILLO-GUEVARA, 2018).

A perda de relevância do conceito de *Buen Vivir* pode ser observada mediante a comparação entre o *Plan Nacional de Buen Vivir* (2013-2017), último Plano a incorporá-lo de forma significativa, e o *Plan Nacional de Desarrollo* (2017-2021), em que ganha preponderância o paradigma do desenvolvimento sustentável.

Ainda assim, é possível notar avanços no país, desde a adoção do *Buen Vivir* no planejamento das políticas públicas em 2008, notadamente com relação a indicadores socioeconômicos e de qualidade de vida, o que mostra que, ao menos em parte, o discurso do *Buen Vivir* estava sendo implementado a partir dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Em contrapartida, a literatura indica que a falta de aderência ao *Buen Vivir* em outros aspectos já estava acontecendo mesmo durante os anos da administração de Rafael Correa, o que levou à insatisfação e ao afastamento de lideranças indígenas e intelectuais que antes compunham parte da base de apoio do governo.

Podemos inferir que essa insatisfação foi decorrente da impossibilidade de o governo alcançar um objetivo fundamental para o *Buen Vivir*, qual seja a transformação da matriz produtiva. Isso gerou conflitos socioambientais, como os advindos da exploração de petróleo e minérios, que colocavam em choque a cosmovisão dos povos originários do altiplano e da bacia amazônica e a concepção neoextrativista do governo.

Acredita-se que um dos motivos para a não concretização desse objetivo tenha sido a manutenção do papel usual do país na divisão internacional do trabalho, de extração de matéria prima com pouco valor agregado para exportação. Esta posição seria muito difícil de ser revertida, devido à grande dependência econômica que o país possui da exportação de *commodities*, especialmente para os EUA.

Além disso, fatores como o recente processo de descentralização administrativa, que ainda não se consolidou no país, indicam que as diretrizes para o desenvolvimento territorial que constam no *Plan Nacional para el Buen Vivir* (2013-2017) não serão satisfatoriamente implementadas pelas instâncias de governo locais, principalmente em cidades de tradição econômica extrativista, sem uma forte condução política para a transição.

Finalmente, conclui-se que, apesar de ser possível identificar uma alteração no paradigma que orienta as políticas públicas do país atualmente, esse processo tem raízes anteriores à mudança de governo e à posse de Lenín Moreno. Houve uma falha do Estado equatoriano, durante a chamada Revolução Cidadã, em implementar o *Buen Vivir* de forma plena, principalmente no aspecto da transformação de matriz produtiva, diretamente ligado à afirmação de uma alternativa ao desenvolvimento e não só a um modelo sustentável de desenvolvimento que não questiona sua base de sustentação.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto. O Buen Vivir: Uma oportunidade de imaginar outro mundo. In: BARTELT, Dawid Danilo (org.). **Um Campeão Visto de Perto: Uma Análise do Modelo de Desenvolvimento Brasileiro**. Rio de Janeiro: Heinrich-böll-stiftung, 2012. p. 198-216. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/democracia_inside_a_champion_port_final.pdf. Acesso em: 12 out. 2019.

ÁLVAREZ, Santiago García. **Sumak kawsay o buen vivir como alternativa al desarrollo en Ecuador: aplicación y resultados en el gobierno de rafael correa (2007-2014)**. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2016. 194 p. Disponível em: <https://www.uasb.edu.ec/publicacion?sumak-kawsay-o-buen-vivir-como-alternativa-al-desarrollo-en-ecuador-aplicacion-y-resultados-en-el-gobierno-de-rafael-correa-2007-2014-739>. Acesso em: 10 ago. 2020.

CARIA, Sara. Cambio de la matriz productiva y estructura exportadora. In: BRAÑÑA, Francisco Javier; DOMÍNGUEZ, Rafael; LEÓN, Mauricio (Ed.). **Buen Vivir y cambio de la matriz productiva: Reflexiones desde el Ecuador**. Quito: Friedrich-ebert-stiftung (fes-ildis) Ecuador, 2016. p. 133-168. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/12781.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

EQUADOR. **Constituição do Estado Plurinacional do Equador**. Assembleia Constituinte, Quito, 2008. Disponível em <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador.pdf>. Acesso em 10 out. 2019

FUSCALDO, Bruna Muriel Huertas; URQUIDI, Vivian. O Buen Vivir e os saberes ancestrais frente ao neo-extratativismo do século XXI. **Polis: Revista Latinoamericana**, Santiago, v. 14, n. 40, p.81-99, maio 2015. Disponível em: <https://journals.openedition.org/polis/10643>. Acesso em: 10 set. 2019.

GRIJALVA, Agustín. El Estado plurinacional e intercultural en la constitución ecuatoriana del 2008 (Tema Central). In: **Ecuador Debate. Innovaciones y retos constitucionales**, Quito: CAAP, n. 75, diciembre 2008, pp. 49-62. ISSN: 1012-1498

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis; CUBILLO-GUEVARA, Ana Patricia. Orto y ocaso del Buen Vivir en la planificación nacional del desarrollo en Ecuador (2007-2021). **América Latina Hoy, Salamanca**, n. 78, p.37-54, fev. 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14201/alh2018783754>. Acesso em: 05 out. 2019.

HIDALGO-CAPITÁN, Antonio Luis; CUBILLO-GUEVARA, Ana Patricia. Deconstrucción y genealogía del “buen vivir” latinoamericano: El (trino) “buen vivir” y sus diversos manantiales intelectuales. **International Development Policy**, Geneva, n. 9, set. 2017. Disponível em: <http://journals.openedition.org/poldev/2517>. Acesso em: 20 dez. 2019.

INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR (IGM). **Atlas geográfico de la República del Ecuador**. Equador: SENPLADES, 2013. Disponível em: <https://sni.gob.ec/atlas-geografico-nacional-2013>. Acesso em: 7 jul. 2019.

PRADA-TRIGO, Jose. Governance and Territorial Development in Ecuador: The Plan Nacional del Buen Vivir in Zaruma, Piñas and Portovelo. **Journal Of Latin America Studies**, Cambridge, v. 49, n. 2, p.299-326, ago. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0022216X16001474>. Acesso em: 18 out. 2019.

PRUDENCIO, Guillermo Guzmán; BLANCO, Jorge Polo. La construcción discursiva del Sumak Kawsay ecuatoriano y su relación con la consecución de los objetivos del Buen Vivir. **Análisis Político**, Bogotá, n. 89, p.76-90, abr. 2017. Disponível em: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0121-47052017000100076. Acesso em: 10 out. 2019.

SENPLADES. **Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017**. SENPLADES: Quito, 2013. 602 p. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017-de-ecuador> Acesso em: 06 jun. 2019.

SENPLADES. **Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021**. SENPLADES: Quito, 2017. 148 p. Disponível em: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-2017-2021-toda-una-vida-de-ecuador> Acesso em: 06 jun. 2019.

INFORMAÇÕES DOS AUTORES

Lucas Silva Souza

Graduado no Bacharelado em Ciências e Humanidades e Graduando no Bacharelado em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC.

E-mail: llucas@aluno.ufabc.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4947-2634>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9193398735993363>

Ana Carolina Soares Ribeiro

Graduada no Bacharelado em Ciências e Humanidades e Graduanda no Bacharelado em Planejamento Territorial pela Universidade Federal do ABC.

E-mail: ribeiro.carolina@aluno.ufabc.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7023-4329>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4073112104431629>

Luciana R. Fagnoni Costa Travassos

Doutora em Ciência Ambiental, Professora do Bacharelado em Planejamento Territorial e da Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

E-mail: luciana.travassos@ufabc.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8369-8704>

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7481312139052677>

Recebido em: 11/10/2020

Aceito em: 06/04/2021