

Aldomar Arnaldo Rückert  
Augusto César Pinheiro da Silva  
Gutemberg de Vilhena Silva

ORGANIZADORES

# A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INSERÇÃO DAS REGIÕES PERIFÉRICAS

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



# A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E A INSERÇÃO DAS REGIÕES PERIFÉRICAS

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território

Aldomar Arnaldo Rückert  
Augusto César Pinheiro da Silva  
Gutemberg de Vilhena Silva  
**(ORGANIZADORES)**

© 2018

## ORGANIZADORES

Aldomar Arnaldo Rückert  
Augusto César Pinheiro da Silva  
Gutemberg de Vilhena Silva

## CONSELHO EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin  
Cláudio Antonio Gonçalves Egler  
Edgar Aparecido da Costa  
Eloi Martins Senhoras  
Edson Belo Clemente de Souza  
Flávia Carolina de Resende Fagundes  
Gláucio José Marafon  
Heleniza Ávila Campos  
Jadson Luis Rebelo Porto  
Jodival Maurício da Costa  
Lia Osório Machado  
Luis Alexandre Fucilli  
Maria Izabel Mallman  
Miguel Ângelo Ribeiro  
Paulo Gustavo Correa  
Rosmari Terezinha Cazarotto  
Wendel Telles de Lima

## PROJETO GRÁFICO

Diego Meneghetti  
Ronaldo Machado

## CAPA

Diego Meneghetti

## REALIZAÇÃO



REDE BRASILEIRA DE GEOGRAFIA POLÍTICA,  
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DE TERRITÓRIO

## APOIO



PPGE | UFRN



PPGEF  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM ESTUDOS DE FRONTEIRA



## Dados Internacionais de Publicação

Bibliotecária Regina de Carvalho Pereira CRB8/91772

G345 Geografia política, geopolítica e gestão do território: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas / Aldomar Arnaldo Rückert, Augusto César Pinheiro da Silva e Gutemberg de Vilhena Silva (organizadores). – Porto Alegre : Editora Letra1, 2018. 368p.

ISBN 978-85-63800-36-7

DOI 10.21826/9788563800367

1. Geografia da América do Sul. 2. Geopolítica. 3. Território sul-americano. I. Rückert, Aldomar Arnaldo. II. Silva, Augusto César Pinheiro da. III. Silva, Gutemberg de Vilhena. IV. Título.

CDD 320.12



www.editoraleta1.com.br  
leta1@editoraleta1.com  
(+5551) 3372 9222  
Rua Lopo Gonçalves, 554  
Cidade Baixa 90050-350  
Porto Alegre, RS, Brasil  
CNPJ 12.062.268/0001-37



A versão digital deste livro esta disponível em:  
<http://www.editoraleta1.com/epub/9788563800367>

# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>5</b>
Aldomar Arnaldo Rückert, Augusto César Pinheiro da Silva & Gutemberg de Vilhena Silva (organizadores)	
<b>A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA E REGIÕES PERIFÉRICAS</b>	
Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas Aldomar Arnaldo Rückert & Camilo Pereira Carneiro Filho	11
Sociedades fronteiriças: nas margens da integração sul-americana Ricardo Nogueira	40
Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial Claudete de Castro Silva Vitte	51
O Brasil e a integração sul-americana Camilo Pereira Carneiro Filho & Milene Meneghetti Bruhn	68
<b>TENDÊNCIAS E ESTUDOS DE CASO EM GEOGRAFIA POLÍTICA E GEPOLÍTICA CLÁSSICA E CONTEMPORÂNEA DOS SÉCULOS XX E XXI</b>	
Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica Stéphane Rosière	87
Linhas cruzadas: geografia política e geopolítica no século XX através do <i>Google Ngram Viewer</i> e o debate no Brasil Licio Caetano do Rego Monteiro	96
A difusão das organizações de cooperação em defesa no mundo Vinícius Modolo Teixeira	114
A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África André Santos da Rocha	131
<b>LOCALISMO, NACIONALISMO, REGIONALISMO E GLOBALISMO</b>	
Governanças cooperativas: desafios para gestão do território metropolitano fluminense Augusto César Pinheiro da Silva	147
Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local Rejane Cristina de Araujo Rodrigues	164
Brasil: para um federalismo equânime e uma agenda para o municipalismo Cristovão Brito & Romilda Assunção Souza	177

## FRONTEIRAS: UM CONSTANTE DESAFIO TERRITORIAL

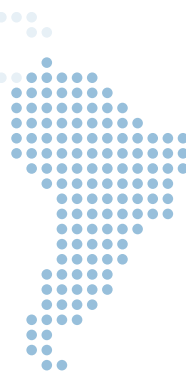
- Litígios transfronteiriços na região das Guianas:  
questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe  
Gutemberg de Vilhena Silva 199
- A dinâmica multi/transterritorial dos povos Guarani e Kaiowá na  
fronteira do Brasil com o Paraguai 218  
Marcos Mondardo
- Onde estão as fronteiras do Brasil? 234  
Hervé Théry
- Espaço aéreo, fronteiras e tráfegos ilícitos: a cooperação internacional  
da Força Aérea Brasileira com as nações sul-americanas 250  
Carlos Eduardo Valle Rosa
- O resgate de fronteiras e a emergência de movimentos  
nacionalistas na Europa 259  
Rodolfo Pereira das Chagas

## AS ESCALAS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS

- Um dispositivo para a gestão de discontinuidades no Rio de Janeiro:  
os ecolimites no Plano Diretor da cidade 273  
Ana Brasil Machado
- Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro:  
potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas  
intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro 287  
Juliana Nunes Rodrigues & Antonio Angelo Martins da Fonseca
- Do Além São Francisco ao Novo Oeste: uma investigação das políticas  
do Estado ao longo da formação territorial 305  
Maria Aparecida Brito Oliveira
- As faces de Jano: as relações entre capital e interior no estado  
do Rio de Janeiro 319  
Linovaldo Miranda Lemos
- A arquitetura política de construção do terroir do café no  
cerrado de Minas Gerais 329  
Marcelo Orozco Morais

## A REGIÃO NORDESTE E A DEFESA NACIONAL

- A inserção do Nordeste na geoestratégia nacional de defesa  
e na economia global 343  
Beatriz Maria Soares Pontes
- A inserção do Saliente Nordestino na economia global e sua  
importância geoestratégica na defesa nacional:  
o caso do *Choke Point* de Natal 357  
Edu Silvestre Albuquerque



## **APRESENTAÇÃO**

A ciência geográfica no Brasil passou por variadas metamorfoses ao longo da sua história. Nas últimas décadas, houve a criação de diferentes tipos e modalidades de grupos de pesquisa de modo a potencializar eixos temáticos específicos na Geografia, aproveitando as afinidades em pesquisas para difusão de ideias e métodos de investigação. Neste caso, destacamos a Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO), criada em 2013 por docentes universitários brasileiros interessados em ampliar e difundir conhecimento relativo a estes campos de investigação. A Rede tem feito esforços no sentido de ampliar as reflexões e discussões acadêmicas sobre a dimensão política do espaço geográfico e de reforçar as parcerias nacionais e internacionais entre pesquisadores que atuam nas graduações e pós-graduações de campos disciplinares e interdisciplinares como a Geografia, Ciência Política, Relações Internacionais, Direito Ambiental, Administração Pública e demais ciências de interface.

Os congressos bianuais promovidos pela REBRAGEO, os CONGEOs – Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – já contam com duas edições enquanto a terceira se realiza entre os dias 10 e 14 de setembro de 2018, na Universidade Federal Fluminense (UFF), campus da Praia Vermelha em Niterói, RJ, com a temática “Crise e reinvenção dos espaços da política”.

O CONGEO, desde a sua primeira edição realizada na PUC-Rio de Janeiro, em outubro de 2014, tem objetivado refletir sobre temas relevantes para o debate político do espaço geográfico, considerando-se o tripé *geografia política, geopolítica e gestão do território*. No primeiro congresso, coordenado pelo Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva, com a chamada para as “Racionalidades e Práticas em múltiplas escalas”, em homenagem a Bertha K. Becker, foi possível identificar algumas tendências recentes na produção científica sobre o espaço político. Temas clássicos como as disputas territoriais, questões fronteiriças – fechamento ou interação -, o papel do voto e o pacto federativo, além de temas como a integração regional, foram a base para boa parte dos artigos enviados, apresentados e debatidos. Além de pesquisadores brasileiros, estiveram presentes colegas franceses que são referências internacionais nas pesquisas sobre as bases conceituais da Geografia política e da Geopolítica, como André-Louis Sanguin (Université Paris 4), Yann Richard (Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne) e Mario Valero Martínez (Universidad de Los Andes, Venezuela). Os anais do evento encontram-se disponíveis no endereço web: <<http://www.editora letra1.com.br/anais-congeo/>>. Já o livro que resultou das conferências e de algumas mesas redondas, “Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Racionalidades e práticas em múltiplas escalas” foi organizado por Augusto César Pinheiro da Silva e publicado pela Gramma, Rio de Janeiro, em 2016.

### **Como citar esta Apresentação:**

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo, SILVA, Augusto César Pereira da & SILVA, Guilherme de Vilhena. & CARNEIRO, Camilo Pereira. “Apresentação”. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 5-8  
DOI 10.21507/9788563800367-00

O II CONGEO, que contou com o subtítulo “A integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas” foi realizado no campus da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), com a coordenação do Prof. Dr. Edu Silvestre Albuquerque, entre os dias 05 e 08 de outubro de 2016, contando com o apoio do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da UFRN e com a colaboração dos estudantes do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID Geografia.

Nas mesas-redondas e nos grupos de discussão dessa segunda edição foram apresentadas algumas pesquisas realizadas no país e no exterior que geraram importantes discussões sobre a dimensão política do espaço geográfico, com destaque para a institucionalidade do poder bem como os projetos geopolíticos e estratégicos de natureza territorial. Estiveram presentes pesquisadores da França, Espanha, Hungria e outros países, além de professores e pesquisadores de graduação e pós-graduação de diversas Instituições de Ensino Superior (IES) do país. Nos seis grupos de discussão (GDs) foram apresentados 150 trabalhos, cujos Anais estão disponíveis no endereço: <<https://www.congeo2018.org/ii-congeo>>. Ao final do evento realizou-se o trabalho de campo “A constituição da Região Metropolitana de Natal” com os professores doutores Aldo Dantas da Silva e Rita de Cassia C. Gomes da UFRN.

Além da palestra de abertura por Stéphane Rosière (Université de Reims Champagne-Ardenne), “Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica”, nas mesas redondas contou-se com vários pesquisadores abordando temáticas como “Integração sul-americana: quais periferias, quais centralidades?” focando o tema do evento; “Reestruturação federativa no Brasil: competências de novas governanças cooperativas”, “Cartografias, fronteiras e globalização” e, por fim, “A inserção do Nordeste na geoestratégia nacional de defesa e na geoeconomia global”. Mais de duzentas pessoas estiveram inscritas sendo o público composto por alunos de graduação, de pós-graduação, pesquisadores e professores universitários.

A partir dos temas das conferências e de uma seleção de ótimas contribuições apresentadas nos Grupos de Discussão apresentamos este livro com o título “Geografia política, geopolítica e gestão do território. Integração sul-americana e regiões periféricas”, disponível em: <<http://www.editoraleta1.com/epub/9788563800367>>.

A obra está composta em seis partes com 23 capítulos. Na **primeira parte**, com o título que serviu de chamada para o evento, “A integração sul-americana e regiões periféricas”, discutem-se as centralidades e periferias em regiões continentais em processos de integração com as contribuições de Aldomar A. Rückert & Camilo Pereira Carneiro Filho no capítulo “Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas”; de Ricardo Nogueira – “Sociedades fronteiriças: nas margens da integração sul-americana”; de Claudete de Castro Silva Vitte – “Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial” e, ao fim desse primeiro eixo, de Camilo P. Carneiro Filho e Milene Meneghetti Bruhn – “O Brasil e a integração sul-americana”

Na **segunda parte**, “Tendências e estudos de caso em geografia política e geopolítica clássica e contemporânea dos séculos XX e XXI” que busca atualizar os debates epistemológicos clássicos e discutir os rumos atuais desse campo disciplinar, temos as contribuições de Stéphane Rosière – “Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica”; de Lício Caetano do Rego Monteiro – “Linhas cruzadas: geografia política e geopolítica no século XX através do Google Ngram Viewer e o debate no Brasil”; de Vinicius Modolo Teixeira – “A difusão das organizações de cooperação em defesa no mundo” e, ao final, de André Santos da Rocha – “A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África”.

A **terceira parte** do livro, “Localismo, nacionalismo, regionalismo e globalismo” visa debater questões como o poder local face aos cenários globalizantes. As contribuições são de Augusto César Pinheiro da Silva – “Governanças cooperativas: desafios para gestão do Território Metropolitano Fluminense”; de Rejane Cristina de Araújo Rodrigues – “Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local” e, por fim, de Cristovão Brito & Romilda Assunção Souza – “Brasil: para um federalismo equânime e uma agenda para o municipalismo”. Na **quarta parte** “Fronteiras: um constante desafio territorial”, um dos temas mais concorridos, trata-se das questões contemporâneas das transformações dos diversos sentidos que as fronteiras têm adquirido. Nesse enfoque, os textos são de Gutemberg de V. Silva – “Litígios Transfronteiriços no Platô das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe”; de Marcos Mondardo – “A dinâmica multi/transterritorial dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai”; de Hervé Théry – “Onde estão as fronteiras do Brasil?”; de Carlos Eduardo Valle Rosa – “Espaço aéreo, fronteiras e tráfegos ilícitos: a cooperação internacional da Força Aérea Brasileira com as nações sul-americanas”, e, por fim, de Rodolfo Pereira das Chagas – “O resgate de fronteiras e a emergência de movimentos nacionalistas na Europa”.

Na **quinta parte**, “As escalas de gestão das políticas territoriais”, outro dos temas mais concorridos, temos os textos de Ana Brasil Machado – “Um dispositivo para a gestão de discontinuidades no Rio de Janeiro: os ecolimites no Plano Diretor da cidade”; de Juliana Nunes Rodrigues & Antonio Ângelo Martins da Fonseca – “Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro”; de Maria Aparecida Brito Oliveira – “Do *além* São Francisco ao novo oeste: uma investigação das políticas do Estado ao longo da formação territorial”; de Linovaldo Miranda Lemos – “As faces de Jano: as relações entre capital e interior no estado do Rio de Janeiro”, e, por fim, de Marcelo Orozco Moraes – “A arquitetura política de construção do *terroir* do café no cerrado de Minas Gerais”.

Na **sexta e última parte**, “A região nordeste e a defesa nacional”, destacamos os estudos que enfatizam a Região Nordeste com dois trabalhos: de Beatriz Maria Soares Pontes – “A inserção do Nordeste na geoestratégia nacional de defesa e na economia global” e de Edu Silvestre Albuquerque – “A inserção do Saliente Nordestino na economia global e sua importância geoestratégica na defesa nacional: o caso do *Choke Point* de Natal”.

A riqueza e a diversidade de temas que se fizeram presentes no II CONGEO na UFRN atesta que o campo de conhecimento da Geografia Política, da Geopolítica e da Gestão Territorial é vasto, complexo e desafiador. Parafraseando Iná Elias de Castro em seu livro “Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições” se Maquiavel pensou o seu tempo, principalmente o problema da necessidade da unificação da península itálica no século XVI, a Geografia Política (e seus campos conexos) está constantemente chamada a interpretar o seu tempo – e o espaço político, o território – dos tempos atuais. Trata-se de territórios de estados territoriais modernos em profunda transformação, mas também se trata da reflexão sobre múltiplos territórios em múltiplas escalas. A Geografia Política brasileira e seus laços de parcerias externas hoje se faz presente em várias regiões do país, sendo o proposta da REBRAGEO a desconcentração do conhecimento para as diversas regiões da federação e a formação de quadros de investigadores para que reflitam seu tempo e seus territórios múltiplos e diversos. A todos/todas uma boa leitura deste livro que agora vem à luz em meio digital e em meio impresso.

Saudações!

**Aldomar Arnaldo Rückert ,  
Augusto César Pinheiro da Silva  
Gutemberg de Vilhena Silva**  
**Organizadores**



**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E A  
INSERÇÃO DAS  
REGIÕES PERIFÉRICAS**

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E  
REGIÕES PERIFÉRICAS**







## Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas

**Aldomar Arnaldo Rückert & Camilo Pereira Carneiro**

### Introdução

O presente artigo apresenta uma análise de políticas territoriais em processos de integração sul-americana. Para tanto aborda-se os vários regionalismos e, em especial, o regionalismo pós-neoliberal dos anos 2000 assim como o projeto da América do Sul como uma região geopolítica, suas assimetrias internas e possíveis repercussões territoriais de projetos de redes de circulação em regiões periféricas. Por fim trata-se dos rumos atuais da integração sul-americana e das infraestruturas de conexão.

Para procurar caracterizar e explicitar possíveis relações entre políticas repercussões territoriais em regiões periféricas através de projetos e/ou da implantação de infraestruturas de conexão e fluidez apresenta-se quatro perspectivas. Na primeira procura-se responder como se caracterizam os fundamentos do velho regionalismo (anos 1950-1970), o regionalismo aberto (anos 1990), o regionalismo pós-neoliberal (anos 2000-...) e o ideário da América do Sul como uma região geopolítica, “isto é, uma entidade

política transnacional dotada de unidade mínima e arcabouço institucional baseados em princípios e macro-objetivos comuns nas relações internacionais”. (COSTA, 2009). Correspondem a estes períodos a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA (anos 1990) e sua posterior transformação em Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL (anos 2000), instituições que têm apoiado e articulado governos nacionais para transformar usos do território através da implantação de infraestruturas de conexão, principalmente aquelas *vertidas para o exterior*.

Na segunda perspectiva apresentam-se algumas assimetrias socioeconômico-territoriais entre os países da América do Sul, principalmente entre o Brasil e seus vizinhos, caracterizadas por fraturas e descontinuidades populacionais e econômicas que caracterizam as heterogeneidades internas à região continental onde espaços periféricos interiores estão ainda fortemente desconectados das regiões centrais.

### Como citar este artigo:

RÜCKERT, Aldomar A. & CARNEIRO, Camilo Pereira. “Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 11-39 DOI 10.21507/9788563800367-01



No cenário sul-americano, as *regiões periféricas* (em oposição às regiões e pontos nodais centrais via de regra localizadas nas regiões costeiras) podem ser compreendidas como *fraturas e descontinuidades, com fortes desigualdades territoriais* em cenários nacionais e supranacionais, com baixas densidades de capital, populacionais, técnicas e informacionais e com pouca fluidez nas circulações, o que foi definido por Santos e Silveira (2003) como *espaços opacos*. As localizações distantes de regiões periféricas em processos de integrações supranacionais tendem a ser relativizadas (o espaço se torna relativo quando as distâncias podem diminuir pelo aumento da fluidez da circulação) com a implantação e/ou melhorias de novas redes de circulação – quando houver investimentos – principalmente em *regiões fronteiriças*. Importante ter em conta que o processo de criação de fluidez, como lembram Santos e Silveira (2003) é *seletivo e não-igualitário*, pois as regiões onde se situam produções destinadas à exportação e ao comércio distante têm prioridade nesses equipamentos da infraestrutura estratégica.

Em regiões fronteiriças, quando coexistem médias ou altas densidades de capital, técnicas e populacionais em ambos os lados dos Estados nacionais há a possibilidade de surgirem processos intensos de transfronteirização, isto é, articulações e conexões supranacionais que podem abranger desde a vida cotidiana das populações até a implantação de infraestruturas que possibilitam as conexões transfronteiriças. Este é o caso do Eixo MERCOSUL-Chile, onde estes indicadores coexistem com uma vida de relações transfronteiriças intensas. Por outro lado, onde as regiões fronteiriças são *espaços opacos e distantes* dos centros políticos ou econômicos, a fluidez para o interno e externo pode inexistir, tendendo para situações de *periferias extremas desconectadas* de processos de integração e transfronteirização. Este é o caso da rodovia projetada pelo governo boliviano para passar através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure, TIPNIS, localizada em uma região interiorana entre os departamentos

de Cochabamba e Beni, Bolívia, bem como do Escudo das Guianas, vasta região com povoamento litorâneo e infraestruturas interiores precárias.

Seguem os quatro tópicos que procuram aprofundar as quatro perspectivas de análise. Em primeiro lugar aborda-se a transição do velho regionalismo (1950-1970) ao regionalismo pós-neoliberal (2000), passando pelo ideário da construção da América do Sul como uma região geopolítica. Em segundo trata-se das assimetrias territoriais entre o Brasil e os países vizinhos e suas fraturas e descontinuidades. Em terceiro procura-se trazer algumas observações a como projetos de infraestruturas de conexão podem repercutir em regiões periféricas através de três exemplos: o projeto da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos, através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure, TIPNIS, Bolívia; o Corredor Bioceânico Porto Alegre (Brasil) – Coquimbo (Chile), no Eixo MERCOSUL-Chile; e a Ruta Nacional 150, Argentina e o Eixo das Guianas, através dos estados do Amapá, Amazonas e Roraima (Brasil), Guiana Francesa, Suriname e Guiana, na Floresta Amazônica, com suas infraestruturas precárias. Por fim, seguem considerações sobre os rumos atuais da integração sul-americana e das infraestruturas de conexão, cenário onde percebe-se, atualmente, uma relativa ausência de continuidade do ideário da América do Sul como uma *região geopolítica*.

### **O velho regionalismo (anos 1950-1970), o regionalismo aberto (anos 1990), o regionalismo pós-neoliberal (2000) e o projeto da América do Sul como uma região geopolítica**

Os ideais da integração latino-americana não são novos e nem recentes. Eles remontam ao período de independência das ex-colônias espanholas no início do século XIX. Simón Bolívar, um dos líderes das independências, desejava que as ex-colônias se tornassem uma federação sob um governo único seguindo a experiência do federalismo norte-americano. O sonho bolivariano de formar uma república moderna, sem escravidão, do México à







Mapa 1. América do Sul: um projeto de região geopolítica.



APOIO:



CAMILO PEREIRA CARNEIRO, 2017.

relativamente semelhantes no BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e novas relações Sul-Sul, a UNASUL avançou rumo a mudanças nas concepções geopolíticas da América do Sul. O novo regionalismo sul-americano pós-neoliberal, como informa Nery (2016, p. 65), reconhece a importância do comércio, mas agrega fatores estratégicos como segurança, solução de conflitos, defesa dos direitos humanos, vigência da democracia, desenvolvimento socioeconômico, proteção ao meio ambiente e integração física e energética. Por sua vez, o Conselho Sul-Americano de Defesa criado em 2008, a partir de uma proposta brasileira, procura ser um “catalisador da identidade sul-americana de defesa”, construindo convergência entre princípios e valores, e superando os resquícios da época da Guerra Fria. (DINIZ, 2015).

A UNASUL vinha se caracterizando como um espaço multilateral de coordenação política, um instrumento de governança regional, englobando a ALBA – Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América, a CAN – Comunidade Andina –, o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico. Além disto, a OCTA – Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (criada em 1978, como Tratado de Cooperação Amazônica) – é outra experiência institucional regional que poderia trazer implicações para a consolidação da UNASUL. A Organização distingue-se como uma questão estratégica regional da região amazônica sob o ponto de vista econômico, de recursos, climático e de segurança, este em função da questão dos conflitos na região colombiana. (COSTA, 2010, p. 127). Ao mesmo tempo, a UNASUL vinha reconhecendo as características heterogêneas dos diversos regionalismos sul-americanos, a não-convergência dos regimes comerciais e as pluralidades das ideologias na América do Sul.

As ações pró-integração sul-americana nesse início de século XXI vinham baseando-se não apenas nas identidades comuns, no compartilhamento das bacias hidrográficas do Amazonas, Orinoco e do Prata, nas proximidades e contiguidades geográficas (em que pesem as grandes assimetrias entre os países) e em diplomacias pró-ativas com

caráter autonomista em relação à área de influência imediata dos Estados Unidos. Ao circunscrever o processo de integração à América do Sul, “o Brasil resgatou um conceito essencialmente geopolítico e geoestratégico”. (NERY, 2016, p. 63).

A IIRSA, provavelmente o melhor exemplo dos resultados da implementação das teses do regionalismo aberto da CEPAL, sofreu modificações político-institucionais com o advento do regionalismo pós-neoliberal assumido por um grande número de governos de centro-esquerda da UNASUL. Os governos sul-americanos, ao discordar da abordagem puramente comercial dos eixos da então IIRSA buscaram um maior controle político sobre o tema da infraestrutura, incorporando a Iniciativa ao Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento – COSIPLAN – da UNASUL em 2009<sup>6</sup>.

As diretrizes político-estratégicas do COSIPLAN afastaram-se das agências financiadoras multilaterais, como os já mencionados BID, CAF e FONPLATA que representavam – e continuam a representar – o regionalismo aberto e a influência dos EUA na América do Sul. O Conselho passou a considerar critérios como consolidação de redes de conectividade com alcance regional e sinergias transfronteiriças. (PADULA, 2014, p. 324-328)<sup>7</sup>.

6 Dentre os objetivos do COSIPLAN constam: “Promover a conectividade da região a partir da construção de redes de infraestrutura para sua integração física, atendendo aos critérios de desenvolvimento social e econômico sustentável, preservando o meio ambiente e o equilíbrio dos ecossistemas; aumentar as capacidades e o potencial da população local e regional através do desenvolvimento de infraestruturas, a fim de melhorar sua qualidade e expectativa de vida; conceber estratégias de planejamento regional para desenvolvimento de infraestrutura”. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItemId=120>>.

7 O perfil da Carteira de projetos da UNASUL-COSIPLAN é composto, atualmente, por 581 projetos distribuídos entre os doze países membros, com inversão estimada em US \$ 191.420 milhões, distribuídos em 47 Grupos de Projetos em nove Eixos de Integração e Desenvolvimento. (COSIPLAN, 2016, p. 9). Na III Reunião de Presidentes da América do Sul em Cuzco, Peru, 2004, quando da criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, CASA, a IIRSA foi reafirmada, adotando-se uma Agenda de Implementação Consensuada, ou Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API), composta por 31 projetos *estruturados* (redes de conectividade física com alcance regional distribuídos por diferentes eixos de integração) conformados por 103 projetos individuais concentrados, principalmente, no setor de transportes,

Da parte do governo brasileiro, durante os mandatos de Lula da Silva, o Banco estatal BNDES assumiu importante papel na política externa como fonte de financiamento de longo prazo para as construtoras brasileiras<sup>8</sup> para a realização de obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC – no país e na região sul-americana exportando bens e serviços de engenharia e construção civil, promovendo a internacionalização de empresas brasileiras. (PAZ, 2015).

O ideário da América do Sul como uma região geopolítica pode ser compreendido como uma inovação territorial no subcontinente, uma das mais importantes após o fim da Guerra Fria, porém agora em crise. A incorporação das propostas neoliberais da IIRSA como uma base comum para a promoção das infraestruturas de conexão por governos sul-americanos mostrou-se um projeto audacioso por parte das diplomacias de Brasil, Argentina e Venezuela, principalmente. Entretanto, a região caracteriza-se por profundas assimetrias territoriais que passaram a constar no ideário do COSIPLAN sob o tema do desenvolvimento regional. Ressalta-se que o cenário macrorregional é muito complexo e o próprio projeto do COSIPLAN depende de investimentos que podem demorar a ocorrer, tendo em vista o cenário de crise global pós-2008.

### As assimetrias territoriais entre Brasil e América do Sul: fraturas e descontinuidades

A região América do Sul é, no plano interno, um território fortemente assimétrico, caracterizado por fraturas e descontinuidades socioeconômicas. Importante, neste sentido, é examinar possíveis repercussões em regiões periféricas, espaços distantes dos grandes centros produtores e consumidores, quando processos de

nas modalidades de estradas e rios navegáveis. (COSIPLAN. API. 2016. Grifos dos autores).

<sup>8</sup> Trata-se das empresas Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correa, Queiroz Galvão, OAS, Carioca e EIT, todas envolvidas em escândalos de corrupção no Brasil e em países da América do Sul e Central.

construção de infraestruturas de conexão visam, primordialmente, construir corredores bioceânicos Atlântico-Pacífico em escala sul-americana para conectar regiões produtoras de *commodities* a portos que dão acesso aos mercados asiáticos, mais facilmente e a um menor custo. A riqueza produtiva agrícola e industrial e as melhores condições de vida da população concentram-se nas regiões litorâneas, enquanto que baixos indicadores de PIB e de IDH encontram-se dispersos por vastas regiões periféricas interioranas.

As assimetrias sócio-econômico-territoriais entre os países membros da UNASUL são apontadas como a principal causa da fragilidade da integração sul-americana. (COSTA, 2010). Dados do Banco Mundial para 2016 atestavam as grandes disparidades dos valores do Produto Interno Bruto entre o Brasil e seus vizinhos<sup>9</sup>. A Bolívia, por exemplo, é um dos países mais pobres da América do Sul, com IDH médio juntamente com o Paraguai. Em 2014, 45% da população da Bolívia (que totalizava 10.631.490 habitantes) encontrava-se abaixo da linha de pobreza. (INDEX). Os índices de desenvolvimento humano (IDH de 2000 / 2001) de municípios brasileiros de estados vizinhos da Bolívia, em sua maioria, estavam acima de 0,69 (altos e muito altos), enquanto todos os municípios bolivianos estavam nos extratos inferiores, isto é, médios e baixos. (BRUSLÉ, 2005, p. 533). As assimetrias entre Bolívia e Brasil revelam-se, igualmente, nos fluxos migratórios: um expressivo crescimento do número de cidadãos bolivianos que emigraram – quase 150.000 segundo dados da Polícia Federal brasileira – para o Brasil num curto período de seis anos, entre 2008 e 2014. (UEBEL, 2015).

No plano do comércio intrarregional, dados da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) demonstram que as exportações do Brasil

<sup>9</sup> De acordo com os dados do Banco Mundial de 2016, os maiores contrastes estão entre o Brasil (US\$ 1,7 trilhões), a região dos Andes – como o Equador (US\$ 97,8 bilhões) e o Planalto das Guianas –, onde localizam-se os menores valores da América do Sul – na Guiana (US\$ 3,4 bilhões) e no Suriname (US\$ 3,6 bilhões). Já na Bacia do Prata os valores do PIB elevam-se na Argentina (US\$ 545,8 bilhões) e declinam no Paraguai (US\$ 27,4 bilhões) e no Uruguai (US\$ 52,4 bilhões). (WORLD BANK).

para os países da América do Sul no período 2002-2016 aumentaram seis vezes, tendo passado de US\$ 7,4 bilhões para US\$ 45,2 bilhões em 2011, sendo Argentina, Chile e Venezuela os principais países importadores. As principais importações do conjunto dos países vizinhos pelo Brasil, por sua vez, cresceram pouco mais de duas vezes entre 2002 e 2016, passando de US\$ 8,09 bilhões em 2002 para US\$ 19,43 em 2016, sendo que Argentina, Chile e Bolívia são os países que mais exportam para o Brasil.

Os fluxos de cargas rodoviárias de exportação / importação do Brasil com os países vizinhos pelo modal rodoviário concentra-se na macrorregião transfronteiriça da Bacia do Prata / Eixo do MERCOSUL. Cabe destacar que o percentual de estradas não pavimentadas na América do Sul é de aproximadamente 50%, o que faz com que o transporte terrestre eleve o custo comercial. (BOWN, 2017). No âmbito da conexão viária, a grande concentração de cidades gêmeas na fronteira brasileira com Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai - das 32 cidades-gêmeas entre o Brasil e os países vizinhos, 23 delas concentram-se na Bacia do Prata - dá-se em 16 pontos de passagens internacionais, cabendo a Foz do Iguaçu-BR / Ciudad del Este-PY o maior volume de tráfego de cargas: 182.257 caminhões registrados no ano de 2016 nos dois sentidos de exportação / importação. As cidades gêmeas de Uruguiana-BR / Paso de los Libres-AR e São Borja-BR / Santo Tomé-AR apresentaram o segundo e o terceiro maiores volumes de caminhões em 2016, 160.718 e 61.735, respectivamente. (ABTI).

As regiões periféricas – sendo algumas delas transfronteiriças – do vasto espaço interiorano da América do Sul são bons exemplos das fraturas, descontinuidades e desigualdades territoriais da região-continente. Espaços opacos e distantes, com baixos índices populacionais e com fracos IDHs, são um dos grandes desafios para projetos de infraestruturas de conexão, visto que em grande parte da América do Sul eles tendem a ser apenas espaços de passagem de mercadorias com poucas perspectivas de articulações e conexões com processos de desenvolvimento regional.

## Repercussões de projetos de infraestruturas de conexão em regiões periféricas

Neste tópico procura-se responder como alguns projetos de infraestruturas de conexão (a maioria pertencente à carteira de projetos do COSIPLAN e Agenda de Projetos Prioritários de Integração – API) têm repercutido em regiões periféricas. Para responder a esta questão apresenta-se três casos de infraestruturas de conexão em regiões periféricas: **a)** o projeto da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos, através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécuré, TIPNIS, na região subandina e amazônica, nos departamentos de Beni e Cochabamba, entre corredores do Eixo Brasil-Bolívia-Peru e do Eixo Interoceânico Central (corredor Santos-BR – Santa Cruz de la Sierra-BO – La Paz-BO), com improváveis elos a serem concluídos em virtude de conflitos territoriais (ver mapa 2); **b)** a Ruta Nacional 150, que cruza o eixo estruturador do território argentino – a Ruta Nacional 40, na Província de San Juan, último elo a interligar o Brasil, a Argentina e o Chile através do futuro túnel Água Negra, nos Andes, na região desértica de Cuyo e Sierras Pampeanas, Argentina, passando junto aos parques naturais Talampaya e Ischigualasto e compondo o Corredor Bioceânico Porto Alegre-BR – Coquimbo-CH, no Eixo MERCOSUL-Chile (ver mapa 2); e **c)** projetos de melhorias de estradas que destinam-se a interligar o Brasil, a Guiana Francesa, o Suriname e a Guiana no Planalto das Guianas e Floresta Amazônica, no Eixo Escudo das Guianas (ver mapa 4).

### A rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos: resistência indígena e conflitos territoriais

Apesar da Bolívia aparecer em sexto lugar quanto ao número de projetos do COSIPLAN, o seu território é perpassado por cinco Eixos: Andino, Capricórnio, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central e Peru-Brasil-Bolívia, o que o caracteriza como um *centro de coesão e dispersão de fluxos* em escala continental. (PFRIMER, 2011). O Eixo Peru-Brasil-Bolívia visa ligar através de

**Mapa 2.** Corredores bioceânicos nos eixos Central e MERCOSUL-Chile com as localizações do projeto da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos (TIPNIS, Bolívia) e Ruta Nacional 150 na Argentina, com a localização dos parques naturais Talampaya e Ischigualasto.



rodovias e vias navegáveis a região produtora de soja nos estados de Rondônia e Acre (região Amazônica, noroeste do Brasil) aos departamentos bolivianos de Beni e Cochabamba, relativamente isolados entre si, no centro do país e à capital La Paz, e dali aos portos chilenos de Arica e Iquique e aos portos do sul do Peru. Nesse contexto, a Rodovia do Pacífico, por exemplo, concluída em 2011, une a cidade de Assis Brasil, no estado do Acre-BR, na tríplice fronteira Brasil-Bolívia-Peru, pelos Andes peruanos, através da região de Cuzco, até os portos peruanos de Ilo, Marcona e Matarani. O Eixo Interoceânico, por sua vez, visa interligar a costa do Pacífico na região portuária de Antofagasta e Arica, no extremo norte do Chile, departamentos do sul do Peru e a quase totalidade da Bolívia, do Paraguai e dos estados do centro-sul do Brasil, notadamente os estados industriais da

costa atlântica, como Paraná, São Paulo e Rio de Janeiro. (COSIPLAN, 2016).

A Bolívia, juntamente com estados do oeste brasileiro, representaria uma espécie de núcleo ou coração central – o *Heartland* – da América do Sul, na visão de geopolíticos tradicionais brasileiros. O General Mário Travassos (TRAVASSOS, 1935), por exemplo, propôs de forma pioneira no Brasil, na década de 1930 uma adaptação do conceito de Heartland de Halford Mckinder para a América do Sul ao tratar da projeção do Brasil no subcontinente. A contribuição original de Travassos foi, posteriormente, ampliada por Golbery do Couto e Silva, que propôs uma compartimentação geopolítica da América do Sul na qual o Heartland, ampliado, foi denominado de Área Continental de Soldadura, correspondendo aos atuais estados do Mato Grosso do Sul, Mato

**Foto 1.** Portal de entrada na cidade de Puerto Quijarro, extremo-leste do Departamento de Santa Cruz, Bolívia junto à fronteira com o Brasil.



**Fotografia:** Aldomar A. Rückert, 2015.

Grosso, Rondônia, o Paraguai e a Bolívia, “[...] uma área geopolítica de soldadura caracterizada por seu notório caráter ambivalente amazônico-platino [...]”. (SILVA, 1981, p. 89).

As concepções dos geopolíticos brasileiros, notadamente no período do regime militar (1964-1985) despertaram enorme desconfiança nos países vizinhos, principalmente porque os governos ditatoriais brasileiros estavam comprometidos com ditaduras como as do Paraguai, Bolívia e Chile. Notadamente, a ditadura brasileira procurou exercer o seu papel de potência hegemônica ou sub-imperialista, tendo difundido seus projetos expansionistas investidos de seu destino manifesto ao sul do Caribe, sua política de “expansão pacífica” para o exterior e a teoria de Golbery do Couto e Silva das fronteiras vivas. (SCHILLING, 1981).

No período recente, as negociações da diplomacia econômica do Brasil e dos governos Lula da Silva, de caráter integracionista pós-neoliberal, reservaram à Bolívia um papel estratégico na projeção dos eixos da então denominada IIRSA,

qualificando-se o território boliviano como um centro de coesão. O caso boliviano é emblemático, não apenas como um exemplo que ilustra as fortes assimetrias territoriais, mas também por representar um caso de como os projetos do regionalismo aberto e do regionalismo pós-neoliberal têm repercutido no território boliviano.

Para autores bolivianos (GUMUCIO; WEISE *apud* BRUSLÉ, 2005, p. 484), a expansão brasileira rumo ao Centro-Oeste, iniciada no final da década de 1930 e aprofundada durante o regime militar nas décadas de 1970/1980 com a ocupação por agricultores sojicultores e pecuaristas oriundos do sul do país, seria nada mais do que uma marcha em direção à Bolívia. (BRUSLÉ, 2005, p. 482). A opinião pública boliviana é a de que o Brasil é um país ameaçador para os seus vizinhos, denotando um renascimento de um sentimento popular anti-imperialista brasileiro. A participação de empreiteiras brasileiras com financiamentos do BNDES, como OAS e Odebrecht em obras do COSIPLAN ou relacionadas aos eixos de integração provocou fortes reações anti-imperialistas contra

sua presença no caso da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos.

O conflito da construção da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos que poderá atravessar o Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Séure, TIPNIS, com 1,2 milhão de hectares, localizado nos departamentos de Beni e Cochabamba, é um caso exemplar do sentimento popular anti-imperialista brasileiro e da não aceitação de projetos do COSIPLAN e obras relacionadas pelas populações locais. TIPNIS foi declarado Parque e também Território Indígena em 1965 e 1990, respectivamente, tendo o governo de Evo Morales reconhecido como titulares do território os povos Chimanes, Yuracaré e Mojeño Trinitário, representados pela Sub Central Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Séure. (MARTINEZ, 2013; JIMENEZ, 2011, p. 19).

A rodovia, prevista desde 1826, embora não tenha sido inserida como um projeto do COSIPLAN, foi projetada pela Administradora Boliviana de Carreteras, com 306 quilômetros, para interligar o norte e o centro da Bolívia através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Séure. A rodovia, que seria construída pela empresa brasileira OAS, com financiamento do BNDES no valor de 332 milhões de dólares sobre um orçamento total de 415 milhões de dólares, numa aliança política entre os presidentes Lula da Silva e Evo Morales, localizar-se-ia entre os eixos Peru-Bolívia-Brasil, no norte, e o Interoceânico do centro da Bolívia.

A rodovia projetada – motivo de conflitos entre as comunidades indígenas e o governo boliviano – envolveu não apenas os interesses do governo brasileiro para a construção de infraestrutura que viabilizasse a exportação de soja pelos portos do norte do Chile e sul do Peru, mas também interesses de colonizadores, petroleiras e empresas madeireiras. O governo de Evo Morales sustentava que o projeto da rodovia obedecia à decisão de levar desenvolvimento e oportunidades aos indígenas, postergados durante muito tempo. Entretanto, há interesses de mercantilização de terras, a expansão da cultura da coca e o corte

ilegal de árvores com madeiras raras; ampliação da fronteira hidrocarbonífera com prospecções na área por empresas estatais, a boliviana YPFB e brasileira Petrobras. (JIMENEZ, 2011, pp. 20-23).

A Confederação dos Povos Indígenas da Bolívia (CIDOB) e outras organizações iniciaram a 8ª Marcha Indígena à La Paz, de agosto a outubro de 2011, em oposição ao projeto da rodovia, tendo sido violentamente reprimidas. De acordo com a imprensa local, a pressão popular foi tão intensa que balançou o primeiro governo de um indígena no país. Morales veio a promulgar uma lei que declararia o território de TIPNIS como intangível (Lei Curta 180). (BOLÍVIA, 2011). Seguiram-se os cancelamentos dos contratos com a construtora brasileira OAS e o financiamento de exportação de bens e serviços do BNDES, após denúncias de organizações da sociedade civil junto ao banco sobre diversas irregularidades ambientais e violações de direitos territoriais indígenas. (FONSECA; MOTA, 2013, p. 3; CONECTAS, 2015).

Apesar das concessões de Evo Morales aos movimentos indígenas, as obras da rodovia foram retomadas por empresas bolivianas em 2013 em trechos fora do território TIPNIS. Em 2015, uma unidade de engenheiros militares da Bolívia e da Venezuela deu continuidade às obras em segmentos fora do parque. (CARWIL, 2015). Afirmou Morales sobre a estrada: “Em primeiro lugar ela vai liberar o departamento de Beni. Em segundo lugar haverá uma maior integração entre os departamentos, estamos convencidos disto, trata-se de projetos macro nesta região”. (ARIÑEZ, 2015). A retomada das obras passou a ser contestada novamente pela Sub Central dos Povos Indígenas de TIPNIS. Em pronunciamento público as mulheres indígenas rejeitaram de forma categórica a construção da rodovia e a revogação da Lei Curta 180, declarando estado de emergência e mobilização contínua contra a afronta permanente do governo da Bolívia. (PRONUNCIAMENTO, 2017).

O caso da rodovia Villa Tunari – San Ignacio de Mojos evidencia que a implantação de infraestruturas de circulação relacionadas a projetos integracionistas do COSIPLAN não se







## Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas

**Foto 3.** Vista dos cordões montanhosos erodidos no Parque Provincial de Ischigualasto / Vale de la Luna – (Província de La Rioja), Patrimônio da Humanidade da UNESCO.



**Fotografia:** Aldomar A. Rückert, 2017.

**Mapa 3.** A Ruta Nacional 150, último elo do Corredor Bioceânico Porto Alegre (RS, Brasil) – Coquimbo (Chile) e o local do futuro túnel **Água Negra**.



**Fonte:** <[http://www.iirsa.org/proyectos/detalle\\_proyecto.aspx?h=976](http://www.iirsa.org/proyectos/detalle_proyecto.aspx?h=976)>

argentinos, a Ruta Nacional 150 está tornando possível a integração territorial destes parques naturais, retirando-os do isolamento – eles estão localizados a grandes distâncias dos principais centros urbanos das duas regiões: a 158 km de La Rioja, 330 km de San Juan e a 470 km de Mendoza – e articulando-os aos fluxos comerciais e turísticos.

A Ruta Nacional 150, uma demanda antiga da Província de San Juan, construída com recursos orçamentários do Estado argentino, representa tanto uma combinação de escalas de poder – nacional e provincial – na Argentina quanto uma articulação política dos interesses dos empresários brasileiro, argentino e chileno com a escala sul-americana representada pela UNASUL através do projeto do Corredor Bioceânico. O corredor é uma conjugação de interesses destes empresários, embora ainda não concluído, pois ele somente estará completo com a construção do túnel Água Negra – que tem suas obras estimadas em um tempo médio de dez anos. Em médio e longo prazos pode-se prever que venha a existir uma relativa abertura da região periférica de Cuyo e Sierras Pampeanas aos fluxos comerciais e turísticos argentinos, brasileiros e chilenos.

É de supor-se que a dinamização do turismo ambiental e paleontológico venha ampliar o valor econômico e imaterial dos parques naturais de Ischigualasto e Talampaya à medida que os fluxos comerciais venham aumentar através do Corredor Bioceânico Central Porto Alegre-BR – Coquimbo-CH, quando este estiver em funcionamento pleno. O aumento dos fluxos rodoviários turísticos através da Ruta 150 já é visível com o grande número de visitantes que chegam aos parques. Enquanto isto, esta região desértica periférica semi isolada, com parques de grande beleza cênica, ainda é desconhecida do grande público de turismo. “Mesmo os argentinos pouco conhecem esta pedra preciosa do turismo nacional” (QUATRO CANTOS), ou como consta em um blog brasileiro de explorações geográficas a respeito de Talampaya: “Não, você não conhece e você nunca deve ter ouvido falar”. (LISBOA, s.d.).

## O Eixo das Guianas no Escudo das Guianas e suas infraestruturas precárias

O Escudo das Guianas<sup>14</sup> corresponde a uma região periférica dentro da Amazônia. Parte desse isolamento se explica pela estratégia do governo brasileiro de manter a região Norte do país relativamente desprovida de conexões terrestres. Corroborando esse entendimento, Porto (2010, p. 139) entende que a Amazônia segue sendo tratada como periférica pelo governo federal do Brasil, bem como pelas elites locais. No Escudo das Guianas processos de transfronteirização encontram-se em estágios embrionários, tendo em vista os vastos espaços ocupados por florestas, as grandes distâncias entre as cidades e povoados e o pequeno volume de circulação de mercadorias e pessoas pelo interior amazônico, restritos quase que ao movimento de mineradores, via de regra ilegais.

Cabe destacar que, até o presente, apenas três rodovias (BR-156, BR-174 e BR-401) conectam a área correspondente à calha norte do rio Amazonas aos países vizinhos. A ausência de infraestruturas de transporte terrestre e a presença de grandes áreas de preservação (parques nacionais, terras indígenas, etc.) são fatores que dificultam enormemente o trânsito de pessoas e mercadorias na região, mas que, ao mesmo tempo, servem de defesa contra uma eventual invasão por parte de um país inimigo. De acordo com o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, “[...] o reconhecimento das terras indígenas e a criação de unidades de conservação atuam no sentido de estabilizar o povoamento e dificultar a entrada de frentes pioneiras internas e externas”. (BRASIL, 2009, p. 35).

14 O Escudo das Guianas, também denominado Planalto das Guianas, é formado pela grande massa de escudos ao norte do rio Amazonas e a leste do rio Orinoco e abrange áreas da Venezuela (31.304.016 hab.), Guiana (737.718 hab.), Suriname (591.919 hab.), Guiana Francesa (252.338 hab.) e dos estados brasileiros de Amapá (797.722 hab.), Roraima (522.636 hab.) e Amazonas (4.063.614 hab.). Também fazem parte pequenas áreas do estado brasileiro do Pará (8.366.628 hab.) e da Colômbia (47.698.524 hab.). (Fontes: IBGE; CIA, 2017).

A preocupação com a defesa se explica pela história de colonização da Amazônia setentrional, que foi marcada por uma disputa entre potências europeias que resultou na constituição das três Guianas – neerlandesa, francesa e britânica. Os neerlandeses começaram a colonizar as áreas costeiras entre os rios Orinoco e o Amazonas a partir do século XVII (fundação das colônias de Essequibo em 1614, Berbice em 1627 e Suriname em 1667). Em 1643, os franceses fundaram Caiena. Posteriormente, em 1796, os britânicos se estabeleceriam na região, tomando áreas dos Países Baixos, que viriam a formar a Guiana britânica em 1831.

A preocupação com a defesa acompanhou desde o início a história de colonização da Amazônia brasileira. Os portugueses, após destruírem os fortes neerlandeses e ingleses na Bacia Amazônica entre o final do século XVI e o início do século XVII, passaram a construir fortificações na região. Como exemplos, podem ser citados: a fortaleza de São José da Barra do Rio Negro, construída em 1670, nas proximidades da atual cidade de Manaus; o forte São Joaquim, erguido em 1778, no atual estado de Roraima; e a fortaleza de São José de Macapá, construído em 1782, entre outros. (BARRETTO, 2010).

No que tange à colonização da Amazônia setentrional brasileira, Burgardt (2012) destaca que no século XVIII os portugueses implantaram na área que corresponde ao atual território de Roraima uma economia baseada na pecuária bovina e apenas no início do século XX os garimpeiros brasileiros passariam a ocupar áreas indígenas no Escudo das Guianas. Por sua vez, do outro lado da fronteira, a Guiana venezuelana foi a última região daquele país a ser controlada pelo colonizador europeu, fato que remonta ao segundo terço do século XVIII. Contudo, somente a partir da década de 1970, com os recursos do petróleo, Caracas passou a promover grandes projetos hidroelétricos e industriais para a Guiana venezuelana.

A história de povoamento explica a condição periférica do Escudo das Guianas. Uma região que não abrange as grandes cidades amazônicas, como Manaus ou Belém, e que fica distante dos

principais polos econômicos da América do Sul. Além disso, o Escudo das Guianas se distingue das demais áreas do subcontinente pela influência das antigas metrópoles europeias (França, Países Baixos e Reino Unido).

No que tange à Guiana Francesa, Silva (2014) destaca que apesar de se tratar de um departamento ultramarino francês, em função de seu isolamento, concentração demográfica (a população ocupa essencialmente o litoral) e da forte dependência em relação à França metropolitana, o território apresenta problemas e deficiências semelhantes aos dos países sul-americanos. Apesar dos recursos obtidos em virtude do Centro Espacial de Korou, as taxas de desemprego são altas e é grande o peso do setor primário na economia (pesca e madeira). Por conta disso, a Guiana Francesa é considerada uma região ultra-periférica da União Europeia e dispõe de políticas específicas a seu favor, sendo contemplada pelo programa destinando a fomentar o desenvolvimento de regiões fronteiriças e remotas – o INTERREG.

Em relação ao Suriname, Oliveira (2013) destaca que o país, desde a década de 1980, vivencia um fluxo sem precedentes de garimpeiros brasileiros para o seu território. O país, cuja economia é dependente da exportação de bens primários (ouro, bauxita, petróleo bruto e banana), possui uma população imigrante ilegal que é responsável por grande parte da extração aurífera, uma das principais atividades econômicas do país.

Por sua vez, a República Cooperativa da Guiana, país mais pobre da América do Sul, com uma economia pautada na produção de bens primários (ouro, bauxita, arroz e açúcar), vive um clima de tensão geopolítica com a Venezuela em virtude da disputa pela região do Essequibo. A questão, que remonta ao século XIX, foi acirrada nos últimos anos pela descoberta de imensas jazidas de petróleo na plataforma continental guianense e pelo fato de o governo do país ter outorgado licenças de exploração a grandes multinacionais petrolíferas. A disputa tem gerado entraves no aprofundamento da integração regional e vem sendo impactada e manipulada em função da grave crise político-econômica vivida pela Venezuela desde 2013.





**Foto 4.** Embarcações no porto de Saint-Lauren-du-Maroni (Guiana Francesa), rio Maroni, fronteira Guiana Francesa-Suriname.



**Fotografia:** Camilo Pereira Carneiro, 2013.

**Foto 5.** Barreira de fiscalização da polícia guianense na rodovia Georgetown – Lethem (Guiana) – Bonfim (Roraima, Brasil).



**Fotografia:** Camilo Pereira Carneiro, 2013.





América do Sul. Ao mesmo tempo evidenciam-se processos concomitantes: o avanço da China com investimentos sobre a América do Sul; a ausência brasileira na mediação do processo de paz na Colômbia; a redução do espaço de atuação da diplomacia brasileira na América do Sul, visto que Suriname, Guiana, Bolívia, Equador e Venezuela (quase a metade da América do Sul) são, hoje, estranhos à política externa do país; o avanço gradual dos EUA com sua influência sobre o Paraguai, Suriname, Colômbia e Argentina com cooperações ou a presença de bases militares, tornando a região uma arena de disputas comerciais e políticas com a China, enquanto que a Aliança do Pacífico – Colômbia, Peru, Chile e México – se fortalece. (KALOUT, 2017). Além disso, estes países deram os primeiros passos rumo à criação de um fundo comum para financiamento de infraestrutura, além de passar a contar com Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Cingapura em acordos que contemplam a livre circulação de bens e serviços, além de facilidades para a mobilidade dos cidadãos. (MANETTO, 2017).

Neste contexto de incertezas sobre os rumos políticos da UNASUL, vozes de oposição criticam-na, afirmando que a organização perdeu sua razão de ser, devendo-se acabar com ela de uma forma ordenada “o mais rapidamente possível”. (MONTROYA, 2017). A atuação anti-hegemônica aos interesses dos EUA dos governos de esquerda na região nos anos 2000, além de projetos extra-regionais como os BRICS, enfrenta uma contrarreação com a definição do Atlântico Sul como espaço estratégico de relevância crescente para os EUA no contexto de iniciativas para conter o poder sino-indiano-brasileiro na América do Sul e África, além de projetos de consolidação de zonas de influência: o pivô asiático (Parceria Transpacífico) e o pivô Transatlântico. (PECEQUILLO, 2016).

Analisando-se os resultados obtidos pela então denominada IIRSA ao final dos anos 2000, Padula (2014) afirma que as ações governamentais haviam se concentrado em pequenos projetos de transporte e deixando de lado a possibilidade de levar à frente projetos estruturantes, havendo o

próprio BID emitido parecer neste sentido. Afirma o Relatório do BID, reconhecendo o surgimento do empoderamento dos países sul-americanos em meados dos anos 2000, que os esforços realizados pelo COSIPLAN não haviam sido suficientes para melhorar os índices de qualidade e disponibilidade de infraestrutura e nem para conseguir uma melhora na competitividade da região sul-americana. “Por um lado, a posição da região na ordem mundial de qualidade da infraestrutura tem piorado e por outro, a lacuna entre o volume de comércio externo e o stock de infraestruturas de integração tem-se ampliado”. (BID, 2008). No mesmo sentido de críticas ao COSIPLAN, estudo da Confederação Nacional da Indústria – CNI – aponta que a queda da participação da região no comércio exterior brasileiro nos dois últimos decênios deve-se, entre outros fatores, à má qualidade da infraestrutura. (CONFEDERAÇÃO, 2015).

Em que pesem as críticas aos projetos da IIRSA-COSIPLAN, há estudos que apontam crescimento do comércio internacional após 2011 com a conclusão de rodovias internacionais como a Rodovia do Pacífico, já mencionada. Embora o comércio entre os dois países continue mais expressivo pelos transportes aéreo e marítimo, houve aumento de 3% nas exportações brasileiras e 5% nas peruanas somente através deste modal rodoviário. (INTEROCEÂNICA, 2017).

As críticas aos governos que criaram a UNASUL, as instabilidades políticas na região e as denúncias de corrupção de ex-autoridades governamentais trazem novos complicadores para o futuro da organização. As denúncias e processos tem-se estendido a vários países, dentre eles Equador, Peru, Argentina, México, República Dominicana, Panamá, Colômbia e Venezuela (BARROCAL, 2017; BENITES, 2017). No Peru, o fim da participação da empreiteira brasileira Odebrecht em dois projetos de infraestrutura - a Rodovia do Pacífico e a represa Chavinomochia III - e as acusações contra ex-presidentes e ex-ministros levaram o ex-presidente Kuczynski a afirmar que não havia como negar que o caso Odebrecht “é um freio para a economia.” (FOWKS, 2017). A recente prisão do ex-presidente Ollanta Humala,

acusado de lavagem de dinheiro em doações feitas pelo grupo brasileiro Odebrecht em suas campanhas presidenciais de 2006 e 2011 (Humala exerceu o mandato entre julho de 2011 e julho de 2016) (TOLA, 2017) confirma o cenário de complicações políticas e jurídicas para os projetos de integração da infraestrutura sul-americana, ao menos no que diz respeito à participação de empreiteiras brasileiras em projetos da carteira do COSIPLAN. Já Kuczynski renunciou ao governo do Peru no fim do mês de março de 2018 para não ser cassado pelo Congresso peruano devido aos envolvimento em corrupções com a construtora brasileira Odebrecht.

Em consonância com a retomada do alinhamento do Brasil com a política externa norte-americana, o atual governo brasileiro está novamente em negociação, após Lula cancelar a proposta do governo anterior de Fernando H. Cardoso, para ceder o usufruto da base militar de Alcântara (no estado do Maranhão) para o governo norte-americano lançar satélites, com riscos de que a área venha a ser utilizada para o lançamento de ogivas nucleares. Além disto, o governo brasileiro firmou, em março de 2017, acordo de parceria tecnológica com os EUA a título de incentivo da indústria nacional de defesa. O acordo, diz a nota da agência de notícias financeiras Bloomberg, é o “último sinal duma mudança na política externa na maior economia da América Latina após o fim de mais de uma década de governos de esquerda com o impeachment da Presidente Dilma Rousseff”. (ADGHIRNI, 2017). Em novembro de 2017 ocorreu a Operação Amazon Log Brasil e Estados Unidos na tríplice fronteira entre Peru, Brasil e Colômbia. O exército dos EUA teria participado do exercício militar multinacional de simulação de ações de ajuda humanitária, segundo o general Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, comandante logístico do Exército brasileiro. (NASCIMENTO, 2017). Em contraposição, a ala nacionalista do Exército brasileiro considerou a presença dos norte-americanos na região estratégica da tríplice fronteira um crime de lesa-pátria. (MELO, 2017).

Neste cenário de crise e incertezas na América do Sul é sintomática a recente publicação do

Banco Mundial anunciando a renovação do regionalismo aberto, opção neoliberal dos anos 90, com propostas para toda a América Latina, enfatizando que os ganhos potenciais de toda a região podem ser atingidos combinando-se reformas estruturais e futuras liberalizações do comércio com o resto do mundo. (BOWN et alii, 2017). Diz o estudo que ainda há espaço para mais acordos preferenciais especialmente entre América do Sul, Central e a América do Norte. Evidencia-se que o Banco Mundial volta a ocupar espaço como conselheiro de governos que se sucedem aos progressistas dos anos 2000 com opções preferenciais por privatizações, medidas econômicas ortodoxas e alianças com o poder hegemônico norte-americano. O banco volta a sugerir medidas já experimentadas na América Latina na década de 1990, que redundaram em aprofundamento das crises econômicas e recessões com altíssimos custos sociais. A América do Sul está frente a uma encruzilhada com prenúncios de graves retrocessos políticos que tenderão a perpetuar seus problemas crônicos.

### Algumas conclusões

Abordar políticas territoriais em processos de integração na escala sul-americana constitui-se num grande desafio para a Geografia Política. A região-continente ou região geopolítica América do Sul apresenta grandes assimetrias internas, o que dificulta, sobremaneira, as observações, a análise territorial e as previsões de possíveis transformações. Possíveis relações entre políticas públicas e suas repercussões territoriais configuram uma questão de investigação ainda relativamente recente no cenário sul-americano, muito embora haja vários esforços para se compreender os processos de integração das infraestruturas da IIRSA-COSIPLAN. A começar pela dificuldade da ausência de uniformidade de dados secundários publicados pelas agências estatais de estatísticas, a análise territorial encontra ainda pouco respaldo na literatura especializada, salvo os estudos com abordagens regionais focados em escalas sub-nacionais e/ou, eventualmente, transfronteiriças.

O desafio da análise territorial em escala supra nacional sul-americana implica numa visão de conjunto da região-continente, com a utilização de dados nacionais (ainda não uniformes entre os Estados) e de cartografias temáticas que possam demonstrar tanto algumas homogeneidades e heterogeneidades como as profundas assimetrias e fraturas territoriais.

A perspectiva dos regionalismos recebeu na América do Sul nos anos 2000, inegavelmente, um conjunto de políticas progressistas que ampliaram e aprofundaram os objetivos do velho regionalismo e do regionalismo aberto. O projeto da América do Sul como uma região geopolítica na escala macro da UNASUL introduziu, provavelmente, após o fim da Guerra Fria, pela primeira vez no subcontinente, não apenas o resgate dos ideais integracionistas do século XIX, mas também uma verdadeira inovação político-territorial com características institucionais direcionadas ao exercício da contra-hegemonia norte-americana e à coesão política interna.

A transformação da IIRSA – um instrumento direcionado à integração física de mercados, direcionado por visões politicamente conservadoras atreladas ao predomínio do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – em COSIPLAN apontou, de forma inovadora, para políticas territoriais em escala sul-americana direcionadas não apenas aos elos de ligação física entre os Estados nacionais, mas também a entendimentos de que investimentos providos de diversas escalas de poder e gestão poderiam mudar os usos políticos e econômicos do território sul-americano tanto de regiões desenvolvidas quanto das periféricas e subdesenvolvidas. Pretendeu-se que o planejamento do COSIPLAN pudesse, de alguma forma, contribuir para a diminuição de assimetrias e fraturas territoriais. A perspectiva das assimetrias remeteu à indagação em que medida ocorrem transformações em regiões periféricas, o que ainda é questão em aberto à investigação.

O exame dos três casos empíricos revelou-se fortemente elucidativo do que pode e o que não pode ser uma região periférica no interior

da América do Sul. As observações de campo em duas regiões, em Cuyo, Argentina e no Escudo das Guianas, possibilitou percorrer grandes distâncias rodoviárias para descobrir conteúdos que pouco são conhecidos, mesmo por geógrafos, como é o caso dos parques naturais de Talampaya e Ischigualasto ao lado da Ruta Nacional 150 na região pé-andina bem como no interior amazônico da Guiana Francesa, Suriname e República Cooperativa da Guiana.

Não foi intenção neste artigo apontar uma metodologia de identificação de regiões periféricas na América do Sul. Esta, com certeza, se tornará uma outra demanda para a análise territorial em breve. Entretanto, a partir de projetos de infraestrutura foi possível aproximar-se de algumas regiões definidas geograficamente com é o caso de Cuyo, na Argentina. O caso boliviano, por sua vez, é importante não apenas para evidenciar as contradições e discrepâncias do processo de integração sul-americano, mas também para evidenciar que atores territoriais locais e regionais deveriam fazer parte da agenda da integração. Entretanto, estes atores, como o estudo de caso evidenciou, vêm sendo desprezados por atores hegemônicos que representam interesses e poderes nacionais e/ou supranacionais.

Já o estudo de caso no Escudo das Guianas, reconhecidamente uma macrorregião extensa e complexa, só muito recentemente abordada na literatura geográfica brasileira, mostrou o quanto regiões periféricas podem estar em descompasso com a agenda supranacional da UNASUL. Enquanto o Eixo MERCOSUL-Chile através do estudo de caso da Corredor Bioceânico Porto Alegre – Coquimbo e da Ruta Nacional 150 exemplificou o verdadeiro "núcleo geoeconômico" entre o sudeste e o sul do Brasil, o centro da Argentina e os portos do Pacífico no Chile, com importantes processos de mudança de usos políticos e econômicos do território e de processos de transfronteirização, o Eixo do Escudo das Guianas demonstra o quanto o isolamento geográfico – pelas distâncias e pela presença da Floresta Amazônica – ainda é imperativo e determinante em processos de decisão governamentais e supranacionais.

Talvez não seja demasiado concluir que algumas repercussões territoriais da IIRSA-COSIPLAN no Escudo das Guianas sejam praticamente nulas, resguardando-se, principalmente, duas pontes internacionais concluídas e a instalação de fibra ótica entre a Venezuela e o norte do Brasil.

A rigor, poder-se-ia afirmar que há mais espaços opacos e regiões periféricas na América do Sul do que regiões que tenham recebido de bancos e governos nacionais estímulos para alterar os perfis geoeconômicos do vasto interior empobrecido. A tendência atual é destes governos voltarem a seguir os preceitos do Consenso de Washington, do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – e do Banco Mundial, conforme se demonstrou, com programas neoliberais e privatistas. O Brasil, país que vinha liderando o processo integracionista na região, atualmente ausenta-se da política externa e da UNASUL. Além disso, as denúncias de corrupção generalizada em obras de infraestruturas de conexão praticamente têm inviabilizado muitos projetos que vinham sendo financiados pelo BNDES, com a exportação de serviços de empresas brasileiras.

Não bastasse o retorno ao neoliberalismo de vários governos da região, a preconização da renovação do regionalismo aberto pelo Banco Mundial é um anúncio do rápido retorno da América do Sul à condição de satélite na órbita de influência norte-americana. Às regiões periféricas poderá restar o destino da continuidade do estado de isolamento e de miséria de uma população que tradicionalmente são os deserdados da terra sul-americana.

A fluidez territorial almejada deverá, em grande medida, ainda ser talvez um dos desafios principais, visto que as fraturas entre os Estados-nação, principalmente entre o Brasil e seus vizinhos, continuarão existindo, visto se tratar de situações crônicas seculares. A infraestrutura estratégica vertida para o exterior deverá continuar a constar na pauta da integração de mercados para aproximar a região-continente dos mercados da Bacia do Pacífico. Já a macrorregião transfronteiriça da Bacia do Prata, por sua vez, continuará a ser a mais importante da América do Sul, visto o grande número de cidades gêmeas

e de permeabilidades entre Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, enquanto regiões como o Escudo das Guianas continuarão como uma espécie de utopia da integração sul-americana, permanecendo mais próxima da região do Caribe não apenas pelo fator distância mas também por sua identidade territorial. Somente a conjuntura econômica internacional dirá se grandes empresas, dentre elas as chinesas, farão investimentos como o da construção do túnel de Água Negra nos Andes, provavelmente a obra mais importante da Agenda de projetos prioritários de integração do COSIPLAN.

## Referências

- ABTI. Associação Brasileira de Transportadores Internacionais. Disponível em: <<http://www.abti.com.br/>>. Consultas em: agosto de 2017.
- ADGHIRNI, Samy. U.S. Military Agreement With Brazil to Prompt Joint Defense Deal. Disponível em: <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-03-23/u-s-military-agreement-with-brazil-to-prompt-joint-defense-deal>>. Consulta em: 23.mar.2017.
- AKYÜZ, Yılmaz; YU III, Vicente P. *The financial crisis and the global south: impact and prospect*. Gênova: South Centre Research Paper 76, May 2017. Disponível em: <[https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/05/RP76\\_The-Financial-Crisis-and-the-Global-South-Impact-and-Prospect\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2017/05/RP76_The-Financial-Crisis-and-the-Global-South-Impact-and-Prospect_EN.pdf)>. Consulta em: 15.jul.2017.
- ALADI – Associação Latinoamericana de Integração. *Sistema de informação de Comércio Exterior - Estatísticas por item tarifário de um país*. Disponível em: <[http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio\\_exterior\\_item\\_arancelario.seam](http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/comercio_exterior_item_arancelario.seam)>. Consultas em: fevereiro de 2017.
- ARIÑEZ, Rubén. Evo anuncia que la carretera que atraviesa el TIPNIS 'se realiza'. *La Razon Nacional*. 05 de junio de 2015. Disponível em: <[http://www.la-razon.com/nacional/Evo-carretera-atraviesa-TIPNIS-realiza\\_0\\_2283971614.html](http://www.la-razon.com/nacional/Evo-carretera-atraviesa-TIPNIS-realiza_0_2283971614.html)>. Consulta em: 15.mar. 2016
- BALMACEDA, Raúl R. *et al. Geografías de la Argentina*. Buenos Aires: A-Z Editora S.A. 1997. 233 p.
- BARRETTO, Annibal. *Fortificações do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2010. 207 p.
- BANCO Inter-Americano de Desarrollo. *Evaluación de la Acción del BID en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*. Washington, D.C., Abril de 2008. P. V. Disponível em: <<http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/1524534.pdf>>. Consulta em: 12.abr.2017.

- BANDEIRA, Luiz A.M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional* 45(2): 135-146 [2002]. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292002000200007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292002000200007)>. Consulta em: 10.fev.2017.
- BARRIENTOS, Santalla et alii. Geopolítica expansionista de la Republica del Brasil y su consigna de marcha hacia el Oeste. La Paz: Escuela de Altos Estudios Nacionales, 1991, p. 28 apud BRUSLÉ, Lætitia P. *La dernière frontière*. Loin des Andes, trop près du Brésil. La frontière orientale et la construction du territoire en Bolivie. Paris: Université de Paris I, Panthéon Sorbonne, Institut de Géographie, 2005. p. 484.
- BARROCAL, André. Delação da Odebrecht nos EUA sacode a América Latina. *Carta Capital*. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/internacional/delacao-da-odebrecht-nos-eua-sacode-a-america-latina>. Consulta em: 02.jul.2017.
- BBC BRASIL. *O ambicioso projeto da Argentina e do Chile para construir o túnel mais longo da América Latina*. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-40134174>>. 2 junho 2017. Consulta em: 12.jun.2017.
- BENITES, Afonso. Brasil começa a enviar delação da Odebrecht a 8 países da região. *El País*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/02/politica/1496438612\\_350750.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/02/politica/1496438612_350750.html)>. Consulta em: 05.jul.2017.
- BOLÍVIA promulga lei que veta construção de estrada financiada pelo Brasil. *Folha de São Paulo*. 25.out.2011. Disponível em: <<http://m.folha.uol.com.br/mundo/2011/10/996110-bolivia-promulga-lei-que-veta-construcao-de-estrada-financiada-pelo-brasil.shtml>>. Consulta em: 02.mar.2017.
- BOWN, Chad P. et alii. *Better Neighbors*. Toward a Renewal of Economic Integration in Latin America. Washington, World Bank Group, 2017. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25736>>. Consulta em: 30.jul.2017.
- BRASIL. *Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF*. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2009. 64 p.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Consulta em: 10 set. 2017.
- BRASIL e mais cinco países suspendem participação na Unasul. Istoé. 22.abr.2018. Disponível em: Disponível em: <<https://istoe.com.br/brasil-e-mais-cinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul/>>. Consulta em: 23.abr.2018.
- BRUSLÉ, Lætitia P. *La dernière frontière*. Loin des Andes, trop près du Brésil. La frontière orientale et la construction du territoire en Bolivie. Paris: Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne, Institut de Géographie, 2005.
- BURGARDT, Victor H. Veppo. A nação nas fronteiras longínquas: o sentimento nacional dos pampas ao lavrado. In: *Fronteiras em movimento*. Fábio Régio Bento (org.). Jundiá: Paco Editorial, 2012, pp. 103-121.
- BURGARDT, Victor H. Veppo. *Nações e resistência ao sul do Orinoco*. A construção política e imaginária do índio. Jundiá: Paco Editorial, 2013. 209 p.
- CABALLERO, Natalia. *Obra binacional*. Cuáles son las empresas interesadas en construir el Túnel de Agua Negra. *Tiempo de San Juan*. Disponível em: <<http://www.tiempodesanjuan.com/politica/2017/6/1/cuales-empresas-interesadas-construir-tunel-agua-negra-178351.html>>. Consulta em: 20.jun.2017.
- CARWIL B-J. Bolivian-Venezuelan Military construction team begins work on TIPNIS highway. *Carwil without Borders*. Disponível em: <<https://woborders.blog/2015/06/29/bolivian-venezuelan-military-construction-team-begins-work-on-tipnis-highway/>>. Consulta em : 16.mar.2017.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidade. Santiago de Chile, 1994. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf)>. Consultas em: janeiro de 2017.
- CIA. Central Intelligence Agency. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Consulta em: 10.set. 2017.
- CONDE, Philippe. Les BIC : entre émergence et crise de croissance. *Diploweb*. samedi 28 janvier 2017. Disponível em: <<http://www.diploweb.com/Les-BIC-entre-emergence-et-crise.html>>. Consulta em: 02.jul.2017.
- CONNECTAS. Direitos Humanos. *Denúncia da Sociedade Civil ao BNDES por sua participação no Projeto de Rodovia Villa Tunari-San Ignacio de Moxos (Bolívia)*. São Paulo – La Paz – Londres, 20 de Outubro de 2015. Disponível em: Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas\\_GW\\_Cedla%20-%20Denuncia%20Ouvidoria%20BNDES%20-%20Villa%20Tunari-%20San%20Ignacio%20Moxos\\_20\\_10\\_2015.pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/Conectas_GW_Cedla%20-%20Denuncia%20Ouvidoria%20BNDES%20-%20Villa%20Tunari-%20San%20Ignacio%20Moxos_20_10_2015.pdf)>. Consultas em: fevereiro de 2017.
- CONFEDERAÇÃO Nacional da Indústria - CNI. *Desafios para a integração logística na América do Sul*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria / Armando Castelar. 2015. Disponível em: <[http://static-cms-si.s3.amazonaws.com/legacy/app/conteudo\\_18/2016/03/02/10642/0203-EstudoDesafiosparaIntegracaoLogsticadaAmericadoSul.pdf](http://static-cms-si.s3.amazonaws.com/legacy/app/conteudo_18/2016/03/02/10642/0203-EstudoDesafiosparaIntegracaoLogsticadaAmericadoSul.pdf)>. Consultas em: junho de 2017.
- CORAZZA, Gentil. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio 2006. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>>. Consultas em: fevereiro de 2017.

## Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas

- COSIPLAN. *Cartera 2016*. Disponível em: <<https://www.flipsnack.com/IIRSA/informe-de-la-cartera-de-proyectos-del-cosiplan-2016.html>>.
- COSIPLAN. API. *Agenda de projetos prioritários de integração*. 2016. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de-projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de-projetos_port.pdf)>. Consultas em: 2017.
- COSTA, Rogério S. da. *A América do Sul vista do Brasil: a estratégia de integração do Governo Lula*. Porto Alegre: UFRGS / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2010. (Tese de Doutorado). Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/54096>>.
- COSTA, Wanderley M. da. O Brasil e a América do sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. *Confins* [Online], 7 | 2009, posto online no dia 31 Outubro 2009. Disponível em: <<http://confins.revues.org/6107>>. DOI : 10.4000/confins.6107
- DINIZ, Rubens. O Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano. *Carta Capital*. 24/02/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-brasil-e-o-conselho-de-defesa-sul-americano-1178.html>>. Consulta em: 18.set.2017.
- FERNANDEZ, Victor R. Explorando las limitaciones del nuevo regionalismo en las politicas de la Unión Europea: una perspectiva latino-americana. *Revista EURE* (Vol. XXXIII, N° 98), pp. 97-118, Santiago de Chile, mayo de 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612007000100006](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612007000100006)>. Consultas em: 2016 e 2017.
- FONSECA, Bruno; MOTA, Jessica. Pan amazônia à Brasileira. *Amazônia*. 23/nov/2013. Disponível em: <<http://amazonia.org.br/2013/11/pan-amaz%C3%B4nia-%C3%A0-brasileira/>>. Consulta em: 15.mar.2017.
- FOWKS, Jacqueline Kuczynski. “Não há como negar que o caso Odebrecht é um freio para a economia”. *El País*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/10/internacional/1489108861\\_588085.html.10.mar.2017](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/10/internacional/1489108861_588085.html.10.mar.2017)>. Consulta em: 02.jul.2017.
- GUMUCIO M. Baptista et WEISE A, Saavedra. Antologia geopolítica de Bolívia. La Paz: Los amigos del Livro, 1978, p. 105 apud BRUSLÉ, Lætitia P. *La dernière frontière*. Loin des Andes, trop près du Brésil. La frontière orientale et la construction du territoire em Bolivie. Paris: Université de Paris 1, Panthéon Sorbonne, Institut de Géographie, 2005. p. 484.
- INDEX MUNDI. *Bolívia*. Historical Data Graphs per Year. Disponível em: <<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=21&c=bl&l=en>>.Consulta em: 21.ago.2017
- INTEROCEÂNICA permitiu crescimento do comércio entre Brasil e Peru. *Jornal da USP*. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/ciencias/ciencias-humanas/interoceantica-permitiu-crescimento-do-comercio-entre-brasil-e-peru/>>. Consulta em: 03.ago.2017.
- JIMENEZ P., Georgina. La carretera. ¿A quién beneficia. Villa Tunari-San Ignacio de Moxos. *Petropress*, 27/11/2011. Disponível em: <[https://www.academia.edu/3292142/La\\_carretera\\_Villa\\_Tunari\\_San\\_Ignacio\\_de\\_Moxos\\_A\\_qui%C3%A9n\\_beneficia.petropress](https://www.academia.edu/3292142/La_carretera_Villa_Tunari_San_Ignacio_de_Moxos_A_qui%C3%A9n_beneficia.petropress)>. Consulta em: 02.mar.2017.
- KALOUT, Hussein. *Ausência de estratégia para América do Sul compromete ambições do Brasil*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/colunas/hussein-kalout/2017/01/1852198-brasil-precisa-reformular-uma-estrategia-para-a-america-do-sul.shtml>>. Consulta em: 13.fev.2017.
- LÍRIO, Sérgio “A passagem de José Serra pelo Itamaraty foi desastrosa”. *Carta Capital*. 17.mar.2017. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/a-passagem-de-jose-serra-pelo-itamaraty-foi-desastrosa>>. Consulta em: 02.mai.2017
- LISBOA, Camila. *Parque nacional Talampaya: um lugar que você não conhece na Argentina*. S.d. Disponível em: Disponível em: <<http://www.omelhormesdoano.com/parque-nacional-talampaya/>>. Consulta em: 12.jun.2017.
- MANETTO, Francesco. Aliança do Pacífico incorpora mais quatro países. *El País*. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/01/internacional/1498863536\\_644235.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/01/internacional/1498863536_644235.html)>. 01/jul/2017. Consulta em: 30.jul.2017.
- MARTINEZ, Paola. Bolívia frente a la IIRSA-COSIPLAN? *Entre el extractivismo y la integración?* Buenos Aires: CLACSO, 2013. Disponível em: Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20131016053606/Informe.pdf>>. Consultas em: março de 2017.
- MELO, Liana. Militares americanos na Amazônia causam discórdia no Exército brasileiro. *Projeto #Colabora*. 21.jul.2017. Disponível em: Disponível em: <<http://projetocolabora.com.br/florestas/gringos-de-farda-na-amazonia-amazonlog/>>. Consulta em: 30.jul.2017.
- MONTOYA, Rodrigo B. Darle sepultura a Unasur. *El Colombiano*. Disponível em: <<http://www.elcolombiano.com/opinion/columnistas/darle-sepultura-a-unasur-AL6728020>>. Consulta em: 12.jul.2017.
- NASCIMENTO, Luciano. EUA participam como observadores de exercício militar na Amazônia. *EBC Agência Brasil*. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-11/eua-participam-como-observadores-de-exercicio-militar-na-amazonia>>. Consulta em: 19.mar.2018.
- NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Cadernos CRH*, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 59-75, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=pt&tlng=pt)>. Consulta em: 10.jan.2017.
- OLIVEIRA, Alessandra G. *Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da América Latina*. Santiago do Chile: ILPES/CEPAL, 2014. Disponível em: <<http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36664-velho-novo-regionalismo>>

- evolusao-politicas-conjuntas-o-desenvolvimento-planejado>. Consultas em: fevereiro de 2017.
- OLIVEIRA, Rafael da Silva. *Mobilidades transgressoras, geografias ignoradas: itinerários e emaranhamentos envolvendo garimpeiros brasileiros no Suriname* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo. Departamento de Geografia. São Paulo: USP, 2013. 400 p.
- PADULA, Raphael. Da IIRSA à COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: NETO, Walter A.D. (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, pp. 291-351. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_brasil\\_novas\\_dimensoes.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_brasil_novas_dimensoes.pdf)>. Consultas em: fevereiro de 2017.
- PAZ, Gabrielle. *Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política regional do governo Lula*. 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e democracia em mudança no século XXI. Porto Alegre: UFRGS, 1-11 Setembro de 2015. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/PAZ-2015-Integra%C3%A7%C3%A3o-da-Am%C3%A9rica-do-Sul.pdf>>.
- PECEQUILLO, Cristina S. 2016. O reposicionamento estratégico dos Estados Unidos na América do Sul. In: PASSOS, Rodrigo D. F.; FUCCILLE, Alexandre (orgs). *Visões do Sul: crise e transformações do sistema internacional*. Marília: Oficina Universitária; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2016, pp 229-246. Disponível em: Disponível em: <[https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/visoes-do-sul\\_vol.1-ebook.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Publicacoes/visoes-do-sul_vol.1-ebook.pdf)>. Consultas em: março de 2017.
- PEREIRA CARNEIRO, Camilo. Radiografia contemporânea dos Arcos Norte e Sul da fronteira do Brasil. In: *Fronteiras e relações Brasil-Uruguai*. Maria Izabel Mallmann & Teresa C. S. Marques (orgs.). Porto Alegre: EdIPUCRS, 2015, pp. 129-146.
- PFRIMER, Matheus H. *Heartland Sul-americano? Dos discursos geopolíticos à territorialização de um novo triângulo estratégico boliviano*. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, São Paulo, n.29, pp. 131-144, 2011. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74192>>. Consulta em: outubro de 2016.
- PREBISCH, Raúl. O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record, 2000. Volume 1. Disponível em: <<http://arquivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/123.pdf>>. Consultas em: março de 2017.
- PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO de la Sub-Central de Mujeres Indígenas del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Secure Tipnis. Sub central de pueblos indígenas. Trinidad, 04.mar.2017. Disponível em: <[https://pt.scribd.com/document/341667117/Subcentral-Mujeres-de-TIPNIS-Pronunciamento-3-Marzo-2017#fullscreen&from\\_embed](https://pt.scribd.com/document/341667117/Subcentral-Mujeres-de-TIPNIS-Pronunciamento-3-Marzo-2017#fullscreen&from_embed)>. Consulta em: 12.mai. 2017.
- PORTO, Jadson L. R. A condição periférico-estratégica da Amazônia Setentrional: a inserção do Amapá no Platô das Guianas In: Jadson L. R. Porto & Durbens M. Nascimento (orgs.). *Interações fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades*. Rio de Janeiro: Publit, 2010, pp. 139-160.
- QUATRO cantos do mundo. *Lugares Únicos no Mundo – Parque Nacional Talampaya – Argentina*. Disponível em: <<https://quatrocantosdomundo.wordpress.com/2015/03/15/lugares-unicos-no-mundo-parque-nacional-talampaya-argentina/>>. Consulta em: 15.jul.2017.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo, Ática, 1993.
- RAMOS, Victor A. Las provincias geológicas del territorio argentino. *Geología Argentina*. Instituto de Geología y Recursos Minerales, *Anales* 29(3): 41-96, Buenos Aires, 1999.
- ROSIÈRE, Stéphane. *Géographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique*. 2<sup>e</sup> édition. Paris: Ellipses Édition, 2007.
- RUTA NACIONAL 150: una de las mas complejas del pais. *Revista Vial*. Disponível em: <<http://revistavial.com/index.php/publicaciones/2013/revista-94/item/1833-ruta-nacional-150-una-de-las-mas-complejas-del-pais>>. Consulta em 12.jun.2017.
- SANCHEZ, Eugéní. *Geografía Política*. Madrid: Editorial Síntesis, 1992. 224 p.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*. 5. ed., Rio de Janeiro: Record, 2003. 474 p.
- SCHILLING, Paulo. *O expansionismo brasileiro*. A geopolítica do General Golbery e a diplomacia do Itamaraty. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda, 1981. 288 p.
- SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional, o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3. ed., Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1981. 273 p.
- SILVA, Gutemberg de Vilhena. *Usos contemporâneos da fronteira franco-brasileira: entre os ditames globais e a articulação local*. Macapá: Editora da UNIFAP, 2014. 131 p.
- SISTEMA FIERGS. *Corredor Bioceânico Central ampliará logística para escoamento dos produtos gaúchos*. Disponível em: <<http://www.fiergs.org.br/pt-br/noticia/corredor-bioceanico-central-ampliara-logistica-para-escoamento-dos-produtos-gauchos>>. Consulta em: 12.jun.2017.
- SOUZA, César W. Batista. O sonho bolivariano. *62ª Reunião Anual da SBPC, 2010*. Disponível em: <<http://www.sbpnet.org.br/livro/62ra/resumos/resumos/1090.htm>>. Consulta em: 13.mar.2017.
- SPALETTI, L.A. Cuencas triásicas del Oeste argentino: origen y evolución. *Acta Geologica Hispanica*, v. 32 (1997), nº 1-2, p. 29-50 (Pub. 1999).
- SPEKTOR, Matias. Estilo ativista de José Serra enfrentou obstáculos. *Folha de São Paulo*. Ed. 24.fev.2017.

## Políticas territoriais na América do Sul: infraestruturas de conexão e repercussões em regiões periféricas

- Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/columnas/matiasspektor/2017/02/1861565-estilo-ativista-de-jose-serra-enfrentou-obstaculos.shtml>>. Consulta em: 12.mai.2017
- TOLA, Raúl. Ex-presidente do Peru Ollanta Humala é preso por corrupção no caso Odebrecht. *El País*. 14.jul.2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/14/internacional/1500001602\\_001817.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/14/internacional/1500001602_001817.html)>. Consulta em: 25.jul.2017.
- TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. 2a.ed. ampl. São Paulo: Companhia Editoria Nacional, 1935.
- UEBEL, Roberto G. Fronteras e inmigración contemporánea en Brasil: el caso de la inmigración boliviana. *Mundi Migratios*. v. 3, n. 2, Pág. 92-111, 2015. Disponível em: <<http://www.anuarioceemi.uh.cu/index.php/MMig/article>> Consulta em: 12.ago.2017.
- WORLD Bank. *GDP (current US\$)*. All countries and Economies. Disponível em: <<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Consulta em: 21.ago.2017.

\* Este artigo contou com o apoio de recursos dos projetos de pesquisa “Políticas territoriais comparadas União Europeia-América do Sul (CNPq) e “Transfronterizações na América do Sul. Dinâmicas territoriais, desenvolvimento regional, integração e defesa nas fronteiras meridional e setentrional do Brasil” (CAPES-Pró-Defesa). Foram desenvolvidas observações de campo pelos autores na Argentina e no Escudo das Guianas entre 2013 e 2017.

### **Aldomar Arnaldo Rückert**

Professor Doutor (USP, 2002) no Departamento de Geografia e nos programas de pós-graduação em Geografia e em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisador CNPq, nível 2. Doutor em Ciências: Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (2002) com Estágio de Pós-doutorado na Universidade Paris 7 Denis Diderot (2011). Líder do grupo de pesquisa LABETER – Laboratório Estado e Território. Gestão, regiões e fronteiras. É um dos fundadores da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO). Membro do Conselho Científico do CIST – Collège International des Sciences du Territoire, Universidades Paris 7 Denis Diderot e Paris 1 Panthéon Sorbonne.

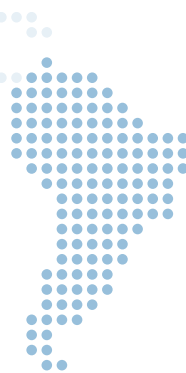
**E-mails:** [aldomar.ruckert@gmail.com](mailto:aldomar.ruckert@gmail.com); [aldomar.ruckert@ufrgs.br](mailto:aldomar.ruckert@ufrgs.br)

### **Camilo Pereira Carneiro**

Doutor em Geografia (UFRGS, 2013). Atualmente é professor visitante da UFGD (Universidade Federal da Grande Dourados, MS), atuando no Mestrado em Fronteiras e Direitos Humanos da Faculdade de Direito e Relações Internacionais. Pesquisador do grupo LABETER (Laboratório Estado e Território. Gestão, regiões e fronteiras) da UFRGS. Autor do livro "Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata".

**E-mail:** [pereiracarneiro.camilo@gmail.com](mailto:pereiracarneiro.camilo@gmail.com)





## Sociedades fronteiriças: nas margens da integração sul-americana

Ricardo José Nogueira

### Introdução

Os países que compõem a América do Sul apresentam como característica histórica comum a origem colonial, que definiu marcas profundas na sua formação territorial. Foram cerca de três séculos de domínio externo, em que as decisões sobre o que fazer sobre o território terminou por consolidar localizações cujas atribuições estiveram voltadas aos interesses metropolitanos. O fato de atender os desígnios externos a partir da exploração de recursos naturais efetivou os lugares de produção: extrativa vegetal, mineral ou agrícola; as trocas comerciais criaram a necessidade de implantar portos em diversos pontos do continente, tanto na vertente atlântica, quanto na vertente do Pacífico; enfim, a necessidade de manter o poder sobre este continente exigiu a construção de lugares voltados a abrigar as representações políticas do domínio ibérico. A manifestação empírica destas condições será expressa através de áreas de produção de mercadorias, como minas e *plantations*, núcleos urbanos abrigando as capitais de Vice-Reinos, Audiências e zonas portuárias. Tal disposição espacial implantada neste continente terá um peso significativo na construção dos Estados-nacionais que surgirão a partir do século XVIII.

Somente após quase duzentos anos de independência política dos países é que começam a

surgir processos destinados a efetivar uma possível integração dos mesmos, através de mecanismos e organizações estatais visando acompanhar mudanças que já ocorrem em outros lugares do mundo. Afinal, o processo de constituição dos países na América do Sul não foi tão pacífico, pois, com o fim do império espanhol, as disputas entre as lideranças políticas *criollas* buscaram definir os territórios nacionais emergentes. Do lado atlântico, a transferência da corte de Portugal e a instituição do modelo Imperial de governo, impediu a fragmentação territorial, apesar de algumas revoltas regionais.

Este esboço introdutório tem o objetivo de mostrar que a constituição de centralidade (e do seu oposto) de alguns lugares no continente sul-americano ainda é fruto das ações coloniais, e que em geral a mudança, a distribuição ou a perda de centralidade pode levar séculos. Assim, Buenos Aires, fundada em 1530 e tornada capital do Vice-Reinado do Rio da Prata em 1776, permanece exercendo grande centralidade na Argentina nos dias atuais; Lima, no Peru, já foi fundada em 1535 como *Ciudad de los Reyes* e em 1543 foi transformada em capital do Vice-Reino do Peru. No início do século XXI, Lima exerce uma suprema centralidade no Estado peruano. Assim Caracas, Montevideu, Santiago. No Brasil, a cidade do Rio de Janeiro, fundada em 1565, torna-se capital do Vice-reino português em 1763 e no início do

### Como citar este artigo:

NOGUEIRA, Ricardo José. "Sociedades fronteiriças: nas margens da integração sul-americana". In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 40-50 DOI 10.21507/9788563800367-02



Na Geografia, Alain Reynaud (1981) seria o difusor desta ideia. Reynaud afirma que existem diferentes termos para designar as regiões mais importantes de uma nação: pode ser *core* área, região motriz (Perroux), *Heartland*, Pólo de desenvolvimento. Porém, ele utiliza uma frase de uma comédia italiana do século XVIII que resumiria melhor o significado e o conteúdo do “centro”: “Lá onde as coisas acontecem” (p. 31). Esta frase, segundo ele, se aplicaria a todos os centros, desde o centro de um bairro, até o conjunto formado pelas megalópoles. É um conceito, portanto, que pode ser empregado em todas as escalas geográficas, porém difundiu-se como oposição entre lugares, como dominação entre lugares e, por isso, teve muita aceitação nas reflexões terceiro-mundistas. As características destes centros, segundo Reynaud, seria a massa de população que agrupa frente ao total da população; abrigaria, ainda, atividades de ponta, capitais abundantes, tecnologia e pessoal qualificado, além da capacidade de autodesenvolver-se utilizando seus próprios recursos. Também importante seria a rede de transporte e a rede financeira; associado a isso estaria o poder de decisão do lugar central sobre todos os outros lugares (p. 34). Quanto a periferia, Reynaud aponta que esta se define negativamente em relação ao centro, que lhe constitui o contrário, o complemento, tendo características antinômicas. Enfim, não dispõe de autonomia de decisão; seriam duas classes sócio-espaciais, as vezes rivais e solidárias.

Bernard Bret, ao apresentar o verbete Desenvolvimento, no mesmo sítio, argumenta que o desenvolvimento desigual se expressa de fato na organização dos territórios quanto as condições de vida das populações, da urbanização, a densidade e a configuração das redes de circulação, a distribuição dos equipamentos públicos, a intensidade das atividades econômicas, a repartição dos poderes de decisão, assim como as assimetrias de fluxos.

Por último, a proposição de John Agnew sobre o imaginário geopolítico permite também compreender estas “antinomias espaciais”, pois está constituído por quatro ideias fundamentais que são: a) a concepção do mundo como uma só

entidade físico-política, embora dividida, uma realização da imaginação impossível antes do encontro dos europeus com o resto do mundo (separa o que vê de seu próprio mundo; o mundo além do seu é caótico e perigoso, apontando para a existência de geografias binárias: ocidente X oriente; Norte X Sul...); b) A conversão do tempo em espaço, em que os blocos do mundo se definiram a partir de um deles: o ocidental ... europeu, e em contraste com a existência do primitivo, ou avançado, desenvolvido, subdesenvolvido, elaborando ou instituindo uma hierarquia entre os lugares, entre as sociedades humanas; c) a organização geográfica do poder não está necessariamente unida, em todo momento, à territorialidade dos Estados em virtude da emergência de sociedades globais, movida por outros atores; d) Igualdade normativa entre os Estados e a desigualdade real entre eles: potências e subordinados; a luta pela supremacia, corrida à sobrevivência pautada ainda na concepção de Estado como organismo.

Na Geografia brasileira, Manuel Correia de Andrade (1970) traz à luz os conceitos de centro e polarização para discutir o desenvolvimento, mas é com Milton Santos, no livro *Economia Espacial* (1979) que este debate aparece de modo crítico e o autor atribui a Mark Jefferson, com a noção de Primazia, a origem do modelo centro (polo)-periferia; depois as contribuições de Gunder Frank, Raul Prebisch, John Friedmann, apontando que a periferia dá mais para o centro do que recebe de volta.

Não poderia deixar de mencionar aqui a contribuição de Herve Thery, quando num artigo sobre a “Situação da Amazônia e do Brasil” (2005), coloca esta região como central na América do Sul, a partir de uma mudança na observação das escalas de circulação decorrente das inúmeras intervenções voltadas a articular todo o continente através de rodovias, ferrovias, hidrovias.

Foi a partir destas considerações que procuramos elementos para compreender o processo de integração na América do Sul, seus centros e suas periferias. Saliente-se que a ênfase do sentido de integração aqui exposta é





organizados como resistência à exploração do continente pelo capital internacional. A base para isto é dada pelas reflexões realizadas pelo que se denomina “contrageografia” (SASSEN, 2003 *apud* LIMA, 2013), sendo aqui expressa empiricamente pelas relações fronteiriças instituídas por seus habitantes que, reconhecidamente, sabem tirar proveito desta condição fronteiriça. Ou seja, acreditamos que, tomando como referência as relações horizontais dos territórios-zonas, de proximidade, de contiguidade espacial, enfim de solidariedade, podemos construir outro discurso para compreender a integração sul-americana, pois as verticalidades dos territórios-redes não comportam os vácuos existentes entre os centros. E este outro discurso poderia ser o fundamento para estimular e mesmo ampliar as integrações já existentes há muito tempo nas zonas fronteiriças.

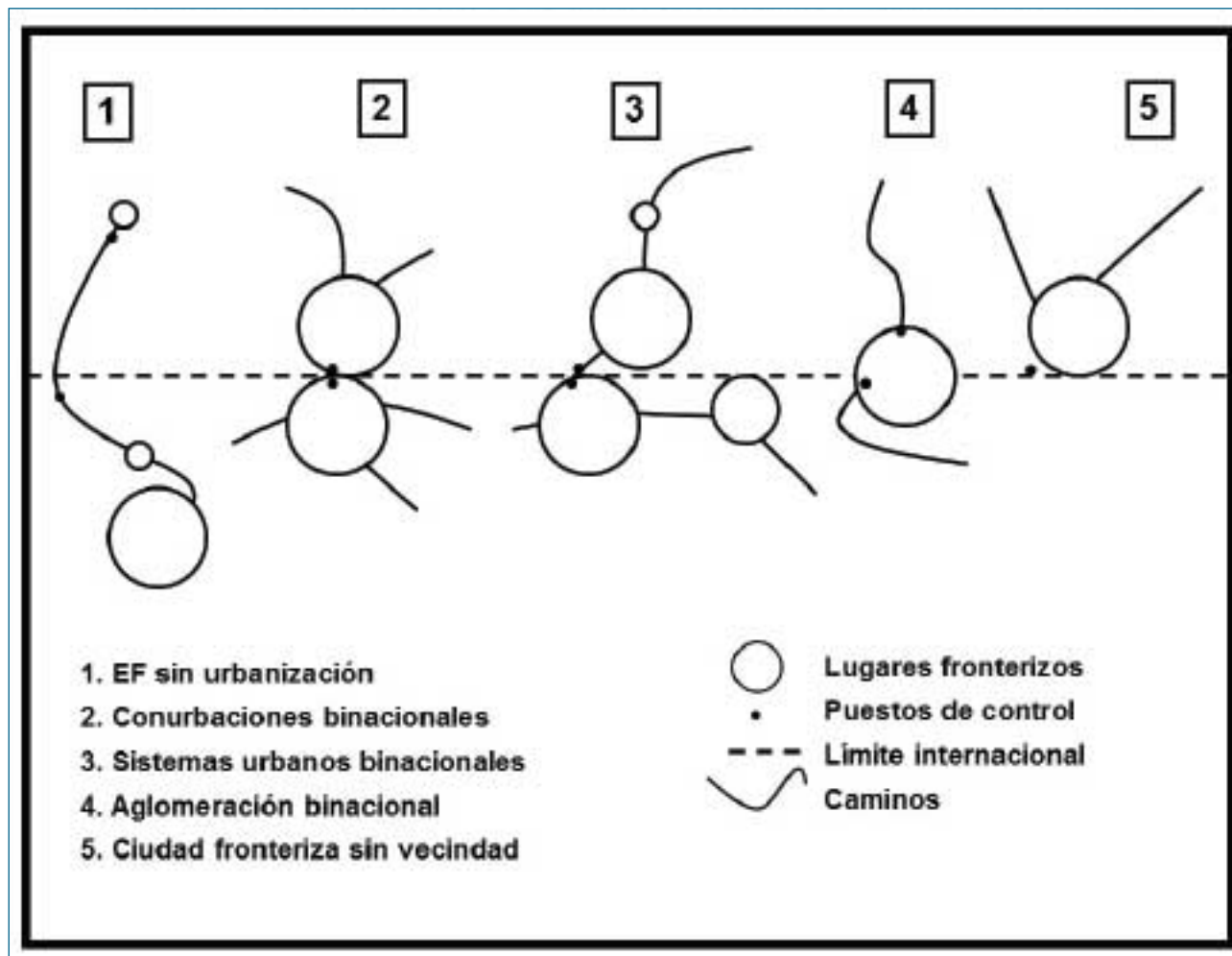
As sociedades fronteiriças têm se constituído como foco de estudo pelo fato de apresentar-se como um lugar que, apesar de ser ponto de interrupção de institutos legais dos Estados, seus habitantes procuram estabelecer vínculos mútuos e complementares quando as relações dos Estados assim o permitem. Reconhecemos que há uma dificuldade em ultrapassar, ir além do imaginário fronteiriço como lugar de contravenções diversas, pelo uso que as distinções legais asseguram. Imaginar as fronteiras como lugar de livre circulação ainda é uma barreira muito grande, principalmente para quem está situado fora dela, ou seja, no centro. Ao longo da linha fronteiriça de qualquer estado se encontram cidades que podem ter se originado de pontos de vigilância, controle, civil ou militar, ou mesmo ponto de trocas comerciais.

Quando a linha de fronteira abriga cidades em ambos os lados, costumam ser denominadas de cidades-gêmeas, porém nem sempre a história permite, de fato, esta condição. É importante tecer algumas considerações a propósito desta adjetivação, pois é comum apontar que as cidades localizadas na fronteira internacional, uma de cada lado, são gêmeas pelo simples fato de apresentarem contiguidade espacial; quando suas malhas urbanas são integradas; quando há

fluxos livres entre ambas; ou quando apenas uma ponte as separa. Elas podem ter origens distintas, motivações diferentes em sua gênese que pode ser civil, comercial, militar ou até religiosa; podem também apresentar um desequilíbrio populacional, com ofertas de serviços maiores numa delas, criando assimetrias; os Estados aos quais pertencem podem ter relações amistosas ou não, o que termina por reverberar na fronteira; o câmbio e as trocas, sempre definidos pelo centro, podem oscilar o movimento comercial, pendendo para um lado ou para outro, dificultando a assimilação de cidades-gêmeas.

Os “modelos” são os mais diversos, contudo tomaremos como referência aqui dois artigos: o primeiro, apresentados por Cuisinier-Raynal (2001), que parte da realidade da fronteira peruana; e o segundo de autoria de Benedetti (2014). Ambos ilustram as possíveis formas de integração urbana fronteiriça. De modo sumário, apresentamos as proposições de Cuisinier-Raynal para as situações singulares da dinâmica fronteiriça: a) Margem: dinâmica local e interna a cada país; b) Zona-tampão: quando um país cria restrições de contato fronteiriço a partir da instituição de parques ou reservas naturais; c) Frentes: formas de ocupação que podem ter origem cultural ou militar; d) Capilar: quando ocorrem vínculos, trânsitos e trocas principalmente no nível local; e) Sinapse: onde há forte grau de integração entre as populações e incentivo dos países para tal. A partir dessa caracterização, Cuisinier-Raynal aponta desdobramentos e possibilidades de matrizes de interações entre as cinco proposições básicas.

O segundo modelo, de Alejandro Benedetti, é uma proposição de estudos fronteiriços para o continente sulamericano. Para consolidar seu modelo de estudos dos espaços fronteiriços, Benedetti indica a existência de seis componentes principais: a) a diferenciação territorial, que diz respeito à gênese de cada formação nacional; b) fronteirização, ligada à implantação de objetos e ações do Estado-nacional voltados ao controle das fronteiras; c) Territórios interiores, ou seja, as divisões subnacionais que são próprias a cada país e que na fronteira estabeleceriam “relações

**Figura 1.** Lugares de Fronteira: padrões de localização.

**Fonte:** Elaboração de Benedetti (2014)

paradiplomáticas”; d) Territórios exteriores, constituídos pelos blocos ou associações de países com decisões multilaterais dedicadas seja a gestão de bacias hidrográficas, seja à circulação de mercadorias; e) Lugares de fronteira: os pontos de encontro e convivência urbana mútua pelos habitantes, que organizam seus tempos e espaços a partir dessa condição espacial; f) Mobilidades: estão associadas à processos de continuidade que viabilizam a fluidez, ou descontinuidade, que criam barreiras ao movimento. Podem ser criados pelas sociedades fronteiriças (os caminhos) ou por ambos Estados (via férrea, rodovias) que tem o poder de controle dos fluxos.

Interessa-nos propriamente o componente “Lugares de fronteira”, em que o autor elabora uma representação para demonstrar as possíveis

formas de integração fronteiriça:

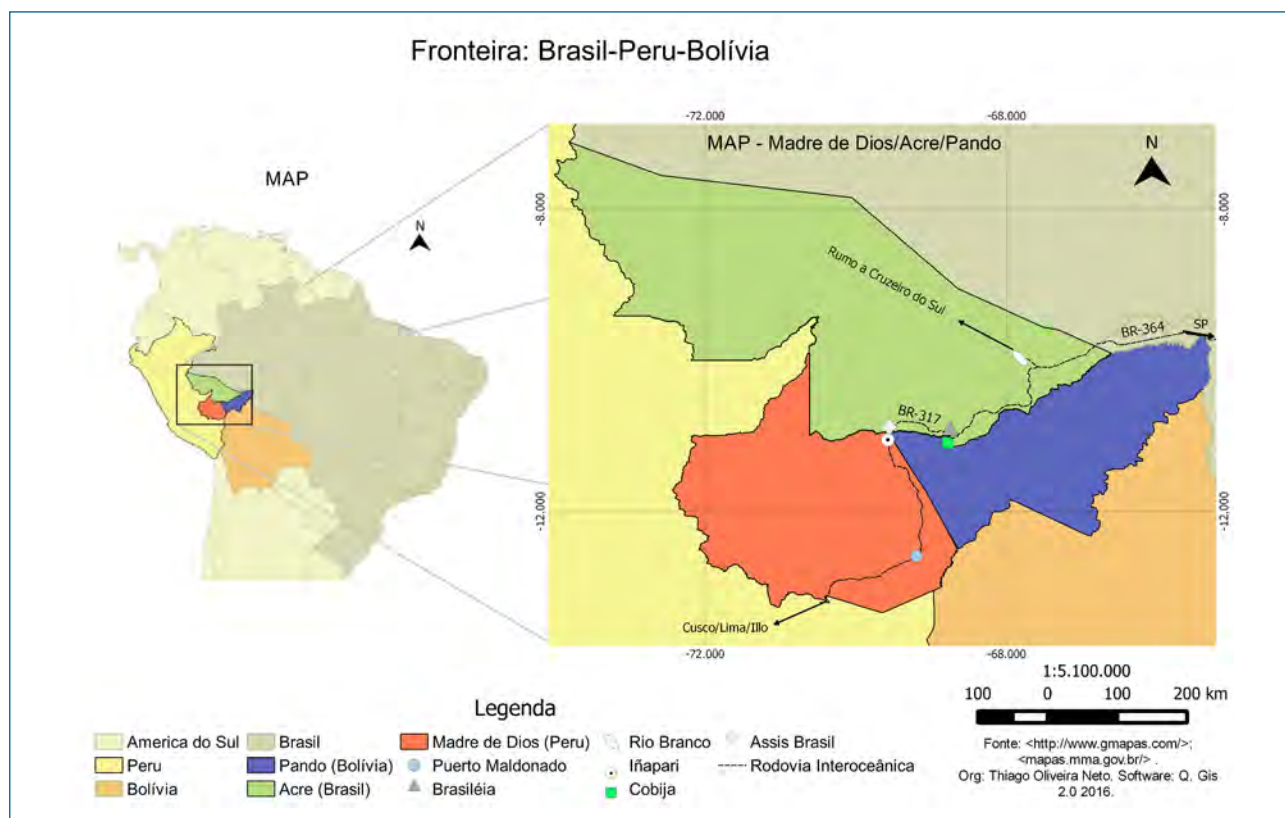
Ambos os modelos demonstram que o Estado, independente da dimensão territorial, da forma ou regime de governo, do PIB (produto interno bruto) ou do IDH (índice de desenvolvimento humano) tem na sua linha de fronteira a marca de sua existência. Num momento em que a tendência imposta para os Estados-nacionais é o enfraquecimento das fronteiras para a ampliação das trocas comerciais, ela é a única referência de garantia do poder soberano. Sem fronteira não haverá Estado.

Mas os modelos não apontam apenas as ações destinadas à segurança e seus dispositivos. Também destacam a existência de processo de integração em diversos níveis de intensidade, até mesmo independente dos Estados limítrofes. Ou seja, as

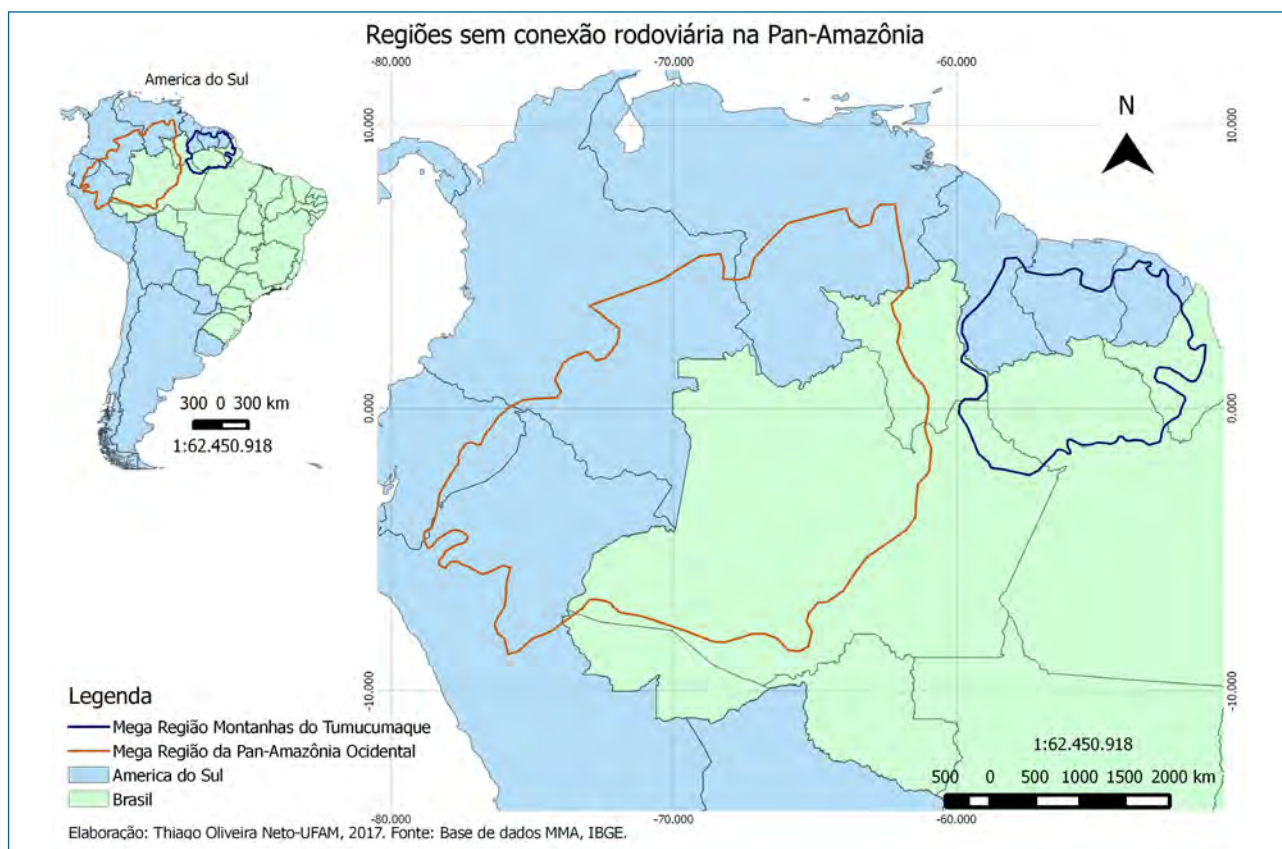




**Figura 2.** Duas áreas que somam cerca de dois milhões de quilômetros quadrados sem estrutura rodoviária.



**Figura 3.** Região tri-fronteiriça Brasil- Bolívia-Peru



como os poderes, envolvimento de populações diversificadas.

## Considerações finais

O tratamento dado à questão das noções clássicas na Geografia de Centro e Periferia neste artigo, procurou evidenciar um pouco da polêmica existente entre autores e campos disciplinares. Mais que isso, é importante salientar que estas noções não são compreendidas isoladamente: a referência a qualquer uma delas remete à outra. Deve-se destacar ainda que são noções amplamente utilizadas no vocabulário comum e facilmente compreendidas, daí o próprio Reynaud fazer referência à comédia italiana. A problematização aparece quando se pretende refinar o conceito e determinados elementos são acrescentados para ajustar a compreensão. A começar com a escala, em seguida as densidades, e a eleição de variáveis que muitas vezes são utilizadas para defini-las.

A dimensão territorial da América do Sul e o processo de formação territorial dos Estados-nacionais aí localizados, constituíram algumas “localidades centrais” que ainda abrigam o poder de centralização, enquanto outras sucumbiram à ascensão de outros lugares, referendando o que Braudel argumenta. Do mesmo modo, as periferias se alteram com as oscilações das dinâmicas dos centros. Apontamos que o passado colonial foi responsável por consolidar núcleos, reforçados com a emergência dos Estados independentes, agora colocados numa relação mais livre com o exterior, exigindo um novo ordenamento do território.

Diante disso, e pautados na ideia de integração, procuramos mostrar como os lugares fronteiriços encerram por apresentar formas próprias de integração, visto que comungam praticamente os mesmos anseios em virtude da relação de proximidade entre eles e de distanciamento em relação aos centros nacionais. Estes, por sua vez, possuem a capacidade de decidir o destino dos demais, pois centralizam as decisões.

Como manifestação empírica disto, mostramos como as zonas de fronteiras entre Brasil – Peru

– Colômbia, em seus lugares mais dinâmicos, procuram resoluções aos problemas imediatos e urgentes, deixando para um momento posterior os acordos e decisões das capitais nacionais. Este é um exemplo de como as escalas geográficas e os lugares de decisão ganham importância quando se trata de processos de integração cuja maior referência sempre foram os núcleos centrais de poder. Mais evidente foi o outro exemplo da fronteira Brasil – Peru – Bolívia, em que os grupos sociais dos três países, a Iniciativa MAP- tomaram para si a decisão de fortalecer a integração fronteiriça a partir de pautas estabelecidas por eles próprios e aproveitando, ainda, a passagem de um grande eixo rodoviário definido nos lugares centrais através da IIRSA.

Enfim, acreditamos que a Geografia tem muito a contribuir com as tomadas de decisões sobre as políticas territoriais nas mais distintas escalas.

## Referências

- AGNEW, John. *Geopolítica. Una re-vision de la politica mundial*. Madrid, Trama Editorial, 2003.
- ANDRADE, Manuel C. *Espaço, Polarização e desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Atlas, 1970.
- BENEDETTI, Alejandro. Espacios fronterizos del sur sudamericano. Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Estudios Fronterizos*, nueva época, vol. 15, núm. 29, enero-junio de 2014, pp. 11-47.
- BRAUDEL, Fernand. *Civilização material, Economia e Capitalismo*. Vol. 3: O Tempo do mundo. Tradução: Telma Costa. São Paulo, Ed. Martins Fontes, 1996.
- BRET, Bernard. *Desarrollo*. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article604>> Acesso em 10 de jan. de 2017.
- CUISINIER-RAYNAL, Arnaud. La frontière au Pérou entre fronts et synapses. *Belin. L'Espace géographique*. 2001/3 tome 30, pp. 213-230.
- GRATALOUP, Christian. *Centre/Périphérie*. Disponível em: <<http://www.hypergeo.eu/spip.php?article10>> Acesso em 10 de jan. de 2017.
- LACOSTE, Yves. *A Geografia, isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. São Paulo, Ed. Papyrus, 1988.
- LIMA,IVALDO. A Geografia e o Resgate da Antigeopolítica. *Espaço Aberto*, PPGG - UFRJ, v. 3, n.2, p. 149-168, 2013.
- LIMA, Mirian K. L. *MOVIMENTO SOCIAL MAP como Emergente Paradigma Transfronteiriço na Amazônia Sul Ocidental*. Dissertação de mestrado UFSC/UFAC, Florianópolis, 2008.

- NOGUEIRA, Ricardo J. B. Amazonas: *A divisão da "monstruosidade geográfica"*. Manaus, EDUA, 2007.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do poder*. São Paulo, Ed. Ática, 1993.
- REYNAUD, Alain. *Société, Espace et Justice*. Disponível em: <<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k48070353/f51.item.zoom>> Acesso em: 14 de out. de 2016.
- SANTOS, Milton. *Economia Espacial*. São Paulo. Ed. Hucitec, 1979.
- THERY, Herve. Situação da Amazônia no Brasil e no continente Sul-Americano. *Revista Estudos Avançados*, vol. 19, nº 53, 2005, pp. 37-49.

### **Ricardo Nogueira**

Graduado em Geografia pela UFAM; mestrado e doutorado pela USP. Professor-Associado IV, Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFAM. Atua na área de Geografia Política e Regionalização. Autor do livros: Amazonas, um estado ribeirinho; A divisão da monstruosidade geográfica e Território e Ambiente na Amazonia (organizador) além de artigos em revistas nacionais e internacionais.

**E-mail:** [nogueiraricardo@uol.com.br](mailto:nogueiraricardo@uol.com.br)



# Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial

**Claudete de Castro Silva Vitte**

## Introdução

Esta pesquisa objetivou contribuir na discussão sobre um dos principais processos de integração que vêm ocorrendo na América do Sul: o da infraestrutura produtiva, com destaque para o setor de transportes e energia, que se encontra sob a coordenação do Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul (União das Nações Sul-Americanas) e que ocorre de forma concomitante a ações isoladas de governos nacionais.

Este estudo é uma continuidade da pesquisa sobre a *integração da infraestrutura produtiva* na América do Sul que acompanhamos há mais de uma década e é parte de uma agenda de temas de interesse do que temos chamado em diversas oportunidades de geografia das relações internacionais. É um dos temas que envolvem uma dimensão espacial do desenvolvimento em âmbito transnacional e algumas opções políticas, tanto por parte da Unasul como dos governos centrais dos países sul-americanos.

Assim, a integração sul-americana da infraestrutura produtiva vem sendo coordenada pelo Cosiplan (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento) da Unasul,

conselho setorial de nível ministerial criado em 2009 como desdobramento da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). A IIRSA, por sua vez, foi instituída em 2000, mas em 2011 foi incorporada ao Cosiplan como seu fórum técnico, no intuito de dar apoio ao planejamento de infraestrutura de conexão regional.

Neste contexto, este trabalho visa contribuir na compreensão de como o Cosiplan, após a sua institucionalização, vem atuando na execução da integração regional, identificando o estágio atual desta integração, observando permanências e mudanças nos rumos da integração da infraestrutura produtiva na América do Sul.

De maneira ampla, esperamos auxiliar na reflexão sobre as consequências que a integração da infraestrutura produtiva vem acarretando para a economia, a sociedade, o território e para o meio ambiente nesta região constituída por 12 países. O período tratado foi entre 2013-2016, momento de inflexão na trajetória político-econômica dos principais países da América do Sul e em especial do líder hegemônico da região, o Brasil.

Esta pesquisa teve caráter qualitativo, na qual foi feito o exame de materiais de natureza diversa que foram analisados e assim se buscou interpretá-

## Como citar este artigo:

VITTE, Claudete de Castro Silva. “Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 51-67 DOI 10.21507/9788563800367-03

los, constituindo-se em uma pesquisa documental de uso de fontes secundárias, resultando em um balanço parcial da literatura sobre o tema.

As páginas eletrônicas e documentos oficiais de organizações regionais, como a da Unasul, congregaram parte desses documentos. Também foram feitos levantamentos em periódicos especializados; livros, na imprensa, que é sempre uma fonte de vocalização das ideias e opiniões de importantes agentes e foram feitas consultas complementares a sítios eletrônicos de diversas fontes, como de instituições financeiras regionais, como o BID, e de algumas chancelarias, como a brasileira.

Foram brevemente caracterizados alguns dos principais megaprojetos de infraestruturas recentes, considerando-os como fixação geográfica de valor e expressão da valorização do espaço, em conformidade com Antonio Carlos Robert Moraes (Moraes, 2000a; 2000b), de um espaço projetado sobre um espaço herdado, em tentativa de diálogo com o método de análise geográfica que permite uma abordagem de apreensão da valorização do espaço regional sul-americano e dos países sul-americanos em manifestações singulares e sincrônicas, conforme já discutimos em trabalhos anteriores. (VITTE, 2013).

O momento é complexo, de crescentes disputas entre agentes no subcontinente, mas ele se coloca como uma oportunidade para se avaliar o passado, debater o presente e idealizar o futuro, no que se refere aos recursos e potenciais existentes, frente às ameaças externas ao subcontinente, mas também pela possibilidade de cooperação e solidariedade entre os países da região nas ações que envolvem a modernização e implantação de infraestrutura produtiva.

## Da IIRSA ao Cosiplan: mudanças e permanências na visão e nas estratégias de integração da infraestrutura sul-americana

A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) foi criada em 2000 na Cúpula dos Presidentes da América do Sul por iniciativa do governo brasileiro. Seus

antecedentes, seus primórdios, objetivos, limites e possibilidades já foram discutidos em diversas outras oportunidades. (VITTE, 2006; VITTE, 2009 e VITTE, 2013).

Recapitulando brevemente, na terceira Reunião do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo da Unasul (2009) foi criado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), em um contexto político diverso da criação da IIRSA, momento de hegemonia política neoliberal em boa parte da América do Sul.

Por ter objetivos muito semelhantes aos da IIRSA e reconhecendo o trabalho executado até então, em 2010 o Cosiplan “determinou em seu estatuto a adesão da IIRSA em sua estrutura como Foro Técnico para temas relacionados com o planejamento da integração física da América do Sul”, e os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs)<sup>1</sup> estabelecidos na IIRSA foram incorporados ao Cosiplan da Unasul (<http://www.ufrgs.br/ufrgsmun/2015>).

O Cosiplan reconheceu e deu continuidade aos trabalhos da IIRSA, incorporando-os em sua agenda de trabalho, após revisar os projetos indicados em cada Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) definidos na época da IIRSA, incorporando novos projetos que vinham sendo discutidos e gestados na ocasião da transferência de responsabilidades institucionais para a Unasul. (PASSOS, 2014, p. 16).

O Cosiplan é a instância de discussão política e estratégica na Unasul. Sua atuação que se dá por meio de consulta, avaliação, cooperação, planejamento e coordenação de esforços e articulação de programas e projetos para implementar a integração da infraestrutura sul-americana.

Ele é integrado por Ministras e Ministros das áreas de infraestrutura e/ou planejamento que são

1 Em Vitte (2006) fizemos um breve estudo sobre os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs), metodologia utilizada pela IIRSA para ordenar a implantação e modernização da infraestrutura sul-americana. Para detalhes sobre os delineamentos dos recortes espaciais de cada EID, consultar: <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/api\\_agenda\\_de\\_projetos\\_port.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_agenda_de_projetos_port.pdf)>.

designados pelos Estados-Membros da Unasul e possui uma estrutura rotativa entre os países na coordenação de seus trabalhos.

A Agenda de Projetos Prioritários (API) do Cosiplan é constituída por 31 projetos estruturados que reúnem 100 projetos individuais que são estratégicos e impactantes para a integração física e para o desenvolvimento regional. Esses projetos, em sua maioria, são de rodovias, pontes, ferrovias e hidrovias (IIRSA, 2016). Desta forma, como lembra Geraldo Cerdas Vega (2015), esses projetos da API não são novos, mas, sim, herdados da IIRSA, em uma reafirmação de seu caráter prioritário dado pelo Cosiplan/Unasul. (Vega, 2015, p. 8).

A Carteira de Projetos do Cosiplan, em 2016, incluía 631 projetos de integração, com investimentos estimados em US\$ 182.436 bilhões, espalhados em 10 eixos de integração e desenvolvimento (EID) distribuídos pela América do Sul.

A maioria dos projetos do Cosiplan é relativa à área de transportes, aproximadamente 89% do total. Ainda segundo o sítio eletrônico do Cosiplan/IIRSA, quase um terço dos projetos da carteira encontram-se em execução, e entre os executados, mais de 90% obras são de transporte (cf. IIRSA, 2016).

Segundo o Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) (2016), na América do Sul na última década houve uma significativa expansão de projetos, de forma que se em 2004 estimavam-se investimentos na ordem de 37 bilhões de dólares para 335 projetos planejados, em 2014 já se tinham estabelecidos 579 projetos com custos aproximados a 163 bilhões de dólares, resultando em um incremento de mais de quatro vezes na estimativa inicial de investimentos. (CEDLA, Introdução da *Revista informativa de la Coalición Regional* n° 3, de 2016, p. 1).

Uma importante observação desta mudança de institucionalidade é que o Cosiplan acabou por dar continuidade à lógica de ordenamento territorial reinante na Iniciativa anterior e que tinha entre seus pressupostos regionalizar a América do Sul segundo a concepção de eixos de integração e

desenvolvimento (EID). Taís Virga Passos (2014) considera que na nova etapa institucional, na revisão de projetos concebidos pela IIRSA, segundo a lógica dos EIDs, foi considerada a “conservação histórico-cultural e ambiental das regiões, além de estudos para a proteção de populações indígenas”, um avanço, no seu entender, em relação ao momento anterior, além de que o consenso sobre as obras a serem mantidas e incorporadas na nova instituição demonstrou uma unidade de propósitos entre os países do subcontinente. Segundo esta autora,

a análise de diversos critérios como a formação de redes de conectividade de alcance regional e ações complementares, chegou-se à estruturação de oito eixos de integração, visando o desenvolvimento sustentável da América do Sul. Os eixos são: Amazonas, Andino, Capricórnio, Escudo Guianês, Hidrovia Paraguai-Paraná, Interoceânico Central, Mercosul-Chile e Peru-Brasil-Bolívia [...] [sendo] importante destacar que a afirmação da lista de 31 projetos após o consentimento dos doze países sul-americanos parece demonstrar uma coesão dos governos frente a prioridades comuns para o desenvolvimento da região. (PASSOS, 2014, p. 16).

A visão de Taís Virga Passos (2014), acima colocada, é consonante com o discurso da Cepal (Comissão Econômica da América Latina), instituição que é referência em estudos e recomendações para a região e que defende a concepção de regionalismo aberto e do modelo de integração regional da infraestrutura concebido pela IIRSA. No entanto, é uma visão que gera controvérsias e algumas críticas que confrontam este entendimento sobre o papel do Cosiplan foram consideradas adiante neste trabalho.

## A questão do financiamento da infraestrutura produtiva sul-americana: novos e velhos agentes geoeconômicos

Uma questão crucial para a implementação da integração regional da infraestrutura produtiva na América do Sul é o financiamento de obras que exigem vultosos recursos.

No período de vigência da IIRSA, instituições financeiras como o BID (Banco Interamericano

de Desenvolvimento), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (Fonplata) foram atores importantes na institucionalização da Iniciativa. Com o advento do Cosiplan, essas instituições regionais, passaram a ter também um papel nitidamente técnico, além de manterem o papel de financiadores de projetos, papel esse exercido juntamente com outras instituições financeiras<sup>2</sup> (MARIANO, RAMANZINI JÚNIOR E DE ALMEIDA, 2014, p. 128), de forma que a participação das instituições financeiras regionais tem se ampliado, para além do papel tradicional de financiamento.

Segundo Gerardo Cerdas Vega (2015), com a forte crise econômica internacional, a partir de 2007, houve a emergência de novos agentes financeiros, tais como bancos e empresas chinesas e um retorno de um maior protagonismo de instituições financeiras tradicionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em uma mudança de cenário em relação aos primórdios da IIRSA, devido ao efetivo endividamento recente dos países da região (Vega, 2016, p. 9). Cabe observar que o Banco Mundial e o BID são instituições financeiras fortemente influenciadas pelos EUA, um grande provedor de recursos, sinalizando uma possível competição de hegemonia com outros atores financeiros extra regionais.

Desde 2011 o Cosiplan aprovou a criação do Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias, que visa buscar soluções financeiras para a execução dos projetos selecionados, considerando que o banco brasileiro BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e a CAF têm diminuído aportes financeiros, com a agravante do BNDES

2 Segundo Vitte (2013, p. 19), “no caso da IIRSA a viabilização da modernização da infraestrutura foi pensada para se dar por meio do financiamento de bancos regionais como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e a CAF (Corporação Andina de Fomento), mas o banco estatal brasileiro BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social) acabou tendo nítido protagonismo”, que se esperava ser partilhado com outros bancos estatais de fomento da região.

estar sofrendo fortes contestações em suas opções de financiamento desde a campanha eleitoral presidencial brasileira em 2014<sup>3</sup>. (VEGA, 2015, p. 9).

Menção importante é a crescente presença chinesa na América do Sul (e Latina), país que vem demonstrando crescente interesse por obras de infraestrutura. Conforme colocam Fernando Amorim, Gerardo C. Vega & Eduardo Bacil (2016),

a China, aparte de ser a segunda economia do planeta (e a primeira em termos do PIB por paridade de compra), é o principal investidor em alguns países latino-americanos como a Venezuela e o Equador e está avançando firmemente na região como um todo, tanto como fonte de financiamento quanto de investimento, além de ‘fornecer’ tecnologia e mão de obra especializada associadas aos grandes projetos de infraestrutura e energia por ela apoiados. Por outra parte, a emergência chinesa afetou de forma profunda os padrões do comércio exterior dos países latino-americanos, que se especializaram na exportação de *commodities* cuja demanda, dificilmente, poderia ser substituída no curto prazo por outros países. (AMORIM; VEGA & BACIL, 2016, p. 8-9).

Observa-se que “em toda a região a China financia grandes obras e procura acessos a fontes de energia e novos investimentos em infraestruturas chave”, mas, tal como exigência do BNDES em financiamentos fora do Brasil, a China também estabelece a contratação de empresas chinesas para a execução de obras e para exploração de recursos. Assim, a China marca presença em uma região

3 Segundo Gerardo Cerdas Vega (2015), “es ampliamente conocido el papel que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el principal agente financiero brasileño, ha desempeñado a nivel regional en la última década. Desde que el primer gobierno de Lula definió la integración suramericana como una de sus prioridades de política externa, a partir de 2003 hasta la actualidad el BNDES ha sido una pieza central en el rompecabezas financiero de la región, gracias al apoyo prestado para las grandes obras de infraestructura contempladas en la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), este último, un ambicioso plan de inversiones en infraestructura dentro de Brasil que se conecta y complementa con la IIRSA. En ese proceso, la internacionalización de grandes empresas brasileñas de ingeniería y construcción civil fue promovida por el BNDES, proyectando a estas empresas en toda la región mediante la compra de bienes y servicios realizada por los gobiernos del área a partir de los préstamos de la institución”. (VEGA, 2015, p.7).





pelos diversos empreendimentos. Abaixo foram caracterizadas algumas destas obras, sempre que possível considerando, os quesitos acima elencados.

Primeiramente, a carteira de projetos do Cosiplan é revisada e atualizada anualmente pelos países sul-americanos. Assim, em 2016, de uma carteira com 593 projetos, 115 projetos foram concluídos, com 478 projetos ainda ativos em diferentes fases (Quadro 1).

Há nos financiamentos utilizados, um aporte majoritário de recursos do setor público (63% dos investimentos estimados), observando-se que 40% das obras em execução são financiadas por tesouros nacionais, o que segundo a publicação do BID, *Conexión Intal*, é uma demonstração do compromisso dos países da América do Sul com a integração física regional. (Conexión Intal, 29/01/2016) (Quadro 2).

O quadro atual poderá sofrer alterações no futuro devido ao contexto de crise econômica como a que afeta boa parte dos países do subcontinente em anos recentes, sendo que os recursos alocados para implantação de obras de infraestrutura, sempre justificados pelos benefícios econômicos que podem trazer, acabam competindo com recursos para políticas públicas de alcance social, gerando pressões da sociedade civil, mas também por escassez generalizada de recursos públicos que podem paralisar boa parte das obras em andamento.

Segundo a publicação do BID *Conexión Intal* (2016), dos 10 projetos com maiores investimentos estimados na carteira do Cosiplan, sete deles são hidrelétricas ou conexões ferroviárias, havendo uma obra de ampliação de aeroporto (Campinas/Brasil), um plano integrado de proteção costeira e umanel viário. (Conexión Intal, 29/01/2016).

Das obras da Carteira de projetos do Cosiplan, quando se observa a distribuição de projetos por sub-setores, há um franco predomínio de obras rodoviárias que incluem pavimentações, ampliações, reabilitações e manutenções, além da construção de pontes e túneis, constituindo quase metade dos projetos e um terço dos investimentos. (Conexión Intal, 07/04/2016).

O Quadro 3 apresenta uma breve descrição dos subsetores de projetos nos EIDs e alguns destaques de obras ou projetos.

Por sua vez, o Quadro 4 apresenta as 10 principais obras no que se refere a investimentos da Carteira de Projetos do Cosiplan em vigência.

Como facilmente se observa no Quadro 4, são cifras bilionárias e boa parte das obras envolve o território brasileiro, o que se justifica pela dimensão territorial do país e importância da sua economia no contexto regional e mundial.

Abaixo serão brevemente comentadas algumas das 10 principais obras listadas no Quadro 4, segundo investimentos estimados, conforme a publicação *Conexión Intal* (2016), do BID e algumas outras obras ou projetos que são estratégicos para a integração da América do Sul.

Contemplando primeiramente, o *Complexo Hidrelétrico do rio Madeira (Hidrelétrica de Santo Antonio e Hidrelétrica Jirau)*, ele constitui o projeto de maior investimento estimado, cerca de US\$ 18 bilhões. É um complexo de obras em território brasileiro, com duas usinas hidrelétricas que utilizarão as águas do rio Madeira. Esse complexo hidrelétrico é justificado como necessário para diversificar a matriz energética do país. Sua construção contou com financiamento do BNDES e um consórcio de bancos privados. (Conexión Intal, 29/01/2016).

O segundo maior investimento previsto é para o *Trem Elétrico de Carga do Equador*, um projeto que foi agregado à carteira do Cosiplan na atualização de 2015, sendo incluída no Eixo Andino. Encontra-se em fase de estudos (perfil) e objetiva a implantação de uma rede férrea elétrica para transporte de carga que integre os atuais e futuros centros de produção do Equador, com portos do oceano Pacífico com conexões nas fronteiras com o Peru e com a Colômbia.

Os investimentos previstos para esta linha férrea são da ordem de US\$ 17.800 bilhões (Conexión Intal, 29/01/2016), muito significativos comparados à dimensão da economia equatoriana, certamente a maior beneficiada por este projeto, ainda que no âmbito regional, a sua viabilização facilitará a interligação dos países da região andina.

## Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial

**Quadro 1.** Sub-setores de projetos Cosiplan/Unasul (2016)

Sub-setores	Nº Projetos	% Projetos	Investimentos Estimados	% Investimentos
Aéreo	25	4,2	6.929,5	3,8
Rodoviário	262	44,2	59.473,1	32,6
Ferroviário	67	11,3	47.903,4	26,3
Fluvial	75	12,7	2.887,0	1,6
Marítimo	38	6,4	10.944,5	6,0
Multimodal	14	2,4	623,7	0,3
“Pasos” de Fronteiras	47	7,9	917,3	0,5
Geração de energia	25	4,2	42.065,5	23,1
Interconexão energética	31	5,2	10.650,2	5,8
Interconexão de comunicações	9	1,5	41,6	0,0
<b>Total</b>	<b>593</b>	<b>100</b>	<b>182.435,7</b>	<b>100</b>

**Fonte:** Conexión Intal, 07/04/2016 (adaptado).

**Quadro 2.** Fontes de financiamento de projetos do Cosiplan/Unasul (2016)

Tipos de fonte	Nº de Projetos	Investimentos Estimados (Milhões de US\$)	Montante investido em Projetos Concluídos (milhões de US\$)
Tesouro Nacional	330	69.735,6	13.747,6
Privados	85	42.900,1	4.650,3
BID	37	4.629,2	1.150,9
CAF	30	2.856,0	796,1
Vários	13	3.279,9	1.342,0
Binacional	11	5.847,8	1.408,8
Tesouro Provincial	11	2.071,0	200,0
FOCEM	10	819,0	404,3
FONPLATA	6	298,9	0,0
União Europeia	4	179,5	75,3
Bancos Privados	3	118,0	0,0
Governo Chinês	3	400,0	0,0
Banco Mundial	3	172,5	68,5
BNDES	2	157,1	0,0
JBIC	2	185,9	0,0
Tesouro Municipal	1	2.100,0	2.100,0
A definir	80	46.685,2	170,0
<b>Total</b>	<b>631</b>	<b>182.435,7</b>	<b>26.112,8</b>

**Fonte:** Conexión Intal, 29/01/2016 (adaptado).

Com a conclusão da obra, o Equador passará a ter papel chave na ansiada conexão bioceânica do Brasil, que foi projetada com o intuito de escoar a produção de *commodities* para os mercados da Ásia pelo oceano Pacífico. Este investimento também almeja diminuir o uso de combustíveis fósseis, aspecto importante para a economia nacional.

O terceiro maior investimento apontado é o *Projeto Ferroviário Los Andes (Chile) – Mendoza (Argentina) (Ferrovía Transandina Central)*, com financiamento privado. O projeto encontra-se em fase de pré-execução, com custo estimado em US\$ 5,1 bilhões. Trata-se da construção de

túneis ferroviários na Cordilheira dos Andes que devem unir Luján de Cuyo, em Mendoza com Los Andes, na V Região do Chile (Conexión Intal, 29/01/2016). A finalidade deste investimento previsto é possibilitar o transporte de carga entre os países pertencentes ao Mercosul e o Chile “de maneira sustentável”, permitindo também conexão com o Uruguai e com o Brasil.

Segundo o sítio eletrônico da IIRSA, o projeto envolve a reabilitação da infraestrutura ferroviária entre a Argentina e o Chile, a eletrificação do ramal, a reabilitação de uma hidrelétrica na Argentina, para abastecer o sistema, e algumas

**Quadro 3.** Caracterização dos principais subsetores (modais) da Carteira de Projetos do Cosiplan/Unasul (2016)

Sub-setores dos projetos	Descrição
<b>Sub-setor aéreo</b>	más de la mitad de los proyectos aéreos pertenecen al Eje MERCOSUR-Chile y al Interoceánico Central (32% y 24% respectivamente), y en términos de inversión estimada el primer Eje concentra el 93% del monto total del sub-sector. Seis obras ya han sido finalizadas, y otras 11 están avanzados en su ejecución, lo que implica que casi el 70% de los proyectos del sub-sector tiene un desarrollo satisfactorio. Se destaca el proyecto Ampliación del Aeropuerto de Campinas dado que es el 6° proyecto con mayor inversión estimada de toda la cartera.
<b>Subsector carretero</b>	Los proyectos se concentran en el Eje MERCOSUR-Chile y en el Eje de Capricornio. La mitad de las obras, y de la inversión, implican la rehabilitación, ampliación, o mantenimiento de carreteras existentes; mientras que el 35% de los proyectos son nuevas carreteras (por el 20% de inversión total del sub-sector). Además, se encuentran 28 puentes, 16 circunvalaciones y 2 túneles que completan el panorama. El 40% de los proyectos se encuentran en ejecución y el 20% ya está concluido. Solamente el 10% está en etapa de perfil, lo que implica un fuerte desarrollo de todas las obras de este tipo.
<b>Sub-sector ferroviario</b>	las obras ferroviarias, al revés de las carreteras, se encuentran principalmente en etapas tempranas de desarrollo (39% tanto en perfil como en pre-ejecución) Los proyectos restantes se reparten en partes iguales en las etapas de ejecución y concluidos. Casi la mitad de las obras son rehabilitaciones de ferrovías existentes, el 43% son obras nuevas y el restante 9% son circunvalaciones. Sin embargo, por la clara diferencia entre la naturaleza de los esfuerzos, más del 70% de las inversiones son asignadas a las ferrovías nuevas. El mayor monto de inversión estimada se encuentra en el Eje Andino (38%) pero respecto de la cantidad de proyectos, el Eje sólo representa el 3%, siendo mucho más relevante la presencia del sub-sector en el Eje de Capricornio (27%) y en la Hidrovía Paraguay-Paraná (21%).
<b>Sub-sector fluvial</b>	las obras fluviales se concentran, por la naturaleza del territorio, en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná (56% de los proyectos por el 75% de la inversión) y del Amazonas (25% de los proyectos por el 13% de la inversión). Hay muy pocas obras concluidas, la mayoría de las mismas se encuentra en pre-ejecución (37%). Se cuenta con la construcción de 10 puertos, la adecuación de 32 puertos existentes y el mejoramiento de la navegabilidad de 33 tramos fluviales.
<b>Sub-sector marítimo</b>	de los 38 puertos incluidos, solamente 7 son obras nuevas, mientras que las demás son ampliaciones de la infraestructura terrestre existente. Los proyectos se concentran en el Eje del Amazonas y MERCOSUR-Chile, con 9 obras en cada Eje. El 40% de los puertos ya está en ejecución, y actualmente solo el 16% se encuentra concluido.
<b>Sub-sector multimodal</b>	no hay proyectos multimodales <b>concluidos</b> , y las obras se encuentran principalmente en fases tempranas de desarrollo (perfil y pre-ejecución). La mayoría de los centros multimodales se encuentran en el Eje del Amazonas. La inversión estimada se concentra entre unos pocos proyectos de los Ejes de la Hidrovía Paraguay-Paraná e Interoceánico Central.
<b>Sub-sector pasos de frontera</b>	los centros de control fronterizos nuevos son 34, mientras que las adecuaciones o ampliaciones de los existentes son 13. La concentración mayor de obras es en el Eje Andino debido a la naturaleza de su territorio. Sin embargo, la inversión es mayor en los proyectos del Eje MERCOSUR-Chile. El 34% de los pasos se encuentra en pre-ejecución, y ya se concluyeron el 24% de las obras.
<b>Sub-sector generación energética</b>	de los 25 proyectos del sub-sector, 21 se reparten en partes iguales en las etapas de pre-ejecución, ejecución y concluido. Sin embargo, más de la mitad de la inversión estimada se concentra en las obras en ejecución (54%). Casi la mitad de las centrales es de tipo hidroeléctrico, lo que favorece cambios en la matriz energética de la región. Más de la mitad de las obras se encuentra en el Eje MERCOSUR-Chile, aunque más de la mitad de los recursos está asignado a los únicos 3 proyectos que se encuentran en el Eje Perú-Brasil-Bolivia.
<b>Sub-sector interconexión energética</b>	las interconexiones energéticas están presentes sobre todo en el Eje Andino (32%), y prácticamente todas son nuevas conexiones, la mitad de las cuales ya está concluidas (el 51%, por un 77% de inversión ejecutada).
<b>Sub-sector interconexión de comunicaciones</b>	solamente se encuentran 9 proyectos, en 6 de los cuales participan dos o más países. Habitualmente estas obras no requieren de grandes esfuerzos financieros, pero el mismo está concentrado en las obras en ejecución, que son 3. Las obras se concentran en el Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná

**Fonte:** Adaptado de Conexión Intal (BID), de 07/04/2016.

estações multimodais. O objetivo é ampliar a capacidade de transporte no passo de fronteira Sistema Cristo Redentor, para atender ao fluxo crescente de tráfego de carga entre a Argentina e o Chile e também fortalecer o sistema de transporte do EID Mercosul-Chile. A solução prevista é de um

túnel de “baixa” altitude (2.300-2.500 m do nível do mar) que seja uma conexão terrestre passível de operação em qualquer condição climática, evitando, em grande parte, que o terreno montanhoso seja um empecilho para um transporte mais rápido e também que condições meteorológicas adversas

**Quadro 4.** As 10 principais obras da Carteira de Projetos do Cosiplan (2016)

Nome da Obra	Etapa	Investimentos Estimados (em milhões de US\$)	Países
Complexo Hidrelétrico do Rio Madeira (H. Santo Antônio e Jirau)	Execução	18.209	BRA
Trem Elétrico de Carga do Equador	Perfil	17.800	EQU
Projeto Ferroviário Los Andes (CHI) – Mendoza (ARG) (F. Transandina Central)	Pré-execução	5.100	ARG-CHI
Hidrelétrica Binacional Bolívia-Brasil	Perfil	5.000	BOL-BRA
Construção da Planta Hidrelétrica de Corpus Christi	Pré-Execução	4.200	ARG-PAR
Melhoramento da Rede Ferroviária Corumbá-Santos (SP)	Pré-Execução	3.700	BRA
Ampliação do Aeroporto de Campinas	Execução	3.550	BRA
Plano Integrado de Proteção Costeira Albina-Nickerie	Pré-Execução	3.020	SUR
Ferrovia Nova Transnordestina Fase I (Suape-Salgueiro/Pecém-Eliseu Martins)	Execução	3.000	BRA
Construção do Anel Viário de São Paulo (Parte Norte)	Execução	2.810	BRA
<b>Total</b>		<b>66.389</b>	

**Fonte:** Conexión Intal, 2016 (adaptado).

impossibilitem os fluxos durante grande parte do ano. (IIRSA, 2010)<sup>6</sup>.

Foram selecionadas, na parte a seguir deste trabalho, algumas outras obras ou projetos de infraestrutura produtiva que consideramos ilustrativos da visão de integração existente no Cosiplan. Procuramos, sempre que possível, observar os custos-benefícios deles decorrentes, os principais beneficiários dos projetos/obras, questões técnicas que envolvem a suas execuções e conflitos socioambientais e impactos físico-territoriais que causam, considerando também possíveis retornos sociais e econômicos dos investimentos previstos ou executados.

Primeiramente, será feita uma breve exposição sobre obras e projetos derivados do *Complexo Hidrelétrico do rio Madeira*, neste caso um projeto de geração de energia. Segundo Costa, Vibian, Cardoso & Guerra (2014, s/p), o projeto Cachoeira Esperanza (ou Cachuela Esperanza) faz parte do complexo do rio Madeira. Ele é um dos projetos mais polêmicos herdados da IIRSA.

Este complexo consiste de dois projetos de hidrelétricas no Brasil, Santo Antônio e Jirau, de um projeto binacional na fronteira da Bolívia com o Brasil e de um projeto na Bolívia, a Cachuela Esperanza. O Complexo do rio Madeira está situado no Eixo Peru-Brasil-Bolívia, correspondendo ao sul do Peru, Amazônia boliviana e noroeste do Brasil (Amazônia). O projeto de construção da

hidrelétrica Cachuela Esperanza ressurgiu com forte interesse do governo boliviano a partir de 2000 e passou a fazer parte da IIRSA deste então. (COSTA, VIBIAN, CARDOSO & GUERRA, 2014).

O banco brasileiro BNDES foi o responsável por financiar a obra e a expectativa era de que parte da energia gerada fosse vendida ao Brasil, com valor provável abaixo do custo de geração. O interesse brasileiro se justifica por ser um país com necessidade de obter energia a baixo custo, sendo uma estratégia propor uma integração energética com outros países, por meio da construção de hidrelétricas em um subcontinente rico em recursos hídricos<sup>7</sup>. (COSTA, VIBIAN, CARDOSO & GUERRA, 2014).

Mas, Costa, Vibian, Cardoso & Guerra (2014) alertam que surgiu uma série de conflitos decorrentes desses projetos de obra de integração energética que acabou por fortalecer uma visão geopolítica cada vez mais generalizada no subcontinente de que o Brasil é um país oportunista, por incentivar e financiar obras que geram fortes impactos nos países vizinhos visando se beneficiar. São projetos e obras questionadas por violações de direitos humanos, sociais, culturais e ambientais de populações tradicionais. Ademais, há gravidade de ordem econômica e socioambiental. Os autores advertem que:

<sup>7</sup> Segundo os autores: “Brasil tiene una cierta dependencia en la generación de energía hidráulica, y esa dependencia termina generando riesgo en la capacidad ininterrumpida en la distribución de energía debido a su naturaleza incierta de almacenamiento de energía”. (Costa, Vibian, Cardoso & Guerra, 2014).

<sup>6</sup> <[http://www.iirsa.org/admin\\_iirsa\\_web/Uploads/Documents/aic\\_ficha\\_proyecto5.pdf](http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/aic_ficha_proyecto5.pdf)> (2010). Acesso em 17 de maio de 2017).

los datos presentados sobre Cachuela Esperanza indican que este proyecto es económicamente inviable, con impactos ambientales más graves que aquellos causados por los proyectos hidroeléctricos Jirao y San Antonio. Los impactos ambientales que se prevén son: variaciones en la calidad del agua, devastación de la vegetación, alteración en la migración de peces y aves, además de otros impactos que surgirán después de la construcción de las usinas, entre los que se destaca la emisión de gases del efecto invernadero, sabiendo que algunos estudios reportan que las plantas hidroeléctricas en el Amazonía producen más gases de efecto invernadero que las centrales termoeléctricas, debido a la descomposición de la vegetación del área que fue invadida por el agua y a las altas temperaturas, que proporcionan la emisión de metano. (Costa, Vibian, Cardoso & Guerra, 2014).

Desta forma, alguns críticos dessas obras de infraestrutura chamam a atenção para a relação entre o valor econômico a ser gerado pelas hidrelétricas e os impactos sociais que a ele corresponde. Entre esses impactos destacam-se problemas ligados à desterritorialização e remoção da população, perda de terras agrícolas, desaparecimento de áreas de valor cultural e de recursos naturais, acrescidos de enfermidades até então inexistentes ou que eram controladas. (COSTA, VIBIAN, CARDOSO & GUERRA, 2014). Assim, os custos socioambientais não são computados como perdas e nem discutidos com a sociedade interessada.

Outra obra de valor bilionário, a segunda delas na relação de maiores investimentos indicados pelo Cosiplan, é o *Trem Elétrico de Carga do Equador*. Este projeto foi agregado à carteira do Cosiplan na atualização de 2015 e está incluído no Eixo Andino. Não há análises a respeito deste projeto em fase ainda preliminar, mas ele inspira a reflexão sobre o subsetor ferroviário, no qual há alguns projetos em disputa, que serão brevemente considerados abaixo.

Alguns projetos de ferrovias interoceânicas na América do Sul geram algumas manifestações discordantes e certa disputa entre a Bolívia e o Peru. Entre eles, destaca-se o chamado Corredor Ferroviário Bioceânico que faz parte da Carteira de Projetos do Cosiplan e da API e que constitui um projeto bastante discutido. Este Corredor busca a interconexão de duas redes ferroviárias,

a Andina e a Oriental da Bolívia, que, segundo o sítio eletrônico *Rios Vivos* (2014), atualmente estão separadas pela ausência de infraestrutura no centro da Bolívia, de forma que este corredor completaria a conexão com o Brasil e o Peru. Sua implantação visa a redução do custo e do tempo de transporte de carga e de passageiros e ele possibilitará o uso de portos dos dois lados oceânicos do subcontinente. (*Rios Vivos/Ecoa*, 2014, s/p).

Sobre as expectativas do Corredor Ferroviário Bioceânico, o entendimento do fórum do Cosiplan/Unasul é que um corredor como esse possibilitará que a América do Sul adquira condições vantajosas nos mercados mundiais, em especial com o mercado asiático, de forma a reduzir custos e tempo gasto no transporte entre áreas produtoras na América do Sul e mercados ultramar.

Há a pretensão de que, com esta medida, a América do Sul se beneficie de um impacto econômico “equivalente al que tiene hoy el Canal de Panamá y se traducirá en potenciar las capacidades de exportación de la región frente a otras regiones del mundo”. (*El País*, 04 de fevereiro de 2016). Recentemente, o governo alemão propôs financiar a obra (*El país*, 23 de março de 2016), o que leva à indagação se estaria surgindo mais um agente financiador extra regional no subcontinente.

O Brasil tem grande interesse nas conexões que serão possibilitadas por diversas obras de integração de infraestrutura nos diversos modais, almejando a diminuição de trajetos entre regiões produtivas de *commodities* e matérias-primas e portos de embarque, especialmente para o mercado chinês através do oceano Pacífico, vindo daí o caloroso apoio brasileiro à iniciativa de integração da infraestrutura. (de la Cuadra, 2014, p. 2).

Outro modal muito importante na história do subcontinente é o rodoviário e a interligação dos Oceanos Atlântico e Pacífico também foi proposta por meio de rodovias na IIRSA/Cosiplan. Um Corredor Bioceânico resultou de proposta de rodovia que se inicia no Brasil, cruza a Bolívia e tem como destino final dois portos localizados no norte do Chile: Antofagasta e Iquique, visando a exportação de produtos para a Ásia com menores custos de frete e de tempo em trânsito

das mercadorias. Assim, os portos chineses são o principal destino.

A estrada denominada Corredor Bioceânico foi concebida para dar vazão a produtos do complexo da soja (grão, farelo e óleo), algodão, milho, carnes (bovina e de frango), açúcar e etanol. (da Silva, 2013, s/p). Esta rodovia obteve financiamento do BNDES, no valor de US\$ 420 milhões, sendo construída pela construtora brasileira OAS. (DE LA CUADRA, 2014, p. 2).

No entanto, a implantação desta obra de infraestrutura de transporte não ficou isenta de conflitos, sendo reveladora de que o Brasil e suas empresas possuem relações complexas e que provocam atitudes contestatórias nas sociedades civis de países vizinhos. O Corredor Bioceânico é uma obra que permite se constatar diversos aspectos problemáticos de megaprojetos da agenda IIRSA/Cosiplan. Um aspecto é que obras deste porte nem sempre tiveram seus traçados elaborados de forma a evitar impactos socioambientais e ela, assim como outras da agenda da IIRSA/Cosiplan, não foram discutidas com os grupos sociais que sofrem impactos com a construção. Conforme explica Fernando de la Quadra:

en su trazado original la carretera se proponía integrar el departamento de Cochabamba en la parte central del país con la región oriental del Beni, cruzando en su recorrido el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécuré (TIPNIS), considerado un “área intangible” por la Constitución boliviana. Por este motivo, las comunidades indígenas que habitan el TIPNIS han realizado una serie de movilizaciones y marchas con la finalidad de alterar el trazado original que vulnera su hábitat e infringe explícitamente la Resolución 169 de la OIT que establece que ninguna actividad o proyecto productivo, extractivista o energético puede ser realizado en determinado territorio sin consultar antes a las comunidades que allí habitan. (DE LA CUADRA, 2014, p. 2).

Há também controvérsias quanto à viabilidade econômica do Corredor Bioceânico. Roberto Fray da Silva (2013, s/p) discutiu uma pesquisa feita para analisar a viabilidade econômica desta rodovia, comparando o uso do Corredor e outros trajetos, considerando valores de fretes terrestres e marítimos (R\$/tonelada) calculados com base nos valores médios de frete de mercado para os

anos de 2008, 2009 e 2010. Com os resultados obtidos, o autor afirmou que o custo do frete pelas rotas do Corredor Bioceânico era maior em todos os casos, se comparado às rotas existentes antes do uso do Corredor Bioceânico<sup>8</sup>.

Conforme já havíamos assinalado em outra oportunidade (VITTE, 2013), essas notas explicativas sobre alguns destes megaprojetos planejados pela IIRSA/Cosiplan, no nosso entender, são reveladoras da dimensão econômica que o território da América do Sul apresenta e que, se implantadas, elas, assim como diversas outras, podem levar à forte processo de valorização do espaço, no qual deve ser considerado: a lógica que a presidiu, o processo que a engendrou e o uso social da valorização gerada. Essa valorização é, segundo Antonio Carlos Robert Moraes, a “instituidora de condições necessárias para a fluência dos processos econômicos, condições muitas vezes mais dependentes das decisões políticas do que da economia”. (MORAES, 2002, p. 59).

Seguindo o raciocínio do autor acima citado, há um processo universal que corresponde à lógica da acumulação capitalista na escala do Sistema-Mundo e há as particularizações e singularidades dos lugares, dos países. Assim, à dinâmica local associam-se estímulos exteriores.

8 Outra rodovia bastante comentada é a chamada Rodovia Interoceânica. Elen de Paula Bueno e Victor Arruda Pereira de Oliveira (2015) argumentam que ela foi concebida no interior do Projeto Corredor Bioceânico do Eixo Interoceânico Central. Eles explicam que “o Eixo Interoceânico Central, que abrange Peru, Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, apresenta como projeto principal o Corredor Bioceânico, o qual visa aperfeiçoar a rede de transportes voltada a facilitar e acelerar a exportação de produtos agrícolas brasileiros e minérios bolivianos tanto pelo Oceano Pacífico, como pelo Oceano Atlântico, atingindo assim, facilmente, a totalidade dos principais mercados globais. Dentro do denominado Eixo Interoceânico ganhou densidade e importância a construção da Rodovia Interoceânica, obra inclusive já concluída. Com 1.100 quilômetros de extensão, conectando o Acre aos portos peruanos de Ilo e Maratani, no sudeste peruano, possibilitou ao Brasil alcançar mais facilmente os mercados asiáticos através das rotas mercantis do Oceano Pacífico. Orçada em US\$ 700 milhões, um montante de US\$ 417 milhões - correspondente a 60% do total - foi financiado pelo governo brasileiro por meio do Programa de Financiamento às Exportações (Proex), sendo o valor restante arcado pelo Peru com o apoio da CAF. A mesma pretensão interoceânica é visualizada no Eixo de Capricórnio, mais ao Sul, abarcada por Chile, Argentina, Paraguai e Brasil, de cunho estratégico igualmente fundamental”. (BUENO; OLIVEIRA, 2015, p. 11).

Na valorização do espaço também há um processo de incorporação de parte da riqueza produzida pelas diversas sociedades no território que resulta em transformações de paisagens e lugares e que é denominado de *fixação geográfica de valor*. Segundo Antonio Carlos Robert Moraes (2000; 2002) é um processo que explica a produção e apropriação do espaço e que capta a lógica locacional, os estoques de valor fixados nos diferentes lugares e inventaria a quantidade e qualidade dos *fixos* existentes nos lugares, permitindo se analisar o processo de incorporação de parte da riqueza produzida pelas diversas sociedades no território e que resulta em transformações de paisagens e lugares.

Outra subcategoria que pode ser operacional para esta reflexão é a *transferência geográfica de valor*, entendida como a parte do valor gerado em um lugar e que não foi ali fixada. São os deslocamentos de riquezas, mercadorias, informações, que resultam em uma mobilidade dos valores (*os fluxos*) no espaço terrestre. Esta subcategoria contribui na reflexão sobre o movimento físico do valor no espaço regional e do planeta e que no caso dos estudos de integração regional, remetem à análise da atração de capitais e sua origem e da fixação desses capitais e riquezas para além dos localmente gerados. (Moraes, 2000; 2002).

O estudo da integração da infraestrutura produtiva na América do Sul pode ser mais bem compreendido se remetermos à essa categoria e subcategorias como forças reveladoras, como uma perspectiva político-econômica, de uma leitura de território visto como recurso, como garantia de realização de interesses particulares para os “atores hegemônicos”, como as empreiteiras de construção civil e comercializadoras de *commodities*, enquanto que para os “atores hegemônicos” trata-se de um abrigo, de um meio de adaptação ao meio geográfico local ao mesmo tempo em que recriam estratégias que garantam sua sobrevivência nos lugares. (Santos, 2000 *apud* Haesbaert, 2004).

Em suma, as redes de infraestrutura são duplamente políticas e técnicas, e por isso são

sempre contestadas porque seus impactos nunca são neutros, dando-se em conformidade com os processos de negociação de uma *rede assimétrica de atores* hegemônicos e não-hegemônicos. (SENHORAS; VITTE, 2007, p. 14-15).

## IIRSA/Cosiplan: os fundamentos da dimensão espacial do desenvolvimento e algumas das opções políticas da agenda de integração da infraestrutura produtiva

Sob o ponto de vista do território e sua gestão, o planejamento territorial no Brasil e na América do Sul sempre teve um forte vínculo com a formação do capital e com o desenvolvimento da acumulação, geradora de modernização, mas também de desigualdades. Esse planejamento, no passado, tinha um discurso de eliminar os desequilíbrios territoriais, pretensão que não significou a eliminação das desigualdades sociais. (VITTE, 2011, p. 16).

Na Cúpula Sul-Americana de Presidentes em 2000, em outro contexto, de regionalismo aberto e de políticas hegemônicas de cunho neoliberal, o planejamento territorial assumiu um papel de relevo na agenda conjunta de integração regional sul-americana. A partir deste marco inicial, os chamados megaprojetos de conexão física da América do Sul emergiram como proposta de solução de gargalos, abandono e desconexões, conforme ocorreu na IIRSA.

Foi naquela Iniciativa que os planejadores regionais puderam, com sua prática, materializar os ditames do chamado regionalismo aberto propugnado pela Cepal, entendido como “estrategia espacial del Estado en el actual contexto de valorización financiera de los bienes primarios en la subregión”. (LOBOS & FREI, 2015, p. 252). Segundo Silvia Molina (2015), a criação do Cosiplan marcou

una nueva etapa en el desarrollo de la llamada “infraestructura para la integración del subcontinente”. Desde ese momento y con el nuevo nombre que adquiere la Iniciativa para la Integración Regional Sudamericana

(IIRSA), este proceso se convierte en el de mayor impulso, financiamiento y acciones de Unasur profundizando la consolidación del gran plan de reconfiguración y transformación del territorio sudamericano a partir de la construcción de grandes obras de infraestructura, de vías de interconexión y de la creación de un marco regulatorio que privilegia las inversiones destinadas a la explotación de recursos naturales, el comercio internacional y el flujo de mercaderías. [...] El desarrollo de estos mecanismos va significando el direccionamiento de las políticas públicas en una nueva etapa que busca ampliar la participación de las iniciativas privadas nacionales y en particular extranjeras en la economía, contando para esto con el rol facilitador del Estado. (MOLINA, 2015, p. 3).

Os projetos prioritários de alto impacto para a integração física regional *articulam corredores ou espaços de integração* e eles foram selecionados com o consenso dos 12 países da Unasul, visando “o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis”. (Cosiplan/API, 2011, p. 8, sem grifo no original). Alguns outros aspectos importantes que o novo momento institucional traz podem ser revelados pelo trecho abaixo extraído da API:

a Agenda reconhece a necessidade de avançar sobre outros aspectos do planejamento territorial, visando otimizar o manejo ambiental do território, adicionar ingredientes de integração produtiva e logística, harmonizar temas de natureza regulatória e normativa, e melhorar os impactos locais da infraestrutura. Assim, é introduzido o conceito de *Programas Territoriais de Integração* (PTIs), que consiste na identificação e implantação de ações complementares aos projetos da Agenda em matéria regulatória e de planejamento territorial. (COSIPLAN/API, 2011, p. 17-18, sem grifo no original).

A despeito do reconhecimento na Agenda da necessidade de avançar no planejamento territorial, ainda não foi mais bem explicitado os PTIs acima assinalados, não se encontrando nenhuma referência, definição ou caracterização nos documentos consultados na Unasul.

De fato, há muitas evidências que na América do Sul os investimentos em infraestrutura refletem um aprofundamento do modelo primário exportador de produtos minerais, *commodities* agrícolas, recursos energéticos, todos vinculados ao

“super ciclo” mundial das *commodities* (Vega, 2015, p. 7). Sofia Jarrin Hidalgo (2015), em avaliação crítica ao modelo adotado para modernização da infraestrutura liderado pela IIRSA e depois incorporado Cosiplan, advoga que

tras 15 años de implementación de IIRSA, la experiencia nos deja algunas enseñanzas, entre las cuales se destacan que la iniciativa permitió fomentar procesos de liberalización y privatización de bienes comunes e incidió en la proliferación de conflictos socio ambientales en las comunidades asentadas en las zonas de influencia de los proyectos. De igual manera, estos efectos se evidencian en la transformación del territorio y en la dinámica económica de la región, debido a que la IIRSA dio paso a la creación de nuevos enclaves productivos, la re-primarización de las economías dependientes e incentivó procesos de fragmentación geográfica que afectaron la configuración del espacio, el paisaje, los actores y sus formas de interacción social. (HIDALGO, 2015, p. 12).

Sendo assim, Sofia Jarrin Hidalgo (2015) vê com preocupação esta nova fase pós IIRSA, agora incorporada ao Cosiplan, porque sua agenda de “consenso” promove estratégias de desenvolvimento trazidas das agendas governamentais nacionais e que muitas vezes legitimam e fortalecem setores extrativos, que não são grandes geradores de trabalho e são altamente impactantes no ambiente. (HIDALGO, 2015, p. 12).

Esses investimentos em megaprojetos, como os que o Cosiplan propugna, comprometem os recursos naturais da região e estimulam a ganância de corporações. Este tipo de investimento também foi priorizado nas ações governamentais de muitos países da região, em detrimento de investimentos para fins sociais, em especial para os mais pobres (Molina, 2016, p. 6), concomitante à eclosão de diversos conflitos sociais advindos da implementação da agenda de projetos da IIRSA/Cosiplan e que são respondidos muitas vezes com medidas repressivas.

Por isso, muitos autores advogam que a América do Sul se converteu em um participante subalterno do novo regime de acumulação global, o que levou os países da região a participarem de um modelo extrativo-exportador de recursos



naturais não renováveis, com crescente presença de monocultivos que provocam contaminações diversas e a perda de biodiversidade. (LOBOS & FREI, 2015, p. 250).

O efetivo endividamento na região se dá também por causa da dispendiosa implantação da infraestrutura produtiva e ele acaba encadeando problemas por todo o território sul-americano. Conforme defende o CEDLA (2016),

los efectos de estas intervenciones, la ejecución de cada vez mayores inversiones en proyectos dirigidos a la expansión de infraestructura continua siendo uno de los instrumentos más importantes en el acelerado proceso de reordenamiento y reconfiguración del territorio sudamericano para la satisfacción de las demandas de materia prima de los centros de producción. Paralelamente vemos la rápida expansión de periferias urbanas empobrecidas y el desarrollo de ciudades intermedias, receptoras de la población migrante del área rural que está siendo desplazada por grandes proyectos de transporte, hidrocarburos y minería, agroindustria de exportación o por las precarias perspectivas y condiciones de vida resultado de la continuidad de políticas que se rigen a las normas del mercado, establecidas en el período neoliberal. (CEDLA, 2016, p. 2).

Para o CEDLA “estas inversiones, en muchos casos, solo benefician a las grandes empresas, a los intereses del capital transnacional [...] y en particular, al capital financiero internacional”. (CEDLA, 2016, p. 1).

Com o avanço da implementação da agenda da IIRSA ficou cada vez mais evidente que os projetos de conexão regional se coadunavam com os principais projetos dos Estados nacionais (como o Programa de Aceleração do Crescimento brasileiro exemplifica) e esses dois níveis de intervenção no território se articulavam sob a mesma batuta dos imperativos do capital internacional, estando condicionadas pelas exigências de valorização financeira dos territórios impostos pelo modelo extrativo-exportador, de forma que para Damián Lobos e Klaus Frei (2015), esses dois níveis de integração da infraestrutura sob essas condicionantes do capital financeiro internacional “dan cuenta de una nueva lectura del territorio”. (Lobos & Frei, 2015, p. 256).

A constatação mais evidente é que a maximização do uso do território para proveito dos mercados globais requer intervenções que facilitem os fluxos produtivos e extrativos existentes por meio da implantação da infraestrutura produtiva que promova conexões.

Assim, segundo Damián Lobos & Klaus Frei (2015, p. 261), “la producción del espacio, en este sentido, es interpretada como un segundo proceso de valorización del capital”, sendo essa valorização de capital possibilitada pelos objetivos e projetos da IIRSA que também colocam em evidência a tecnocracia dos planejadores regionais da Iniciativa, pois, para estes autores, os Estados nacionais “terminan asumiendo un papel puramente pasivo en la toma de decisiones de lo que implica planificación de escala regional transnacional, pero profundamente activo en la implementación de la misma”. (LOBOS & FREI, 2015, p. 248).

Na vinculação entre integração produtiva regional, planejamento territorial e desenvolvimento, a partir da criação do Cosiplan, Esther Bemerguy de Albuquerque (2013) considera que um dos méritos da Carteira de investimentos do Cosiplan foi de admitir que a infraestrutura por si só não determina o futuro do território e, portanto, há “a necessidade de estimular o desenvolvimento endógeno de cada região, não se limitando à constituição de corredores viários para escoar a produção regional destinada a mercados extrarregionais”.

Apesar do discurso acima, da necessidade de estimular o desenvolvimento das regiões no interior da América do Sul, as práticas unasulinas não demonstram que a implantação de obras de integração de infraestrutura visam primordialmente favorecer o incremento do comércio intrarregional e a inclusão social na região, com geração de empregos, mas, o que se observa é uma extroversão do comércio regional e o atendimento preferencial das necessidades do livre mercado. Sublinhe-se também que persistem alguns constrangimentos na institucionalidade do Cosiplan, como bem observa Esther B. de Albuquerque:

o Cosiplan, desde a sua criação, tem tido muita dificuldade para exercer o mandato político que recebeu da Unasul. A herança da IIRSA, embora traga para o Conselho técnicos com conhecimento do processo histórico que consolidou a atual carteira de projetos Cosiplan, por outro lado, o aprisiona aos paradigmas e conceitos que orientaram a IIRSA, ao corporativismo de seus membros, e a uma lógica de integração meramente instrumental, pouco sensível às demandas de um processo que fortalece cada vez mais a sua dimensão política. (ALBUQUERQUE, 2013, s/p).

Tal visão crítica pode ser complementada pela análise feita por Damián Lobos & Klaus Frei (2015) que consideram que a

concentración de poder decisorio en los planificadores regionales de IIRSA genera un complejo problema de legitimidad política en los Estados nacionales, resultando en un vacío democrático en la medida en que decisiones políticas de gran envergadura son transferidas a instancias técnicas supranacionales, sin los correspondientes mecanismos efectivos de control y participación civil nacional. (Lobos & Frei, 2015, p. 262).

Assim, esta transferência de poder decisório dos estados nacionais aos planejadores regionais lotados no Cosiplan tornam as decisões do Conselho mais alijada dos interesses da sociedade civil. Na atualidade, na América do Sul, a participação social no planejamento territorial implementado por boa parte dos países membros e pela Unasul é débil, prevalecendo os interesses de grupos empresariais que condicionam as escolhas feitas pelos governos nos fóruns do Cosiplan.

## À guisa de considerações finais

O que foi acima exposto neste trabalho foi uma tentativa de contribuir na avaliação do processo de consolidação do Cosiplan, sendo que os resultados da atuação deste Conselho unasulino ainda não se mostram de forma nítida.

Os pontos centrais do que foi acima exposto são: herança neoliberal da institucionalização da IIRSA e os grandes projetos para extroversão da economia regional; o financiamento como elemento central e problemático, em uma região carente de recursos para financiamentos na qual

a principal economia, o Brasil, encontra-se sob forte crise, concomitante à chegada de agentes financeiros extra regionais como a China, entre outros financiadores, com pouca nitidez dos impactos geopolíticos que tal presença acarretará; também persistem conflitos socioambientais, marca de megaprojetos não discutidos com a sociedade civil e de um planejamento territorial sul-americano focado em EIDs, que não considera as dinâmicas econômicas e sociais endógenas dos países, as redes de cidades (onde a pobreza está concentrada) e os impactos ambientais que muitos dos projetos ocasionam sobre biomas importantes, questões não enfrentadas pelo planejamento territorial dos governos nacionais que abdicam desta prerrogativa em favor da burocracia local no Cosiplan.

Assim, o ambiente político na América do Sul mudou neste século em vigência, mas a política de integração da infraestrutura produtiva mantém os seus fundamentos. Mesmo com as mudanças institucionais, com o advento do Cosiplan da Unasul, fica evidente que a integração regional produtiva em curso na América do Sul não tem conseguido romper com sua origem neoliberal do início do século XXI nem com sua marca neoextrativista.

Entendemos que com a crise econômica mundial, a partir de 2007, os processos de integração na região perderam vigor e estão avançando mais lentamente, reforçando a tese de que em contexto de crise econômica, os processos de integração refluem e ganham maior relevância as políticas e as estratégias nacionais de desenvolvimento (ou políticas anticíclicas), em busca de alternativas e respostas ao menor crescimento econômico e aumento de demandas sociais e econômicas internas a cada realidade nacional.

O aprofundamento de processos de integração pode ser oneroso economicamente e nenhum governo está disposto a “pagar a conta” de investir fora das fronteiras nacionais e sofrer oposição política que pode comprometer os projetos políticos de quem controla os aparelhos do Estado: entre investir em um projeto de integração regional, muitas vezes de pouca visibilidade interna, ou implementar planos de investimentos nacionais,

pode ser politicamente mais vantajoso a segunda opção.

A questão central para a concretização dos empreendimentos de infraestrutura produtiva nos países sul-americanos é o financiamento e a adequação de cada projeto com a situação financeira de cada país envolvido. Apesar do banco estatal brasileiro BNDES ter sido o principal agente financiador da infraestrutura na América do Sul nas primeiras décadas do século XXI, sua atuação tem sido insuficiente, ainda mais com a crise econômica que se abateu no Brasil desde 2015, abrindo veredas para novos atores financeiros extra regionais, como nitidamente se observa no caso chinês.

## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Esther Bermeguy. *Infraestrutura para a integração e o desenvolvimento da América do Sul*. Disponível em: <<http://www.forodesaopaulo.org>> [29 de julho de 2013]. Acesso em 19 de setembro de 2013.
- AMORIM, Fernando, VEGA, Gerardo C. & BACIL, Eduardo. Financiamento para infraestrutura no Brasil e na América do Sul: tendências e cenários. *Revista informativa de la Coalición regional*, nº 3, fevereiro de 2016.
- BUENO, Elen de Paula & OLIVEIRA, Victor Arruda Pereira de. A Política Externa brasileira para a integração da infraestrutura regional sul-americana: mudanças, projetos e desafios. *5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais: Redefinindo a Diplomacia num mundo em transformação*, julho de 2015.
- CEDLA. Escenarios del financiamiento para el desarrollo de infraestructura en Sudamérica. *Introducción*. Revista informativa de la Coalición Regional. CEDLA: La Paz, nº 3, febrero de 2016. Disponível em: <[http://www.cedla.org/sites/default/files/escenarios\\_del\\_financiamiento\\_para\\_el\\_desarrollo\\_de\\_infraestructura\\_en\\_sudamerica.pdf](http://www.cedla.org/sites/default/files/escenarios_del_financiamiento_para_el_desarrollo_de_infraestructura_en_sudamerica.pdf)>.
- CONEXIÓN INTAL/BID. Como se financia la infraestructura regional. 29 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/01/29/como-se-financia-la-infraestructura-regional/>>.
- CONEXIÓN INTAL/BID. Las obras en transporte encabezan la cartera del Cosiplan. 04 de abril de 2016. <<http://www19.iadb.org/intal/conexionintal/2016/04/07/las-obras-en-transporte-encabezan-la-cartera-del-cosiplan/>>.
- COSIPLAN. *Agenda de Projetos Prioritários de Integração*. UNASUL/BID/IIRSA, novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130\\_Cosiplan\\_API\\_Agenda\\_de\\_projetos\\_prioritarios\\_de\\_integracao.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/noticias/spi/111130_Cosiplan_API_Agenda_de_projetos_prioritarios_de_integracao.pdf)>. Acesso em: 04 de abril de 2012.
- COSTA, A.K.N.; VIBIAN, C.F.; CARDOSO, D.E.V. & GUERRA, S.M.G. Brasil y sus intereses en la construcción de Cachuera Esperanza, Bolivia, *Polis [En línea]*, nº 39, 06 enero 2015, consultado el 23 abril 2016. Disponível em: <<http://polis.revues.org/10399>>.
- DE LA CUADRA, Fernando Marcelo. Expansión de las fronteras internas de América Latina: El papel de Brasil em la integración regional. *Polis*. Santiago, v. 13, nº 39, dic. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682014120000001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-65682014120000001&script=sci_arttext)>.
- EL PAÍS. Brasil y la “obra del siglo”, 04 de fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/203871-brasil-y-la-obra-del-siglo>>.
- EL PAÍS. *El tren bioceánico*, 23 de março de 2016. Disponível em: <<http://www.elpaisonline.com/index.php/component/k2/item/209567-el-tren-bioceanico>>.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HIDALGO, Sofia Jarrin. Apuntes críticos sobre la Integración en Infraestructura Suramericana. In: De IIRSA a COSIPLAN: Cambios y continuidades. *Revista informativa de la Coalición*. La Paz: CEDLA regional Nº 2 Diciembre de 2015. Disponível em: <[http://www.cedla.org/sites/default/files/de\\_iirsa\\_a\\_cosiplan\\_cambios\\_y\\_continuidades\\_0.pdf](http://www.cedla.org/sites/default/files/de_iirsa_a_cosiplan_cambios_y_continuidades_0.pdf)>.
- LOBOS, Damián & FREI, Klaus. Aproximaciones al rol de los planificadores regionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). *EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*. Vol. 41, núm. 124, 2015. Disponível em: <<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/652/832>>.
- MARIANO, Marcelo Passini; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo & ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro de. O Brasil e a Integração na América do Sul. Uma Análise dos Últimos Dez Anos (2003-2013). *Relações Internacionais*, no.41, Lisboa, mar. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-91992014000100008&lang=pt](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992014000100008&lang=pt)>.
- MOLINA, Silvia. Nuevo dinamismo del Banco Mundial en la región: Nuevo modelo de inversión en infraestructura? In: *Escenarios del financiamiento para el desarrollo de infraestructura en Sudamérica*. Revista informativa de la Coalición regional, nº 3, fevereiro de 2016.
- MOLINA, Silvia. El papel de las instituciones financieras institucionales (IFIS) en la consolidación de IIRSA/ COSIPLAN. *Revista informativa de la Coalición Regional*. La Paz: CEDLA Nº 2 Diciembre de 2015.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Capitalismo, Geografía e*

## Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul sob a coordenação do Cosiplan/Unasul: financiamento e planejamento territorial

- Meio ambiente*. São Paulo: Universidade de São Paulo/FFLCH. Tese de Livre Docência, 2000a.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Bases da formação territorial do Brasil: O território brasileiro no “longo” século XVI*. São Paulo: HUCITEC, 2000b.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e História no Brasil*. São Paulo: Hucitec/Annablume, 2002.
- PASSOS, Thaís Virga. Conexão física e integração política na América do Sul com foco no desenvolvimento socioeconômico: uma análise do Eixo Amazonas. CEPAL – *Coleção Documentos de projeto*, 2014. Disponível: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36713/S2014153\\_pt.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36713/S2014153_pt.pdf?sequence=1)>.
- SENHORAS, E. M., VITTE, C. C. S. A agenda do desenvolvimento sob questionamento: liderança, hegemonia ou sub-imperialismo brasileiro na Geografia da Integração Regional da América do Sul? In: XI Encuentro de Geógrafos de América Latina, 2007, Bogotá DC. *Anais*. Bogotá: UNAL, 2007.
- SILVA, Roberto Fray da. Corredor Bioceânico: É viável para a soja brasileira? *Agroanalysis*. Setembro de 2013. <<http://www.agroanalysis.com.br/9/2013/mercado-negocios/corredor-bioceanico-e-viavel-para-a-soja-brasileira>>
- RIOSVIVOS/ECO.A. Integração ferroviária na América do Sul: o Corredor Bioceânico Central. Riosvivos, 18 de junho de 2014. Disponível em: <<http://riosvivos.org.br/a/Noticia/Integracao+ferroviaria+na+America+do+Sul++o+Corredor+Ferroviario+Bioceanico+Central/1883718/07/14>>.
- VEGA, Gerardo Cerdas. Nuevos actores en el financiamiento a IIRSA / COSIPLAN. In: De IIRSA a COSIPLAN Cambios y continuidades. *Revista informativa de la Coalición regional*. La Paz: CEDLA, n° 2, diciembre de 2015. Disponível em: <[http://www.cedla.org/sites/default/files/de\\_iirsa\\_a\\_cosiplan\\_cambios\\_y\\_continuidades\\_0.pdf](http://www.cedla.org/sites/default/files/de_iirsa_a_cosiplan_cambios_y_continuidades_0.pdf)>.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração, soberania e território na América do Sul: um estudo da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana). *Terra Livre*. Presidente Prudente: AGB, n° 27, jul-dez 2006.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Desenvolvimento, planejamento territorial e integração transnacional: os antecedentes, a gênese e a consolidação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA. In: ARAGÓN, L. E. & OLIVEIRA, J. A. (orgs.). *Amazônia no cenário Sul-Americano*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração da infraestrutura produtiva e ordenamento territorial na América do Sul: Geoeconomia e Política Externa como condicionantes. *XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, maio de 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT9-797-431-20110105151939.pdf>>. 2011.
- VITTE, Claudete de Castro Silva. Integração da infraestrutura produtiva na América do Sul: mudanças e permanências no modelo de integração com a institucionalidade do COSIPLAN da UNASUL. In: VITTE, C.C.S. & PIERI, V.S.G. (orgs.). *A América Latina no Século XXI: Estado, economia, território e integração regional*. Rio de Janeiro: Cenegri, 2013.

### Claudete de Castro Silva Vitte

Claudete de Castro Silva Vitte é professora do Programa de Pós-Graduação em Geografia e do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora CNPq. Fez doutorado em Geografia (FFLCH/USP) e Mestrado em Administração Pública (EAESP/FGV). Coordena o grupo de pesquisa “Geografia das Relações Internacionais: Estado, Economia, Território e Integração Regional” do CNPq.

**E-mail:** [clavitte@ige.unicamp.br](mailto:clavitte@ige.unicamp.br)



## O Brasil e a integração sul-americana

Camilo Pereira Carneiro & Milene Meneghetti Bruhn

### Introdução

Na última década do século XX, a América do Sul testemunhou a emergência de um processo de integração regional que modificou as relações entre os países do subcontinente. O mencionado processo emergiu em um contexto internacional marcado pelo Novo Regionalismo<sup>1</sup>, que foi testemunhado nos diferentes continentes e era movido pela necessidade dos Estados nacionais de ampliar o espaço de circulação de suas mercadorias em um mercado capitalista e globalizado.

Consolidado ao fim da Guerra Fria, o Novo Regionalismo foi fruto do processo de globalização e dos efeitos imprevisíveis deste sobre as relações multilaterais. Caracterizou-se pelo surgimento e fortalecimento de blocos regionais de países e pela consolidação de diversas áreas de livre comércio em todo o globo. Na América do Sul, especificamente, emergiram neste período diferentes projetos de integração regional como o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), criado em 1991, e a UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), implementada em 2008.

A aproximação entre Brasil e Argentina conduziu à criação de uma zona de paz no Cone Sul, os dois países iniciaram uma relação de confiança mútua e deram origem a instrumentos jurídicos e operacionais que permitiram que o comércio intrazona fosse elevado de US\$ 4,1 bilhões em 1990 para US\$ 20,5 bilhões em 1997. O desvio de comércio foi benéfico para os países do MERCOSUL, incapazes de se impor frente à competitividade sistêmica global. (CERVO; BUENO, 2008).

A emergência (em alguns casos a consolidação) dos blocos regionais gerou benefícios que não se limitaram apenas à seara econômica e que promoveram a extensão de direitos dentro das áreas dos blocos. No MERCOSUL, por exemplo, os países membros criaram acordos referentes a temas como educação (PEIBF e UNILA), cidades gêmeas (acordos sobre localidades vicinais fronteiriças) e circulação de pessoas (aceitação de documento de identificação civil em viagens internacionais dentro da América do Sul<sup>2</sup>), entre outros.

Em meio ao fortalecimento da integração regional sul-americana, o governo brasileiro

<sup>1</sup> De acordo com Borges (2014), o Novo Regionalismo teve início em 1985 e prossegue até os dias atuais, fazendo parte do que se considera a terceira fase do regionalismo, na qual o papel da globalização e seus efeitos imprevisíveis sobre as relações multilaterais estimularam a criação de novos blocos regionais de comércio ao redor do planeta.

<sup>2</sup> Desde 2008, nas viagens realizadas entre os países do bloco os turistas dos países membros e associados do MERCOSUL são autorizados a apresentar a cédula de identidade civil (com menos de 10 anos de expedição). Não há obrigatoriedade de apresentação de passaporte, nem é exigido visto de entrada.

### Como citar este artigo:

CARNEIRO, Camilo Pereira & BRUHN, Milene Meneghetti. "O Brasil e a integração sul-americana". In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 68-84 DOI 10.21507/9788563800367-04

passou a promover iniciativas no intuito de assegurar ao país o papel de líder regional. Nesse contexto, no ano 2000 foi criada a IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), um programa que abrange governos de doze países da América do Sul, criado com o objetivo de promover a integração física do subcontinente (por meio de obras de infraestrutura de transporte, energia e telecomunicações) e de estimular a integração política, econômica e cultural na América do Sul.

Idealizada e criada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a IIRSA, que a partir de 2009 seria incorporada à UNASUL por meio do COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento), teve continuidade e foi uma das principais ferramentas da política externa brasileira ao longo dos governos Lula da Silva (2003-2010) e no primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014). A estratégia de inserção internacional do Brasil, na qual a IIRSA-COSIPLAN estava inserida, foi moldada em meio a um esquema de corrupção – revelado pela operação da Polícia Federal do Brasil denominada Lava Jato – do qual faziam parte grandes multinacionais brasileiras (os detalhes da operação serão abordados na seção 5 do presente trabalho).

No intuito de apresentar os diferentes momentos do processo de integração sul-americana, o presente artigo inicia com um breve histórico das iniciativas de integração no subcontinente, em seguida aborda o papel do Brasil como líder regional, a estratégia de internacionalização das empresas brasileiras e os obstáculos para a integração sul-americana. Por fim, traz uma análise dos impactos da mudança nos rumos da política externa do Brasil sob o governo Temer e o papel da China, país que vem emergindo como novo ator protagonista na integração sul-americana.

### Iniciativas de integração Sul-Americana

As primeiras iniciativas de integração envolvendo países da América do Sul tiveram,

na realidade, uma abrangência latino-americana e remontam o período pós-Segunda Guerra Mundial, quando da criação da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe) e, posteriormente, da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio). A CEPAL foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas como uma comissão econômica da ONU, com atribuição principal de incentivar a cooperação econômica entre seus membros.

A ALALC, por sua vez, surgiu em 1960, como uma tentativa de criação de uma área de livre comércio formada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru, e Uruguai. A iniciativa visava a formação de uma zona de livre comércio que deveria iniciar em 31 de dezembro de 1972, ocorrendo de forma gradual. No entanto, a ALALC não iria atingir seu objetivo.

No decorrer da década de 1970, surgiram algumas iniciativas de integração sub-regional na América do Sul, com destaque para o Tratado de Cooperação Amazônica, criado em 1978 pelos países da Bacia Amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), com a finalidade de promover ações conjuntas para o desenvolvimento econômico da região.

Já no ano de 1980 uma nova organização foi criada na América Latina: a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração). Com sede estabelecida em Montevidéu, a nova organização foi criada para substituir e dar prosseguimento à ALALC e nasceu com o objetivo de promover a integração da América Latina, bem como o desenvolvimento econômico e social da região. Composta por treze países-membros (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), a ALADI possui quatro objetivos principais: a) eliminação gradativa dos obstáculos ao comércio recíproco dos países membros; b) impulso de vínculos de solidariedade e cooperação entre os povos latino-americanos; c) promoção do desenvolvimento econômico e social da região; e d) criação de uma área de preferências econômicas, tendo como objetivo final o estabelecimento de um mercado comum latino-americano.

Embora não tenha deixado de existir, a ALADI perdeu peso e importância ao longo da década de 1980 e viria a ficar às sombras de um novo bloco regional, quando, em 1991, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai celebraram o Tratado de Assunção para a constituição do MERCOSUL. O novo bloco alterou profundamente as relações comerciais no Cone Sul. Nesse sentido, Garcia (2005) destaca que logo nos primeiros anos, entre 1991 e 1997, o comércio regional intrazona cresceu aproximadamente 312%.

Na esteira do Novo Regionalismo, caracterizado, sobretudo, pelo Regionalismo Aberto<sup>3</sup>, que se espalhava pelo planeta, o MERCOSUL começou a se consolidar e seus membros passaram a adensar suas relações. Concomitantemente, ao norte do continente, os Estados Unidos passaram a vislumbrar a ideia de expandir seu mercado para toda a América Latina (com exceção de Cuba). No decorrer da década de 1990, em meio à possibilidade de concretização de novos acordos de livre comércio capitaneados pelos Estados Unidos (proposta de criação da ALCA, em 1994) e pela União Europeia (acordo de cooperação firmado em 1995), o Brasil e seus parceiros do MERCOSUL optaram pelo aprofundamento dos esquemas existentes.

Ao longo dos governos de Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Brasil adotou medidas de cunho neoliberal pautadas no Consenso de Washington e incentivadas pelo FMI e pelo Banco Mundial. As privatizações e a desindustrialização do país foram o resultado de tais políticas. Os referidos governos demonstraram especial preocupação com o aumento das exportações de commodities, tendo privilegiado setores mais competitivos da economia no cenário internacional.

Durante o ano 2000, o Brasil passou a adotar em sua política externa uma estratégia inspirada na antiga ideia do presidente Fernando Henrique

Cardoso, de dissociar o conceito de América do Sul (geograficamente mais inclusivo) daquele de América Latina (mais ambíguo). Naquele ano, na reunião de presidentes da América do Sul, ocorrida em Brasília (onde pela primeira vez na história, os chefes de governo dos doze países do subcontinente trataram de temas como democracia, comércio, infraestrutura, tráfico de drogas, informação, conhecimento e tecnologia), nasceu a IIRSA. O evento serviu para fortalecer o processo de integração sul-americano e gerou um novo ponto de apoio, de caráter sub-regional, para a aproximação entre os países da região. (ALMEIDA, 2002).

O processo de integração da América do Sul foi aprofundado no início do século XXI em meio a uma conjuntura política favorável (diversos países da região possuíam governos de esquerda e centro-esquerda) e em 2008, na ocasião da III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, foi estabelecido o Tratado Constitutivo da UNASUL, por meio do qual os membros do MERCOSUL e da Comunidade Andina de Nações (CAN) uniram-se ao Chile, à Guiana e ao Suriname, no intuito de constituir uma zona de livre comércio (Mapa 1).

Desde seu surgimento, a UNASUL passou a desenvolver um papel importante no fortalecimento da democracia na América do Sul, tendo atuado na mediação de tensões regionais (crise separatista dos departamentos não-andinos da Bolívia, em 2008; crise entre Colômbia e Venezuela, em 2010; apoio à ordem constitucional e democrática do Equador durante a sublevação da Polícia Nacional, em 2010) e na elaboração de medidas de fomento à confiança e segurança pelo Conselho de Defesa Sul-Americano. (BRASIL, 2017 a).

## Entraves no processo de integração regional da América do Sul

O processo de integração sul-americano, iniciado no final do século XX, vem sendo marcado por uma série de entraves, como a coexistência de diferentes blocos na região (efeito *spaghetti bowl*), os numerosos obstáculos ao livre comércio, medidas protecionistas implantadas pelos

<sup>3</sup> O Regionalismo Aberto corresponde a um processo de crescente interdependência em nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países de uma determinada região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos econômicos.

Mapa 1. Principais agrupamentos regionais sul-americanos.



Autor: PEREIRA CARNEIRO, 2017.





o governo brasileiro passou a nutrir grandes expectativas de crescimento econômico e social. No entanto, o cenário internacional se alterou a partir de 2014, quando o país mergulhou em uma crise político-econômica e passou a sentir os efeitos da queda do preço internacional do petróleo. É importante ressaltar o peso das commodities na pauta de exportações brasileira. Em 2015, os principais produtos exportados pelo Brasil eram: soja em grãos (1°); minério de ferro (2°); e petróleo e derivados (3°). (AVISITE, 2015).











Embora a situação político-econômica venha impactando profundamente a atuação do país no cenário internacional, o Brasil segue entre as dez principais economias do mundo e possui a sexta maior população. Os números comprovam o peso do Brasil frente aos vizinhos sul-americanos. O país possui o maior PIB entre os membros do MERCOSUL (plenos e associados), além de conter quase metade da população do bloco. Todavia, o peso demográfico e econômico não garante ao país bons números em outros índices. O país não figura nas primeiras posições em quesitos como distribuição de riqueza (PIB per capita) e desenvolvimento humano (IDH), como demonstrado na tabela 1.

A geografia também garante ao país uma vantagem perante os vizinhos. Por compartilhar fronteira com dez países, o Brasil desfruta de considerável potencial para articular iniciativas em defesa dos interesses sul-americanos. Não obstante, Guimarães (2002) resalta o fato de que os Estados Unidos configuram um grande desafio para a política externa brasileira, tendo em vista que o país está dentro da área de influência estadunidense.

No decorrer da década de 1980, a política externa brasileira passou a ser direcionada aos países latino-americanos. Nesse contexto, o Brasil começou a desempenhar um papel de protagonista nos processos simultâneos de formação de espaços econômicos integrados na América do Sul (Tratado de Cooperação Amazônica, integração Brasil-Argentina e MERCOSUL), de busca pela reinserção do subcontinente na economia global e por um novo papel desempenhado por si próprio no Sistema Internacional. (ALMEIDA, 2002).

A partir do governo Lula da Silva, o Brasil começou a focar as negociações comerciais com vistas a uma maior aproximação com os países emergentes. Nesse sentido, o país passou a privilegiar as relações com os Estados vizinhos

**Tabela 1.** PIB, População e IDH dos países do MERCOSUL (2016).

País	PIB nominal em milhões de US\$	PIB (nominal) per capita em US\$	População (milhares)	IDH
 Brasil	<b>1.796.187</b>	8.650	<b>207.848</b>	0,754
 Argentina	545.866	12.449	43.417	<b>0,827</b>
 Paraguai	27.441	4.080	6.639	0,693
 Uruguai	52.420	15.221	3.432	0,795
 Bolívia*	33.806	3.105	10.725	0,674
 Venezuela**	371.337	9.258	31.108	0,767
<b>MERCOSUL (Membros)</b>	<b>2.827.057</b>	<b>8.793,833</b>	<b>303.169</b>	<b>0,752</b>
 Peru	192.094	6.046	31.377	0,740
 Chile	247.028	<b>13.793</b>	17.948	<b>0,847</b>
 Colômbia	<b>282.463</b>	5.806	<b>48.229</b>	0,727
 Equador	97.802	5.969	16.144	0,739
<b>MERCOSUL (Associados)</b>	<b>819.387</b>	<b>7.903,5</b>	<b>113.698</b>	<b>0,763</b>

\* Em processo de adesão como Estado membro.

\*\* Os dados do PIB nominal per capita da Venezuela correspondem a estimativas do FMI

através de medidas que visavam o fortalecimento do MERCOSUL. Durante seu governo, Lula da Silva defendeu a aproximação política, social e cultural entre os países sul-americanos. O ex-presidente percebia no bloco um ator com papel estratégico na integração regional. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007).

## Desafios ao aprofundamento do MERCOSUL

Segundo Becard (2009), no início do governo Lula da Silva, o aprofundamento do MERCOSUL encontrou obstáculos nas assimetrias estruturais existentes entre seus membros. O aprofundamento teria sido constrangido em função de uma preocupação de que a liderança cooperativa do Brasil não fosse entendida por seus parceiros como uma espécie de subimperialismo e que a defesa da autonomia não fosse transformada em hostilidade perante os Estados Unidos.

As assimetrias entre as economias mais fracas e as mais fortes do MERCOSUL chegaram a gerar tensões no bloco, motivadas, sobretudo, por descontentamentos de paraguaios e uruguaios. No intuito de solucionar o problema e diminuir as assimetrias entre as economias mais poderosas e as mais fracas, em 2007 foi criado o FOCEM<sup>5</sup> (Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL), no qual 70% dos recursos são entregues pelo Brasil, 28% pela Argentina, 2% pelo Uruguai e 1% pelo Paraguai. Na contrapartida, os maiores beneficiados são o Paraguai (que recebe 48% dos recursos) e o Uruguai (que conta com 32% dos fundos).

A participação do Brasil no FOCEM compôs parte da estratégia brasileira para a América do Sul durante a década de 2000, que consistia no aumento dos investimentos diretos em países vizinhos como o Peru, por exemplo. No intuito

de concretizar uma cooperação que possibilitasse uma maior inserção nos mercados da Ásia/Pacífico, os investimentos diretos do Brasil no Peru passaram de aproximadamente US\$ 47 milhões, em 2003, para mais de US\$ 1 bilhão no início de 2010. Esse aumento estava vinculado à atuação de multinacionais brasileiras como Odebrecht, Petrobras, Vale e Votorantim, que no referido período participavam de projetos de grande envergadura no território peruano. (DUARTE, 2012).

É importante ressaltar que os grandes investimentos do Brasil nos países vizinhos não dirimiram o protecionismo na América do Sul. Embora formalmente tenham concordado com o aprofundamento da integração regional, os países do MERCOSUL não se comprometeram com o banimento do uso de barreiras para corrigir possíveis desequilíbrios no comércio regional. Apesar dos esforços do governo brasileiro, o bloco e seus associados – Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru – não conseguiram fechar o pacto de não adoção de medidas protecionistas entre si.

Não obstante os reveses no âmbito das liberdades de comércio, Almeida (2002) afirma que o MERCOSUL contribuiu para a estabilidade democrática na América do Sul, para o aumento da interdependência recíproca das economias do subcontinente e, acima de tudo, para realçar a capacidade de barganha da América Latina no cenário internacional.

Ainda que sofra com medidas protecionistas e receba uma grande quantidade de críticas, em especial por parte da grande mídia brasileira, o MERCOSUL configura um importante mercado para os produtos brasileiros, sobretudo os manufaturados. Em 2015, os cinco principais destinos dos produtos brasileiros foram China (18%), Estados Unidos (13%), Argentina (6,6%), Países Baixos (4%) e Alemanha (3,3%), que, juntos, geravam quase 50% das receitas oriundas das exportações do país. Por sua vez, as importações brasileiras são provenientes, em grande medida, dos países que também são os que mais compram do Brasil: China (18%), Estados Unidos (15%), Alemanha (6,2%), Argentina (6%) e Coreia do Sul (3,2%). (OEC, 2017).

<sup>5</sup> Previsto originalmente para terminar em 2015, o FOCEM foi renovado por dez anos. O fundo financia projetos de energia, transportes, integração produtiva e educação, privilegiando os países mais pobres do bloco. Pelo acordo que rege o funcionamento do fundo, anualmente, o Brasil deve fornecer US\$ 70 milhões, Argentina e Venezuela (desde sua entrada, em 2012) US\$ 27 milhões cada, o Uruguai US\$ 2 milhões e o Paraguai US\$ 1 milhão.

Ao longo dos anos, o Brasil tem acumulado um significativo superávit comercial com a China e com o MERCOSUL. Contudo, cabe destacar a diferença em relação ao tipo de produto exportado pelo Brasil: enquanto os principais compradores (China e UE) adquirem matérias-primas (commodities, sobretudo soja e minérios), os países vizinhos – Argentina, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Bolívia, etc. – adquirem bens industrializados. Ou seja, o parque industrial brasileiro tem no MERCOSUL um mercado cativo de suma importância.

## Estratégia de internacionalização de empresas brasileiras

Ao longo dos governos Lula da Silva (2003-2010) e do primeiro governo Dilma Rousseff (2011-2014), alguns grupos econômicos foram escolhidos como vetores do projeto de um Brasil líder regional. A estratégia levava em conta a internacionalização de empresas brasileiras. Nesse sentido, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) foi um grande propulsor de transnacionais brasileiras – empresas como BRF, JBS, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Queiroz Galvão, Camargo Corrêa, OAS, Vale, Embraer, Marcopolo, entre outras. Os setores mais contemplados pelos financiamentos do BNDES no exterior foram: construção civil, mineração, exportação de carnes, fabricação e exportação de aviões e exportação de ônibus.

Dentre os setores mencionados, o da construção civil recebeu atenção especial por parte do banco. De acordo com Rodriguez (2017), entre 1998 e 2015, o BNDES teria financiado R\$ 14 bilhões para as principais empreiteiras brasileiras realizarem obras no exterior. A tabela 2 traz a descrição dos recursos liberados às empreiteiras no modelo pós-embarque, denominação do BNDES para os financiamentos na área de exportação. O montante faz parte do total aprovado, os recursos eram desembolsados de acordo com o cronograma de cada obra.

Apesar dos vultosos recursos destinados ao setor da construção civil, cabe destacar o papel do BNDES em outros setores. No setor metal-

**Tabela 2.** Financiamentos do BNDES na área de exportação para as principais empreiteiras brasileiras (1998 e 2015)

<b>Empresa</b>	<b>Total financiado</b>
Odebrecht	R\$ 9.778.411.902,00
Andrade Gutierrez	R\$ 2.875.354.488,00
Camargo Corrêa	R\$ 627.719.298,00
Queiroz Galvão	R\$ 533.846.458,00
OAS	R\$ 216.256.636,00
<b>Total</b>	<b>R\$ 14.031.588.782,00</b>

**Fonte:** RODRIGUEZ, 2017.

mecânico, por exemplo, a Marcopolo, fabricante brasileira de carrocerias de ônibus, teve no banco um importante financiador de suas exportações. Desde 2003, os empréstimos do BNDES têm permitido a ampliação do mercado da empresa. Atualmente, seus principais consumidores são o México, a Argentina, a Bolívia, o Chile e a África do Sul.

Os financiamentos do BNDES também foram significativos para a Embraer – uma das cinco maiores montadoras de aviões do mundo. Entre 2009 e 2014, a empresa recebeu 6 bilhões de dólares em financiamentos do banco, chegando a compor, em 2014, junto com a Odebrecht, 81% de todo crédito enviado para o exterior pelo BNDES.

No setor de exportação de carnes, o BNDES financiou, em 2009, a fusão da Sadia e da Perdigão, que deram origem à Brasil Foods (BRF). A operação envolveu uma injeção de cerca de R\$ 400 milhões iniciais. Desde então, a empresa tem mantido a parceria com o banco. Em 2013, o BNDES autorizou a contratação de R\$ 2,5 bilhões para uma expansão das suas capacidades. Com a contribuição do BNDES, a empresa conseguiu se internacionalizar e tornar-se uma das maiores de seu ramo no mundo, estando presente hoje em mais de 150 países.

Ainda no setor de exportação de carnes, o grupo JBS (que atualmente controla marcas como Seara, Friboi, Swift, Vigor, Dorian e Do Chef) foi, sobretudo a partir de 2007, impulsionado pelo BNDES. Entre 2007 e 2010, foram quase R\$ 5 bilhões injetados na empresa. Após sua internacionalização, com a aquisição da Swift, em 2007, o grupo JBS se tornou a maior empresa do mundo de alimentos de origem bovina e aumentou seu faturamento anual de R\$ 4 bilhões,

em 2006, para mais de R\$ 170 bilhões em 2016. (ALVARENGA; GAZZONI, 2017).

Apesar do BNDES ter financiado empresas de diferentes setores, Hirt (2014) ressalta que durante os dois governos de Lula da Silva e o primeiro governo Dilma Rousseff, o maior investimento do banco foi destinado a um conjunto de grandes empreiteiras (em especial, Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS) ligadas não apenas ao setor de construção civil, como também aos setores de mineração, metalúrgico e energético. As referidas empreiteiras passaram a realizar projetos em diversos países da América Latina e da África.

Em pesquisa realizada sobre a atuação do BNDES no exterior, Hirt (2014) destacou os países que de 1995 (governo de Fernando Henrique Cardoso) até 2012 mais receberam obras financiadas pelo banco: Angola (43); República Dominicana (13); Argentina (11); Venezuela (6); Cuba (5); Equador (4); Paraguai (2); Bolívia (1); Moçambique (1); e Peru (1). Cabe destacar que todas as obras foram realizadas em países africanos e latino-americanos, o que demonstra a intenção do governo federal de aumentar a influência do Brasil no Atlântico Sul. A pesquisa corrobora a idéia de que a estratégia brasileira no projeto de potência do hemisfério Sul teve na IIRSA-COSIPLAN uma das principais ferramentas.

## **A IIRSA-COSIPLAN e a estratégia brasileira para a América do Sul**

Criada no ano 2000, em meio à tentativa do governo brasileiro de ampliar sua influência sobre os países da América do Sul, a IIRSA possibilitou a implementação de projetos de infraestrutura nos setores de transportes, energia e telecomunicações. Financiada pelo BNDES, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Corporação Andina de Fomento (CAF), e pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), a IIRSA teve os seus projetos de integração física absorvidos pelo COSIPLAN, órgão da UNASUL, em 2009. (SCHEIBE, 2013).

Na sua origem, a IIRSA-COSIPLAN deveria ter a função de ser uma articuladora dos blocos existentes na América do Sul, onde a infraestrutura iria servir para incentivar o desenvolvimento econômico dos países da região. (SCHMIED, 2007). Idealizados com o objetivo de facilitar a integração territorial, os projetos da iniciativa possibilitariam a circulação transfronteiriça por meio da construção de pontes, rodovias e ferrovias, além disso, também havia a preocupação de promover a interconexão energética, intensificando as relações entre os países sul-americanos.

Atualmente, a IIRSA-COSIPLAN conta com nove Eixos de Integração e Desenvolvimento (os EIDs), nos quais são desenvolvidos os projetos. Os eixos contemplam 97,7% do território sul-americano (COSIPLAN, 2017b). Juntos, os eixos reúnem cerca de 600 projetos, com investimentos estimados em US\$ 182 bilhões. (COSIPLAN, 2017a).

Os projetos da iniciativa estão inseridos em um processo de construção das conexões territoriais promovido pela integração competitiva em curso no território multinacional da América do Sul que favorece os focos exportadores, interligando pontos da fronteira às áreas metropolitanas e aos portos. A IIRSA-COSIPLAN promove novas articulações e conexões entre regiões que se beneficiam e outras que são excluídas pela integração competitiva em um processo de internacionalização de territórios-rede transnacionais e de reconcentração das atividades industriais nas regiões mais competitivas, como aquelas localizadas no núcleo geoeconômico do MERCOSUL. A melhoria e a expansão das infraestruturas previstas pela IIRSA-COSIPLAN são de interesse do Estado brasileiro, uma vez que tais obras abrem e consolidam novos mercados para grandes empresas brasileiras, que também poderão contar com os mercados dos países da América do Sul para escoar seus produtos. (SCHEIBE, 2013).

Os líderes políticos envolvidos nos projetos afirmam que os mesmos promovem a integração e o desenvolvimento de regiões mais afastadas e isoladas. Todavia, cabe destacar que alguns projetos estão previstos tanto na IIRSA-COSIPLAN como

no PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), o que evidencia a falta de diálogo entre os gestores dos projetos e os membros do governo brasileiro.

Além do problema da falta de interação entre os gestores dos projetos e as autoridades de Brasília, Porto-Gonçalves e Quental (2012) destacam que as obras da iniciativa também têm como objetivo atender a crescente demanda por commodities na Ásia (China em particular), um dos principais fatores por trás dos projetos de integração física da América do Sul. Segundo os referidos autores, a IIRSA-COSIPLAN atende a uma lógica exploratória intensiva em território e formas patrimonialistas e rentistas de apropriação (do território), o que acaba por gerar conflitos. Nesse cenário, a vontade dos atores locais possui um forte adversário, haja vista que por trás dos projetos de infraestrutura da IIRSA-COSIPLAN estão grandes empresas privadas brasileiras que, na última década, espalharam sua atuação por diversos países (HIRT, 2014). As grandes empresas utilizam o território em função dos seus próprios objetivos, muitas vezes desrespeitando o entorno econômico, social, político, cultural, moral ou geográfico, chegando, em alguns casos, a configurar um elemento de perturbação e desordem. (SANTOS, 2010).

Para Hirt (2014), as intencionalidades dos eixos da IIRSA-COSIPLAN estão ligadas a ações de exploração intensivas em território – processos intolerantes com entes não mercantis. A implementação da iniciativa corrobora a ideia de que a territorialidade do capitalismo engendra a mercantilização até as últimas consequências, posto que a iniciativa vem sendo materializada em obras construídas de forma autoritária – rodovias, barragens, hidrelétricas e linhas de transmissão que geram, muitas vezes, indivíduos sem terra e sem teto.

Críticos à iniciativa, como Luce (2007), têm afirmado que o BNDES atua como agente econômico brasileiro no IIRSA-COSIPLAN ao projetar os interesses nacionais sob a retórica da integração sul-americana. Além disso, as empreiteiras brasileiras gozariam de uma reserva de mercado, visto que ao contar com o apoio do BNDES asseguram uma presença

competitiva nas licitações pelos contratos das obras de infraestrutura. Por fim, ganhos de escopo também seriam contemplados na exigência de aquisição de máquinas e equipamentos brasileiros, beneficiando a indústria de bens de capital do país.

No que tange aos custos do processo de integração sul-americano, Paz (2015) questiona se o Brasil teria sido capaz de exercer o papel de *paymaster* da integração. A autora afirma ainda que não há consenso sobre os resultados da IIRSA-COSIPLAN, sendo difícil dizer se houve ou não um aprofundamento da integração regional, haja vista a pouca transparência que envolve os projetos e o sigilo bancário no que tange aos contratos entre o BNDES e as empreiteiras executoras das obras.

### Obstáculos à projeção internacional do Brasil

O Brasil possui objetivos internacionais ligados à sua inserção no Sistema Internacional como país de dimensões continentais com capacidade de desenvolver um crescimento autossustentado e de alcançar padrões mais elevados de riqueza e poderio nacional (BECARD, 2009).

No entender de Cervo (2003), o Brasil tem na América do Sul o espaço natural de afirmação de seus interesses. Espaço que poderia ser acrescido de países do Atlântico africano. Esta ideia foi abraçada pela diplomacia brasileira durante o governo Lula da Silva, quando a integração sul-americana e o fortalecimento político-institucional do MERCOSUL fizeram parte da estratégia de reforçar a coesão com os países vizinhos e expandir a projeção internacional do Brasil.

Por sua vez, Guimarães (2002) destaca que o Brasil precisa desenvolver suas exportações para mercados de alto poder aquisitivo, no entanto, historicamente o país tem esbarrado na reação do protecionismo antigo ou moderno, de setores que sofrem com a competição brasileira. Situação que vem ocorrendo em mercados do hemisfério Norte (leia-a Estados Unidos e União Europeia), onde o protecionismo é mascarado por trás de acusações de *dumping* ou subsídios, como atestam

as barreiras contra a importação de aço, açúcar, calçados e suco de laranja *made in Brazil*.

As práticas protecionistas se desenvolvem não apenas em outros continentes como dentro do MERCOSUL, constituindo um sério obstáculo ao aprofundamento do bloco. Nesse sentido, Pereira (2009) destaca que o governo argentino passou a impor medidas protecionistas sob a alegação da necessidade de defesa de sua indústria, em virtude da assimetria com o Brasil. A essas práticas somam-se as listas de exceções à Tarifa Externa Comum (TEC), outro tema delicado no MERCOSUL. Previstas inicialmente para terminar entre 2015 e 2019, dependendo do país, as listas foram prorrogadas pela Decisão CMC n° 26/15 e estarão vigentes até 2021 para Brasil e Argentina, até 2022 para Uruguai e Venezuela e até 2023 para o Paraguai. Dessa forma, os países do bloco seguirão autorizados a manter tarifas diferenciadas de importação para centenas de mercadorias produzidas fora do MERCOSUL.

Consideradas importantes pelos países membros, para acomodar temporariamente pressões internas, as listas de exceções simbolizam uma falha no projeto de união aduaneira. Em função da diferença de tributação, nas lojas de importados localizadas em municípios paraguaios de fronteira, como Ciudad del Este ou Pedro Juan Caballero, por exemplo, os produtos chegam, em média, a ser 30% mais baratos do que no lado brasileiro.

## **Brasil: de líder regional a ator de importância reduzida no cenário internacional**

Para além dos obstáculos referentes a questões de tributação no âmbito do MERCOSUL, o Brasil vem atravessando desde 2014 um novo momento em sua política externa e vem reduzindo sua presença no cenário internacional. Esse novo momento teve início com a crise político-econômica instaurada no país e fortemente impactada pela Operação Lava Jato, da Polícia Federal.

O Relatório de Conjuntura n° 1, produzido em maio de 2017 pela Secretaria-Geral da Presidência

da República e pela Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, destaca que ao longo do governo Dilma Rousseff, o Brasil passou de um Estado que tinha uma das políticas externas mais ativas entre os países emergentes para um Estado paralisado pela crise e que não lidera mais os debates sobre o futuro da América Latina (BRASIL, 2017 b).

O cenário descrito no relatório se explica por alguns fatores: os erros de estratégia da presidente Dilma Rousseff; a crise econômica vivenciada pelo país (que também sofreu os efeitos da queda do preço do petróleo a partir de 2014); a Operação Lava Jato e; a crise política, que levou o vice-presidente Michel Temer ao poder.

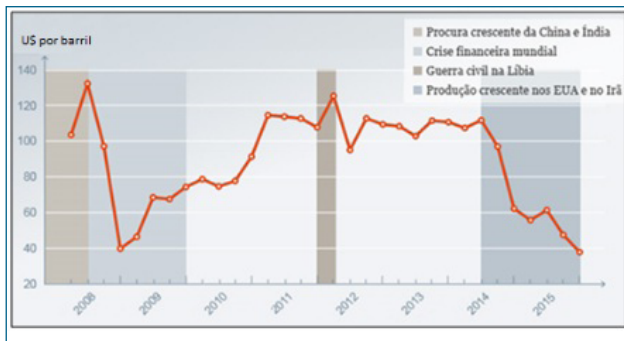
A crise política e econômica interrompeu o projeto de Brasil potência, que havia sido impulsionado em 2006, com o anúncio feito pela Petrobras da descoberta de petróleo na camada do pré-sal<sup>6</sup> e que tomou fôlego a partir de 2008, após a confirmação da descoberta, quando o preço internacional do petróleo atingiu seu ápice, na cotação de quase U\$ 140 por barril. Nesse período (anos do segundo governo Lula da Silva) o Brasil estava voltado para a expansão internacional.

O pré-sal também despertou o interesse dos EUA, que reativaram a Quarta Frota (uma divisão da Marinha estadunidense que só havia funcionado entre 1943 e 1950) no Atlântico Sul em abril de 2008. Além disso, a presidente Dilma Rousseff e estatais brasileiras foram vítimas de espionagem realizada pela NSA, a Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (BRASIL, 2017 b). A partir de 2014, a queda abrupta no preço do barril de Brent (gráfico 1), influenciada pelos EUA e pela OPEP, impactou fortemente as economias exportadoras de petróleo e enfraqueceu a atuação do Brasil no cenário internacional.

Em junho de 2014, o barril tipo Brent era negociado a US\$ 115. Em janeiro de 2016 o preço havia caído para cerca de US\$ 30. Entre os principais motivos estão: o aumento da produção

6 A camada pré-sal corresponde a uma camada de rochas localizada abaixo de uma camada de sal. Entre a África e a América do Sul existe um depósito de matéria orgânica que se acumulou ao longo de milhões de anos sob o sal prensado por pesadas lâminas, transformando-se em petróleo.

**Gráfico 1.** Variação do preço em dólar do barril de Brent cru (2007-2015).



**Fonte:** US Energy Information Administration; DW, 2016.

de hidrocarbonetos (óleo de xisto) por parte dos EUA, que entre 2012 e 2015, elevaram sua produção de 10 para 14 milhões de barris por dia e tornaram-se o maior produtor mundial; e a falta de ação da OPEP, cujos membros poderiam ter cortado a produção para aumentar os preços, mas não o fizeram.

O Brasil sofreu os efeitos da queda do preço do petróleo no mercado internacional. O petróleo bruto configura uma commodity de importância estratégica para o país e, como já mencionado, está entre os principais produtos de exportação do Brasil. Além de marcar o início da forte queda no preço internacional do petróleo, o ano de 2014 também testemunhou o início da Operação Lava Jato, da Polícia Federal, a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro já ocorrida no Brasil (batizada em virtude de ter começado num posto de rede de combustíveis e lava jato de veículos). A operação revelou um esquema de corrupção composto pelo cartel de empreiteiras que faziam parte do projeto de “Brasil potência”.

Segundo as investigações, o esquema de cartel envolveu 23 empreiteiras que deveriam concorrer entre si, mas forjavam uma concorrência aparente que envolvia pagamento de propina a executivos e superfaturamentos em contratos. Segundo laudo da Polícia Federal, os prejuízos decorrentes apenas do cartel que se instalou contra a Petrobras foram de cerca de R\$ 42 bilhões (MPF, 2017). O esquema de corrupção levou à cadeia diretores das empreiteiras e políticos de diversos partidos políticos, além causar a destituição de ministros e membros do legislativo.

Em 2017, três anos após o início da Lava Jato, as gigantes da construção encolheram e perderam o posto de protagonistas na economia brasileira. Impactadas pela operação e pela crise, as grandes empreiteiras começaram a demitir, venderam ativos e passaram a ficar de fora de concessões. Em alguns casos chegaram até mesmo a pedir recuperação judicial. Empresas como Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa e Engevix, que antes da Lava Jato investiam na diversificação de negócios para além da construção civil – saneamento, indústria naval, aeroportos, etc. – mudaram de postura. A preocupação passou a ser a sobrevivência e não mais o crescimento da empresa. (LAPORTA; TREVISAN, 2017).

As investigações permaneceram após a vitória da presidente Dilma Rousseff nas eleições de 2014. O resultado das urnas provocou a reação da oposição, que se empenhou em sabotar o governo eleito e conseguiu promover, com o auxílio da grande mídia e do judiciário, um polêmico processo de impeachment (considerado um golpe parlamentar por intelectuais como Luiz Carlos Bresser-Pereira) que resultou no afastamento da presidente eleita e na posse do vice-presidente Michel Temer.

O novo governo capitaneado por Michel Temer anunciou um conjunto de medidas neoliberais e o retorno à velha política de alinhamento aos EUA. Nomeado por Temer como ministro das Relações Exteriores, José Serra (autor do projeto de lei que fez a Petrobras deixar de ser a operadora única do pré-sal, abrindo-o às empresas estrangeiras), anunciou que a política externa do Brasil daria uma guinada na direção de um modelo de orientação neoliberal, voltado aos clássicos aliados econômicos: Estados Unidos, Europa e Japão.

O governo Temer marcaria ainda o fim da política industrial do país – a Petrobras passaria a comprar o que antes fabricava – e o desmonte do parque naval brasileiro. Todavia, mergulhado em escândalos de corrupção, o governo Temer deixou a política externa em segundo plano, voltando todos os esforços para sua própria sobrevivência (em meio aos inúmeros escândalos de corrupção envolvendo o presidente e ministros de seu governo



que passaram a ocupar quase que diariamente as manchetes de jornais e os noticiários de tv).

Em meio à conjuntura interna, houve uma perda de qualidade na política exterior e a consequente perda de prestígio internacional do Brasil (BRASIL, 2017 b). De acordo com o Relatório de Conjuntura n° 1, o cenário para os próximos anos é de incerteza e a política externa brasileira, que deveria traduzir os interesses do país na arena internacional, mostra-se desprovida de um norte. (BRASIL, 2017b).

## **A China como nova protagonista na integração sul-americana**

De acordo com Jaeger (2017), atualmente a China se faz presente em grandes projetos de energia, transportes e comunicações desenvolvidos em praticamente todas as regiões do globo. Em relação ao Brasil e à América do Sul, tais investimentos podem ser entendidos como um novo padrão de dependência centro-periferia.

Em meio à crise político-econômica vivida pelo Brasil, a China passou a ampliar os investimentos no país, sobretudo em setores como energia, infraestrutura e agronegócio. De acordo com a Câmara de Comércio e Indústria Brasil-China, empresas chinesas anunciaram para 2017 investimentos de U\$ 20 bilhões para a compra de ativos brasileiros, o que faz do Brasil o segundo destino de investimentos da China na área de infraestrutura, atrás apenas dos EUA. (PEREIRA, SCARAMUZZO, BORGES, 2017).

Por outro lado, as dificuldades do Brasil em aumentar sua participação no mercado chinês permanecem. Antes mesmo da crise político-econômica, Becard (2009) já identificava uma série de entraves para empresas brasileiras exportarem para a China. Tais dificuldades estariam relacionadas à infraestrutura deficiente e à excessiva carga tributária presentes no Brasil, mas também à forte concorrência no mercado chinês, à capacidade de poucos setores produtivos (soja e minérios) expandirem a oferta e à oscilação no preço das *commodities*.

Essa visão é corroborada por Cervo e Bueno (2008), que entendem que, com exceção de alguns bens primários, os produtos brasileiros não chegam ao mercado chinês em quantidade desejável. Por outro lado, existem obstáculos que dificultam a penetração de empresas chinesas no território brasileiro, a saber: exigência de licenças ambientais, burocracia excessiva, legislação trabalhista, carga tributária e dificuldade de obtenção de vistos. Ainda assim, apesar de todos esses entraves, em 2015 a China foi o principal parceiro comercial do Brasil.

Cabe destacar que, além do Brasil, que em 2015 respondeu por 75% das exportações agrícolas da América Latina à China, o país asiático mantém interesses em outros Estados sul-americanos. Caso de Argentina, Chile e Uruguai, que junto com o Brasil responderam por 98% das exportações agrícolas latino-americanas à China em 2015. (JAEGER 2017).

Nos últimos anos, a liderança brasileira no processo de integração sul-americana vem sofrendo uma retração e esse vácuo deixado pelo Brasil está sendo aproveitado pela China, que percebe na região um grande potencial não aproveitado para investimentos. De acordo com Jaeger (2017), em termos geopolíticos e geoestratégicos, a China nutre interesse no controle sobre infraestruturas sul-americanas, haja vista que o acesso à infraestrutura garante maior autonomia na exploração de recursos estratégicos (minérios, alimentos, energia, água, etc.).

Os investimentos chineses em infraestrutura na América do Sul visam o aumento da segurança e a eficiência do transporte e do escoamento de commodities ao país asiático. A presença chinesa na região já se faz notar pelas represas Néstor Kirchner e Jorge Cepernic, na Argentina, pela participação no leilão de Libra (área do pré-sal), no Brasil, pelo metrô de Quito, no Equador, pela modernização de portos na Venezuela, na Colômbia, na Argentina e no Chile, assim como pelo projeto da Ferrovia Bioceânica ou Transcontinental Brasil-Peru. (JAEGER, 2017).

A China necessita de recursos naturais para sustentar sua expansão econômica e tem interesse na construção de projetos ferroviários em outras regiões do globo. No que tange ao projeto da Ferrovia Bioceânica (mapa 2), estudos técnicos já foram iniciados em solo brasileiro para ligar o porto de Açú, no Rio de Janeiro, a Porto Velho, em Rondônia. A nova rota para o Pacífico possibilitaria aos produtores brasileiros uma alternativa para o envio de matérias-primas para a China. Com custo estimado em até US\$ 10 bilhões (cerca de R\$ 30 bilhões), a construção da ferrovia marcaria uma nova fase na relação da China com a América do Sul. No entanto, para que o projeto saia do papel será necessário superar grandes desafios de engenharia, ambientais e políticos.

A presença chinesa na infraestrutura da América do Sul configura um cenário de desafios e oportunidades. No entanto, os sul-americanos correm o risco de que setores estratégicos, como

o de energia elétrica, fiquem sob controle de empresas chinesas. Em 2016, a estatal chinesa State Grid comprou da Camargo Corrêa, atingida pela Operação Lava Jato, o controle da maior empresa privada do setor no Brasil, a CPFL Energia. No Brasil desde 2010, a State Grid já possui 7,6 mil km de linhas de transmissão em operação e 9,8 mil km em construção, o que corresponde a cerca de 20% de toda a rede elétrica brasileira. (POLITO, 2016).

Além do controle de setores estratégicos, também existe o risco de que a indústria local sofra com a concorrência asiática. Em meio ao cenário de crise, enfraquecido economicamente e politicamente, o Brasil não demonstra hoje condições de liderar os esforços para que os ganhos do relacionamento da América do Sul com a China sejam mútuos de fato e fortaleçam a integração regional.



**Autor:** Camilo Pereira Carneiro, 2017.

## Considerações finais

Comumente, questões de integração ou cooperação na América do Sul são apresentadas por meio de vieses antagônicos: a) de um lado, uma visão otimista, “estamos avançando, as dificuldades são naturais”, se a integração comercial e produtiva não progride, há outros campos a desenvolver, nos âmbitos social, cultural, político, etc.; b) de outro, uma visão pessimista, segundo a qual o MERCOSUL e outros acordos são apresentados como barreiras que impossibilitam que o Brasil se insira na economia mundo e participe de acordos de maior magnitude.

Todavia, face à conjuntura política e econômica atual, é possível afirmar que diminuíram significativamente as chances de o Brasil retomar em curto prazo o protagonismo na América do Sul. Após exercer grande influência nos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, o Itamaraty perdeu prestígio no governo da presidente Dilma Rousseff. A política externa, que já não era tida como prioridade, sobretudo a partir do segundo mandato da presidente, com o agravamento da crise interna e a posse do presidente Michel Temer passou a receber ainda menos importância (haja vista a preocupação do presidente em direcionar todos os esforços para se manter no poder).

A política externa brasileira no governo Temer praticamente desapareceu. O Brasil recuou na América do Sul, assim como na sua política internacional. O Itamaraty passou a fazer uma política externa de baixo perfil e de desengajamento, que fez o país perder peso no cenário internacional. Dessa forma, o Brasil deixou de atuar como um vetor do processo de integração na América do Sul, abrindo espaço para potências extrarregionais como a China. Com o PSDB no comando do Itamaraty houve um redirecionamento da política externa, que passou a privilegiar o bilateralismo em prejuízo dos fóruns multilaterais. Além disso, ao se alinhar aos interesses das grandes potências, o governo Temer provocou uma ruptura em relação a uma política externa ativa, que foi realizada, sobretudo, entre

2003 e 2014, período em que o Brasil privilegiou as relações Sul-Sul.

Sob o governo Temer, o Ministério de Relações Exteriores passou a se caracterizar por uma agenda vazia e por uma diplomacia financeira, com reduzidas e desprestigiadas viagens, destinadas a demonstrar aos investidores estrangeiros que o país está estável e vem retomando o crescimento econômico. Essa falta de norte na política externa chegou a ser reconhecida no Relatório de Conjuntura nº 1, um documento produzido pelo próprio governo.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI. O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 282 p.
- ALVARENGA, Darlan; GAZZONI, Marina. Com ajuda do BNDES, donos da JBS criaram maior empresa de carnes do mundo. In: *G1*, 18. mai. 2017. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/com-ajuda-do-bndes-donos-da-jbs-criaram-maior-empresa-de-carnes-do-mundo.ghtml>>. Acesso em: 9 jul. 2017.
- AVISITE. *Exportação brasileira: 10 principais produtos da pauta – janeiro-dezembro de 2015*. Disponível em <<http://www.avisite.com.br>>. Acesso em: 11 jul. 2017.
- BECARD, Danielly Silva Ramos. *Relações Exteriores do Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2009. 223 p.
- BORGES, Renato Thomaz. O Novo Regionalismo na América do Sul: A Formação de um Sistema de Poder. In: *Revista NEIBA – Cadernos Argentina-Brasil*, vol. III, nº 1, nov. 2014, pp. 11-21.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *União de Nações Sul-Americanas*. Disponível em <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2017a.
- BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos. *Relatório de Conjuntura nº 1 – Brasil: um país em busca de uma grande estratégia*. Disponível em <<http://arte.folha.uol.com.br/mundo/2017/06/01/relatorio.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017b.
- CABALLERO, Bernardino H. Saguier. El Paraguay y la Integración Sudamericana. In: *A América do Sul e a Integração Regional*. Wehling, Arno; Pimentel, José Vicente de Sá (orgs.). Brasília: FUNAG, 2012, pp. 103-118.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Relações Internacionais*, 46 (2), 2003, p. 5-25.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 3ª edição. Brasília: Editora UnB, 2008. 560 p.
- COSIPLAN. *Foro técnico IIRSA*. Disponível em <<http://www.iirsa.org>>. Acesso em: 20 mai. 2017a.

- COSIPLAN. *Ejes de integración y desarrollo*. Disponível em <<http://www.iirsa.org/infographic>>. Acesso em: 22 mai. 2017b.
- DUARTE, Rosario Santa Gadea. Oportunidades y desafíos de la Integración Sudamericana: una perspectiva Andina. In: *A América do Sul e a Integração Regional*. Wehling, Arno; Pimentel, José Vicente de Sá (orgs.). Brasília: FUNAG, 2012, pp. 157-189.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005. 336 p.
- GLOBAL FIREPOWER. *Countries Ranked by Military Strength (2016)*. Disponível em <<http://www.globalfirepower.com/countries-listing.asp>>. Acesso em: 25 abr. 2017.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002. 166 p.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A perspectiva brasileira da integração sul-americana. In: *A América do Sul e a Integração Regional*. Wehling, Arno; Pimentel, José Vicente de Sá (orgs.). Brasília: FUNAG, 2012, 93-96.
- HIRT, Carla. O BNDES, o desenvolvimento e o grande capital nacional: uma análise escalar e territorial. *Revista de Geografia*, vol. 31, n° 2, 2014.
- JAEGER, Bruna Coelho. Investimentos chineses em infraestrutura na América do Sul: impactos sobre a integração regional. *Revista Conjuntura Austral*, vol. 8, n° 39-40, pp. 4-23, dez. 2016/mar. 2017.
- LAPORTA, Taís; TREVISAN, Karina. Empreiteiras encolheram e perderam protagonismo na economia após Lava Jato. In: *G1*. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/empreiteiras-encolheram-e-perderam-protagonismo-na-economia-apos-lava-jato.ghtml>>. Acesso em 10 jul. 2017.
- LUCE, Mathias Seibel. *O subimperialismo brasileiro revisitado: a política de integração regional do governo Lula (2003-2007)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto de Vianna. O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do Sul na sua política exterior. *Revista Espaço Acadêmico* n° 91, dez. 2008.
- MPF. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Paraná. *Força Tarefa "Operação Lava Jato"*. Inquérito Policial n° 5006597-38.2016.4.04.7000. Denúncia apresentada em 22 mai. 2017. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/pr/sala-de-imprensa/docs/denuncia-lula-sitio-de-atibaia>>. Acesso em 12 jun. 2017.
- OEC. *The Observatory of Economic Complexity: Brazil*. Disponível em: <<http://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/bra/>>. Acesso em: 20 jun. 2017.
- PAZ, Gabriele S. Integração da América do Sul: o BNDES como agente da política regional do governo Lula. In: *Anais do 1º Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e democracia em mudança no século XXI*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- PEREIRA, Lia Valls. Brasil-Argentina: o protecionismo de reciprocidade. *Revista Conjuntura Econômica*, vol. 63, n° 11, 2009, pp. 76-79.
- PEREIRA, René; SCARAMUZZO, Mônica; BORGES, André. Nova onda de investimentos chineses deve trazer U\$ 20 bi para o Brasil. *Estadão*, 19 mar. 2017. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,nova-onda-de-investimentos-chineses-deve-trazer-us-20-bi-para-o-brasil,70001705110>>. Acesso em 10 jul. 2017.
- PEREIRA CARNEIRO, Camilo. *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Porto Alegre: Ideograf, 2016. 273 p.
- POLITO, Rodrigo. State Grid vai criar nova distribuidora no Brasil. *Valor Econômico*, 10 out. 2016. Disponível em <<http://www.valor.com.br/empresas/4739531/state-grid-vai-criar-nova-distribuidora-no-brasil>>. Acesso em: 9 jul. 2017.
- PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; QUENTAL, Pedro de Araújo. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. *Polis. Revista Acadêmica de La Universidad Bolivariana de Chile*, vol. 31, p. 16, 2012.
- RODRIGUEZ, Paloma. BNDES financiou R\$ 14 bi para empreiteiras realizarem obras no exterior. *Poder 360*, 1° fev. 2017. Disponível em <<http://www.poder360.com.br/governo/bndes-financiou-r-14-bi-para-empreiteiras-realizarem-obras-no-exterior/>>. Acesso em: 8 jul. 2017.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 19ª edição. São Paulo: Record, 2010. 174 p.
- SCHEIBE, Eduarda. *Integração física e integração regional: a Iniciativa para Integração da Infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA/COSIPLAN) como instrumento multiescalar de integração*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Porto Alegre: UFRGS, 2013.
- SCHMIED, Julie. Cenários da integração regional: os desafios da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) – o novo caminho da integração na América do Sul. In: *União Européia e Mercosul: dois momentos especiais da integração regional*. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, Cadernos Adenauer VIII, n° 1, 2007, pp. 105-126.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Rio de Janeiro*, vol. 29, n° 2, jul./dez. 2007, p. 273-335. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v29n2/v29n2a02>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

**Camilo Pereira Carneiro**

Doutor em Geografia, professor visitante do Programa de Pós-Graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados. Pesquisador do grupo LABETER (Laboratório Estado e Território da UFRGS). Autor do livro *Fronteiras irmãs: transfronteirizações na Bacia do Prata*. Linhas de pesquisa: fronteiras, geografia política, conflitos internacionais e cartografia temática. **E-mail:** pereiracarneiro.camilo@gmail.com

**Milene Meneghetti Bruhn**

Discente do Curso de Graduação em Relações Internacionais da UFRGS (Universidade Federal do Rio Grande do Sul). Suas linhas de pesquisa são: fronteiras, cooperação transfronteiriça na América do Sul, geografia política e conflitos internacionais. **E-mail:** milenebruhn@gmail.com

**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E A  
INSERÇÃO DAS  
REGIÕES PERIFÉRICAS**

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



**TENDÊNCIAS E  
ESTUDOS DE CASO  
EM GEOGRAFIA  
POLÍTICA E  
GEOPOLÍTICA  
CLÁSSICA E  
CONTEMPORÂNEA  
DOS SÉCULOS XX E  
XXI**





## Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica\*

Stéphane Rosière

### Introdução

Os nomes “geografia política” e “geopolítica” são usados por muitos pesquisadores, mas com métodos e finalidades, às vezes, muito diferentes. Este capítulo pretende questionar o uso desses rótulos que implicam em posicionamentos científicos e políticos. Este capítulo será dividido em três partes: primeiro gostaria de apresentar a geografia política e a geopolítica vistas da França, numa visão que enfatiza os tempos longos e sublinhando como os efeitos do “contexto” (guerras, tensões internacionais) foram sensíveis no florescimento dessas disciplinas (1). Em seguida este capítulo destaca a fragmentação contemporânea da geografia política e da geopolítica, destacando o caso da França, mas que não é muito diferente do que está acontecendo em outras partes do mundo (2). Finalmente, esta apresentação examina a dominação contemporânea da *geopolítica crítica* como uma transformação epistemológica fundamental que tem, porém, alguns excessos que parecem perigosos (3).

### A Geografia política e geopolítica vistas da França

Quando Friedrich Ratzel publica seu livro *Politische Geographie* em 1897, sua reflexão não

suscita entusiasmo na França. Paul Vidal de la Blache<sup>1</sup> reconhece a importância da obra de seu colega alemão e correspondendo-se com Ratzel, ele próprio escreve vários artigos de geografia política. (Sanguin, 1988). No entanto, a recepção deste primeiro livro de “geografia política” é um tanto incerta. Como de hábito, o contexto político (e se poderia dizer “geopolítico”) é decisivo - toda a ciência se desenvolve em um determinado ambiente político e é influenciada por ele. No entanto, o contexto dos primeiros desenvolvimentos da Geografia Política é o da guerra e da luta pela liderança na Europa continental entre a França e a Alemanha. Os dois países entram em guerra em 1870 e a Primeira Guerra Mundial ocorre 17 anos após a publicação deste livro. Assim, no início do século 20, a Geografia Política é percebida, antes de tudo, na França como uma ferramenta do nacionalismo alemão. Esta recepção inicial bastante negativa pesou fortemente sobre o desenvolvimento da geografia política na França.

Quando a Geopolitik aparece nos anos 20 na Alemanha, cientistas franceses têm um relacionamento ainda mais tenso com essa nova disciplina. A “geopolítica” defendida por Karl Haushofer, especialmente no contexto da

\* Tradução do francês: Aldomar Arnaldo Rückert.

<sup>1</sup> Paul Vidal de la Blache (1845-1918) é considerado como o fundador da geografia francesa acadêmica (universitária).

### Como citar este artigo:

ROSIÈRE, Stéphane. “Tendências contemporâneas da geografia política e da geopolítica”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 87-95  
DOI 10.21507/ 10.21507/9788563800367-05





Brasil, como era na França, especialmente depois de 1945.

A descoberta da geopolítica por Yves Lacoste deve à influência de Josué de Castro (1908-1973) e ao sucesso de seu livro mais famoso: *Geopolítica da Fome* (*Géopolitique de la faim*), publicado em 1952 pelas Éditions ouvrières em Paris. Na verdade, os dois homens se conheciam. Josué de Castro foi Professor do Centro Experimental Universitário de Vincennes (CUEV) - desde a sua fundação em 1968 até o ano da sua morte em 1973. É neste lugar importante do pensamento contestador que ele conheceu o jovem geógrafo Yves Lacoste, recrutado na CUEV em 1969, quando tinha 40 anos<sup>3</sup>. Josué de Castro era então um professor de reputação internacional (quatorze países haviam lhe oferecido asilo político quando fora forçado a deixar o Brasil). O próprio Lacoste descreve o CUEV como:

(...) um lugar de debates estimulantes e discussões inovadoras entre professores de várias disciplinas, ativistas de tendências mais ou menos antagônicas da esquerda e da extrema esquerda (...). (Lacoste, 1985, p. 8).

Pode-se pensar que a proposta de Josué de Castro de usar a palavra “geopolítica” (uma proposição bastante iconoclasta e arriscada em termos de carreira acadêmica na França nos anos 50 ou 60) pode ter influenciado o pensamento geopolítico de Lacoste. Isso ocorre porque ambos usam o mesmo raciocínio para justificar o uso desse termo. Na introdução à *Geopolítica da Fome*, Josué de Castro explica que ele escolheu a palavra “geopolítica”,

(...) Porque não encontramos nada mais que correspondesse sem trair o conteúdo do livro e o desejo dos editores. É por isso que a capa tem uma expressão tão perigosa (...) devido a essa palavra tão comprometida, tão desviada do seu significado essencial, tão contaminada e tão execrada: a geopolítica. Mas, embora degradada pela dialética nazista, a palavra

3 Yves Lacoste teria sido recrutado para o CUEV por um comitê de seleção compreendendo o próprio Josué de Castro. Este ponto preciso foi evocado oralmente não estando, entretanto, comprovado. Sobre o CUEV, ver Souilé, 2012.

geopolítica ainda mantém seu valor científico e deve ser reabilitada em seu sentido real. Tal reabilitação merece mesmo um sacrifício por parte do autor que se expõe ao perigo de interpretações precipitadas através da simples leitura do título do seu livro.

O significado real da palavra geopolítica é o de uma disciplina científica que procura estabelecer as correlações entre fatores geográficos e fenômenos de natureza política, a fim de demonstrar que as diretrizes políticas não têm sentido fora dos marcos geográficos, isto é, se as separarmos da realidade e das contingências do ambiente natural e do meio cultural. Está claro que a geopolítica assim compreendida não tem nada a ver com a *Geopolitik* alemã, pseudo ciência de Karl Haushofer (...), é apenas um método de interpretação da dinâmica dos fenômenos políticos em sua realidade espacial (...). (Castro, 1952, p.20-21).

A defesa do uso do termo “geopolítica” por Y. Lacoste na década de 1970 é baseada na mesma lógica de J. de Castro. Como ele escreveu na introdução da 28ª edição da revisão de Hérodote para explicar seu novo subtítulo:

(...) Pareceu-nos que o termo “geopolítica”, há muito tempo mantido em descrédito ou suspeito, tornou-se (...) o rótulo de um certo tipo de discurso (...) dito realista, mas que procedem, como outros, de tendências ideológicas (...). Não temos que deixar-lhes o campo livre nem o monopólio do termo geopolítico. É mais do que nunca necessário mostrar que existem formas muito diferentes de tratar os problemas geográficos e geopolíticos. Para aqueles que proclamam que a geopolítica é um “conceito hitleriano”, diremos que não é apenas o raciocínio de Ratzel e seus seguidores nazistas que devemos analisar, se queremos combatê-los efetivamente, é também a preocupação do geógrafo libertário Élisée Reclus, a quem tanto admiramos. (Lacoste, 1983, p. 4).

Conforme observado, os dois autores se envolvem em uma reabilitação da geopolítica que tem muitas características comuns, incluindo a de não estar preso ao paradigma “imperialista” de seus fundadores. Como tal, postulamos bem a influência de um sobre o outro, mesmo que isto não tenha sido imediato. Yves Lacoste realmente usou a palavra geopolítica somente a partir do início da década de 1980.

Assim, o nascimento da geopolítica na França na década de 1970 pode ser considerado como uma das consequências da influência do pensamento

geopolítico no Brasil, mesmo que Lacoste nunca tenha reconhecido a influência de Josué de Castro em seu próprio pensamento. Ao contrário, ele não parou de o atacar repetidamente em muitas ocasiões, até mesmo chamando-o de agente da CIA. (Rosière, 2013a). No entanto, o próprio uso do termo cria um efeito de contexto que não deve ser minimizado.

## A fragmentação contemporânea da geografia política e da geopolítica, o exemplo francês

A fragmentação dos pesquisadores que trabalham na interface espaço / política é sensível na França, como em outros países. As posições ideológicas na França parecem representativas do que acontece em muitos outros países. (Antonsich, Kolossov, Pagnini, 2001). Assim, ao descrever o “local”, vamos esboçar o “global”.

Devido à recepção complicada da geografia política e da geopolítica, a antiga resistência a essas disciplinas nunca desapareceu, mesmo que seja menos forte hoje. Assim, a maioria dos geógrafos franceses ainda preferem, de acordo com Albert Demangeon, recorrer à geografia política, ou geografia pura e simplesmente, em vez de geopolítica. Esta recusa baseia-se antes de tudo em uma certa visão do passado (Haushofer sendo reduzido a um nazista, o que ainda é simplista, conforme as análises relevantes de Lacoste 1995 ou de Ó Tuathail 1996). Esta situação é semelhante à encontrada nos Estados Unidos especialmente. A coisa é menos verdadeira no Brasil, onde, tradicionalmente, o termo “geopolítica” foi implantado há muito tempo e melhor aceito, como evidenciado pelo uso por Josué de Castro – mas, ele não pertencia à escola geopolítica brasileira, pelo contrário.

Os pesquisadores que na França usam o rótulo geopolítico, podem hoje ser divididos em três correntes distintas: aqueles que podem estar relacionadas com a escola “clássica”, anti-pós-moderna; aqueles que pertencem à escola mais especificamente francesa lacostiana e a escola “crítica” que tem crescido há 20 anos (cf. 3).

A escola que eu chamo de “clássica” baseia-se numa abordagem estritamente estruturalista que procura explicar a política dos estados por um conjunto de fatores objetivos (mobilizando a geografia, mas também a história). Esta escola é representada na França, dentre outros, por Aymeric Chauprade (ex-deputado europeu da Frente Nacional) ou Pascal Gauchon (diretor influente da coleção Presses Universitaires de France e co-diretor do Festival de Geopolítica de Grenoble, a mais importante manifestação desta disciplina na França). Os fundamentos ideológicos desta corrente são nacionalistas e reacionários. Seus partidários estão envolvidos na defesa do Estado ou do Ocidente (da perspectiva de Huntington). O método de Chauprade é “sedimentar”, na medida em que se baseia no acúmulo de informações estatísticas na forma de um novo enciclopedismo, e na rejeição de todo pensamento pós-moderno (da esquerda). A título de exemplo, Aymeric Chauprade ataca a noção de “representação” que, segundo ele, funda “uma ciência da ilusão” (cfe. a introdução ao seu livro Geopolítica). Esta corrente é fraca academicamente mas poderosa, transmitida por editores e meios de comunicação, que tenta influenciar a política externa nacional (como o general Golbery fez em seu tempo, tornando-se um “praticante” da geopolítica). Esta corrente não é especificamente francesa, ela existe em todo o mundo, e particularmente nos países que desenvolvem políticas de influência. Para esses geopolíticos, a geopolítica é o breviário do poder pois através desta disciplina buscam uma posição hegemônica para seus países de origem (é uma tradição fundadora desde Ratzel, Haushofer ou MacKinder - todos comprometidos com a defesa de seus países).

A escola lacostiana era totalmente diferente na essência por ser originária na esquerda, da defesa dos povos colonizados (influência de Jean Dresch) e da oposição ao imperialismo americano (Lacoste, 1976). Ao colocar o foco na palavra “geopolítica” no início dos anos 80, ela se opôs na época à “nova geografia”. Nos anos 1970-80, a “nova geografia” encontrou na França, na pessoa de Roger Brunet, um líder e um conceitualizador.



internacional, mas além da celebridade de sua figura central, ela sofreu uma abertura fraca para outras correntes de pensamento e toda a evolução científica, especialmente na América do Norte. Assim, Yves Lacoste admitiu em 2010 que falava muito pouco inglês, mas que o trabalho dos geógrafos anglo-saxões não parecia justificar o esforço para se aperfeiçoar nesta linguagem. (Lacoste e Lorot, 2010).

Neste contexto, uma revista como a *L'Espace politique*<sup>5</sup> representa uma tentativa de renovação e uma possível saída do conflito entre a “nova geografia” ou a geografia política, por um lado, e a geopolítica, por outro. O próprio nome “espaço político” refere-se claramente ao “espaço”, conceito central na nova geografia (a fórmula do espaço político se refere claramente ao *L'Espace géographique*), mas coloca mais claramente a palavra “Político”, como é o caso do neologismo “geopolítico”. Ao fazê-lo, a revista *L'Espace politique* aparece na encruzilhada das escolas francesas.

## O predomínio contemporâneo da geopolítica crítica

Toda ciência evolui em seus temas de pesquisa, conceitos e métodos. O surgimento da *geopolítica crítica* em 1996 é um dos principais desenvolvimentos recentes da geopolítica. Esta escola tornou-se dominante, especialmente porque é levada por muitos pesquisadores norte-americanos (muitas vezes com base em correntes pós-modernas integradas na “teoria francesa”, das quais, deve ser enfatizado, o CUEV foi um lugares principais desde que os filósofos Gilles Deleuze, Michel Foucault, Jean-François Lyotard, Roland Barthes ou François Chatelet<sup>6</sup> ensinaram lá). A *geopolítica crítica* foi concebida na América do Norte por pesquisadores europeus, incluindo o trio das ilhas britânicas Simon Dalby, Gearoid Ó Tuathail e John Agnew.

A expressão “*geopolítica crítica*” foi lançada por Simon Dalby (1990) e pode-se dizer que, já em 1996, a abordagem foi reconhecida como evidenciada pela publicação simultânea de uma edição da revista *Political Geography* que lhe é inteiramente dedicado (Dalby, Ó Tuathail, 1996), e do livro de referência sobre o assunto: *Geopolítica crítica* (Ó Tuathail, 1996). A abordagem descrita por esses pesquisadores tornou-se amplamente aceita desde então. Esta situação parece ser fruto de um contexto geopolítico: a hegemonia norte-americana (Rosière, 2009). Essa renovação da geopolítica é uma mudança epistemológica completa. Se os fundadores da geopolítica podem ser apresentados como teóricos do imperialismo (Rosière, 2013b), os geopolíticos “críticos” tentam analisar os discursos da hegemonia e se apresentar como anti-imperialistas.

Esta escola é baseada em paradigmas pós-modernos (ou pós-estruturalistas). Por seus métodos, é focada no estudo de “discursos” e representações. Curiosamente, a noção de “representação” (do espaço) se refere diretamente ao trabalho do filósofo Henri Lefebvre (1901-1991) que foi um dos primeiros a entender o mundo não como uma realidade objetiva, mas sobretudo como um conjunto de subjetividades e visões pessoais em permanente reconstrução. O seu trabalho central sobre o assunto: *A produção do espaço*, publicada em Paris em 1974, marcou época e semeou a geopolítica crítica da década de 1990. Gearoid Ó Tuathail (1996) se refere claramente aos seus trabalhos, mais conhecidos e mais citados hoje na América do Norte (ou no Brasil) do que na França. No entanto, a noção de representação entrou no vocabulário da geografia francesa na década de 1950, sob a influência dos *behavioristas*, relacionada aos “comportamentos” dos indivíduos (Bailly, 1984). Um dos primeiros números da revista *L'Espace géographique* (nº 3, 1974) foi assim dedicada à “percepção do espaço” (Claval, 1974). O geógrafo brasileiro Milton Santos se interessou por essa noção na década de 1990 (Santos, 1997). Y. Lacoste também usa este termo em abundância, tornando-se até uma das suas palavras-chave. Assim, a noção de representação é unânime entre

<sup>5</sup> A Revista *L'Espace Politique*, dirigida pelo autor, pode ser acessada em: <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/>> (NT).

<sup>6</sup> O filósofo François Châtelet escreveu na Revista *Hérodote*, cfe. “Hegel e a geografia”, publicado no número 2 de 1976.

geógrafos franceses ou geopolíticos. Apenas os geopolíticos “clássicos” na França refutam o seu uso e pertinência.

A influência da corrente crítica tem sido, portanto, profunda, tanto na geografia como um todo e na geopolítica. A escola crítica está quase em posição de hegemonia (veja o conteúdo da revista *Political Geographahy* onde essa abordagem parece ter se tornado dominante). Esta posição é paradoxal para uma abordagem que, em essência, se opõe ao poder estabelecido. Já há dez anos, o geógrafo britânico Nicholas Blomley enfatizava que “à medida que a geografia crítica se expande, corre o risco de perder sua dimensão crítica” (2006, p. 88). No entanto, o domínio não significa homogeneidade. A “pluralização” dos pensamentos críticos já foi destacada, mesmo que as correntes que estão a ela relacionadas permaneçam unidas porque visam “revelar os mecanismos econômicos, políticos e sociais através dos quais a dominação é perpetuada” (Gintrac, 1998, 2012). Abordagens como *estudos subalternos* se opõem fortemente às teorias geopolíticas globais formuladas pelos fundadores da disciplina. Em menos de um século, o foco passou do global ao indivíduo.

## As armadilhas de uma abordagem

O predomínio do pensamento crítico, no entanto, coloca dois tipos de problemas: a marginalização dos mapas e o risco, concentrando-se nas representações, de criar impasses sobre qualquer estudo do espaço concreto.

O mapa tornou-se hoje um objeto marginal nas publicações de geógrafos. O declínio em seu uso foi medido e comentado adequadamente por Eduardo Boria (2013). Os geógrafos críticos estão a ponto de descartar esses documentos percebidos como obsoletos, enquanto, inversamente, o fato de citar muitos filósofos tornou-se necessário em um artigo de geografia. Percebido como uma ferramenta de poder, o mapa nunca parece ser considerado uma ferramenta de “contra-poder”. O que os fundadores de Heródote escreveram sobre isto no primeiro número da revista em 1976? Eles enfatizaram (p. 7) o interesse dos mapas para:

Mapear a localização das empresas para frustrar sua mobilidade, desmascarar o planejamento do uso do território, desmascarar as fabricações com a finalidade de reprimir espaços reais ou imaginários, localizar futuras tensões, elaborar uma topologia de dominação.

Esta dimensão “radical” parece ter sido esquecida. No entanto, parece perigoso que os geógrafos desistam do uso desta mídia específica para sua profissão e, portanto, deixando aos outros a sua concepção e a utilização. Os geógrafos são os únicos capazes de analisar os mapas que permanecem produzidos por “praticantes” da geopolítica ou os políticos (como é o caso nos Estados Unidos, onde o mapa é uma ferramenta mais militar do que acadêmica). Enquanto pensamos em termos de planejamento territorial, um tema que interessa aos participantes do 2º Congresso da Geografia Política brasileira, de luta contra o autoritarismo ou da guerra, o mapa é um vetor de conhecimento e, portanto, de poder. Deste ponto de vista, a tradição francesa, muito rica, toda tradição brasileira, são possíveis pontos de apoio para renovar essa “relação em crise” (Boria 2008) e propor novas orientações científicas.

No segundo ponto, o pensamento “crítico” é uma verdadeira revolução paradigmática (e este foi o objetivo do pensamento pós-moderno), mas quem se interessará pelo espaço em sua dimensão concreta se até mesmo os geógrafos desistirem disto? Se todos os geógrafos estão interessados apenas nas representações, quem irá conduzir os estudos de campo?

Parece difícil realizar uma reflexão operacional e aplicada se alguém se ater somente às representações. Se pensar sobre as representações é necessário (e não possível voltar ao passado), no entanto, ignorar completamente o espaço em sua dimensão objetiva parece perigoso. Se o pensamento do “planejamento” parar, não há mais planejamento e gestão do território. A abordagem crítica torna-se estranhamente liberal a este respeito. Deste ponto de vista também, tanto o Brasil quanto a França possuem fortes tradições de estudo do espaço. Este conhecimento permanece necessário em um mundo onde o espaço concreto parece “desmonetizado”, mas



- LACOSTE, Y. *La géographie, ça sert d'abord à faire la guerre*. Paris: La Découverte, deuxième édition, 1985.
- LACOSTE, Y. ; Lorot P. *La géopolitique et le géographe*. Entretiens avec Pascal Lorot. Paris: Choiseul Éditions, 2010.
- LEFEBVRE, H. *La production de l'espace*. Paris: Economica-Anthropos, 1974.
- Ó TUATHAIL, G. *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Minneapolis: University of Minnesota, 1996.
- Ó TUATHAIL, G.; Agnew, J. Geopolitics and Discourses. Practical geopolitizing reasoning in American foreign policy, *Political Geography*, v. 11, n°2, p.190-204, 1992.
- RAFFESTIN, C. ; Lopreno, D. ; Pasteur, Y. *Géopolitique et histoire*. Lausanne: Payot, 1995.
- ROSIÈRE, S. « L'espace politique, quels concepts et quelles échelles? » In: S. Rosière, K. Cox, C. Vacchiani-Marcuzzo, C. Dahlman (Eds.), *Penser l'espace politique*. Paris: Ellipses, p. 17-33, 2009.
- ROSIÈRE, S. *La géopolitique au Brésil*. Importation et réexportation d'une discipline controversée. In: M. Bazin, C. Fournet-Guérin et S. Rosière (Eds.). *De Récife à Reims, récits géographiques. Mélanges offerts à Pernet Grandjean*. Reims : Épure, p. 155-185, 2013a.
- ROSIÈRE, S. *Géopolitiques contemporaines*. Des théories impérialistes à la critique de l'hégémonie, Prague, Kamil Mařík Professional Publishing, 2013b.
- SANGUIN.A.-L. Vidal de la Blache et la géographie politique. *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, vol.65, n°4, p.321-331, 1988.
- SANTOS, M. *La nature de l'espace : technique et temps, raison et émotion*. Paris: Éditions L'Harmattan, 1997.
- SIEGFRIED, A. *Tableau politique de la France de l'Ouest sous la Troisième République*. Paris: Armand Colin, 1913.
- SOULIÉ, C. (Ed.) *Un mythe à détruire ? Origines et destin du centre expérimental de Vincennes*. Saint-Denis : Presses Universitaires de Vincennes, 2012
- VANDERMOTTEN, C. ; Vandeburie, J. *Territorialité et territoires*. Bruxelles: Presses de l'Université Libre de Bruxelles, 2005.

### Stéphane Rosière

Professor na Universidade de Reims. Pesquisador do Laboratório Habiter (EA.2076). Diretor do Mestrado em Geopolítica de Reims e da Revista *L'Espace Politique*.

**E-mail:** stephane.rosiere@univ-reims.fr





# Linhas cruzadas: a geografia política e a geopolítica no século XX no *Google Ngram Viewer* e o debate no Brasil

**Licio Caetano do Rego Monteiro**

## Dois bons motivos para recontar uma velha história

É preciso um bom motivo para escrever sobre tema tantas vezes explorado, como é o caso da distinção entre geografia política e geopolítica. Aqui se apresentam pelo menos dois motivos. O primeiro, de ordem metodológica, é a disponibilidade de uma ferramenta bibliométrica inédita que permite analisar a trajetória dos dois termos ao longo de uma série temporal ampla e em diferentes idiomas, oferecida pelo Google Ngram Viewer. O segundo, relacionado ao campo acadêmico-disciplinar, é o balanço contemporâneo que a geografia política brasileira deve fazer em relação à tradição geopolítica que tantos desafios trouxe ao pensamento geográfico ao longo do século XX.

Este artigo se desdobra, pois, em duas partes. De início, utilizamos a ferramenta do Google Ngram Viewer para situar a trajetória dos termos “geografia política” e “geopolítica” ao longo do século XX, em quatro línguas: alemão, francês, inglês e castelhano, localizando no período de cem anos os momentos-chave de aumento

e diminuição do uso de cada um dos termos e as diferenças na trajetória em cada língua. Na segunda parte, esse cenário internacional servirá para analisar o desenvolvimento das distinções e aproximações entre geografia política e geopolítica no Brasil dentro do mesmo espectro temporal. Diante da ausência da língua portuguesa na base do Google Ngram Viewer, a hipóteses sobre trajetória dos termos em nosso idioma resultam de uma análise qualitativa, baseada numa vasta revisão bibliográfica do campo.

Esse mesmo tema tem sido objeto de trabalhos anteriores (REGO MONTEIRO, 2013, 2014), que se somam a uma consistente bibliografia sobre o campo da geografia política e da geopolítica brasileira (COSTA, 1991; MIYAMOTO, 1995; VLACH, 2003; COSTA; THÉRY, 2012; KAROL, 2013; NOVAES, 2015). Aqui retomamos alguns argumentos e retificamos outros à luz de novas fontes e metodologias, bem como avançamos especificamente sobre o caso brasileiro. As “linhas cruzadas” presentes no título remetem ao artigo “Linhas cruzadas no resgate da geopolítica pós-anos 1970” (REGO MONTEIRO, 2013) no qual elaborei minha primeira abordagem sobre o tema. Na ocasião, afirmava que era “essa interação entre

### Como citar este artigo:

MONTEIRO, Licio Caetano Rego. “Linhas cruzadas: a geografia política e a geopolítica no século XX no *Google Ngram Viewer* e o debate no Brasil”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 96-113 DOI 10.21507/9788563800367-06

os campos ideológicos e ambientes acadêmicos distintos, com apropriações do aparentemente mais distante e bloqueios do mais próximo que chamamos de *linha cruzada*". Já em 2014, as linhas cruzadas aparecem como "pontos cegos" e "atalhos escondidos", sendo os pontos cegos "situações em que posições teóricas se desenvolvem de modo mais ou menos simultâneo sem que uma faça qualquer referência à outra" e atalhos escondidos "conexões improváveis entre autores aparentemente distantes" (REGO MONTEIRO, 2014, p. 34). Ambas as situações aparecem de modo bastante curioso no resgate da geopolítica nos anos 1970.

Abordagens como a de Sanguin (2016) identificam questões similares. Ao mapear a produção internacional da geografia política, Sanguin sinaliza que "a compartimentação linguística, a hegemonia intelectual anglo-estadunidense e a confusão mental com a geopolítica" (p.44) seriam os principais problemas enfrentados pelos estudos de geografia política desde os anos 1990. Embora a compartimentação linguística possa ser um fator responsável pelos "pontos cegos", a ideia de "atalhos escondidos" evidencia uma certa seletividade na compartimentação - como na apropriação de Foucault pela *critical geopolitics* - e até mesmo conexões que não passam exclusivamente pelos fluxos acadêmicos formais - como é o caso da influência de Kissinger na política externa americana ou das produções midiáticas que traziam leituras geopolíticas inovadoras sobre os conflitos no final da Guerra Fria, como registra Lacoste (2012). Quanto à hegemonia anglo-estadunidense, se ela pode ser válida para a geografia política produzida na maioria dos países, não é o caso do que ocorre no Brasil, onde a geografia política e a geopolítica permanecem bastante ancoradas numa influência francesa. Por fim, a confusão mental com a Geopolítica não chega a ser um problema real para aqueles que veem na interação entre os dois campos uma possibilidade profícua de renovação mútua.

As proposições aqui expostas buscam ensaiar um caminho de análise sobre a maneira como o

debate sobre geografia política e geopolítica toma forma em diferentes lugares e tempos. Conforme Livingstone (2003, pp.11-12), a migração de ideias não é a mesma coisa que sua replicação, é preciso levar em conta a maneira como a recepção das ideias está situada no tempo e no espaço. É um debate sobre as "ideias fora e no lugar" (MACHADO, 2000), que pode ser apropriado para entender a especificidade do Brasil dentro da discussão sobre a geopolítica e suas críticas.

Os termos geografia política e geopolítica não são sinônimos nem surgem juntos. Geografia política é certamente mais antigo, o primeiro registro de destaque é encontrado num texto de Jacques Turgot de 1751. Apesar da longevidade, só vem a ganhar fundamentos como disciplina com a contribuição decisiva de Friedrich Ratzel, que publica *Politische Geographie* em 1897. Geopolítica não demora muito a surgir, pela obra do sueco Rudolf Kjellen, em 1899. As duas criações novecentistas, no entanto, atingiram seu ápice no século XX. Daí a pertinência de situarmos nosso recorte temporal no período entre 1900 e 2000.

A presente análise foge de duas atitudes muito comuns quando se trata de geografia política e geopolítica. Uma é a de tomar os dois termos como sinônimos, atitude mais comum nos meios não-acadêmicos onde não se demoram nas delimitações conceituais precisas. Outra, no extremo oposto, é a de considerar uma diferença essencial entre os dois termos, que servisse para delimitar campos epistemológicos bem definidos e mutuamente excludentes.

Ora, como podem ser sinônimos dois termos que, como veremos, possuem trajetórias tão distintas? E, por outro lado, como podem guardar uma diferença de essência se, vias de regra, grande parte dos principais autores do campo ampliado circularam entre os dois mundos, habitando fronteiras entre teoria e prática, ambições científicas transcendentais e interesses mundanos, espaço nacional e internacional, cátedra universitária e conselhos de governo - para ficar em algumas das clivagens mais comuns na diferenciação entre geografia política e geopolítica?

Entre a sinonímia coloquial e a diferença ontológica, procuramos situar os processos de diferenciação ocorridos ao longo de um período em que os termos em questão ganham densidade, camadas e sentidos que não permitem abordá-los como mera repetição do significado adquirido no ato fundador original do termo, nem tampouco projetar no passado das ideias os significados e usos do presente.

Mas não é só a variação temporal dos termos que deixa suas armadilhas. Aqui também o conhecimento tem seu lugar no espaço político. A abrangência variável da circulação de ideias definida pelo idioma de publicação sugere que as diferenciações são menos essenciais do que estratégicas ou mesmo oportunistas. Poderíamos dizer, de forma jocosa, que *toda geopolítica é geopolítica* - considerando o primeiro termo como substantivo, o campo do conhecimento que é a geopolítica, e o segundo como adjetivo, considerando o conteúdo e a intencionalidade geopolíticos que constituem o próprio conhecimento. Os processos de diferenciação entre geografia política e geopolítica, que tiveram lugares e períodos próprios, bem como se propagaram no tempo e no espaço através da circulação das ideias, consideram, pois, os termos, um em relação ao outro, como *posições*, epistemológicas e políticas, dentro de um jogo mais amplo que se refere tanto à construção e à legitimidade do conhecimento quanto às disputas de poder no mundo.

## Parte I: Cruzando as linhas no gráfico do Google Ngram Viewer

O Google Ngram Viewer utiliza como base de dados o Google Books, varrendo todos os livros digitalizados nessa base. O maior acervo certamente está em língua inglesa. O Google Books possui livros em inúmeras línguas, no entanto somente algumas estão disponíveis para a pesquisa no Ngram Viewer. Esta ferramenta permite medir o percentual da incidência de uma palavra no total de palavras da base de livros publicados em um determinado ano (considerando apenas os digitalizados no Google Books). O resultado, por

palavra, é sempre um percentual baixíssimo. Pouca serventia tem a verificação de um percentual num único ano. O que a ferramenta permite explorar é a variação do uso de um termo num dado período. Com isso é possível inferir, por exemplo, quando um conceito ou autor passou a ser usado ou caiu em desuso.

Ao comparar a trajetória de dois termos na base do Ngram Viewer é necessário atentar para a ordem de grandeza das incidências de cada termo na base. Certamente a palavra “life” se repetirá muito mais vezes do que a palavra “geopolitics”, de modo que um gráfico comparativo entre os dois termos gerado com o mesmo denominador resultaria numa linha horizontal para a palavra “geopolitics” bem próxima ao eixo horizontal do gráfico, com variações imperceptíveis. Não é o caso da comparação entre os termos “political geography” e “geopolitics”, que em todas as bases idiomáticas analisadas permite uma visualização dentro da mesma ordem de grandeza.

Quanto maior a base digitalizada, mais acurada a medição tende a ficar, pois vai se tornando menos suscetível a ocasionais seletividades na digitalização dos livros que poderiam enviesar o resultado. Independentemente do tamanho do acervo, é importante salientar que o universo dos livros digitalizados não subsume o universo total das publicações numa dada língua, que por sua vez não subsume o universo total da circulação das ideias nesta língua, uma vez que o livro publicado não é a única forma de registro existente. No entanto, a maior ou menor incidência de uma palavra dentro dessa base de registros pode funcionar muito bem como um índice da circulação daquela palavra no âmbito cultural ou acadêmico de uma determinada língua ou país.

## Politische Geographie, Geopolitik

Sobre os alemães há muito mais a dizer sobre as primeiras décadas do século XX do que sobre as últimas. O sueco Rudolf Kjellen, em 1899, lançou o termo *Geopolitik*, cuja repercussão maior só viria a partir de 1917. *Politische Geographie*, por sua vez, já era um termo usado e conhecido ao longo do

## Linhas cruzadas: a geografia política e a geopolítica no século XX no Google Ngram Viewer e o debate no Brasil

século XIX, ganhando um impulso considerável em sua última década, especialmente com a publicação do livro de Ratzel sobre o tema, lançada em 1897.

Apesar de conhecida, alguma polêmica reside tanto na datação quanto na paternidade da origem da geopolítica, uma confusão que se dá em torno de coisas e palavras. Raffestin, Lopreno e Pasteur (1995) registram que a tradução de Ratzel para o francês por François Ewald, em 1988, erroneamente substituiu em certo trecho o adjetivo *politisch-geographisch* por *géopolitique*, gerando uma potencial confusão sobre a paternidade do uso do termo. A data de difusão do termo em alemão seria 1917, ano em que *Der Staat als Lebensform* (1916), de Kjellen, foi traduzido para o alemão. Além disso, a adoção de Ratzel como precursor da geopolítica, mesmo que este nunca tenha utilizado o termo, pode ser vista como uma tentativa de atenuar a ausência de fundamentos científicos da geopolítica, capturando os estudos da geografia política de Ratzel para um campo que originalmente lhe seria alheio. Raffestin, Lopreno e Pasteur (1995) criticaram essa apropriação de Ratzel pelos geopolíticos franceses ligados à Hérodote nos anos 1980.

É somente em 1920 que surge a primeira grande onda do uso do termo *Geopolitik*, acompanhada de

uma pequena onda no termo *Politische Geographie*. Entre 1920 e 1935, a *Geopolitik* conhece um crescimento vertiginoso, ao que se sucede uma grande queda. O principal nome associado a essa onda é o do general Karl Haushofer, editor da famosa Revista de Geopolítica (*Zeitschrift für Geopolitik*), publicada entre 1924 e 1944.

O fato mais curioso trazido à tona pelas linhas do Ngram Viewer é que o descenso da *Geopolitik* alemã ocorreu uma década antes do fim da guerra, logo após o pico em 1935 (ver Gráfico 1). O imaginário dominante sobre a geopolítica no período nazista costuma associá-la ao expansionismo militar alemão que originou a II Guerra Mundial. No entanto, a principal linha de defesa de Haushofer para negar essa influência direta na guerra foi justamente a alegação de que nos anos anteriores ao início do conflito e durante o mesmo pouca atenção foi dada às ideias de Haushofer e a seu grupo. Em que pese o conteúdo expansionista preconizado nos tempos áureos da *Geopolitik* de Haushofer, a geopolítica nazista aplicada se distanciou dos rumos estratégicos delineados pelo general geopolítico.

Duas revisões históricas complementares ganham força a partir dos anos 1980 em relação a essa polêmica. A primeira é a reabilitação de

**Gráfico 1.** Incidência dos termos *Politische Geographie* e *Geopolitik* na base do Google Books em alemão.



Haushofer, que se assentou em parte nas diferenças entre Haushofer e governo nazista da segunda metade dos anos 1930 até a morte do general alemão. O livro de Michael Korinman (1990) teria sido o principal artífice desse “empreendimento de sutil reabilitação de Haushofer”, nas palavras de Raffestin, Lopreno e Pasteur (1995).

A segunda é a crítica ao superdimensionamento de Haushofer como “filósofo por trás de Hitler” nos Estados Unidos na II Guerra Mundial. (Ó TUATHAIL, 1995). A representação norte-americana da geopolítica alemã dos anos 1930 e 1940 se difundiu em livros, artigos, revistas e até na tela do cinema. Ó Tuathail explora a “qualidade ilógica e exagerada das muitas narrativas sobre a geopolítica alemã no discurso norte-americano” (1995, p.114), diferenciando a narrativa mais popular e aquela direcionada ao público mais especializado. Todas as referências dos autores norte-americanos citados por Ó Tuathail se circunscrevem ao período entre 1938 e 1943, coincidindo com a guinada do uso do termo geopolitics em inglês. No mesmo período, no entanto, ao contrário do que se difundia na narrativa norte-americana, já estavam em declínio a geopolítica alemã e o próprio Haushofer, que se suicidou na Alemanha em 1946.

O descenso da *geopolitik* alemã pós-1935, evidenciado no gráfico do *Ngram Viewer*, tenderia a desfazer a ideia de que Haushofer tenha sido responsável direto pela estratégia alemã que desembocou na II Guerra Mundial, enfraquecendo ao mesmo tempo sua poderosa imagem explorada nos Estados Unidos antes e durante sua entrada na guerra. Sobre a reabilitação de Haushofer, o gráfico sugere que a geopolítica pode ter sido bastante relevante para a ascensão de Hitler, mas perde abruptamente seu impacto uma vez que os nazistas estão no poder. O pensamento geopolítico associado a Haushofer não poderia, então, ser considerado como uma das causas imediatas do desencadeamento da II Guerra Mundial, embora possa ser situado como causas distantes ou mediatas.

Enquanto a história da primeira onda de geopolítica na Alemanha é fartamente relatada

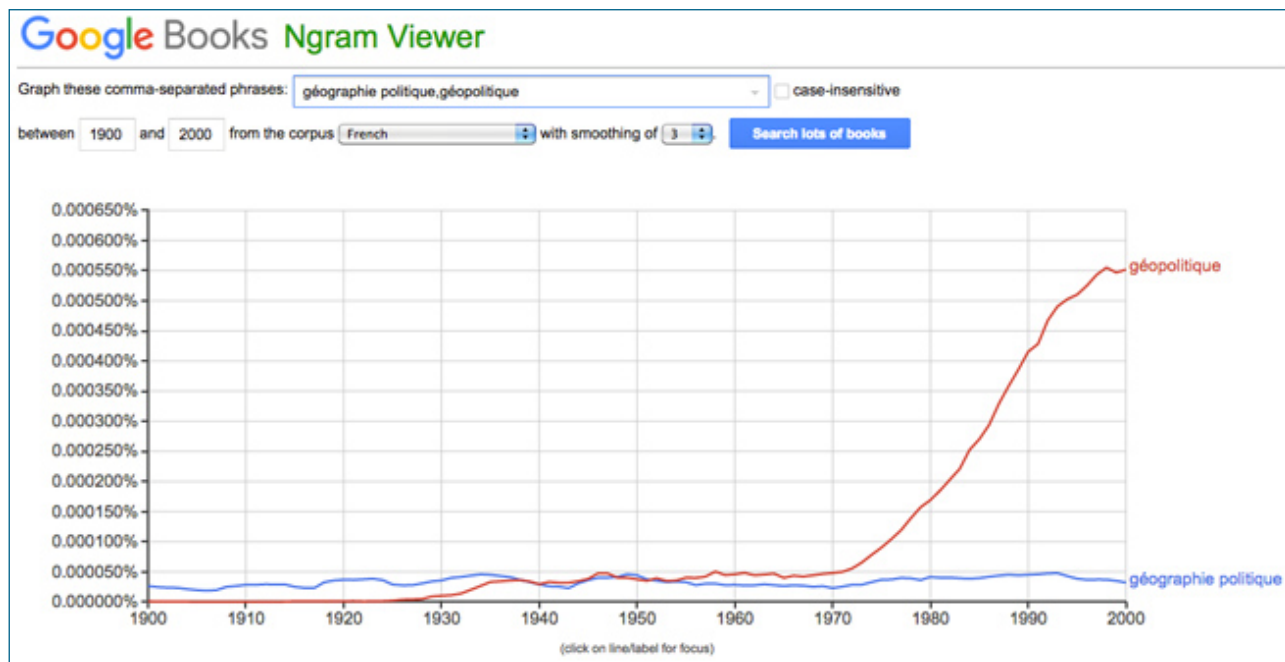
em qualquer manual, o desconhecimento da bibliografia de geopolítica e geografia política em alemão após a II Guerra Mundial dificulta a interpretação sobre as ondas subsequentes. A Revista de Geopolítica, interrompida em 1944, retomou suas atividades entre 1951 e 1968, podendo então ter sido responsável pelo suave *revival* da *Geopolitik* nessas décadas, como indica o gráfico. O *revival* menor ainda pós anos 1970 pode estar aí já relacionado às tendências verificadas na geografia anglófona e francófona. Meus limites em relação à língua alemã impedem qualquer abordagem direta às publicações originais não traduzidas nem comentadas por autores em outras línguas. Cabe aqui, no entanto, o registro de André-Louis Sanguin (2016) sobre a baixa produção alemã na área de geografia política nas últimas décadas, citando alguns poucos esforços de autores como Ossenbrügge, Tietze e Reuber nos anos 1990, a publicação de dois manuais publicados por Paul Reuber em 2001 e 2006 e um recente livro sobre a geografia política da Europa, de Reuber, Strüver e Volkensdorfer (2012), que segundo Sanguin, definitivamente superaria “o tabu intelectual do qual a Geografia Política alemã era vítima” (2016, p. 23).

## **Géographie Politique, Géopolitique**

O gráfico em francês (Gráfico 2) apresenta um primeiro fato de destaque na baixíssima incidência do termo *géopolitique* antes da II Guerra Mundial. Dada a rivalidade radical entre franceses e alemães entre o final do século XIX e primeiras décadas do século XX, a palavra *géopolitique* ficou praticamente impronunciável e permaneceu interdita na produção editorial francesa. Houve um acréscimo significativo na década de 1930, período em que a geografia política também ganha destaque. Entre 1930 e 1970 a geopolítica se mantém mais ou menos no mesmo patamar, e só dispara na década de 1970. Até 1950, o termo original em alemão *Geopolitik* ainda era mais comum nos textos em francês do que sua tradução para o francês *géopolitique*, o que evidencia essa relação desconfortável com a palavra. Nos textos em

## Linhas cruzadas: a geografia política e a geopolítica no século XX no Google Ngram Viewer e o debate no Brasil

Gráfico 2. Incidência dos termos *géographie politique* e *géopolitique* na base do Google Books em francês.



inglês, por exemplo, essa passagem para a versão traduzida da palavra já se dá no final da década de 1930.

A polêmica no caso da geografia política e da geopolítica na língua francesa é sua relação mal resolvida com os alemães. A versão da geografia francesa *tipo exportação* buscou relegar a geografia política alemã ao segundo plano. Mesmo geógrafos explicitamente políticos como Camille Vallaux (1911), precisavam demarcar suas diferenças teóricas em relação a Ratzel, a quem dizia diferir no método e na inspiração, afirmando que o alemão não era nem objetivo nem livre da preocupação com o momento presente, e que era preciso separar a geografia política do “jornalismo” de Ratzel. Outros, como Lucien Febvre, explicitavam uma má vontade francesa em relação tanto à geografia política quanto à geografia alemã, ao desaconselhar qualquer abordagem política da geografia, afirmando que era “o solo, não o Estado” o que deveria interessar ao geógrafo (LOROT, 1995, p. 53) ou no enquadramento dos alemães como deterministas. (FEBVRE, 1922). Já no momento posterior ao crescimento da *Geopolitik*, Demangeon (1932) foi um dos primeiros a expressar seu desacordo com a geopolítica alemã,

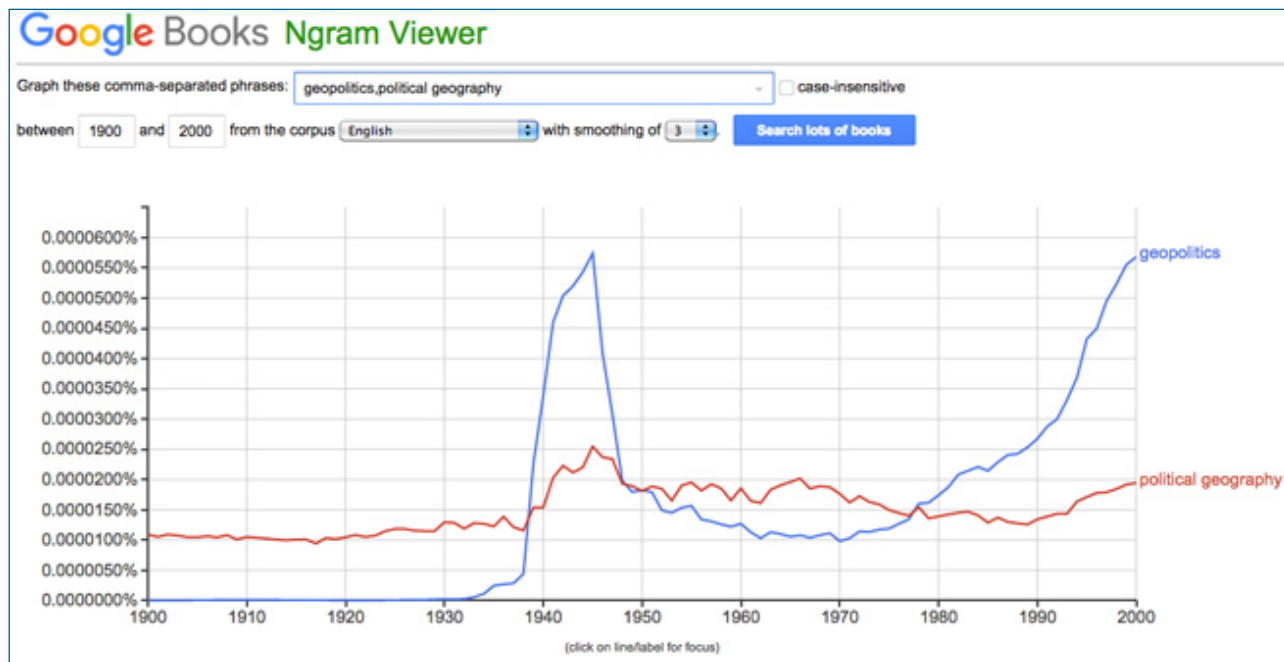
considerada como “um desvio não-científico na evolução da geografia política”. (COSTA, 1991, p. 221).

O termo “*géographie politique*” aparece pela primeira vez em francês no século XVIII, com a publicação de Jacques Turgot (1750). Durante o século XIX ocorre uma difusão no âmbito da geografia, mas só no século XX ganha contornos mais definidos. O grande crescimento da curva da geopolítica dificulta observar as variações da curva da geografia política, mas é possível notar um aumento entre 1970 e 1990. Embora geopolítica e geografia política se misturem na geografia acadêmica francófona, autores como Raffestin, Lopreno e Pasteur (1995) permanecem com uma visão bastante reticente em relação à geopolítica, mantendo a distância reivindicada pela geografia francesa anterior à II Guerra.

O impulso da geopolítica francesa pós anos 1970 foi capturado por geógrafos como Yves Lacoste, que rompem com um certo mal-estar na adesão ao termo nos meios acadêmicos. Apesar de o lançamento da revista *Hérodote*, marco dessa virada no âmbito da geografia francesa, ter ocorrido em 1976, a difusão do termo ocorre nesse momento primeiramente fora da geografia



Gráfico 3. Incidência dos termos *political geography* e *geopolitics* na base do Google Books em inglês.



em relação ao uso do conhecimento geográfico na guerra.

A base de dados em inglês é a única que permite desmembrar o inglês britânico e americano. A diferença não é relevante para o período anterior a 1970, a partir de quando se percebe que a retomada no gráfico das obras em inglês americano se inicia nos 1970 enquanto no inglês britânico a retomada é mais acentuada nos anos 1980, sugerindo uma antecedência dos americanos em relação aos britânicos. Já o crescimento da geopolítica nos anos 1990 no inglês britânico é maior do que no americano.

A retomada da geopolítica no mundo anglófono se inicia nos anos 1970. São duas vertentes de retomada: a primeira uma vertente conservadora e neoclássica, nos anos 1970 e 1980, e uma segunda trazida pela *critical geopolitics* nos anos 1990. O efeito combinado de ambas as vertentes resulta no boom dos anos 1990.

Na primeira vertente, o destaque pode ser dado às conexões entre a popularização do termo geopolítica e a retomada do termo no discurso político de Henry Kissinger ao longo da década de 1970 e em suas memórias sobre os anos passados na Casa Branca, publicadas em 1979. (HEPPLE, 1985, p.S25). A combinação entre a produção

acadêmica de Kissinger e a política externa norte-americana sob sua influência, que buscou configurar o tabuleiro global da Guerra Fria em termos mais multipolares, ganhou repercussões em diversas partes do mundo.

Kissinger retomou o uso do termo geopolítica ainda na década de 1970, exercendo influência em outras partes do mundo. O sentido dado por Kissinger ao termo, no entanto, era um pouco diferente do usual: “geopolítica” era uma forma específica de doutrina do equilíbrio de poder no mundo bipolar (HEPPLE, 1986, p. S26), no qual os EUA deveriam ter uma “geopolítica”, uma estratégia global. Esse viés indica uma possível continuidade entre a visão de Kissinger e a geopolítica legada por Spykman, em suas publicações da década de 1940.

Apesar de pouco afeito ao ambiente acadêmico da geografia no período posterior à II Guerra Mundial, diversas premissas teóricas da geopolítica e seus efeitos para a estratégia nacional dos Estados permaneceram vigentes em outros campos acadêmicos e político-institucionais, com a chamada “alta geopolítica” (O’LOUGHLIN, 2000), a “geopolítica conservadora contemporânea”, como as de Samuel Huntington e Thomas Barnett e a “geopolítica neoclássica”,



caracterizada especificamente pela inserção de abordagens atuais dentro da tradição geopolítica de Mackinder, Haushofer e Spykman. (MEGORAN, 2010, p.187-189)

Na segunda vertente, a *critical geopolitics* se apropria do termo geopolítica num enfoque oposto ao da geopolítica vinculada às formulações ideológicas da política externa norte-americana. Esse movimento detonado por geógrafos de língua inglesa nos anos 1980 e 1990 apresenta uma visão crítica em relação ao compromisso estatal da geopolítica clássica, reconhecendo a possibilidade de uso político dos conhecimentos geográficos por outros atores além do Estado. Nos anos 1990, é lançada de forma programática a *critical geopolitics* (Ó TUATHAIL 1996; Ó TUATHAIL; DALBY, 1998) e a revista *Geopolitics* (1998).

## Geografia Política, Geopolítica

A trajetória dos termos em castelhano expressa os contextos espanhol e latino-americano. A simultaneidade de regimes autoritários tanto na Espanha quanto na América Latina entre os anos 1930 e meados dos anos 1970 traz uma característica que aproxima as geopolíticas em castelhano dos dois lados do Atlântico.

Diferentemente dos demais gráficos analisados, a curva ascendente da geopolítica em idioma castelhano se inicia em meados dos anos 1930 e continua crescendo de forma ininterrupta nos anos da II Guerra Mundial, perdendo fôlego somente nos anos 1950 para retomar logo nos anos 1960 até os anos 1980, quando então começa a diminuir. Nesse sentido, existe um descompasso bastante marcado em relação à geopolítica nas demais línguas. A primeira ascensão teve como marco a chegada de Franco ao poder na Espanha e a permanência do regime ditatorial mesmo após a II Guerra Mundial. O efeito da queda dos alemães não foi decisivo para a redução do interesse pela geopolítica. O novo impulso da geopolítica posterior aos anos 1960 advém da difusão do pensamento geopolítico dos países de língua espanhola na América Latina.

A geografia política espanhola surge no início do século XX com influências francesa e alemã. A influência ratzeliana se fez sentir em autores como Gonzalo de Reparaz, Emili Huguet del Villar e Leonardo Martín Echevarría, que advogavam a necessidade de expansão territorial espanhola, enquanto outros autores como Eloy Bullón e Armando Mélon esposavam mais a influência da geografia regional francesa. (RAFFESTIN; LOPRENO; PASTEUR, 1995, p. 217; FONT; RUFÍ, 2006, p. 84). A ascensão do franquismo, em 1936, coloca em relevo a assimilação da *Geopolitik* pelas instâncias oficiais e militares e marca o início da curva ascendente da geopolítica em língua castelhana. Por outro lado, na academia prevalecia o viés crítico dos geógrafos que se opunham à geopolítica, e que encontraram seus espaços de circulação de ideias no Instituto Juan Sebastián Elcano, em 1939, e na revista *Estudios Geográficos*, onde Armando Mélon detratava de forma contundente a geopolítica alemã. (FONT; RUFÍ, 2006, p. 86).

Entre os dois polos opostos, a Espanha viu surgir uma contribuição relativamente original com o historiador Jaume Vicens Vives (FONT; RUFÍ, 2006, p. 86), que escreve suas principais obras sobre geopolítica em 1940 e 1951. Apesar da clara adesão a alguns pressupostos da geopolítica alemã em seu escrito de 1940 - único citado por Raffestin, Lopreno e Pasteur (1995, pp. 232-237) -, Vicens Vives apresenta posteriormente, em 1951, críticas à catástrofe da geopolítica alemã (FONT; RUFÍ, p. 87). A interpretação de Font e Rufí (2006) é, pois, mais condescendente com Vicens Vives do que a de Raffestin, Lopreno e Pasteur (1995), ressaltando as influências posteriores do geopolítico espanhol e o fato de que ele havia sofrido represálias do franquismo. (FONT; RUFÍ 2006, p. 88). Após esse primeiro momento de interesse pela geopolítica nos anos 1940, a geopolítica na Espanha passa a se circunscrever aos círculos militares, enquanto a geografia política terá bem pouco desenvolvimento até os anos 1980, quando passa a receber a influência das renovações teóricas provenientes da França e do mundo anglófono. (FONT; RUFÍ, 2006, p. 89).

## Linhas cruzadas: a geografia política e a geopolítica no século XX no Google Ngram Viewer e o debate no Brasil

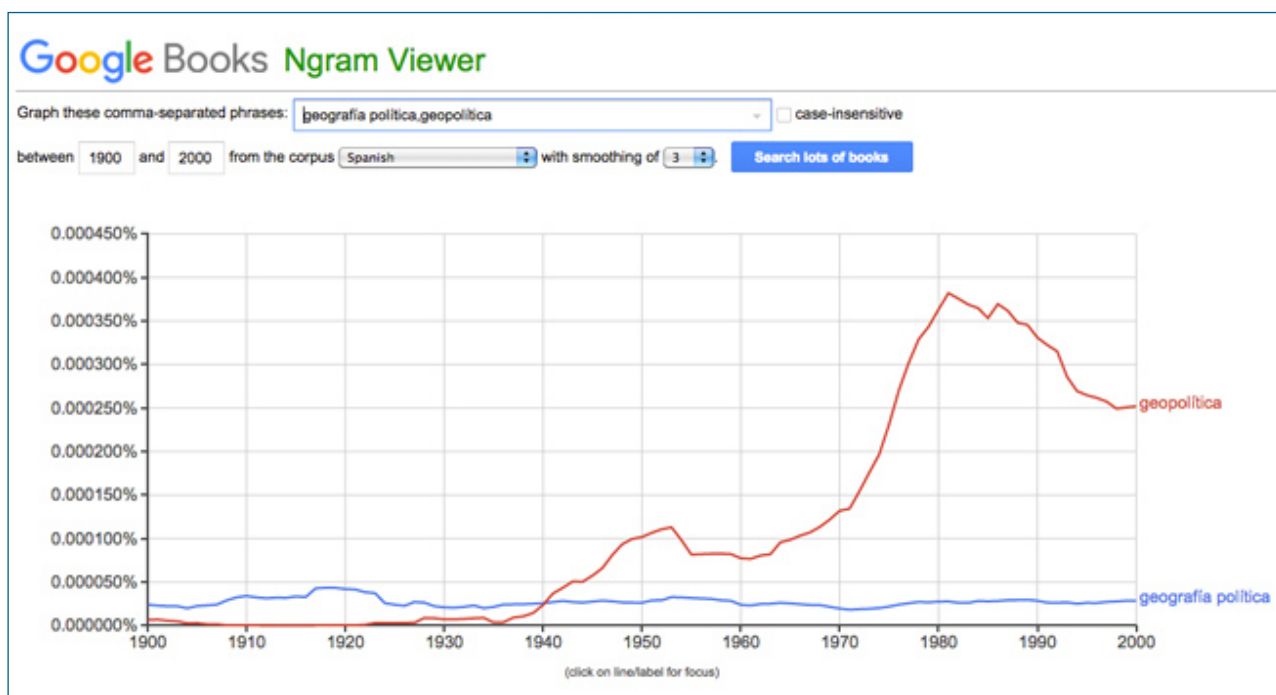
Na América Latina, particularmente na América do Sul, a geopolítica ganhou corpo entre os anos 1950 e 1970 na esteira do pensamento nacionalista que se conjuga às elaborações políticas dos militares que assumem o poder em diversos países. Philip Kelly (1997) faz um inventário de dezesseis autores sul-americanos, incluindo três brasileiros, que representavam o “pensamento geopolítico contemporâneo”. Sem retomar nomes das décadas de 1930 e 1940, podemos notar que oito dos dezesseis nomes listados são militares, alguns deles diretamente envolvidos nas ditaduras militares instauradas nas décadas de 1960 e 1970, como Golbery do Couto e Silva, no Brasil e Augusto Pinochet, no Chile. Além de militares há ainda jornalistas, diplomatas, historiadores e juristas. A geopolítica se constituiu como um corpo teórico e doutrinário nas escolas militares na América do Sul, mas também em institutos civis - como o Instituto Uruguayo de Estudios Geopolíticos, o Instituto Paraguayo de Estudios Geopolíticos e Internacionales e o Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos -, nas universidades e nas revistas militares e acadêmicas.

O descompasso da geopolítica em línguas portuguesa e castelhana em relação à geopolítica

em línguas alemã, francesa e inglesa fica bastante evidente nos anos 1980. O estreito vínculo entre a geopolítica e o pensamento autoritário e conservador foi a principal causa do declínio do uso do termo geopolítica no mundo hispânico a partir dos anos 1980, como bem demonstra o gráfico. Essa tendência prevaleceu inclusive sobre uma possível difusão das geopolíticas críticas de origem francesa e anglófona. Hepple (1986, p.222), por exemplo, destaca em sua narrativa o declínio e a retomada da geopolítica, centrada na geopolítica na América do Norte e na Europa, destacando que a mesma trajetória não se aplicava à América do Sul.

A revisão crítica ocorrida após a redemocratização buscou se distanciar da antiga tradição geopolítica dos militares, tanto entre espanhóis e hispano-americanos quanto entre os brasileiros, como veremos a seguir. O elevado patamar em que ainda se situa o termo geopolítica demonstra que, apesar de inflacionado nos anos 1970 e 1980, o uso do termo ainda se encontra em voga. No anos 1990 e 2000, a despeito da permanência da geopolítica tradicional em certos círculos militares nacionalistas, a geopolítica agrega outros conteúdos e significados para além daqueles estabelecidos pelo pensamento autoritário das décadas anteriores,

**Gráfico 4.** Incidência dos termos *geografía política* e *geopolítica* na base do Google Books em castelhano.



como se nota na revista espanhola *Geopolítica(s)*, dirigida por Heriberto Cairo Carou, que, vindo de fora da geografia, trouxe importante renovação no âmbito da geografia política espanhola, juntamente com outros autores que emergem neste campo de estudos a partir dos anos 1990, como Lopez Trigal, Benito del Pozo, J. Bosque Maurel, J. Eugeni Sanchez e Burgueno Rivero, citados em Sanguin (2016). Já na América Latina, a geopolítica é reapropriada num viés crítico nas formulações decoloniais fora da geografia, como as da mexicana Ana Esther Ceceña, com o Observatório Latinoamericano de Geopolítica, na ideia de “geopolítica del conocimiento” (MIGNOLO, 2001) e até em recente trabalho de Álvaro García Linera, vice-presidente da Bolívia, sobre “geopolítica de la Amazonía”. (2013).

## Parte II: Simulando as linhas cruzadas na geopolítica e na geografia política brasileiras

Apesar de não existir o recurso do *Google Ngram Viewer* para a língua portuguesa, a proposta deste artigo é inferir uma possível linha para a geopolítica e a geografia política brasileiras, em face das linhas verificadas nos demais países, sem considerar a produção bibliográfica dos portugueses.

Comparado aos gráficos anteriores, o mais provável é que o gráfico em português se assemelhe ao gráfico em espanhol. Não tanto pela afinidade da língua que poderia levar a uma maior circulação de ideias, mas também pela temporalidade similar de regimes políticos que se apropriaram do discurso geopolítico no mundo ibérico e latino-americano no período em que a geopolítica em espanhol apresenta crescimento (décadas de 1940, 1960 e 1970). Nos anos 1940 a geopolítica brasileira acompanha o crescimento do uso do termo ocorrido na Espanha, enquanto os anos 1960, mas principalmente a partir de 1970, a geopolítica brasileira de viés conservador ganha a companhia das diversas geopolíticas que se difundem na América do Sul.

No Brasil, os estudos de geopolítica surgem precocemente ainda nas décadas de 1920 e 1930, com Everardo Backheuser (1926) e Mário

Travassos (1931). Apesar do pioneirismo de Backheuser, alguns autores destacam Travassos como precursor da geopolítica no Brasil pela maior influência de seu trabalho. (VLACH, 2003; COSTA; THÉRY, 2012). Myamoto, por sua vez, considera Backheuser o primeiro a dar impulso à geopolítica brasileira, mas traz à tona o pouco conhecido Elyseo de Carvalho como precursor, com um trabalho de 1921 no qual antecipa um raciocínio geopolítico que só viria a ser amadurecido na década seguinte. Sobre os precursores, há ainda a figura de Delgado de Carvalho. Segundo Miyamoto, (1995, p.57) Delgado de Carvalho não traz inovações quaisquer e se assemelha muito ao que já havia sido feito por Backheuser, tendo sua relevância mais na geografia propriamente dita do que na geopolítica. Zusman e Pereira concordam com Myamoto em relação à influência de Backheuser em Delgado, mas chamam atenção para o fato de que Backheuser era para Delgado mais um contraponto do que uma fonte. Afirmam ainda a influência da geografia de Delgado de Carvalho em Mário Travassos e Francisco de Paula Cidade. (ZUSMAN; PEREIRA, 2000).

Nos anos 1940, o interesse pela geopolítica se intensifica com publicações nos âmbitos militares, diplomáticos e acadêmicos, com o surgimento dos primeiros cursos de geopolítica no Instituto Rio Branco, no Instituto Cultural Brasileiro, no Instituto de Direito da PUC-RJ e até mesmo a criação de um Instituto Brasileiro de Geopolítica em 1949, que perdura até 1961. (MIYAMOTO, 1981, p. 79-81). O ano de 1949 marca também a criação da Escola Superior de Guerra, que passa a ser o principal centro de produção da geopolítica brasileira nas décadas de 1950, 1960 e 1970, marcando também a inclinação doutrinária do pensamento geopolítico brasileiro no âmbito da Guerra Fria e dos princípios da Doutrina de Segurança Nacional.

Como já apontado na análise anterior sobre a geopolítica em castelhano, a diferença das trajetórias brasileira e de língua castelhana em relação às demais trajetórias da geopolítica (em inglês, francês e alemão) fica acentuada no período logo após a II Guerra Mundial, quando a geopolítica

já estava politicamente interdita na Alemanha e em franco declínio nos EUA (na França, nem mesmo chegara a ganhar relevo), enquanto em castelhano e português ela se manteve em alta. A explicação para esse desencaixe reside na permanência das bases teóricas da geopolítica clássica, apropriadas pelos autores brasileiros desde a década de 1930 que se mantiveram vigentes no período posterior à II Guerra Mundial, em autores como Carlos de Meira Mattos e Golbery do Couto e Silva, expoentes da chamada “escola geopolítica brasileira”. (VLACH, 2003; FREITAS, 2004). A geopolítica tradicional anterior à II Guerra foi assimilada dentro dos círculos militares e instrumentalizada para a elaboração de estratégias de controle político interno e de projeção internacional do Estado brasileiro, com especial contribuição da ESG (VLACH, 2003), e grande repercussão no período da ditadura militar (1964-1985). Esse conjunto de indícios sugere que a trajetória da geopolítica brasileira entre os anos 1930 e 1970 seguiu uma linha ascendente similar à verificada no gráfico da geopolítica em castelhano.

Apesar de não ter ocorrido uma crítica à geopolítica que tenha resultado numa interdição similar aos casos alemão, francês e anglo-americano, a adesão à geopolítica no Brasil não se deu de forma unívoca. Podemos destacar o surgimento de uma controvérsia entre diferentes filiações da geopolítica brasileira. É o que evidencia André Novaes (2015) ao chamar atenção para a maneira como Meira Mattos reforça sua filiação à geopolítica de origem francesa e norte-americana, encontrando em Mário Travassos a principal referência dessa tradição, enquanto refutava a geopolítica de Haushofer como “perversa distorção da geopolítica”. (MEIRA MATTOS, 1990, p. 23). Por outro lado, Everardo Backheuser, que havia publicado um artigo em 1926 na revista de Haushofer, ficou associado à suspeita influência alemã e a uma “explícita posição antifrancófila” (COSTA, 1991, p.188), que é reafirmada por ele mesmo em 1952, ao valorizar o acesso direto às fontes germânicas: “Backheuser questiona diretamente os “escritores franceses e ianques”,

que não aprenderam a geopolítica “em primeira mão”, nas “fontes originárias” (...) e lamenta o que chama de um “estigma hitlerista” sobre a palavra geopolítica”. (NOVAES, 2015).

Miyamoto (1995, pgs. 67-68) registra a maneira como o Brasil não passou incólume em relação à desconfiança da geopolítica. Autores como Backheuser, Delgado de Carvalho e Raja Gabaglia sofreram críticas por suas publicações em palestras sobre geopolítica, as entidades que os publicavam e abrigavam palestras tinham receio de serem acusadas de germanófilas.

Essa dupla influência, alemã e francesa, nos autores geopolíticos brasileiros transpõe para a geopolítica brasileira a controversa oposição entre escolas determinista alemã e possibilista francesa na geografia. Essa transposição é bastante questionável, pois se a associação entre Ratzel, determinismo e escola geopolítica alemã pode ainda ter alguma razão de existir, devido à influência ratzeliana na geopolítica alemã do início do século XX, a contrapartida que associa Vidal de la Blache, possibilismo e uma suposta escola geopolítica francesa, repetida por Meira Mattos (1975; 1990) e, com menor ênfase, por Golbery do Couto e Silva (1952), chegando até autores contemporâneos da ESG, como Maфра (2002), é incongruente uma vez que não existia o que se autodenominasse como geopolítica francesa na primeira metade do século XX.

Outro motivo que torna problemática essa oposição entre escolas alemã e francesa na geopolítica brasileira é o fato de haver mais combinações de influências do que filiações exclusivas. É o que sugere André Novaes (2015) a partir da análise das imagens publicadas nos livros de Backheuser e Meira Mattos. A combinação de influências na elaboração teórica dos autores acaba sendo mais importante do que a adesão estreita a uma “escola geopolítica”. No entanto, a suspeição da influência alemã foi instrumentalizada no discurso geopolítico militar brasileiro para diferenciar a “boa” e a “má” geopolítica, estratégia adotada tanto por Backheuser nos anos 1940 e 1950 quanto por Meira Mattos em décadas posteriores.



prender a um enfoque de separação entre geografia política e geopolítica. Interessante notar que o livro abre espaço para as duas perspectivas.

Em 2012, Wanderley M. da Costa retoma o balanço sobre a geopolítica brasileira num artigo publicado com Hervé Théry. A comparação entre o livro de 1991 e o artigo de 2012 permite identificar uma mudança de concepção a respeito da herança da geopolítica brasileira. Costa e Théry classificam os autores que escrevem sobre a geopolítica na década de 1980 como a “nova geopolítica brasileira que é progressivamente civilizada” (COSTA; THÉRY 2012, p.253), isto é, sai das mãos dos militares para as de autores civis, num contexto de redemocratização em que “aparecem nas universidades os primeiros grupos de intelectuais que se consagram ao estudo da geopolítica como um pensamento explicitamente civil, não autoritário e relativamente autônomo do Estado”. Os exemplos citados são Miyamoto (1981), Becker (1982), Vesentini (1986), Mello (1987) e Costa (1988), com destaque ao artigo de Bertha Becker intitulado *A geografia e o resgate da geopolítica*, de 1988<sup>4</sup>, que “reconcilia a geopolítica com as práticas da geografia humana contemporânea e as ciências políticas” (COSTA; THÉRY 2012, pp. 257-258). Ou seja, embora num primeiro momento a defesa da geopolítica feita por Bertha Becker tenha ficado em segundo plano frente às abordagens críticas mais apropriadas ao contexto da redemocratização, no longo prazo foi essa posição que se mostrou mais consistente para equacionar o papel da geopolítica na geografia brasileira, como reconhecem Costa e They (2012).

As diferenças de enfoque entre os dois momentos são sintomáticas. A distância temporal da geopolítica marcadamente militar do período ditatorial torna a adoção do termo geopolítica mais palatável nas duas últimas décadas do que nos anos 1980. Nesse movimento de reafirmação da geopolítica é interessante notar que a influência francesa ainda possui grande relevância. As

referências buscadas para situar as mudanças de enfoque na geopolítica brasileira se resumem a Yves Lacoste (1976), Beatrice Giblin (1986) e Claude Raffestin (1980). Nenhuma referência é feita à discussão sobre a geopolítica crítica anglófona, que já se encontra consolidada e difundida além de suas fronteiras em 2012, diferentemente do livro de 1991. Essa ausência se justifica pelo próprio caminho traçado pela geopolítica e pela geografia política brasileira desde os anos 1980 que, salvo raras exceções, passaram ao largo da discussão trazida pelos anglo-saxões, o que seria mais um “ponto cego” na trajetória disciplinar da geopolítica e da geografia política no Brasil.

A contribuição de Bertha Becker para o recente debate em torno da geopolítica no Brasil é um tópico à parte. Em 1982, no Brasil, a geógrafa Bertha Becker publicava *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*, numa abordagem geográfica que se diferenciava da geopolítica doutrinária dos âmbitos militares. É interessante destacar a opção de Bertha Becker por usar o termo geopolítica, embora a justificativa mais explícita sobre sua posição sobre o “resgate da geopolítica” só aparecesse em 1988. Bertha Becker (1988) defende uma aproximação entre Geografia e Geopolítica, através do “rompimento da barreira entre a Geografia e a Geopolítica numa perspectiva crítica” (1988, p.99). As transformações do espaço brasileiro em duas décadas de ditadura militar haviam ocorrido numa situação de “fechamento da informação pelo governo autoritário”, implicando na impossibilidade de apropriação, pela sociedade, do conhecimento sobre esse processo e resultando na perda de um “saber estratégico” que habilitaria uma “gestão democrática do território” (p. 99). Para B. Becker, “repensar a Geografia” exigia o “desvendar da Geopolítica” (BECKER 1988, p. 100)<sup>5</sup>, de modo que transitar entre geografia

<sup>4</sup> Segundo Karol (2013, p. 191), “A geografia e o resgate da geopolítica” foi o artigo mais citado de Bertha Becker por trabalhos de geografia política entre 1982 e 2012.

<sup>5</sup> “Negar, portanto, a prática estratégica, seja a das origens da disciplina, seja a teorizada por Ratzel, seja a da Geopolítica explícita do Estado Maior ou a implícita na prática dos geógrafos, é negar a própria Geografia, que foi assim prejudicada no seu desenvolvimento teórico e na sua função social. *E repensar a Geografia envolve necessariamente o desvendar da Geopolítica*, sua avaliação crítica e seu resgate e o trazer desse conhecimento para debate na sociedade. Em outras palavras, nesse campo de

e geopolítica era necessário inclusive para aprofundar os conhecimentos no âmbito da geografia.

Aqui também temos diferentes leituras e releituras do artigo de Becker (1988) sobre o resgate da geopolítica. Se num primeiro momento ele parece um pouco fora de tempo, pois é publicado quando o sentimento da época seria o de negação da geopolítica, num espectro de tempo mais amplo ele é reverenciado e ganha interpretações variadas, como se pôde notar na leitura de Wanderley M. da Costa (1991) e Costa e Thery (2012). Numa visão diferente, e bastante inusitada, encontramos a interpretação de Ivaldo Lima, que identifica na relação entre os movimento sociais e a nova geopolítica, citada por Bertha Becker (1988) a chave para qualificá-la como intérprete de uma realidade antigeopolítica (LIMA, 2013, p.156), afirmando que “Bertha Becker identifica e analisa a tendência antigeopolítica, mas não a rotula”. A pretexto de exaltar a originalidade do trabalho de Bertha Becker, o texto de Lima - cujo título “A geografia e o resgate da antigeopolítica” é uma paródia do artigo de Becker - opta por utilizá-la como precursora de uma visão antigeopolítica, o que, no caso da autora em questão, soa um tanto quanto inverossímil.

Ao final desse artigo, deixamos um débito em relação ao campo da geografia política no Brasil. Tomando como exemplo as análises de Rosière (2007) e Sanguin (2016), os aspectos mais relevantes no caso brasileiro seriam o impacto da renovação teórica da geografia – aqui situada na década de 1980 – e a confusão – ou confluência – com a geopolítica. A influência anglo-saxônica no âmbito da geografia política é ainda muito baixa. E o interesse pela geopolítica mundial não é tão acentuado quanto no caso francês. Então qual foi a leitura histórica das inflexões e dos dilemas da geografia política no Brasil, se pensadas de forma separada da geopolítica? Algumas importantes contribuições podem ser aqui revisitadas, como a de Wanderley M. da Costa (1990), Iná Elias de Castro (2005) e Eduardo Karol (2013).

Wanderley M. da Costa afirma categoricamente: “[não] há como avaliar uma “geografia política brasileira”. E isto pela simples razão de que esse ramo da geografia, tal como desenvolvido em alguns países da Europa e nos Estados Unidos, não logrou ainda firmar-se no país” (1990, p.177). A afirmação feita em 1990 reconhecia o desenvolvimento de temas clássicos da geografia política entre os geógrafos brasileiros, mas sem que essas abordagens configurassem um campo específico. Em sua narrativa, Costa observa que até então a preferência dos que se dedicaram ao estudo das relações entre política e território foi no âmbito de uma geopolítica tradicional, e não da geografia política. Somente Delgado de Carvalho e Therezinha de Castro teriam conseguido transitar entre um campo ao outro. Em nota de rodapé, Costa acrescenta ainda os trabalhos de Josué de Castro, Manuel Correia de Andrade e Pasquale Petrone como exceções ao enfoque geopolítico tradicional (1990, p.181). Já no final dos anos 1980, Costa identificava algumas iniciativas para a superação desse quadro de marginalização da geografia política, com a atuação de pesquisadores da UFRJ, UFPE e USP (1990, p. 178).

Uma segunda contribuição é trazida por Iná Elias de Castro num livro bem mais recente (2005), que busca contemplar os temas básicos da disciplina e “reintroduzir a política na geografia, incorporando à sua agenda temas e conceitos da própria política” (p.12). Desta forma, em nenhum momento o livro se propõe a fazer um balanço sobre a geografia política brasileira. No entanto, podemos extrair uma preocupação em situar sua própria obra dentro de um contexto epistemológico e disciplinar a partir do qual a autora justifica sua abordagem. Iná E. de Castro (2005, p. 30) constata que “a evidência da importância da política – institucionalizada ou não – nos processos de organização dos territórios tem sido contraditória com o pouco prestígio da geografia política” em relação a outras subdisciplinas. Para responder a essa contradição, a autora destaca dois momentos importantes que marcaram uma desconfiança em relação à geografia política: a crítica à geopolítica durante

preocupações, à Geografia caberia a teorização sobre a prática estratégica desenvolvida pela Geopolítica” (BECKER 1988, p. 100).

e após a II Guerra Mundial e a incorporação do “paradigma marxista” à geografia, que privilegiou “a economia política em detrimento da política”, após a década de 1970 (CASTRO, 2005, p.31). Como Castro não situa suas observações no caso específico da geografia brasileira, sua aplicação ao ambiente acadêmico nacional se torna um mero exercício especulativo. Mas podemos arriscar que esse diagnóstico geral, se aplicado ao caso brasileiro, colocaria como principais fatores que contribuíram para o esvaziamento do interesse no campo da geografia política: o descrédito da geopolítica, a crítica aos limites da agenda estatal e o advento da “geografia crítica” nos anos 1980.

Num caminho diferente, Eduardo Karol mapeia a produção bibliográfica brasileira do que ele chama de campo da “geografia política-geopolítica” entre 1982 e 2012, tomando como referência central a figura de Bertha Becker. É um levantamento exaustivo que traz uma série de conclusões sobre as tendências contemporâneas nesse campo, dentre as quais destaco as seguintes formulações. Em primeiro lugar, os anos 1980 aparecem como uma década de retomada do interesse pela geografia política, em relação aos anos 1970, que apresenta uma produção muito escassa. Em segundo lugar, Karol dá destaque para o envolvimento direto dos geógrafos políticos com as políticas públicas estatais, tais como zoneamentos, planos e programas governamentais que contaram com relevante contribuição de geógrafos. De um modo geral, o autor identifica que apesar da busca de renovação em relação à geopolítica dos anos 1930, o Estado permaneceu como ator privilegiado na produção dos geógrafos políticos brasileiros (KAROL, 2013, p.214).

Por se tratar de um período ainda muito próximo do presente, o balanço sobre a geografia política pós-anos 1980 se confunde com a própria configuração atual do campo, as ideias e posições se encontram ainda em movimento e qualquer tentativa de consolidar um balanço do período atual acabe sendo parte do próprio movimento. Mas se nem o passado está parado, como podemos ver em tantas reinterpretações, esquecimentos e resgates, o melhor mesmo é assumir o risco -

em relação tanto ao passado remoto quanto ao período mais recente.

## Conclusão

As curvas identificam de forma clara os principais movimentos da geopolítica no século XX nessas quatro línguas: antes da II Guerra Mundial, a *Geopolitik* alemã dos anos 1920/30, a *geopolitics* (e sua denúncia) norte-americana dos anos 1940, a *geopolítica* espanhola dos anos 1940/50; depois de 1945, a onda temporã sul-americana dos anos 1970 e as diferentes ondas de retomada tanto crítica quanto conservadora, com a *géopolitique* francesa quanto a *geopolitics* anglófona a partir dos anos 1970. As curvas da geografia política são mais estáveis, menos dadas a altos-e-baixos e deixam claro que se circunscrevem ao âmbito acadêmico, diferentemente da geopolítica.

Essa dissociação temporal entre as diferentes geopolíticas resulta num efeito revelador, pois ajuda a entender como a interdição de certos termos e conceitos atua na evolução das ideias. Em diferentes contextos temporais e espaciais, a circulação das ideias ocasiona reações e assimilações que se inserem nos debates próprios aos ambientes em que são recebidas, apropriadas e modificadas.

Quanto à geopolítica brasileira, podemos afirmar que ela surge de uma influência cruzada alemã e francesa, agrega uma influência americana após a II Guerra Mundial, mas segue uma trajetória bastante similar à geopolítica em língua castelhana - embora muito pouco por ela influenciada. A geopolítica brasileira encerra o século XX com uma relativamente baixa influência da *geopolitics* anglófona contemporânea, uma remota e renegada presença da *Geopolitik* alemã em suas origens, uma afinidade fraternal duradoura com os franceses - do passado e do presente - e um ainda baixo, porém crescente interesse pela produção em castelhano.

Sobre a relação entre geografia política e a geopolítica, nos anos 1930 e 1940 andaram bem próximas, tendo assumido rumos diferentes no período de hegemonia do pensamento militar na geopolítica, e foram mesmo explicitamente



divergentes na década de 1980. Nas duas últimas décadas (1990 e 2000) podemos observar uma aproximação entre os dois campos e uma perda de importância na demarcação, ensaiada nos anos 1980, que opunha geografia política e geopolítica como disciplinas estritamente separadas.

## Bibliografia

- ANDRADE, Manuel Correia de. *Geopolítica do Brasil*. São Paulo: Ática, 1989
- BECKER, Bertha K. A geografia e o resgate da geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*. 50, número especial t. 2, 1988
- BECKER, Bertha K. *Geopolítica da Amazônia: a nova fronteira de recursos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982
- BOWMAN, Isaiah. Geography vs. Geopolitics. *Geographical Review*, 32 (4), 1942
- CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005
- COSTA, Wanderley Messias da. ; THÉRY, Hervé. Quatre-vingts ans de géopolitique au Brésil : de la géographie militaire à une pensée stratégique nationale. *Hérodote* 2012/3, n° 146-147
- COSTA, Wanderley Messias da. *Geografia política e geopolítica*. São Paulo: Edusp, 2008 [1991]
- COUTO E SILVA, Golbery do. Aspectos geopolíticos do Brasil [1952]. Em: G. do Couto e Silva. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo e Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981 [1952]
- DEMANGEON, Albert. Géographie politique. *Annales de Géographie*, t. 41, n°229.1932
- FONT, Joan Nogué; RUFÍ, Joan Vicente. *Geopolítica, identidade e globalização*. São Paulo: Annablume, 2006
- HEPPLE, Leslie. The revival of geopolitics. *Political Geography Quarterly*, Supplement to Vol. 5, n. 4, 1986
- KAROL, Eduardo. *Geografia política e geopolítica no Brasil (1982-2012)*. Tese de Doutorado, USP, São Paulo, 2013
- KELLY, Phillip. *Checkerboards and shatterbelts: the geopolitics of South America*. Austin: University of Texas Press, 1997
- KORINMAN, Michael. *Quand l'Allemagne pensait le monde: grandeur et décadence d'une géopolitique*. Paris: Fayard, 1990
- LACOSTE, Yves. *A geografia - isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papyrus, 1988 [1976]
- LACOSTE, Yves. La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique. *Hérodote* 2008/3 n° 130, p. 17-42
- LIMA, Ivaldo Gonçalves de. *A geografia e o resgate da antigeopolítica*. Espaço Aberto, 2013
- LINERA, Álvaro García. *Geopolítica de la Amazonía: poder hacendal-patrimonial y acumulación capitalista*. La Paz: Vice Presidencia del Estado Plurinacional de Bolívia, 2013
- LIVINGSTONE, David. *Putting science in its place: geographies of scientific knowledge*. Chicago: University of Chicago Press, 2003
- LOROT, Pascal. *Histoire de géopolitique*. Paris: Economica, 1995
- MACHADO, Lia Osório, As idéias no lugar, *Terra Brasilis* [Online], 2, 2000. Disponível em <<http://journals.openedition.org/terrabrasilis/298>> ; DOI : 10.4000/terrabrasilis.298
- MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. *Geopolítica: introdução ao estudo* (Leitura selecionada). Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2002
- MEGORAN, Nick. Neoclassical geopolitics. *Political Geography*, 29, 2010
- MEIRA MATTOS, Carlos de. *Brasil: geopolítica e destino*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1975
- MEIRA MATTOS, Carlos de. *Geopolítica e teoria de fronteiras - Fronteiras do Brasil*. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1990
- MIGNOLO, Walter. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais*. Perspectivas latinoamericanas. Colección Sur Sur. Buenos Aires: CLACSO, 2005
- MIYAMOTO, Shiguenoli. Os estudos geopolíticos no Brasil: uma contribuição para sua avaliação. *Perspectivas*, 4, 1981
- MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995
- NOVAES, André Reyes. A Geopolítica pelas Imagens », *Terra Brasilis (Nova Série)*, 6, 2015, Disponível em <<http://journals.openedition.org/terrabrasilis/1722>> DOI : 10.4000/terrabrasilis.1722
- Ó TUATHAIL, Geraóid; DALBY, Simon. *Rethinking geopolitics*. London: Routledge, 1998
- Ó TUATHAIL, Geraóid. *Critical geopolitics: the politics of writing global space*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996
- PEREIRA, Sérgio Nunes. Estados, nações e colonialismo: traços da geografia política vidaliana. In: R. Haesbaert et al. (org.) *Vidal, Vidais: textos de geografia humana, regional e política*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012
- RAFFESTIN, Claude; LOPRENO, Dario; PASTEUR, Alain. *Géopolitique et histoire*. Paris: Edition Payot Lausanne, 1995
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993
- RATZEL, Friedrich. *Géographie Politique*. Paris: Ed. Economica, 1988
- REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. Linhas cruzadas no resgate da geopolítica pós-anos 1970. *Revista Geonorte*, Edição Especial 3, v. 7, 2013
- REGO MONTEIRO, Licio Caetano do. *Segurança na América do Sul: a construção regional e a experiência colombiana*. Tese de Doutorado, PPGG/UFRJ, 2014
- ROSIÈRE, Stéphane « Dix ans de L'Espace politique. Géographie politique et géopolitique en

**Linhas cruzadas:  
a geografia política e a geopolítica no século XX no Google Ngram Viewer e o debate no Brasil**

- question », *L'Espace Politique* [En ligne], 32 | 2017-2 Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/4327>>
- ROSIÈRE, Stéphane. « Comprendre l'espace politique », *L'Espace Politique* [En ligne], 1 | 2007-1, Disponível em <<http://journals.openedition.org/espacepolitique/223>>
- SANGUIN, André-Louis. A evolução da Geografia Política desde os anos 1990: uma perspectiva internacional. In: A. C. P. Silva (org). *Geografia política, geopolítica e gestão do território*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016
- SANGUIN, André-Louis. Vidal de la Blache et la géographie politique. *Bulletin de l'Association de géographes français*, 65e année, 1988-4 (septembre). pp. 321-331, 198
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Introdução à geografia*. Petrópolis: Vozes, 1976
- SPYKMAN, Nicholas. *Estados Unidos frente al mundo*. México: FCE, 1944 [1942]
- TURGOT, Jacques. *Géographie Politique*. Oeuvres de Turgot, tome second, 1750
- VALLAUX, Camille. *Geografía social: el solo y el Estado*. Madrid: Daniel Jorro Ed., 1914 [1911]
- VLACH, Vânia. Estudo preliminar acerca dos geopolíticos militares brasileiros, *Terra Brasilis* [Online], 4 - 5, 2003 Disponível em <<http://journals.openedition.org/terrabrasilis/359>> DOI : 10.4000/terrabrasilis.359
- ZUSMAN, Perla; PEREIRA, Sergio Nunes. Entre a Ciência e a Política, *Terra Brasilis*, 1, 2000. Disponível em <<http://journals.openedition.org/terrabrasilis/288>> DOI : 10.4000/terrabrasilis.288

**Licio Caetano do Rego Monteiro**

Professor adjunto do Departamento de Geografia e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense - Campus Angra dos Reis. Doutor em Geografia pela UFRJ, pesquisador do Grupo Retis/UFRJ e do Grupo de Estudos da Baía da Ilha Grande (GEBIG/UFF).

**E-mail:** [licioaetano@gmail.com](mailto:licioaetano@gmail.com)



## A difusão das organizações de cooperação em defesa no mundo

**Vinícius Modolo Teixeira**

### Introdução

As Organizações de Cooperação em Defesa (OCD's) têm se estabelecido como forma de alinhamento geopolítico no mundo atual. Essas Organizações, formalizadas através de tratados, pactos, acordos ou mesmo inseridas como agências no interior blocos econômicos, tem cada vez mais se tornado relevantes para compreender as questões geopolíticas que envolvem o mundo, bem como, podem ser a chave para compreender os futuros conflitos que irão se desenvolver no mundo.

Algumas dessas organizações, criadas com o objetivo específico de integrar países através de acordos de cooperação militar, têm obtido relativo sucesso na elaboração de políticas de defesa coletiva, construção e padronização de equipamentos militares e, mais importante, na condução de operações militares conjuntas. Outras organizações, que se encontram em fase inicial de estruturação, têm buscado de maneira clara fomentar os aparatos de defesa de seus membros, bem como, procuram sua modernização frente às novas ameaças que se estabeleceram no mundo pós-Guerra Fria, como terrorismo, radicalismo e separatismo.

Essas organizações, no entanto, tendem a orientar as novas rivalidades e disputas entre as grandes potências mundiais e, também, entre as emergentes. Nesse sentido, a espacialização dessas organizações ao redor do globo pode indicar certas tendências de enfrentamento a médio e longo prazo. Algumas das mais recentes ações militares são sintomáticas de uma nova polarização do espaço mundial, no qual as Organizações de Cooperação em Defesa deverão ter papel fundamental, trazendo o mundo para um novo ambiente de disputas e rivalidades, reforçando a importância dos aparatos militares no jogo geopolítico mundial, contrariando algumas tendências expostas há duas décadas.

A cooperação entre as nações tem sido alvo do interesse das Relações Internacionais, estando associada principalmente ao fenômeno da globalização, ao qual podemos relacionar as teses sobre a diminuição da importância do Estado, das questões militares frente as econômicas e ao processo de desterritorialização das relações. No entanto, alguns autores ligados à teoria neoliberal reconhecem que os conflitos e, conseqüentemente, as questões militares, ainda serão importantes para o futuro, mesmo com a crescente interdependência entre os países. “Devemos,

### Como citar este artigo:

TEIXEIRA, Vinícius Modolo. “A difusão das Organizações de Cooperação em Defesa no Mundo”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 114-130  
DOI 10.21507/9788563800367-07



oriundos do aparato de defesa de seus membros, com o uso de equipamentos e forças militares. Esse eufemismo, portanto, não pode ser um fator de confusão quanto aos interesses geopolíticos que recaem sobre essas organizações.

A cooperação nesse campo seria caracterizada pela busca de dois ou mais Estados em associar seus respectivos setores de defesa. Para o General Luiz Eduardo Rocha Paiva, a Cooperação em Defesa poderia ser caracterizada quando há a “ajuda, apoio, parcerias e intercâmbios; reuniões e órgãos de defesa; exercícios e missões combinadas; parcerias em outros campos da ciência e tecnologia, desenvolvimento e indústria de defesa” (PAIVA, 2011, p. 38), com o objetivo de gerar confiança recíproca entre os membros dessa cooperação, o que também promove o aumento da segurança entre eles.

Para alcançar certos elementos no processo de cooperação, o Estado aceita abrir mão de uma parcela de informações que lhe são bastante caras, como também, passa a direcionar esforços e recursos para a colaboração com seus parceiros. Dessa maneira, cooperar com outros Estados na área de defesa deve pressupor a confiança entre os aliados, para que o intercâmbio de informações ocorra e os aproxime dos objetivos planejados. Por esses motivos, devemos atentar para a importância dos acordos de cooperação em defesa, já que, o Estado nacional passa a lidar com o partilhamento de elementos chave de sua soberania.

Como em outros processos em que se pressupõe cooperação, essa interação se torna uma tarefa árdua quando há pouca cedência de um dos lados e, a imposição de necessidades que podem ser vistas como interesse particular, de outro. Dessa maneira, a cooperação pressupõe certas condições que muitas vezes são idealizadas e, na prática, tornam-se impeditivos para o avanço de um projeto conjunto. “Estados podem cooperar, apesar de a cooperação ser às vezes difícil de ser atingida e sempre difícil de ser sustentada” (MEARSHEIMER, 2001, p.28). Na visão de John Mearsheimer, a cooperação pode ocorrer, porém, as formas como os ganhos desse empreendimento

serão repartidos influenciarão nos seus rumos.

Quaisquer dois estados que contemplem a cooperação devem considerar como os lucros ou ganhos serão distribuídos entre eles. Eles podem pensar na divisão em termos de ganhos absolutos ou relativos [...]. [...] A cooperação é mais difícil de conseguir, no entanto, quando os estados estão sintonizados com ganhos relativos, em vez de ganhos absolutos. Isso porque os estados preocupados com ganhos absolutos têm de garantir que se a torta estiver se expandindo, eles estão recebendo pelo menos uma parte do aumento, enquanto que os estados que se preocupam com ganhos relativos devem prestar muita atenção ao modo como o bolo é dividido, o que complica os esforços cooperativos. (MEARSHEIMER, 2001, p. 28, tradução nossa).

Para este trabalho, devemos considerar uma Organização de Cooperação em Defesa como uma aliança formalizada através de acordos ou tratados, que mantenham em seus documentos de criação, ações como as mencionadas acima, seja como objetivo principal dessa entidade ou como intenção de seus conselhos, secretarias ou agências. Dentro dessa perspectiva, buscamos analisar o estudo sobre as Organizações de Cooperação em Defesa a partir da perspectiva de regionalização do espaço mundial, caracterizado nas últimas décadas pela conformação de blocos e associações entre países em busca de melhor posicionamento no cenário internacional.

O conceito de região tem se apresentado para a Geografia como uma de suas principais ferramentas para as análises espaciais, buscando caracterizar fenômenos semelhantes sobre o espaço, servindo como um de seus conceitos norteadores. Sua utilização como um instrumento analítico contribui para a apreciação de problemas comuns que podem ser especializados. Para Gomes, as divisões do espaço oriundas da regionalização “não são definitivas, nem pretendem inscrever a totalidade da diversidade espacial, elas devem simplesmente contribuir para um certo entendimento de um problema, colaborar em uma dada explicação” (GOMES, 2012, p.63). O processo de regionalização, dessa forma, é caracterizado pela diferenciação do espaço terrestre a partir de

características comuns. No caso deste trabalho, a regionalização que se destaca é caracterizada pela formação de Organizações de Cooperação em Defesa.

A região e a regionalização do espaço também são conceitos e instrumentos de análise das Ciências Políticas e Relações Internacionais. Barry Buzan e Ole Wæver, exploram a “região” como uma possibilidade de análise através da formulação da teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS). Como comentam Fucille e Rezende (2013), a divulgação dessa teoria causou grande impacto para as discussões de temas voltados à segurança e defesa, justamente pela inserção do nível regional nessas abordagens. Rezende (2015) comenta que essa teoria busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista, já que para os autores, os problemas de segurança estão mais intrinsecamente associados à sua região, apesar de continuar sofrendo a interferência da polaridade do sistema internacional.

A região, dessa maneira, passa a ser o caminho pelo qual transitam as principais questões de ordem entre os Estados, já que “O nível regional é onde os extremos da segurança nacional e global interagem, e onde a maioria das ações ocorre”. (BUZAN; WÆVER, 2003, p.43, tradução nossa). Ainda, segundo os autores, a análise originária do nível regional detém vantagens sobre as abordagens de outros níveis, “Nosso ponto de vista é que a principal vantagem da abordagem regionalista é adquirida com a diferenciação global de dinâmicas regionais de segurança, e as dinâmicas regionais de segurança uns dos outros”. (BUZAN; WÆVER, 2003, p. 480, tradução nossa).

A perspectiva regionalista nos serve também como chave para compreender a formação de conflitos e cooperação, fora de uma ótica militarista, sem aderir, contudo, a teses que diminuem o papel do Estado e sua condição de ator no cenário internacional. A teoria regionalista passa a ser complementar às teorias neorrealistas e as ditas “globalistas”, já que, assim como a primeira, ela é voltada para questões territoriais,

enquanto que temas oriundos da segunda, fornecem alguns dos aspectos presentes nos processos de regionalização, como a formação de blocos econômicos. (BUZAN; WÆVER, 2003).

Compreendemos que a conformação das Organizações de Cooperação em Defesa tem estreita relação com os Complexos Regionais de Segurança nos quais se situam. Isso se deve ao fato de os países situados em um mesmo complexo buscarem reduzir o papel negativo das atividades militares entre si, passando a orientar seus aparatos de defesa para fora dos CRS, explorando a vantagem adquirida pela formação de um bloco contra possíveis rivais. Nesse sentido, concordamos com Keohane e Nye, quando fazem considerações sobre o papel de questões militares no interior de blocos, através do que eles propõem como interdependência complexa:

A força militar não é utilizada pelos governos em relação a outros governos dentro das regiões, ou sobre seus problemas, quando a interdependência complexa prevalece. Pode, no entanto, ser importante nas relações de governos com governos fora dessa região, ou sobre outras questões. A força militar poderia, por exemplo, ser irrelevante para a resolução de discordâncias sobre questões econômicas entre os membros de uma aliança, mas, ao mesmo tempo, pode ser muito importante para as relações políticas e militares dessa aliança com um bloco rival. (KEOHANE; NYE, 2012, p. 21, tradução nossa).

Assim como os blocos econômicos tornaram-se relevantes para a dinâmica comercial do planeta a partir da segunda metade do século XX, compreendemos que as Organizações de Cooperação em Defesa tiveram e, continuam tendo, papel fundamental para a organização do sistema internacional e orientação de seus conflitos. Passada a primeira década do século XXI, o retorno da rivalidade entre Rússia e EUA, as antigas potências da Guerra Fria, somado ao crescimento das ambições territoriais chinesas, estão diretamente associados ao fortalecimento de seus respectivos aparatos militares, razão pela qual esses países têm buscado na criação e a manutenção de organizações de cooperação com seus vizinhos e principais aliados.

## A Formação das Organizações de Cooperação em Defesa no Pós-Segunda Guerra Mundial: um recorte histórico

A cooperação e a formação de alianças entre Estados nacionais não são fatos recentes, tanto para a geopolítica, quanto para as relações internacionais, sendo uma maneira usual encontrada pelos mesmos para alcançar seus objetivos militares. Esse tipo de política, muitas vezes, torna-se um fator determinante para as vitórias e derrotas em guerras, bem como, para evitar a sua deflagração, dissuadindo a ação de potenciais inimigos.

Os Impérios e os Estados nacionais que se organizaram no continente europeu nos últimos séculos, passaram a estabelecer alianças com seus vizinhos visando ampliar sua própria segurança, com ações de bloqueio a territórios, enfrentamento e ataques contra inimigos comuns. Essa política de alianças e os conflitos que se desenvolveram nesse continente estiveram relacionadas à longa e intensa disputa pela supremacia sobre o emergente comércio mundial, o qual tinha na Europa seu centro. A rápida sucessão dos países dominantes devido à intensidade das disputas, promovia também mudanças nos alinhamentos e polarizações do continente.

Nos últimos 500 anos, a política mundial tem sido dominada por estados localizados nas margens do Atlântico Norte. À medida que esses Estados competiam entre si pelo tesouro e pelo poder, eles efetivamente estabeleceram a supremacia imperial mundial da região do Atlântico Norte. Mas essa supremacia não era estável. Foi periodicamente subvertida por rivalidades violentas entre os próprios Estados do Atlântico Norte. Em combinações mutáveis, Portugal, Espanha, França, Holanda e Reino Unido competiram, lutaram e substituíram-se mutuamente como o poder imperial ultramarino preeminente. (BRZEZINSKI, 2009, p. 3, tradução nossa).

Raramente as disputas entre as emergentes potências europeias se desenvolveram sem a conformação de alianças. Seus exemplos podem ser encontrados nos acordos firmados por Inglaterra e Prússia para combater França, Áustria e Rússia,

durante a Guerra dos Sete Anos (1756-1763); na coalizão anti-francesa formada por Áustria, Prússia, Rússia e Inglaterra, durante as Guerras Napoleônicas (1803-1815); ou na aliança entre Inglaterra, França e Áustria para combater o expansionismo russo na Guerra da Criméia (1853-1856).

A partir desses poucos exemplos, nota-se que as alianças eram instáveis e não perduravam a longo prazo, já que as disputas daquele momento implicavam na possibilidade de seu aliado atual tornar-se um inimigo no futuro. Essas alianças, como aponta Thies (2009), tinham pouca coesão entre os aliados e praticamente nenhuma cooperação. As garantias necessárias para enfrentar períodos de crise entre seus membros eram restritas, assim como para a continuidade das alianças após uma vitória conjunta. Muitas vezes, as alianças eram abandonadas com acordos de paz em separado ou em favor de novos arranjos ou parceiros e, dificilmente, mantinham-se por mais do que algumas décadas. Um Estado que conseguisse seus objetivos territoriais ou a subjugação de um inimigo, através do empenho de uma aliança formada para tal fim, teria interesse em abandonar seus aliados o mais rápido possível para não ajudar no fortalecimento de um potencial rival no futuro. O que fica evidente, é que a conformação desse modelo de alianças, tinha como principal objetivo a busca pelo balanceamento de poder no continente, visando neutralizar a ascensão de um Estado que pudesse sobrepujar os demais.

Ainda segundo Thies (2009), é no momento pós-Segunda Guerra que as alianças militares se tornam distintas dos antigos alinhamentos, deixando de ter caráter temporário e passando a ter caráter de organização, com a formalização de compromissos duradouros. Essas alianças, caracterizavam-se pela inserção de mecanismos que visavam a cooperação entre seus membros, com o fornecimento da ajuda, apoio, integração das forças armadas e treinamento conjunto, realizando essas ações de maneira contínua e não só em momentos de conflito, o que as tornavam, também, mais complexas que as antigas alianças

militares. Dessa maneira, entendemos que a partir desse momento, as alianças passam efetivamente a figurar como Organizações de Cooperação em Defesa, estruturando-se de maneira semelhante aos acordos de cooperação econômica, que passam a orientar o mercado mundial com a formação de blocos regionais.

O impulso para o surgimento desse novo modelo de aliança militar se deu através da crescente tensão Leste-Oeste que passou a orientar a geopolítica mundial a partir de 1945. A formatação do mundo através das esferas de influência das duas superpotências, foi fator fundamental para a criação de organizações que tinham fins específicos no desenvolvimento de políticas de defesa conjunta. Esses mecanismos, no entanto, eram diretamente associados a um dos lados da disputa, tornando-se tributários das superpotências e de suas estratégias geopolíticas.

Os EUA, dessa maneira, buscaram desenvolver alianças com países que consideravam chave para o combate do comunismo, através das quais passaram a oferecer ajuda, equipamentos e treinamento militar para execução de tal tarefa. A posição estadunidense durante o período da Guerra Fria, de maneira geral, seguiu a ideia formulada por George Kennan, conhecida como “estratégia da contenção”, mais tarde delineada de forma oficial através do documento NSC-68, que orientava o combate ao expansionismo soviético através do cercamento de seu território e a manutenção de seus limites no interior do continente eurásiano (GADDIS, 2005), focando em uma área que pode ser compreendida como a que Nicholas Spykman (2008) chamou de *Rimland*. Essa área estaria localizada entre a URSS e os oceanos que circundam a massa terrestre da eurásia, transformando os territórios dessa região em um cinturão que teria por missão bloquear o avanço soviético e impedir seu acesso aos oceanos que banham o continente. Pela visão de Spykman, a *Rimland* seria dividida em três porções, a costa da Europa ocidental; o Oriente médio; e a Ásia de Monções. É através da perseguição dessa estratégia que vislumbramos a motivação para a criação das principais Organizações de Cooperação em Defesa lideradas pelos EUA durante a Guerra Fria.

A primeira, mais importante e conhecida, é a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Essa organização criada oficialmente em 4 de Abril de 1949, contava inicialmente com 12 países membros e foi fortemente influenciada pelo endurecimento do relacionamento com a União Soviética. Sua criação foi precedida pelo Tratado de Bruxelas, que contava somente com membros da Europa ocidental. Dada a importância da questão e a supremacia militar dos EUA, as negociações para a formação de uma aliança militar transatlântica avançaram, suplantando a nascente aliança europeia. Contando com fundamentos de defesa coletiva e ambicionando uma integração entre os aparatos militares de seus membros, a OTAN, sem sombra de dúvidas, foi revolucionária na transformação das relações político militares dos EUA com os países Europeus e também serviu como exemplo para as futuras OCD's.

A cooperação entre os membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na aquisição de armas de tecnologia avançada é um grande exemplo de processos de políticas nacionais interdependentes. Tanto os legisladores europeus como norte-americanos instaram a uma cooperação multinacional cada vez maior. Em parte, essas urgências têm origens econômicas. Dado o aumento dos custos das armas de tecnologia avançada, o desenvolvimento nacional de uma vasta gama de armas avançadas já não é economicamente viável para muitas das nações europeias e até colocou fortes pressões fiscais sobre os mais ricos membros da Aliança, os Estados Unidos. As declarações de política que exortam a uma maior cooperação também têm justificativas militares: uma maior cooperação poderia avançar a padronização de armas - ou seja, a aquisição multinacional de armas comuns ou pelo menos armas que poderiam operar em conjunto mais eficaz. (BAJUSZ, 1980, p. 264, tradução nossa).

A criação e o propagado sucesso de suas ideias, motivou a continuidade da estratégia de contenção através da formação de outros blocos de cooperação em defesa, que também deveriam contribuir para o enclausuramento da URSS. Esses blocos tiveram vida efêmera, porém, contribuíram para as estratégias de defesa de diversos países, influenciando nas relações dos EUA com a região em que se encontravam. Dessa maneira, outras duas organizações com princípios semelhantes



à OTAN, foram criadas no Oriente Médio e no Sudeste Asiático, simbolizando a efetiva presença dos EUA sobre a *Rimland*. Essas organizações deveriam servir como orientadoras dos programas de assistência militar dos EUA para seus aliados, modernizando suas forças armadas ao mesmo tempo que os tornavam clientes da indústria de defesa da superpotência capitalista.

Como resultado, foram criadas a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO), em 1954 e, a Organização Tratado Central (CENTO) em 1955. Tanto a CENTO, quanto a SEATO, deveriam compor junto à OTAN e às alianças dos EUA com Japão e Coreia do Sul, um anel de isolamento da massa eurásiana, o qual seria completado com a China comunista, após o rompimento de suas relações com a URSS.

Fora da “*Rimland*”, outros blocos foram criados no intuito de assegurar a supremacia estadunidense na Guerra Fria. No pacífico, a organização criada foi chamada de ANZUS, em 1951, sigla derivada da inicial dos países membros, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos, a qual inseria este último país em uma área próxima à importantes rotas comerciais, como o estreito de Malaca e de países como Indonésia, China e Vietnã. (PUGH, 1989).

Já no continente americano, os EUA estabeleceram uma forte aproximação na área de defesa com Canadá, iniciada logo após a Segunda Guerra Mundial. Essa aliança, iniciada com o *Military Cooperation Committee* (MCC), de 1946, previa a defesa conjunta da massa territorial dos dois países, que também se tornariam membros da OTAN e, posteriormente, implementariam o sistema de defesa conjunto *North American Aerospace Defense Command* (NORAD), responsável pela vigilância do espaço aéreo em seus territórios. Esse último mecanismo tornou-se o principal sistema de vigilância aeroespacial no continente, responsável pelo monitoramento de toda a porção norte da região, rota mais provável de bombardeiros e mísseis soviéticos.

Por fim, na América do Sul, a política dos EUA para assegurar seus objetivos estratégicos durante a Guerra Fria, gerou o Tratado Interamericano

de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947. Esse tratado, assinado antes mesmo da formalização do pacto da OTAN, esteve longe de simbolizar uma organização de defesa como as outras já mencionadas, comportando-se na verdade, como um instrumento de segurança para estratégia dos EUA para a região, permitindo-o intervir na política interna dos países Latino Americanos, com o pretexto de defesa coletiva, sem, no entanto, contribuir efetivamente para melhorias nos aparatos de defesa dos seus aliados. A realidade que se apresentou para os países da região, no que diz respeito ao acesso a equipamentos de defesa e a cooperação com os EUA, ficou muito aquém da esperada pelos parceiros continentais. A política oficial dos EUA, inclusive, foi de negar acesso aos países latino americanos a itens de defesa modernos (MARTINS FILHO, 2005), já que a região estava distante do principal foco de atenção geopolítico da superpotência ocidental.

Por seu lado, a União Soviética firmou o tratado de cooperação chamado Pacto de Varsóvia, em 1955, que congregava, além das repúblicas socialistas soviéticas, os países de sua esfera de influência no leste europeu. No entanto, essa organização falhou em ser o bloco aglutinador dos países socialistas, já que a antiga Iugoslávia e a China comunista não aderiram à essa aliança, expondo divergências na condução de políticas de defesa entre os países de orientação comunista.

Ao contrário do pacto da OTAN que foi fundado em 1949, o Pacto de Varsóvia não era uma organização independente mas funcionava como parte do ministério soviético de defesa. De facto, durante os mais de 30 anos desde que foi estabelecido, tinha servido bem o objetivo estratégico do soviete de controlar seus aliados do leste europeu através de meios políticos e militares. A União Soviética o tempo todo dominou os exércitos desses aliados e tomou decisões para eles, mesmo à custa de seus interesses nacionais. (WU, 2005, p.4205, tradução nossa).

Assim como os EUA, a URSS paralelamente a sua organização passou a realizar tratados bilaterais de cooperação em defesa com países de outros continentes, o que não atingia o status de organização, porém, driblava o cerco

territorial a que tinha sido imposta na Eurásia. Esses acordos tornaram-se elos frágeis dentro da estratégia de defesa da URSS, estando sujeitos a mudanças políticas em seus aliados, pelos quais posteriormente os EUA viriam a ter acesso a parte da tecnologia bélica usada pelos países socialistas.

O espaço mundial, dessa maneira, foi preenchido por uma série de alianças com fins de proporcionar a defesa coletiva entre as superpotências e seus aliados, moldando o jogo geopolítico do período da Guerra Fria. Através dessa regionalização do espaço, baseada nas afinidades político-militares, desenvolveram-se também outras formas de cooperação, como culturais, econômicas e sociais, já que as parcerias estratégicas passaram a influenciar esses processos de circulação. O mesmo deve ser pensado em relação aos conflitos ocorridos nesse período, os quais contaram com a participação direta de ao menos um membro de uma dessas organizações e, indiretamente, com a influência de outros.

A evolução dessas Organizações de Cooperação em Defesa, de maneira geral, não se fez sem a incoerência de crises e complicações, derivadas da ausência de confiança entre seus membros e das negociações em torno das formas de cooperação propostas pelas superpotências. Essas dificuldades levaram ao esfacelamento de parte delas, sendo substituídas por acordos bilaterais, menos abrangentes.

Mesmo sendo parte da estratégia de contenção através da “*Rimland*”, as organizações da SEATO e CENTO, desde o princípio, tiveram um papel secundário frente a OTAN. Essas organizações contavam também com problemas distintos dos que eram enfrentados na Europa, com seus membros em diferentes estágios de desenvolvimento econômico e social, colocando em xeque a suas capacidades de contribuir com essas organizações. Os países do Oriente Médio e Sudeste Asiático participantes dessas alianças nem sempre podiam alinhar forças militares para cumprir com seu papel de dissuasão, o que obrigava os EUA a se envolverem mais diretamente nesses países, mesmo para resolverem insurreições locais. (GADDIS, 2005).

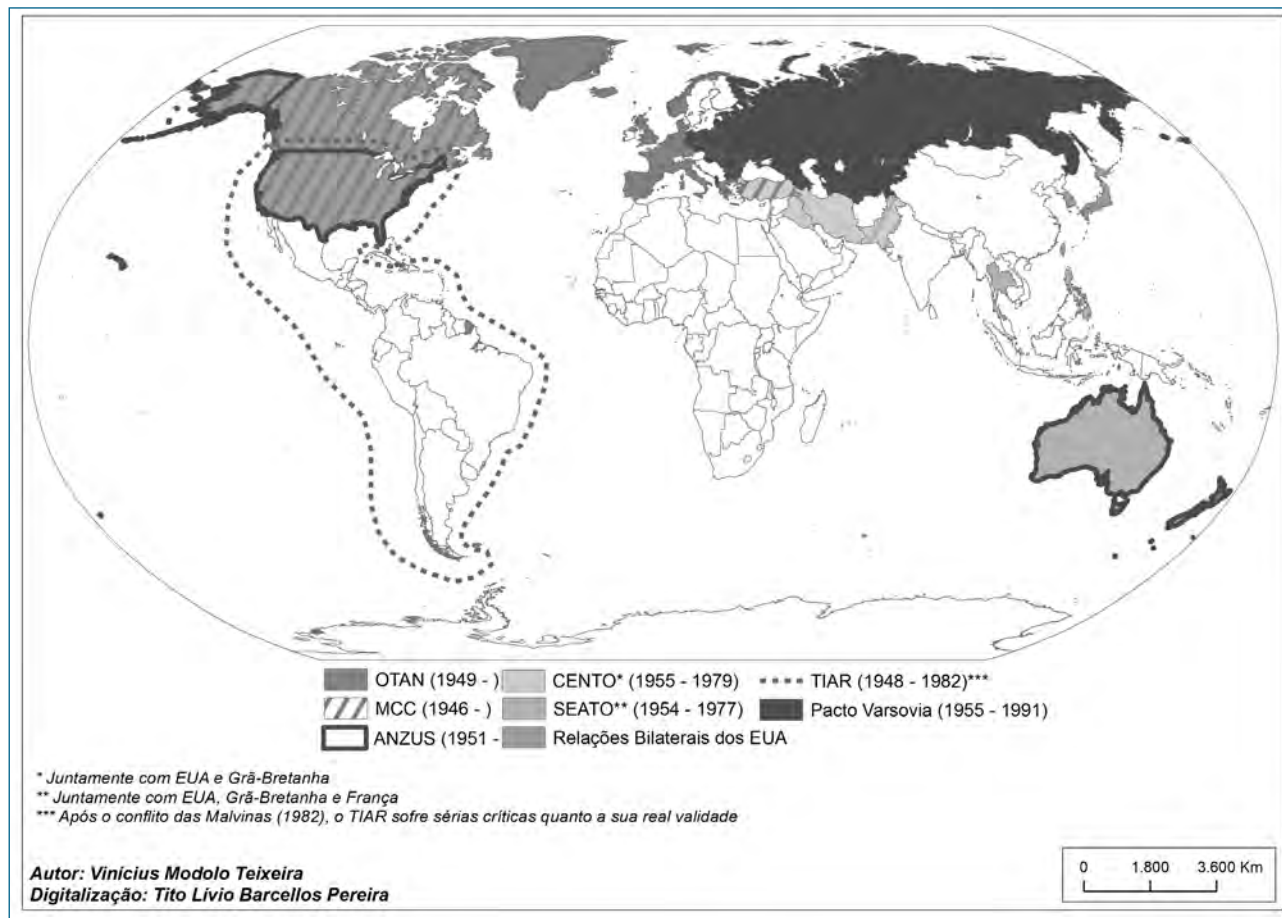
Soma-se a isso, a falta de objetivos claros e um inimigo comum capaz de orientar a defesa dessas organizações. “O objetivo do Paquistão em adquirir armamentos dos Estados Unidos não foi para a segurança contra ataque comunista, mas para proteção contra a Índia. Os membros árabes da CENTO se armaram não contra a URSS mas contra Israel”. (KISSINGER, 1969, p.68). Nessas circunstâncias, essas organizações acabaram por se desintegrar ao longo dos anos 1970. O papel dos EUA na região, no entanto, não se esvaneceu, sendo substituído por acordos bilaterais com países como Paquistão, Tailândia, e Arábia Saudita.

Na América do Sul, as dúvidas sobre a validade da aliança firmada com a superpotência do continente começaram a ser questionadas ainda nos anos 1960, continuando ao longo dos anos 1970, podendo ser simbolizadas pelas constantes negativas recebidas pelos países quanto ao acesso a equipamentos aeronáuticos modernos. (TEIXEIRA, 2016). A questão mais grave que colocaria o TIAR em xeque viria com a eclosão do Conflito das Malvinas, em 1982, quando os EUA forneceram apoio ao Reino Unido, em detrimento da colaboração com a Argentina, em clara afronta aos princípios de defesa contra agressões externas que norteavam o documento dessa organização. (DUARTE, 1986).

A ANZUS foi outra organização que após enfrentar uma séria crise, praticamente teve seu fim decretado. Em 1984, após se negar a receber navios movidos à energia nuclear ou dotados de armas atômicas dos EUA, a Nova Zelândia teve sua participação suspensa nessa aliança no ano de 1986, fator que decretou o fim das relações de segurança entre os dois países (PUGH, 1989). Apesar de formalmente ainda existir, as atividades ligadas à defesa dessa aliança foram substituídas pelos acordos bilaterais de defesa entre os dois países do Pacífico com os EUA.

A OTAN, principal organização de defesa ocidental, também não se viu livre de sobressaltos. Como afirma Thies (2009), pensar sobre esse bloco militar é pensar em suas sucessivas crises. Para esse autor, não houve momentos em que essa aliança não estivesse envolta em crises de

**Mapa 1.** Organizações de Cooperação em Defesa no Período da Guerra Fria (1945-1991). Org. TEIXEIRA, V. M., 2018.



objetivos ou quanto à execução de seus projetos, demonstrando a dificuldade para definir um futuro comum no âmbito de uma Organização de Cooperação em Defesa. Os projetos de construção conjunta de armamentos e padronização de seu aparato bélico, que podem ser apreendidos como símbolos do sucesso dessa aliança, são resultado de duras negociações. No entanto, essa aliança se mostrou resiliente às suas inúmeras crises durante a Guerra Fria e, após o fim da mesma, conseguiu superar o vácuo deixado pelo desaparecimento da União Soviética como justificativa para sua existência, ampliando o número de aliados e sua área de atuação.

### As organizações de cooperação em defesa no momento atual

O período final da confrontação Leste-Oeste, como visto, trouxe junto a si algumas das Organizações de Cooperação em Defesa que

tinham sido criadas com base nas estratégias de enfrentamento do período bipolar. A partir de então, as teses dominantes sobre a globalização e a consequente regionalização do espaço mundial no pós-Guerra Fria, pautada em grande parte pelo discurso e lógica econômica neoliberal do “Consenso de Washington”, passaram a influenciar as análises sobre a dinâmica mundial, a partir de uma ótica baseada nas condicionantes de livre mercado como principal forma de relacionamento entre as nações. Nesse sentido, a atenção se voltou para a apreciação de blocos regionais orientados para a cooperação econômica, os quais estiveram entre os principais argumentos do processo de globalização do capitalismo, incentivados pelo surgimento de blocos como o MERCOSUL, o NAFTA, a APEC, a União Europeia, dentre outros.

Esse modelo de cooperação moldado por bases econômicas, apesar de seu maior alarde nos anos 1990, não extinguiu a colaboração estratégica desenvolvida através da cooperação em defesa.

A criação desses blocos econômicos não impediu que organismos com objetivos militares fossem criados e também ampliados, demonstrando que o poder militar continuaria um fator relevante para as relações diplomáticas, a despeito do discurso pacifista e da momentânea diminuição de gastos militares ao final do século XX. Ao contrário do que alguns autores ousaram propagar, os enfrentamentos militares continuaram a ocorrer e a cooperação em defesa continuou como uma das principais formas de cooperação no mundo.

Ao passo que o fim da URSS, em 1991, fez ruir o Pacto de Varsóvia, principal estrutura antagônica da OTAN, essa passou a buscar novos elementos que justificassem seu papel como aliança militar. Nesse sentido, os conflitos ocorridos na região dos Balcãs nos anos 1990, serviram inicialmente como fator aglutinante da aliança, substituídos no novo século pelo combate ao terrorismo internacional. Essas novas ameaças serviram de argumento à essa organização para operar em áreas distantes do Atlântico Norte, através de diversas operações na África, Oriente Médio e Oceano Índico. Não obstante, a OTAN ampliou o conjunto de países participantes de sua aliança, expandido o tratado por praticamente todo o leste europeu, antiga área de influência soviética, anexando ex-membros do Pacto de Varsóvia.

Os EUA, na condição de única superpotência no pós-Guerra Fria, continuou a buscar o enlaçamento com novos aliados através do estabelecimento de acordos de Cooperação em Defesa, firmando relações com países de diversas partes do globo, para isso atribuindo-lhes o título de Aliados Extra-OTAN. Esses acordos bilaterais de cooperação, a despeito de não se constituírem como organização de fato e não apresentarem inimigos comuns e ameaçadores como a antiga URSS, tratam especificamente da cooperação em defesa entre os países signatários e os EUA, dentre quais figuram Israel, Egito, Paquistão, Coreia do Sul, Japão, Marrocos, Jordânia e Tailândia. Dessa maneira, a estratégia política dos EUA continuava a pautar a defesa como principal fator de influência sobre o globo, buscando continuamente estabelecer alianças e pactos ao redor do mundo. Através do

estabelecimento desses acordos, os países aliados dos EUA passaram a ter acesso a equipamentos militares restritos, bem como a disponibilidade de financiamento para suas aquisições oriundas de indústrias estadunidenses.

Por outro lado, a ampliação da OTAN a partir do final dos anos 1990 para as proximidades da fronteira russa não passou despercebida a esse país como uma séria ameaça a sua segurança, levando a criação de organismos capazes de contrabalançar a influência da aliança atlântica. (THIES, 2009). Dessa maneira, uma das primeiras reações da Rússia foi tentar reestabelecer as parcerias militares com países que lhes eram mais próximos cultural e militarmente.

O primeiro movimento se deu com a criação do Tratado de Segurança Coletiva, em 1992, também chamado de Pacto de Tashkent, que incluía além da própria Rússia, Armênia, Cazaquistão, Quirquistão, Tadjiquistão e Uzbequistão, aos quais se somariam como membros oficiais em 1994, Bielorrússia, Azerbaijão e Geórgia. A conturbada situação econômica russa nessa década e as questões territoriais envolvendo alguns desses vizinhos que se somaram aos ressentimentos do passado de dominação soviética, levaram a saída de Azerbaijão, Geórgia e Uzbequistão do tratado.

Já sob o governo de Vladimir Putin, esse tratado passou a se chamar Organização do Tratado de Segurança Coletivo (OTSC), a partir de 2002, tornando-se efetivamente uma aliança militar. Seus objetivos estão fortemente associados aos interesses russos na região, aos quais os países membros estão atrelados e de certa maneira dependentes. Dentre as atividades que passaram a se desenvolver sob a organização estão, a formação e treinamento de oficiais dos países signatários em academias militares russas; execução de exercícios militares anuais e; fornecimento de equipamentos de defesa avançados produzidos pela Rússia, com especial interesse em equipamentos relacionados a defesa aeroespacial. Apesar de inicialmente a argumentação sobre os interesses dessa organização estarem relacionados ao combate ao terrorismo no pós-11 de setembro de 2001, o real objetivo dessa organização não estaria voltado

ao combate a grupos rebeldes e terroristas, e sim, ao fortalecimento do entorno estratégico russo, frente à expansão da OTAN. (FROST, 2009).

Essa organização, no entanto, encontra certas dificuldades em estabelecer seus objetivos comuns de defesa. Dado o enorme território que abarca, a OTSC sofre influência de três complexos regionais de segurança diferentes – o Leste Europeu, o Caucásio e o Centro Asiático – sobre os quais tem tido dificuldades em realizar contribuições significativas para evitar conflitos. (BAEV, 2014). Isso fica claro quando se observa a situação da Geórgia, que inicialmente fazia parte do Pacto de Tashkent nos anos 1990, e em 2008 entrou em confronto direto com a Rússia devido a disputas por uma região separatista em suas fronteiras.

Em um segundo campo, a Rússia passou a fazer parte de outra organização no ano de 1996, porém, a partir de uma iniciativa chinesa de cooperação. A chamada Organização de Cooperação de Xangai (OCX), ou simplesmente Pacto de Xangai, foi criada de forma a integrar China e Rússia às nações da Ásia central, através do objetivo comum de combater os chamados “três males” que poderiam deflagrar conflitos nessa região: o terrorismo, o extremismo religioso e o separatismo. Ambas potências mantêm interesses em tornar a região da Ásia Central em um ambiente próspero sobre o qual poderiam exercer sua influência, devendo, portanto, contribuir para a estabilização e enlaçamento diplomático com esses países. Assim, os países que foram inicialmente convidados a unir-se a essa organização, eram Estados de onde poderiam partir algumas dessas ameaças, Cazaquistão, Quirguistão e Tajiquistão. Em 2001 a organização foi ampliada, com a adesão do Uzbequistão como membro efetivo e, Mongólia, Irã, Índia e Paquistão, como países observadores.

A criação de uma organização conjunta entre Rússia e China, com elementos claramente voltados à segurança e, subjetivamente à defesa, causou preocupação de analistas ocidentais, que chegaram a rotular a iniciativa como “novo Pacto de Varsóvia”.

O objetivo principal da OCX tem sido objeto de grande preocupação e ceticismo entre analistas ocidentais. A

maioria optou por retratar a OCX como um dispositivo geopolítico conjunto russo-chinês para combater a crescente presença dos EUA na Ásia Central e como um bloco anti-ocidental em geral. Essas interpretações variam de relatos sensacionalistas proclamando que “a OCX é” a organização mais perigosa de que os americanos nunca ouviram falar “e” um potencial Pacto de Varsóvia [...] (ARIS, 2009, p.458, tradução nossa)

Parte da preocupação advém da reaproximação russo-chinesa logo após o fim da URSS, pautada por uma massiva retomada das negociações de material militar, que estavam interrompidas desde os anos 1960. A partir de 1991, segundo consulta aos registros Do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2016), as vendas de armas da Rússia para a China foram feitas em grande quantidade e envolveram sistemas de armas avançados, como equipamentos de defesa antiaérea, sistemas de radar, aviões de caça, transporte e etc. Essas preocupações foram reforçadas com a formalização do Tratado de Amizade entre as duas nações no ano de 2001, que apesar de não significar uma aliança militar, dá indícios sobre a possibilidade de tratativas nesse sentido, caso necessitem. (TURNER, 2009).

Há, no entanto, a possibilidade da ambivalência russa, com a sobreposição da OTSC sobre a OCX vir a se tornar um fator complicador para o futuro de suas relações com a Ásia Central. Apesar de ainda refletir um problema, as futuras pretensões chinesas de acessar essa região podem vir a colocar um peso sobre a existência conjunta dessas organizações para os russos.

Embora a OCX e a OTSC pareçam ter objetivos semelhantes e tenham assinado um acordo de cooperação mútua durante a CIS em 2007, as discrepâncias entre as duas são reveladoras e refletem diferenças entre a estratégia chinesa e a russa no que se refere à multipolaridade e à segurança. Primeiro, o escopo pretendido da OTSC é muito mais amplo do que o da OCX, como exemplificado por suas ambições de imitar a OTAN. Em segundo lugar, a OTSC foi estabelecida como mais uma aliança militar do que a OCX, cuja carta só menciona superficialmente as implicações militares da organização. (TURNER, 2009. p.177, tradução nossa).

Embora para a Rússia, os objetivos atrelados a ambas organizações perpassem pela exclusão

da influência estadunidense da Ásia Central, isso pode se tornar uma complicação no futuro. Se por um lado a OCX realiza manobras militares que servem para enfraquecer o prestígio militar dos Estados Unidos e aumentar o da Rússia, criando uma voz política unida pela retirada estadunidense da Ásia Central, por outro lado, aumenta a influência chinesa nessa região (FROST, 2009). Nesse sentido, a OTSC poderia ser utilizada para bloquear os membros de uma aliança extra-OTAN e também, frear os esforços chineses para desenvolver relações militares com os estados da Ásia Central.

Uma questão importante para a OTSC em desempenhar qualquer papel de segurança significativo na Ásia Central é o caráter ambivalente de suas relações com a China, que continua cautelosa em assumir compromissos firmes com a segurança na região, embora tenha todo o motivo para supor que seu interesse não seria protegido por qualquer outro “provedor”. Moscou está tentando ter ambos os lados: por um lado, a construção de laços com a China na Organização de Cooperação de Xangai (OCX); E por outro, mantê-la afastada pelo fortalecimento da OTSC. (BAEV, 2014 p. 46, tradução nossa).

Em 2015, Índia e Paquistão iniciaram o processo para tornarem-se membros permanentes da Organização de Cooperação de Xangai, sendo finalmente aceitos em junho de 2017, ampliando a participação de potências nucleares no bloco. A inclusão conjunta desses dois países que possuem uma histórica rivalidade e potencial conflitivo, só pode ser compreendida como uma manobra diplomática de Rússia e China, parceiros estratégicos, cada qual e respectivamente, de Índia e Paquistão, para controlar as possíveis tensões derivadas desses países. A inclusão de apenas um deles poderia gerar desconfortos e atrair o bloco para os problemas que orbitam a relação entre ambos, ao passo que a adesão conjunta poderia minimizá-los.

Em relação aos outros continentes, o desenvolvimento de Organizações de Cooperação em Defesa também passa a ser pleiteado como estrutura importante para o futuro dessas regiões. Tal como a relação norte-sul, exposta na regionalização econômica, a regionalização das

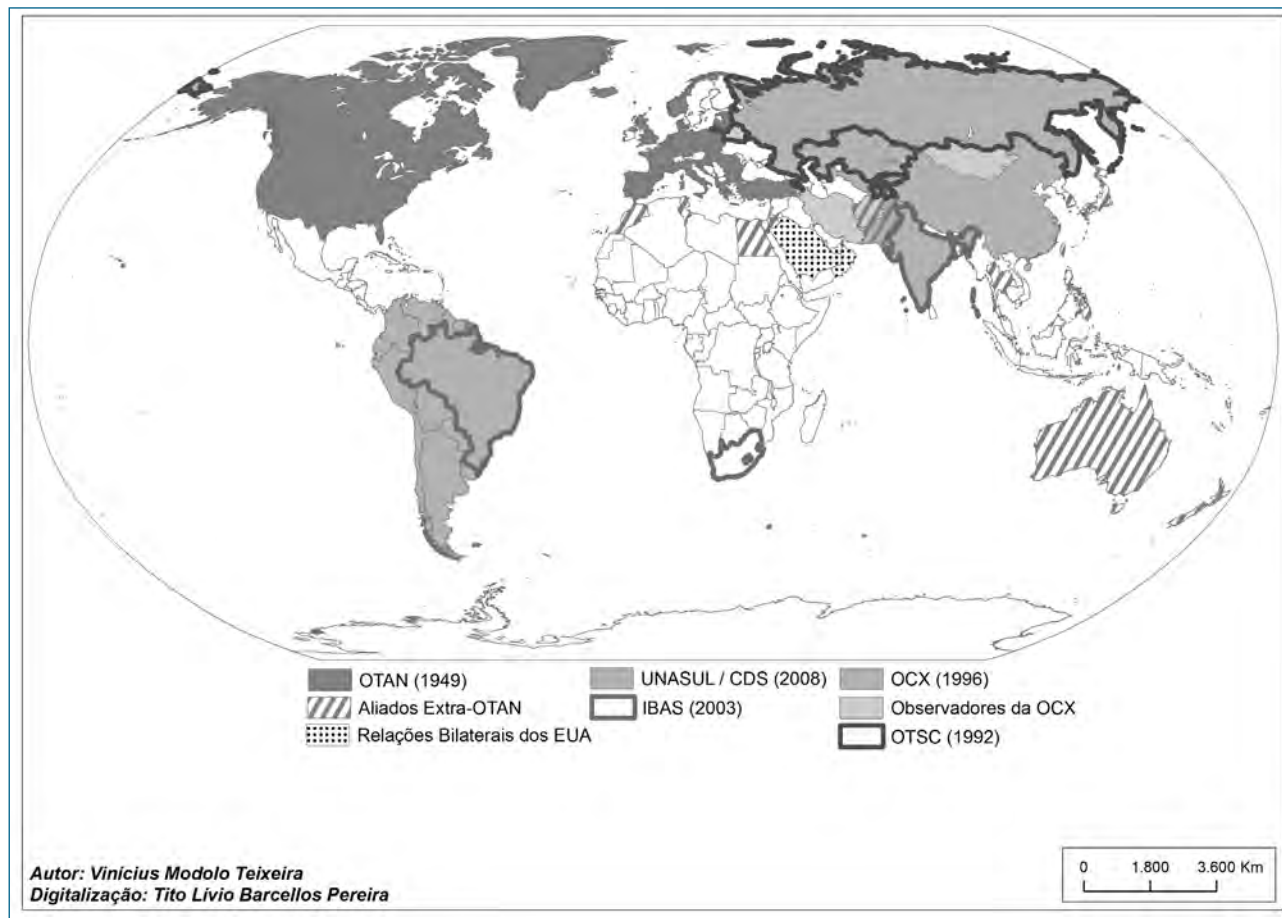
OCD passa por uma divisão semelhante. Apesar de vários países pobres da Eurásia estarem inseridos nas organizações já apresentadas, sua inclusão passa mais pelo interesse das potências líderes desses blocos do que por sua própria iniciativa.

A África, continente que se tornou símbolo de dificuldades econômicas e sociais na última metade do século XX, continua a sofrer com problemas variados. As fragilidades econômicas, os problemas sociais e a imensa diversidade nacional, da qual derivam as rivalidades étnicas e os conflitos, são problemas que ainda não foram completamente superados. A existência de mais de cinquenta países independentes ocupando esse território, é outro obstáculo para o estabelecimento de relações de cooperação sólidas entre eles, já que nem todos contam com governos estáveis e objetivos regionais comuns, criando um ambiente de pouca interdependência. Soma-se a isso o passado colonial recente, do qual ainda alguns países são dependentes diretos na área de defesa de suas antigas metrópoles. Ao analisar a situação do continente sob a ótica dos Complexos Regionais de Segurança no início dos anos 2000, Buzan e Wæver (2003) destacam a dificuldade em abordar o continente a partir de sua teoria. A exceção da porção sul, o continente conta com proto-complexos regionais ou então áreas não-estruturadas, com vários países sequer pertencentes a uma região definida, o que torna o continente um ambiente pouco propício para a criação de organizações regionais.

O que assumimos como visão do momento atual do continente Africano é que seus países continuam a buscar relações diplomáticas e formalização de acordos de defesa com potências externas, capazes de prover suas necessidades em equipamento, treinamento e em alguns casos, a proteção direta. Nesse sentido, como observado no Mapa 02, o espaço vazio deixado por organizações desse tipo no continente passa a ser alvo de alianças com potências extra-regionais, que buscam ampliar sua influência sobre a região.

Os EUA com suas relações bilaterais e de classificação como aliados Extra-OTAN, com alguns países do norte do continente, são os mais

**Mapa 2.** Principais Organizações e Acordos de Cooperação em Defesa atuais. Org. TEIXEIRA, V. M., 2018.



visíveis. Da Europa, a França continua a manter forças militares baseadas em países do centro do continente, assim como o fornecimento de equipamentos a grande parte de suas antigas colônias. A tímida participação brasileira nas relações com a Namíbia e em países de língua portuguesa no início dos anos 2000 não prosperou, restando apenas como símbolo maior dessas relações a iniciativa de cooperação chamada de IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), de 2003, que contava com diálogos na área de defesa, porém, cujo futuro permanece incerto. O país que mais tem buscado se inserir em relações de defesa com países africanos é a China. Esse país tem claramente buscado estabelecer relações de confiança nesse campo com alguns países do continente, fornecendo-lhes material militar, treinamento e assessoria em troca de suas *commodities*. Assim, a pouca estruturação do complexo regional de segurança da África, derivado de sua fragilidade

histórica, deixa o continente em meio a disputas externas, nas quais seus países passam a ser cooptados por Organizações e potências externas ao continente.

Já a América do Sul, também se encontra inserida nessa regionalização a partir de acordos voltados para a Defesa conjunta. A assinatura do documento de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008, consagrou o que há muito já havia se tentado no continente, um ambiente para a construção da confiança mútua e superação das rivalidades, aproximando os países sul-americanos através de um mecanismo de cooperação em defesa. O Conselho de Defesa Sul-Americano, passada quase uma década de sua criação, conseguiu estabelecer um ambiente seguro para discussões sobre o tema no continente, contando atualmente com uma Escola de Defesa, sediada no Equador, assim como iniciativas de cooperação entre alguns de seus membros.

Sendo ainda uma organização recente e sujeita às alterações de interesses dos governos locais, levará algum tempo para que políticas mais profundas e uma efetiva cooperação entre seus membros se instale na região. No entanto, tal iniciativa se alinha aos movimentos apresentados nos outros continentes, demonstrando que esses mecanismos de cooperação não passam despercebidos aos olhos de políticos e militares da América do Sul, como uma possibilidade concreta para o desenvolvimento de suas forças militares.

### **Conflitos regionais e a interferência das OCDs: rumo a um novo-velho enfrentamento?**

Ao tratarmos da Cooperação em Defesa ao redor do mundo, não podemos deixar de mencionar as reações quanto a sua criação e o emprego da força militar que essas organizações reúnem. Nos anos recentes, alguns conflitos têm dado sinais de uma possível disputa entre Organizações, principalmente os ocorridos em territórios limítrofes das maiores OCD's. Nesse sentido, observamos que as Guerras ocorridas na Geórgia, Síria e Ucrânia, bem como, as intervenções na Líbia e Iraque, devem ser analisadas a partir de suas posições em relação às Alianças formadas na Eurásia. A posição geográfica em que esses países estão situados coincide justamente sobre as áreas de contato entre a OTAN, OTSC e OCX, havendo clara influência dessas organizações ou das potências que as lideram nos conflitos e intervenções acima citados.

O conflito entre Rússia e Geórgia em 2008 pela região da Ossétia do Sul, apesar de perdurar por poucas semanas, marcou a região pela intensidade e pelo uso de armas de grande valor estratégico pela Rússia, bem como pela violência de alguns combates. As relações entre esse conflito e a expansão do sistema de alianças ficam mais claras quando se estabelecem os laços entre as posições políticas internas da Geórgia e seu apoio pela OTAN. Pouco antes do conflito, o presidente da Geórgia, Mikheil Saakashvili, demonstrou forte interesse do país em se tornar membro da aliança

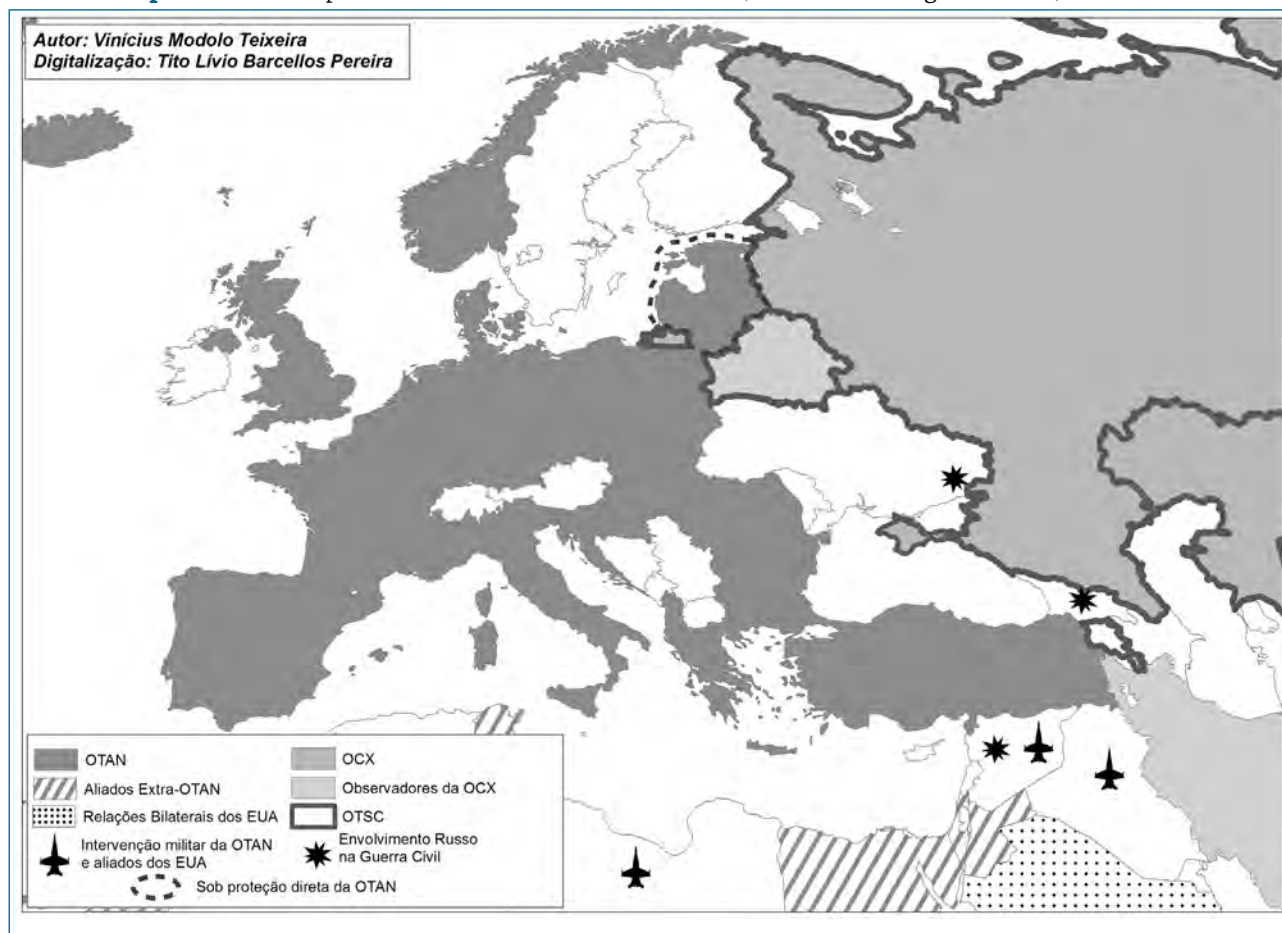
atlântica. Do mesmo modo, políticos ucranianos contrários a continuidade do relacionamento dependente com os russos, viam na OTAN uma possibilidade de tornar o país livre dessa relação secular. Quando do conflito ocorrido pela região da Ossétia do Sul, no ano de 2008, a Ucrânia prestou efetivo apoio ao governo georgiano e suas forças armadas, fornecendo-lhes sistemas de artilharia antiaérea com os quais a Geórgia obteve diversos abates de aeronaves russas. Além disso, segundo Aminov (2008) há indícios de que a OTAN fornecia informações de seu sistema de vigilância aérea situado na Turquia, através de um canal de comunicações exclusivo, que ajudava a monitorar os movimentos das aeronaves russas, sendo essencial para a destruição de algumas delas, além de permitir o conhecimento dos seus potenciais alvos de maneira antecipada, evitando a destruição de instalações vitais da Geórgia.

O conflito na Síria, tal como o da Líbia, derivado das manifestações da Primavera Árabe, acabaram sofrendo grande influência da OTAN na sua evolução. No caso Líbio, o apoio da organização aos grupos rebeldes para a derrubada de Muammar Kadhafi, foi bastante significativo, com centenas de missões de bombardeio partindo do continente europeu em direção ao país Africano. Tal situação tornou a se repetir em alguns pontos da Síria, com missões em apoio a grupos contrários ao presidente Bashar Al Assad. Nesse caso, no entanto, o maciço envolvimento russo no conflito, em auxílio as tropas do governo, impediu uma maior mobilização das forças da OTAN no país, que se limitou a atacar alvos do grupo Estado Islâmico no leste da Síria e em partes do Iraque. No entanto, o atrito entre aeronaves russas e da OTAN, elevaram a tensão na região, demonstrando significativo aumento do potencial de conflito entre os dois lados.

É significativo pensar a posição Síria como extremamente valiosa para a Rússia, da qual o país é aliado, situando-se em meio a países membros da OTAN, aliados dos EUA e países com os quais esse último mantém relações bilaterais próximas. A queda do regime Sírio resultaria



**Mapa 3.** Conflitos e potenciais áreas de atritos entre a OTAN, OTSC e OSX. Org. TEIXEIRA, V. M. 2017.



certamente no retrocesso das relações russas com a Síria e isolamento desse país na região do mediterrâneo. Também deve-se mencionar, o apoio chinês ao regime sírio, enviando militares e ajuda humanitária ao país, o que coloca o país criador da OCX em um conflito do lado oposto aos membros da OTAN.

Por fim, a Ucrânia que representa o único espaço livre entre a OTSC e a OTAN no que antes fora a zona de influência imediata da URSS, tornou-se um território em disputa. Desde o início dos anos 2000, os governos pró-ocidente da Ucrânia fazem menção de ingressar na aliança atlântica, levando a duras críticas do lado russo, sendo que a possível anexação desse país pela OTAN tornou-se uma das razões da tensão enfrentada a partir de 2014. No conflito desencadeado nesse ano, ficou inegável a influência da OTAN na evolução da crise, o que gerou a tentativa de separação do Leste russófono do país e a retomada da península da

Crimeia pela Rússia. Pelo lado russo, o apoio aos movimentos separatistas através de sua fronteira e a participação de tropas especiais nos combates também foi reportado, demonstrando o interesse do país em preservar sua área de influência nos territórios fronteiriços. (MONIZ BANDEIRA, 2016).

Geórgia, Síria e Ucrânia são países com os quais a influência russa esteve ativa nos últimos vinte anos e que representam importantes ativos territoriais, culturais, econômicos e geopolíticos para esse país. A mudança de posição, com a filiação à OTAN ou a queda de governos com os quais a Rússia mantém relações amistosas, levaria ao conseqüente enfraquecimento de sua posição na região e a um novo cercamento eurasiático por parte dos EUA e Europa. Nesse sentido, a compreensão da geopolítica mundial e de suas dinâmicas, passa pela observação das Organizações de Cooperação em Defesa como

importantes mecanismos de colaboração entre as nações e instrumentos preciosos para os interesses de grandes potências, através dos quais devem fluir as futuras relações de tensão e de aproximação, o que também deverá ser representado por uma nova regionalização do espaço mundial, orientada para fins militares.

## Considerações Finais

As principais Organizações de Cooperação em Defesa se concentram no hemisfério norte e são nucleadas por grandes potências mundiais e regionais, trazendo a luz um processo histórico derivado da disputa de poder mundial entre elas. Com a evolução tecnológica e distanciamento das capacidades de poder militar entre as nações mais e menos poderosas, a cooperação tende a se tornar a saída para divisão de custos oriundos dos projetos de defesa, aliviando as pressões sobre o conjunto de nações que estão fora do principal eixo de desenvolvimento militar do planeta.

Todas as Organizações aqui destacadas foram escolhidas por sua importância em seus respectivos continentes e suas lideranças, não perfazendo, no entanto, a totalidade de acordos existentes nessa área. Porém, compreendemos que elas deverão ser as principais norteadoras dos diálogos de cooperação em defesa em suas respectivas regiões, bem como, responsáveis por orientar a condução e resolução de potenciais conflitos, tanto internamente, como entre suas zonas de contato.

Em similaridade aos processos de integração econômicos, esses mecanismos geram a exclusão de países periféricos e permitem o acesso a equipamentos de defesa somente a um pequeno número de nações, as quais buscam sua inserção e subordinação à essas alianças militares.

A Cooperação em Defesa, mais do que nunca, deve se estabelecer como característica comum dentro do futuro processo de regionalização do espaço mundial, da mesma forma que os processos de regionalização econômicos se tornaram uma orientação para a integração das nações nos anos 1990. Dessa forma, acreditamos que as análises

que utilizem a teoria dos Complexos Regionais de Segurança devem levar em consideração a formação das Organizações de Cooperação em Defesa como um elemento de aglutinação e influência dentro de suas regiões.

## Referências

- AMINOV, Said. 2008. *Analysis: Georgia's Air Defence in the August War*. disponível em: <[http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com\\_content&view=article&id=526](http://www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=526)>. Acesso em 13 de Dezembro de 2016.
- ARIS, Stephen. The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?. *Europe-Asia Studies*, Vol. 61, No. 3 (May, 2009), pp. 457-482. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27752254>>. Acesso em 10 de Janeiro de 2017.
- BAEV, P. The CSTO: Military Dimensions of the Russian Reintegration Effort. In: STARR S. F., CORNELL S. V. *Putin's Grand Strategy: The Eurasian Union and Its Discontents*, Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2014, pp. 40-48. Disponível em: <<https://www.silkroadstudies.org/resources/pdf/publications/4-1409GrandStrategy-Baev.pdf>>. Acesso em 10 de Janeiro de 2017.
- BAJUSZ, William D. Advanced Technology and Public Policy: Multinational Weapons Acquisition. *Policy Sciences*, Vol. 11, No. 3, Technology and Public Policy: The Institutional Agenda (Feb., 1980), pp. 263-284. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4531790>>. Acesso em 27 de Janeiro de 2017.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. An Agenda for NATO: Toward a Global Security Web. *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 5 (September/October 2009), pp. 2-20. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/20699640>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2017.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- DUARTE, Paulo de Queiroz. *O Conflito das Malvinas*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1986. Vol. 2.
- FROST, Alexander. The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia. *China and Eurasia Forum Quarterly*, Volume 7, No. 3 (2009) pp. 83-102.
- FUCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas P. Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 35, no 1, janeiro/junho 2013, p. 77-104.
- GADDIS, John Lewis. *Strategies of Cointainment*. Oxford University Press, Nova Iorque, 2005.

- GOMES, P. C. C. O Conceito de Região e sua discussão. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). *Geografia: Conceitos e Temas*. 15. ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2012.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 4. ed. Pearson, 2012.
- KISSINGER, Henry A. *Política Externa Americana*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1969.
- MARTINS FILHO, João Roberto. As Políticas Militares dos EUA para a América Latina (1947-1989). *Teoria & Pesquisa*, N. 46. V.1, p. 105-139, 2005.
- MEARSHEIMER, J. J. 2001. The tragedy of great power politics. Disponível em: <<https://samuelbhfauredotcom.files.wordpress.com/2015/10/s2-mearsheimer-2001.pdf>>. Acesso em 03 de fevereiro de 2017.
- MEDEIRO FILHO, Oscar. Geografia Política sul-americana e percepções das agências de defesa. In: D Araújo, Maria Celina Soares; Soares, Samuel Alves; Svartman, Eduardo. (Org.). *Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas II Encontro da ABED*. Campinas, Mercado das Letras, 2009.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz A. *A Desorden Mundial: O espectro da total dominação: Guerras por procuração, terror, caos e catástrofes humanitárias*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2016.
- PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. *Principais Áreas de Fricção no Mundo Atual: Reflexos para a Defesa Nacional*. In: ACIOLY, L; MORAES, R. F. *Prospectiva, Estratégias e Cenários Globais: Visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília, IPEA, 2011.
- PROENÇA Jr., Domício; DINIZ, Eugenio. *Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, Editora Universidade de Brasil, 1998.
- PUGH, Michael C. *The ANZUS Crises, Nuclear Visiting And Deterrence*. Nova York, Cambridge University Press, 1989.
- REZENDE, Lucas P. *Sobe e desce!: Explicando a cooperação em defesa na América do Sul*. Brasília, Universidade de Brasília, 2015.
- SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. *Arms Transfers Database*. 2016. Disponível em: <[http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php)>. Acesso em 12 de Abril de 2016.
- SPYKMAN, Nicholas J. *America's Strategy in World Politics*. New Brunswick, Transaction Publishers, 2008.
- THIES, Wallace J. *Why NATO Endures*. Nova York, Cambridge University Press, 2009.
- TURNER, Susan. RUSSIA, CHINA AND A MULTIPOLAR WORLD ORDER: THE DANGER IN THE UNDEFINED. *Asian Perspective*, Vol. 33, No. 1 (2009), pp. 159-184. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/42704667>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2017.
- TEIXEIRA, Vinicius M. 2016. Os EUA e a Modernização das Forças Aéreas Sul-Americanas nos anos 1960. *Anais IX Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa*. Florianópolis, UFSC, 2016> Disponível em: <[http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465951734\\_ARQUIVO\\_OsEUAearecomposicaodasForcasAereasSul-americanasnosanos1960.pdf](http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1465951734_ARQUIVO_OsEUAearecomposicaodasForcasAereasSul-americanasnosanos1960.pdf)>. Acesso em 12 de Dezembro de 2016
- WU, Junfel. Will SCO Become Another Warsaw Pact?. *Economic and Political Weekly*, Vol. 40, No. 39 (Sep. 24-30, 2005), pp. 4205-4207. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/4417189>>. Acesso em 10 de Janeiro de 2017.

### Vinicius Modolo Teixeira

Graduado em Licenciatura e Bacharelado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), possui mestrado pela mesma instituição. Atualmente é docente de Geografia Humana da Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT) - Campus Universitário de Sinop e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Tem atuado principalmente nos seguintes temas: Geopolítica, Conflitos e Cooperação na América do Sul e Cooperação em Defesa.

**E-mail:** falecomovinas@gmail.com



# **A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África**

**André Santos da Rocha**

## **Introdução**

O presente texto é um produto parcial das pesquisas desenvolvidas acerca das relações de cooperação internacional entre o Brasil e os países africanos, na qual é tomado como recorte a últimas décadas – final do século XX e as iniciais do XXI. Trazemos à tona a importância de uma análise geográfica do mundo contemporâneo, que perpassa análise de conjuntura política, mas também de dados acerca da relação diplomática, econômica e técnicas que guardam as novas formas de projeções hegemônicas que transitam em outras roupagens, para além daquelas contidas classicamente na cooperação Norte-Sul. Neste caso estamos tratando especificadamente da Cooperação Sul-Sul (CCS), que corresponde a aproximação entre os países do dito Sul Global indicado pela condição de periferia e/ou semiperiferia, ou mesmo emergente no sistema mundial (PAUTASSO, 2010; ROCHA, 2016) ou como uma geopolítica Meridionalista. (SILVESTRE, 2014).

Já afirmamos que outros escritos (ROCHA, 2014) que no mundo contemporâneo emergem novas dinâmicas políticas, econômicas e culturais

que provocam transformações na configuração mundial do poder. (AGNEW, 2008; CHOMSKY, 2004). Além disto entendemos que este contexto revela dimensões e expressões estratégicas, que reverberam na compreensão mais alargada da geopolítica, vista aqui para além da simples meta da dominação efetiva – material – do território por parte do Estado.

Neste sentido, indicamos que tomamos como horizonte analítico os apontamentos da Geopolítica Crítica (Ó TUATHAIL, 1996), e entendemos que a forma de compreensão das estratégias de projeção da dominação e controle territorial se traduzem em observar elementos mais sutis, que envolvem entender que outros atores, são também, atores geopolíticos (tais como a mídia, organizações criminosas, e o próprio grupos capitalistas, movimentos sociais, entre outros), que há necessidade de entender as representações - seja aqueles presentes na cartografia, seja nos discursos e imagens (CAIRO, 2008); e avaliar as formas de aproximação e associativismo que visam a estratégia de expansão de poder sem desconsiderar os efeitos materiais da dominação.

## **Como citar este artigo:**

ROCHA, André Santos da “A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 131-144 DOI 10.21507/9788563800367-08

Neste sentido, compreendemos que a projeção hegemônica Brasileira na contemporaneidade a partir de sua política externa no contexto da CSS, indica a necessária investigação por parte da ciência geográfica. Tal empreitada se faz pertinente por dois motivos: [a] pelo plano empírico, porque o Brasil têm emergido e se consolidado no plano internacional tomando corpo hegemônico que salta para além das fronteiras do continente americano, trazendo novas perspectivas de inserção e projeção hegemônica e de territorialização de suas instituições e empresas num contexto de globalização; e [b] pelo plano teórico-metodológico, porque este período exige uma retomada do horizonte das estratégias espaciais presentes nas articulações internacionais que aparentemente não são nítidas, mas se fazem fundamentais. Isso ocorre, sobretudo, por uma ausência ou um silenciamento da Geografia, em especial na Geografia pela Brasileira, sobre a escala mundo com aprofundamento de estudos sistemáticos.

Diante disto, apresentaremos aqui a importância da Geografia na análise de um tema pouco usual no seu campo de análise: A política externa. Ela é compreendida como uma versão *soft* presente na roupagem das estratégias Geopolíticas. Assim, além de um resgate do entendimento e de uma aproximação entre política externa e geopolítica, indicaremos apontamentos acerca do período de 2003-2010, que compreende uma análise da conjuntura das ações de política externa no Governo Lula, que privilegiou uma orientação em torno da Cooperação Sul-Sul (CSS), com destaque para a aproximação com o continente Africano. E, por fim, apresentamos uma análise geográfica e geopolítica a partir da cartografia dos projetos de cooperação técnica entre o Brasil e o Países africanos, que se desenharam a partir da reorientação da política externa em prol das relações Sul-Sul, onde abordamos os projetos de cooperação nas áreas de maior demanda: agricultura, educação e saúde.

## Lançando bases para uma aproximação entre Política externa e geopolítica.

A política externa não é um tema novo no campo das Ciências Humanas, tradicionalmente a maior parte dos estudos se concentram nas áreas de Relações Internacionais, História e Ciência Política. (CERVO, 2003 e 2002; e VISENTINI, 1995). Na Geografia a ênfase analítica e extremamente rarefeita e ao longo da tradicional escola geopolítica o tema foi pouco abordado. Todavia, no âmbito da Geografia Brasileira, professora Therezinha de Castro (1982), aborda a dimensão diplomática brasileira – em seu livro “*O Brasil no Mundo Atual – posicionamento e diretrizes*” ao tratar do “ciclo africano” em alusão as investidas diplomáticas dos governos Médici (1972), Geisel (1974) e Figueiredo (1980) com o continente africano, logo, ensaiava com o tema da política externa. Embora não use o termo para realizar suas análises, o conteúdo do que se tratara estava implícito na projeção sobre a Geopolítica que se desenhava.

A construção desta questão em torno da diplomacia – que entendemos como parte constituinte da política externa, traz na verdade o conteúdo das relações de poder em seu cerne. Que por sinal é primaz no contexto de qualquer análise Geopolítica (AGNEW *et al.* 2002) e que é pertinente neste contexto das dimensões políticas que envolvem poder e espaço e que varia segundo “atores, lugares e épocas. (RÔSIERE, 2007 *apud* SANGUIN, 2016, p. 19).

Neste sentido, concordamos com André-Louis Sanguin (2016, p.17) ao indicar que “os dois momentos da história recente – o desaparecimento do império Soviético e a ascensão dos BRICS” acabaram corroborando para uma nova retomada de estudos que pudessem responder a nova organização econômica e política do mundo, ultrapassando pressupostos antes consolidados. Neste sentido, entendemos que: o que se estabelece para este novo horizonte é a empreitada de descortinar o poder. Entendemos que uma análise

de aproximação dos desdobramentos da política externa com a natureza da ciência geográfica, permitem acessar alguns recursos fundamentais do novo quadro geopolítico.

Recorrendo a uma definição para entender a política externa, Leticia Pinheiro (2004, p. 7) indica que ela pode ser entendida como:

(...) o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

A partir desta definição, percebe-se que ela está associada a “todo um conjunto de ações” [estas que se manifestas nos acordos, nas intervenções, nos associativismos, cooperação, etc.] e “decisões” [orientação de aproximação ou distanciamento que pode ser momentânea ou perene]. Num sentido mais amplo, busca-se na prática com a política externa exercer um trunfo de poder em relação a outro ator externo. O que de alguma forma se aproxima da leitura mais crítica de Geopolítica (LACOSTE, 2000) para quem esta é associada a qualquer processo que esteja relacionada a “tomada do poder” ou mesmo ao “exercício do poder” (RAFFESTIN, 1993) seja ele baseado numa dimensão bélica intervencionista, seja ela baseada numa perspectiva diplomática com pilares em acordos e consensos.

Desse modo, podemos entender que a Geopolítica está presente tanto nas práticas imperiais de dominação bélica (*Hard Power*), quanto nas estratégias discursivas e de associativismos de cooperação (*Soft Power*) uma vez que a construção de acordos, e outros mecanismos de dominação podem ser entendidos como trunfos de poder (RAFFESTIN, 1993), por viabilizarem que atores estruturem o exercício do poder – seja ele territorial seja ele diplomático.

Neste sentido, se a política externa sinaliza e delinea as estratégias de interesses de um ator frente ao mundo, podemos entender que

indiferente da postura (*Soft Power* ou *Hard Power*) ela indica claramente pistas de trama geopolítica deste Ator, em especial porque a condição prática de política externa dos Estados, em maior ou menor grau, tece suas estratégias em torno da construção de Hegemonias – que entendemos como formas de exercício de poder.

Concordamos com Jonh Agnew (2008) para quem o termo hegemonia não deve ser confundida com a noção de império. O “exercício hegemonia”<sup>1</sup> não deve confundido com a característica relacionada apenas a práticas coercitivas, espraiamento territorial em lógica zonal ou contígua, e a tentativa de se impor como poder supremo ou absoluto. No sentido mais amplo, a Hegemonia pode ser construída partir de acordos e difusão de valores, ter a arquitetura de operação territorial difusa e descontínua (rede), e tenta se revelar como um poder em liderança. É possível indicar que a construção de uma Hegemonia passa pela construção da percepção enquanto um país potência que não se distancia da forma de constituição do sistema mundo (ROCHA, 2014).

Ana Ester Ceceña (2008) argumenta que a configuração do poder mundial no contexto do final do século XX e início do XXI, passa necessariamente por um duplo entendimento: Há uma hegemonia do capital e uma hegemonia de Estado. A autora, a partir de uma concepção Gramsciana sinaliza que essa hegemonia é construída num sistema de valores (simbólicos e materiais) e de prática, que contextualizadas no período vigente se revela como parte inerente do ciclo de acumulação capitalista, o que indica, de certa forma, o *modus operandi* para a hegemonia de Estado. Os moldes da globalização neoliberal indicam o dinheiro como expressão de poder, ou seja, através da compra das mercadorias em

<sup>1</sup> Utilizamos o termo “exercício da hegemonia” uma vez que apontamos que a Hegemonia é uma forma de exercício do poder. O Poder para Claude Raffestin (1993) a partir da leitura de Michel Foucault não pode ser compreendido fora de seu exercício – dimensão prática. Ou seja, a compreensão da Hegemonia, como forma de poder, se faz na medida que entendemos como ela opera.

âmbito internacional (comercio exterior), cessão de créditos, elaboração de acordos comerciais e políticas para o desenvolvimento pode-se projetar o “exercício da hegemonia” do Estado.

A questão que centralizamos aqui espria de forma ampla essa filiação, uma vez que a política externa como uma estratégia de um ator frente a outro, indica uma nova forma de organização de poder. Assim, o alinhamento com um determinado país ou outro, pode indicar novas orientações geopolíticas.

No contexto atual, parte das ações de política externa de alguns países, como o exemplo do caso Brasileiro - que aqui será explorado mais a frente - tem primado por um exercício que perpassa o que chamamos de Cooperação Sul-Sul (CSS), ela pode ser entendida como o fortalecimento das relações econômicas e políticas entre países tidos como “periféricos e semiperiféricos” do chamado Sul Global. Essas aproximações demandam, para além da cooperação econômica, o incremento tecnológico e o desenvolvimento de infraestruturas territoriais e sociais.

Diferentes autores destacam a emergência deste tipo de cooperação desde os anos de 1970 e que se intensificaram ainda mais nos últimos anos. (KRASNER, 1989; PAUTASSO, 2010; LIMA, 2005; MILANI, 2012). Por vezes é apontado como uma modelo mais brando em oposição a constituição da forma vertical contido nas relações Norte-Sul. Todavia, não se pode ignorar que essa relação Sul-Sul, ocorrem num contexto de Hegemonia global do capital (CECEÑA, 2008), logo, assimetrias e lógicas de apropriação se desenvolvem conjuntamente (GARCIA, 2012).

Num plano hegemônico, a política externa no contexto da CSS faz emergir consigo a linguagem da cooperação econômica e técnica, que se revelam como uma alternativa geopolítica de consolidação de outras formas de poder, que podem consolidar o Brasil num plano favorável na diplomacia mundial. Isto posto, que a construção das agendas desta cooperação não ocorrem por imposições, mas numa condição horizontal,

chamada *demand driven*<sup>2</sup>.

Neste sentido, mais restrito a construção da hegemonia brasileira através de sua política externa, na construção para o arcabouço da cooperação Sul-Sul prima pelas respostas de demandas existente em países parceiros que percebem no Brasil a possibilidade de criar vínculos para o desenvolvimento. Neste sentido, afirma-se, o que já apontamos sobre os elementos de avaliação da projeção hegemônica brasileira, que envolvem: [a] perceber a capacidade de materiais no que tange a produção de uma tecnologia embrionária e expansão financeira; [b] a medida de auto percepção; e [c] a percepção de outros países do Brasil como potência emergente. (ROCHA, 2014).

Neste contexto, destacamos a compreensão desta orientação de política externa com base na CSS pela própria ABC:

A política externa brasileira tem dimensão global, embora confira ênfase às relações mantidas com as nações com as quais o Brasil tem um patrimônio histórico, linguístico, cultural e étnico comum. Nesse arcabouço e em razão do extenso acervo de conhecimentos e de experiências disponíveis em inúmeras instituições nacionais, bem como à luz da capacidade brasileira de criar soluções inovadoras para problemas que se reproduzem em outros países em desenvolvimento, a cooperação técnica Sul-Sul brasileira compartilhada com países em desenvolvimento tem-se consolidado como um significativo instrumento de correção de assimetrias sociais e econômicas<sup>3</sup>. (ABC, 2015, Grifos nossos)

Ao entender a política externa como uma dimensão global, assume-se o caráter estratégico das ações que foi amplamente defendido como uma forma de posicionar o Brasil no sistema mundial. Abre-se destaque para a geopolítica discursiva da qual funda os princípios da CSS, no

<sup>2</sup> Termo usado para designar as demandas oriundas do país parceiro. O princípio utilizado pelo Brasil através da Agência Brasileira Cooperação (ABC) para indicar a forma de construção da agenda de projetos e atividades isoladas, que passam necessariamente pela demanda inerente do país solicitante. Ou seja, O Brasil não propõe a parceria, a ele é solicitado. Isto revela uma dimensão de projeção Hegemônica - medida de percepção dos outros.

<sup>3</sup> Informações disponíveis em <<http://www.abc.gov.br/Gestao/CooperacaoSulSul>>. Acesso em: 15/08/2016.







O Brasil tem com a África laços profundos, que definem nossa própria identidade. Somos a segunda maior nação negra do mundo[...]. O comércio com a região cresceu exponencialmente: Aumentou 110% nos últimos quatro anos. A cooperação avançou. (Luiz Inácio Lula da Silva, 2006).<sup>7</sup>

O resgate do discurso presidencial foi uma maneira que utilizamos para iniciar a parte final de nossa argumentação. O contexto da política externa voltada para a cooperação Sul-Sul repercute como questão de continuidade do capital simbólico construído e é reafirmado no discurso presidencial – de base culturalista que fundamenta a aproximação entre países emergentes. Para a África esse discurso de projeto geopolítico meridionalista desenhou ações específicas de investimento diplomático. Visto, por exemplo, no aumento de número de embaixadas brasileiras abertas no período, da qual das 37 embaixadas no continente africano, 19 foram abertas ou reativas no período pós 2003<sup>8</sup>.

Também se fundamenta no ato que modifica estatuto do BNDES – o País redefiniu um marco para financiamento de capital privado brasileiro fora do País. Numa perspectiva de projeto expansionista que beneficia capitais privados Brasileiros como braços de sua expansão hegemônica e territorial, uma vez que muitas das empresas atuam no continente africano - tais como a Vale do Rio Doce, Petrobrás além de grandes empreiteiras como Odebrecht, OAS e Andrade Gutierrez.

Pois os avanços nos acordos comerciais e na aproximação diplomática foram amplamente tecidos em torno de uma política externa que primava por estabelecer as metas de ascensão do Brasil como país potencial na Escala mundo, que se utilizou da instituições e órgãos nacionais para projetar-se geopoliticamente no atual cenário internacional. Uma destas instituições é a ABC – Agência Brasileira de Cooperação – que é um órgão vinculado ao ministério das

Relações Exteriores, que foi um estratégico para essa projeção brasileira. Pois ela é a responsável por organizar os acordos de Cooperação técnica (MILANI, 2017) – que em nossa interpretação são os elementos chaves que permitem o aumento da percepção da hegemonia Brasileira junto os países africanos e promovem sua captação diplomática.

Com base nos dados apresentados pela ABC é possível visualizar a expansão do número de projetos e atividades isoladas de cooperação técnica para o continente Africano justamente após 2003 tendo seu ápice em 2010 – revelando a expressão da orientação da política externa Brasileira para o continente (ver gráfico 1, na página seguinte).

A leitura do gráfico mostra a crescimento exponencial do número de projetos e atividades isoladas, que saiu de 17 no ano de 2003, chegando a número de 253 em 2010, que envolve 42 países no continente. Destaca-se também valor orçamentário para a África naquele ano, que ficou na ordem de 19.844,882,00 US\$. Valor que é superior ao destinado no mesmo período para América do Sul, Central, Norte e Caribe (14.009.188,00 US\$) e para a Europa, Ásia, Oceania e Oriente Médio (2.158.840,00 US\$)<sup>9</sup>.

Tal investimento, necessita ser melhor investigado, uma vez que estes projetos de cooperação técnica, espelham uma territorialização Brasileira no continente (ROCHA, 2016), com destaques para a área de Agricultura, Educação e Saúde.

## **A face geopolítica da política externa nas relações Sul-Sul: cartografia dos projetos de cooperação para África**

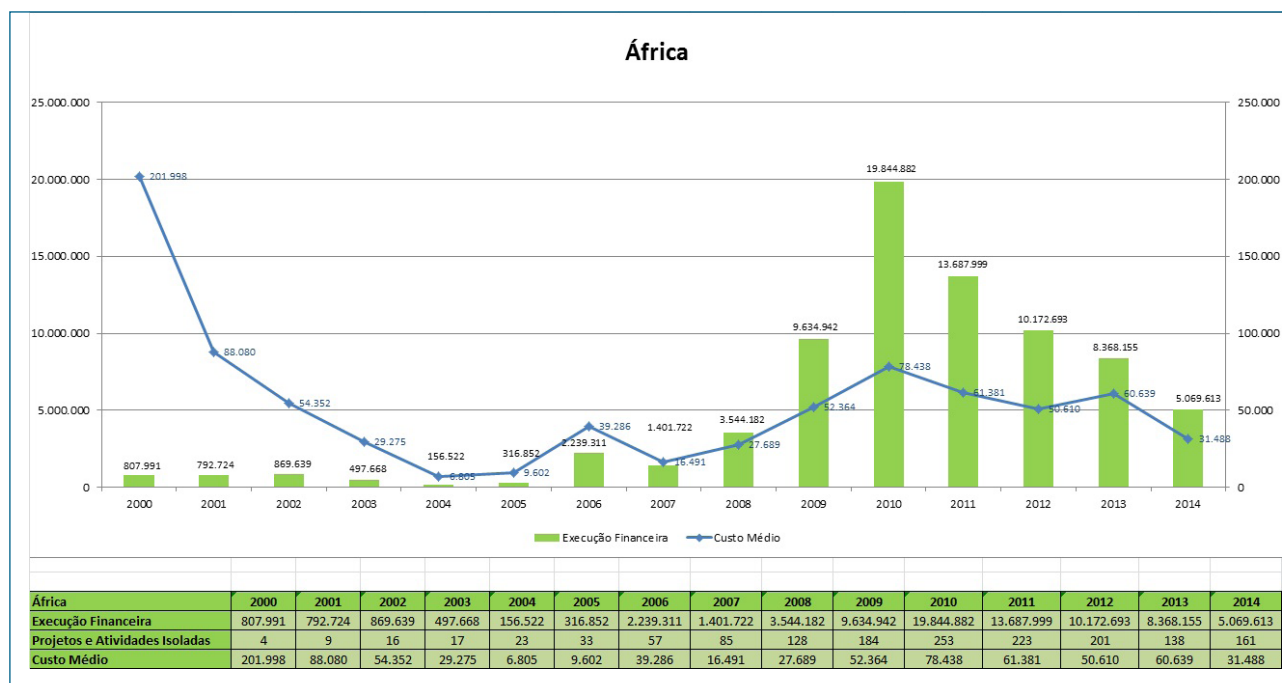
Embora já se tenha exposto uma definição alargada de Cooperação Sul-Sul, não se pode negar que se refere a um termo polissêmico que indica

<sup>7</sup> Trechos do Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da cúpula África-América do Sul realizado em Abuja, Nigéria em 30 de novembro de 2006.

<sup>8</sup> Informações disponível no BLOG do Itamaraty: <<http://blog.itamaraty.gov.br/83-semana-da-africa>>. Acesso em: 15/08/2016.

<sup>9</sup> Verificar gráficos correspondentes – América do Sul e Caribe <[http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas\\_financieiro.png](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/americas_financieiro.png)> ; e Ásia, Europa, Oceania e Oriente Médio <[http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/asia\\_financieiro.png](http://www.abc.gov.br/Content/ABC/imagens/asia_financieiro.png)>.

**Gráfico 1.** Execução financeiras de projetos e atividades Isoladas Brasileira para a África.



Fonte: ABC, 2014.

uma miríade de ações de política externa, entre as quais para Maria Regina Soares Lima e Carlos Milani (2016, p. 30):

Inclui a formação de alianças e coalizões em espaços multilaterais formais e ad hoc, acordos de comércio e investimentos, processos de integração regional, cooperação científica e tecnológica, cooperação técnica e cooperação para o desenvolvimento (Leite *et al.*, 2015). Portanto, pode-se referir a formas políticas, comerciais, científicas e técnicas de cooperação entre os países do Sul.

Neste rol, pelo menos duas questões devem ser entendidas: [a] são estritamente estratégias para manutenção de ações no âmbito do Sul Global (KRASNER, 1989; PAUTASSO, 2010; LIMA, 2005); e [b] simbolizam ações que materializam dimensões geográficas, com por exemplo a partir dos modelos de integração regional e territorialização de instituições projetos de desenvolvimento. (ROCHA, 2014).

No caso da política externa brasileira no contexto da CSS, as iniciativas de cooperação técnica servem como importantes indicadores da projeção Hegemônica Brasileira neste tipo de cooperação, em especial porque:

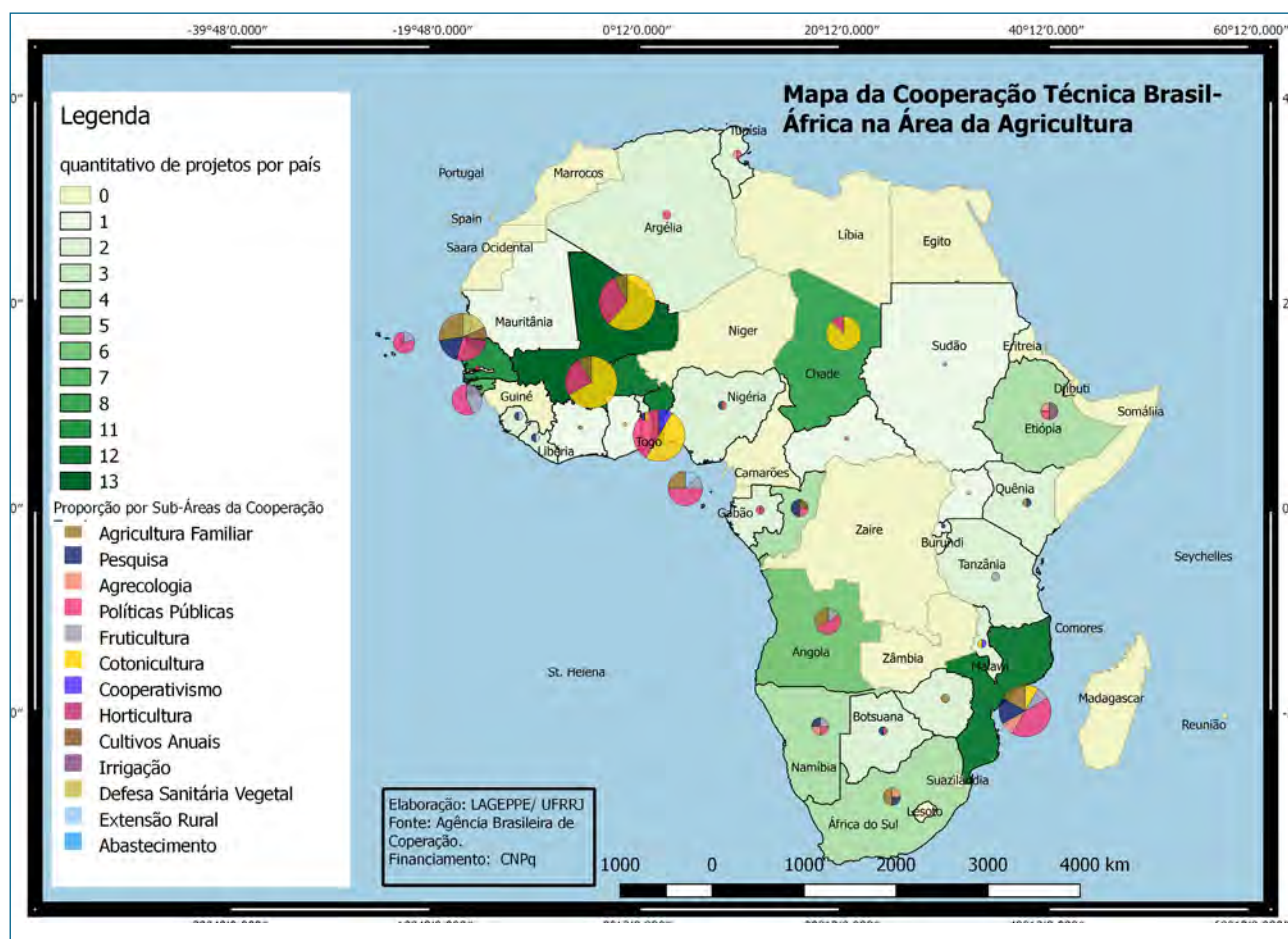
[A] segue os trâmites de *Demand Driving* - a construção de agendas desta cooperação não se dá por imposição, mas numa condição horizontal onde são obedecidas as demandas dos países solicitantes (ABC,2013);

[B] catalisa as potencialidades técnicas e produtivas Brasileiras – uma vez que as solicitações de parcerias de cooperação técnicas evidenciam o potencial em determinadas áreas na qual o Brasil possui expertise como nos exemplos da grande demanda de cooperação na área de Saúde, Educação e Agricultura.

[C] tem se colocado como uma possibilidade de correção de assimetrias – embora seja apontado pela própria Agência Brasileira de Cooperação como uma premissa da política externa no contexto da CSS. Não se pode ignorar que o modelo de desenvolvimento capitalista se revela extremamente assimétrico, logo tal discurso valida e fundamenta as projeções Brasileiras e seus projetos de alcance global sob o paradigma oposto contido na cooperação Norte-Sul



**Mapa 1.** Projetos e ações isoladas de cooperação técnica Brasil com os países africanos na Área da Agricultura.



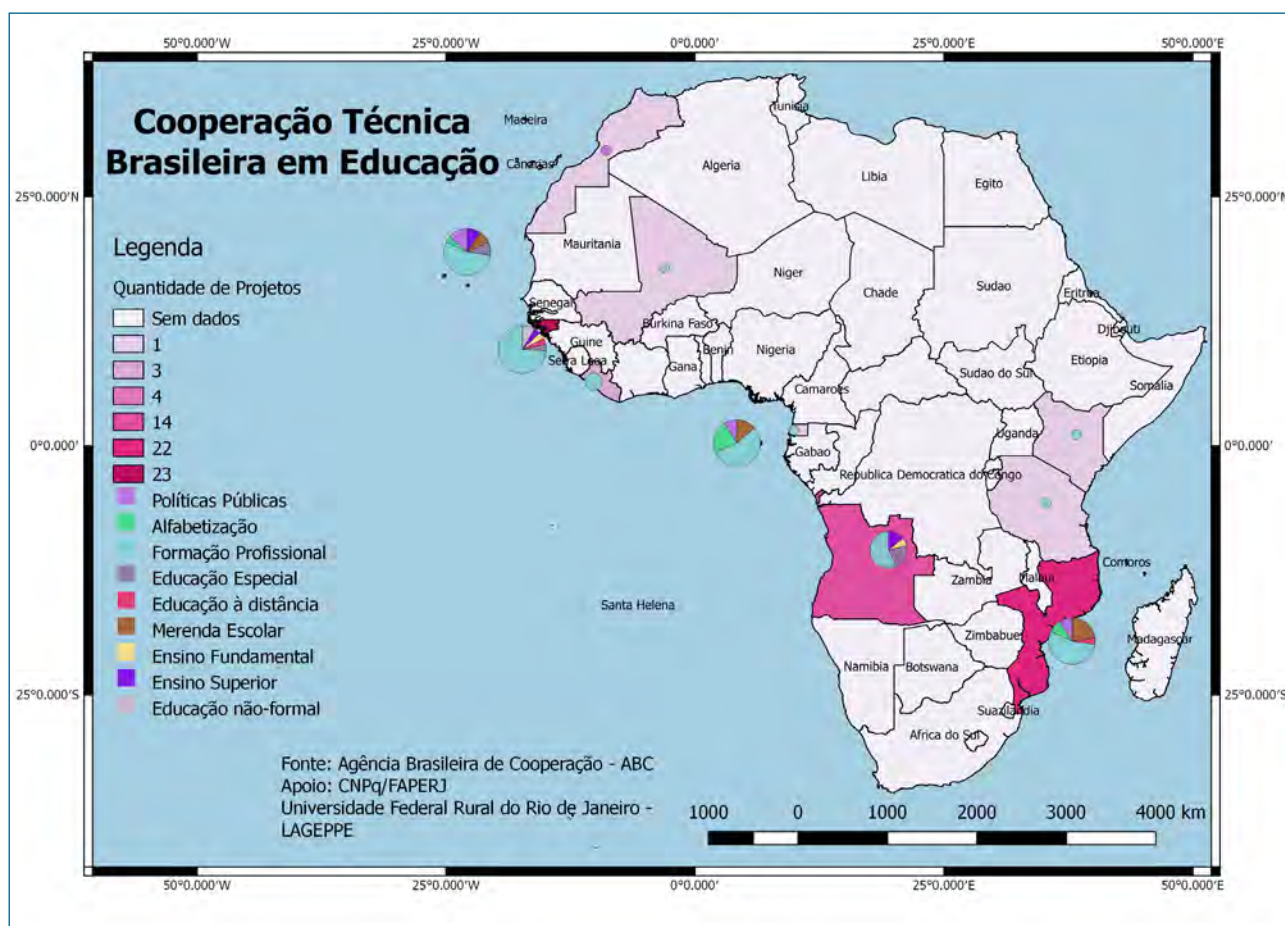
educação como é o caso de Moçambique (22), Cabo Verde (22), Angola (18), Guiné (22) Bissau e São Tomé e Príncipe (23). Ainda, é possível identificar tendências de aproximação com outros como Libéria, Mali, Tanzânia e Quênia.

Cabe destacar que no contexto da cooperação técnica em Educação a subárea com maiores demandas é a de Formação profissional com 75 projetos e atividades isoladas relacionadas em diversos países que envolve desde a formação de professores até formação de quadros de nível médio e técnico. Essa demanda se faz, na maior parte do caso pela consolidação do Brasil como referência em políticas de formação de professores, maior *Know-how* em atividades de cunho técnico-empresarial e pelas filiações histórico e culturais com países lusófonos o que explica grande parte da demanda de cooperação técnica na área de educação, facilitada pela fonética na facilidade de transmissão de informações para qualificação em

nível superior e em nível técnico para exercício profissional.

A exemplo os projetos estruturantes na área de educação mencionado pela ABC estão localizados em países falantes da língua portuguesa e contam com parcerias diretas do Ministério da Educação e do SENAI na formação de quadros nestes países. Os investimentos somam quantias consideráveis, a saber: [a] Centro de Formação Brasil- Guiné Bissau – Fase II ( com parceria do SENAI) com o investimento total de 2.970.681,60 US\$; [b] Implantação do Centro de formação Brasil- Moçambique (com parceria do SENAI) com o investimento total 3.635.092,00 US\$; [c] Centro de Formação Profissional Brasil-São Tomé em Príncipe (com parceria do SENAI) com o investimento total de 4.073.428,00; e [d] UAB - Moçambique ( com parceria do MEC/CAPES) como investimento de 488.797,00 US\$.

Mapa 2. Projetos e ações isoladas de cooperação técnica Brasil com os países africanos na Área de Educação



Além da presença de instituições governamentais (com a participação de universidades e outros centros de ensino e pesquisas públicos) a presença de instituições não governamentais como o SENAI representa a diversificação da territorialidade brasileira, que emana, mesmo no contexto da cooperação técnica, demandas da iniciativa privada e seu potencial no que tange ao exercício das ações de formação e qualificação profissional. O que atribui conjuntamente uma centralidade ao Brasil no campo de referência e prestígio cultural – elementos importantes na projeção de sua Hegemonia.

## Projetos de Cooperação da Área da Saúde

Os projetos de atividades isoladas da área da Saúde receberam cerca 18,46% do orçamento

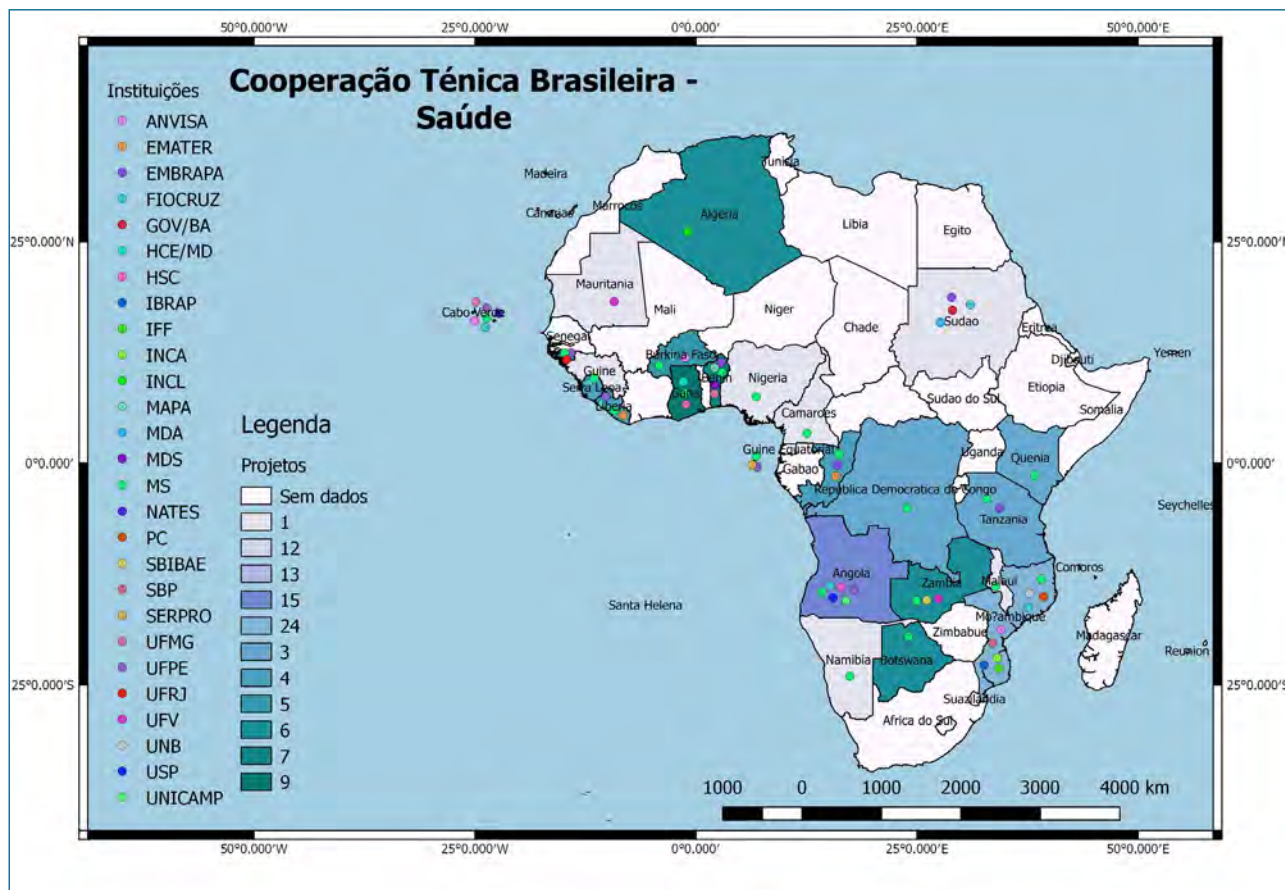
da ABC no âmbito de 2000-2014 e contabilizou 136 projetos e atividades isoladas que estão especializadas de modo singular.

A cooperação técnica na área de Saúde é bem diversificada, envolvendo desde projetos de criação de fábricas de medicamentos com transferência de tecnologia, fomento de políticas públicas de combate a doenças até formação e capacitação na área médica/hospitalar.

Esta área de cooperação técnica exemplifica bem o reconhecimento brasileiro no avanço do tema da saúde, com grande destaque da presença de instituições públicas brasileiras no continente, marcando um avanço da territorialidade de algumas instituições, com destaque para a FIOCRUZ e o INCA que se revelam hoje como importantes referências tecnológicas no campo da saúde.

No sentido de projeção espacial destacamos que o mapa 3 (na página seguinte) esboça o

**Mapa 3.** Projetos e ações isoladas de cooperação técnica Brasil com os países africanos na Área de Saúde.



**Fonte:** ABC – Agência Brasileira de Cooperação.

**Org.** LAGEPPE/UFRRJ – APOIO CNPq/FAPERJ

espreiamento Brasileiro em países com seus respectivos quantitativos esboçados no mapa: Guiné Equatorial (5), Benim (6) Burquina-Faso (5) Zâmbia (6), Botsuana (6), Argélia (7), Gana (9), e entre outros países. Destacamos ainda que este mapa indica a forte parceria dos PALOP's que concentram grande parte dos projetos de cooperação, com destaque para Moçambique com 24 projetos e atividades isoladas.

Essa diversificação para além dos PALOPS que fomenta a expansão espacial da hegemonia Brasileira é materializada, entre outras questões, no projeto estruturante de maior valor empregado que foi aplicado em Gana. O Centro de Hemoterapia e doenças falciforme Brasil-Gana é o projeto estruturante que contou com o apoio do Ministério da Saúde, da UFGM e do Hemominas e teve o valor empregado de 4.500.000,00 US\$. Além

deste podemos destacar os inúmeros projetos de combate ao DST/AIDS.

No sentido hegemônico, a territorialização das instituições na área da saúde e a execução de projetos em países diferentes daqueles membros da CCPLP diversifica e amplia a área de sombreamento hegemônico do Brasil, e ao mesmo tempo consolida o país como uma referência tecnológica no campo da Saúde.

## Considerações Finais

A política externa no âmbito da CSS, utilizada pelo Brasil serviu como elemento estratégico para uma nova agenda geopolítica para o mundo, que foi alimentada e reforçada no período de 2003-2010, tanto na dimensão quantitativa quanto qualitativa tendo o continente Africano como





- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 46, n. 2. p.5-25, 2003
- CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n. 2, p. 5-35, 2002,
- CHOMSKY, Noam. *O Império Americano - Hegemonia ou Sobrevivência*. São Paulo: Campus, 2004.
- GARCIA, Ana E. Saggiorno. *A internacionalização de empresas brasileiras durante o governo Lula: uma análise crítica da relação entre capital e Estado no Brasil contemporâneo*. 2012. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais – PUC-RJ, Rio de Janeiro, RJ
- HAESBAERT, R; PORTO-GONÇALVES. *A nova des-ordem mundial*. São Paulo: EDUNESP, 2006.
- KRASNER, Stephen D. *Structural conflict. The Third World against global liberalism*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- LEITE, Patrícia Soares. *O Brasil e a cooperação sul-Sul em três momentos de política externa: os governos Jânio Quadros/ João Goulart, Ernesto Geisel e Luiz Inácio Lula da Silva*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- LIMA, M.RS; MILANI, C. Política Externa, Geopolítica e Modelos de Desenvolvimento. In: LIMA, Maria Regina Soares et all (org's). *Cooperación Sur-Sur, política exterior y modelos de desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: CLASCSO, 2016. pp.21-39
- LIMA, Maria Regina Soares. A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. *Rev. Bras. de Política Internacional*, 48 (1): 24-59, 2005.
- MILANI, Carlos. *ABC 30 anos. História e desafios*. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017.
- MILANI, Carlos. Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Card.CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, p. 211-231, Maio/Ago. 2012
- MIYAMOTO, Siguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol.52, ano 2. Jul/Dez, p.22-42, 2009
- Ó TUATHAIL, Géaroid. *Critical Geopolitics*, Londres, Routledge, 1996.
- PAUTASSO, Diego. O fortalecimento das relações sul-sul: estratégia e realidade para os países emergentes. *Revista Conjuntural Austral*, vol.2, nº8 out-nov, 2010. pp.48-62.
- PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África E Geopolítica Do Atlântico Sul*, 280 f. *Tese de Doutorado em geografia - PPGG - Universidade Federal do Rio de Janeiro*, 1998.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- QUIJANO, Anibal. Dom Quixote e os moinhos de vento na América Latina. *Revista Estudos Avançados* 19 (55), pp. 9-31, 2005.
- ROCHA, André Santos. Território e Hegemonia no tear das Relações Internacionais na cooperação Sul-Sul: Apontamentos sobre a aproximação Brasil-África. In: *Anais do I Congeo*. Porto Alegre / Rio de Janeiro: Editora Letra1 /REBRAGEO, 2014, p. 39-48.
- ROCHA, André Santos. Cooperação Sul-Sul como marco geopolítico e hegemônico na política externa brasileira: a Era Lula e a cooperação com a África. In : *Anais do II Congeo*. NATAL: REBRAGEO 2016 v. 1. p. 78-90.
- SANGUIN. André-Louis. A evolução d Geografia Política desde os anos de 1990: uma perspectiva internacional. In: SILVA, A.C.P. *Geografia Política, Geopolítica e Território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas*. Rio de Janeiro, Gramma, 2016, pp.13-64
- SILVESTRE, Edu. A teoria geopolítica meridionalista de André Martin. *Revista de Geopolítica*, v. 5, nº 2, p. 5-18, jul./dez. 2014.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *A projeção Internacional do Brasil 1930-2012*. São Paulo: Elsevier, 2013.
- VISENTINI, Paulo Fagundes. Cooperação Sul-Sul, diplomacia de prestígio ou imperialismo “soft”? as relações Brasil-África no governo Lula. *Século XXI*, Porto Alegre, V. 1, Nº1, pp.65-84, jan-dez 2010
- VISENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.

\* O presente texto apresenta uma versão ampliada do trabalho apresentado no II CONGEO – realizando em 2016 na cidade de Natal/RN. Também apresenta os resultados já consolidados da pesquisa Financiado pelo CNPq através do edital Ciências Humanas e Sociais-2014. Nesta ocasião, agradeço ao CNPq pelo auxílio financeiro da pesquisa bem como pela concessão de Bolsa de IC e a FAPERJ pela concessão das Bolsas de Iniciação científica que colaboram com o desenvolvimento do projeto, bem como as bolsistas Aline Braz e Jaqueline Bastos pela colaboração na coleta das informações.

### André Santos da Rocha

Doutor em Geografia pela UFRJ. É Professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) atuando como docente Permanente do Mestrado em Geografia (PGGEO-UFRRJ) e na graduação em Geografia e Relações Internacionais. É Coeditor da Revista Continentes, e atualmente tem desenvolvido pesquisas sobre Geografia do Mundo contemporâneo com ênfase na Cooperação Sul-Sul com destaque para relação Brasil-África e Brasil-América Latina.

**E-mails:** asrgeo@gmail.com; asrgeo@ufrj.br

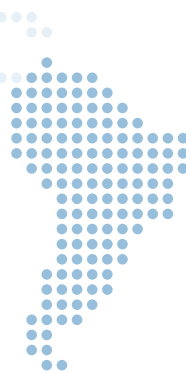
**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E A  
INSERÇÃO DAS  
REGIÕES PERIFÉRICAS**

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



**LOCALISMO,  
NACIONALISMO,  
REGIONALISMO E  
GLOBALISMO**





# Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

Augusto César Pinheiro da Silva

## Introdução

As configurações territoriais e suas representações políticas estão em plena metamorfose. Os modelos instituídos dessas configurações na sociedade brasileira precisam de ajustes sistêmicos urgentes frente aos eventos sociopolíticos<sup>1</sup> nos diversos fragmentos espaciais no país, no tempo presente.

Dentre os ajustes sistêmicos urgentes e fundamentais para as próximas décadas, deve ser destacada a reestruturação legal das competências entre os agentes de representação territorial e suas solidariedades intersetoriais, a fim de

serem testadas novas formas de governança que atendam as demandas cotidianas, materializadas nos territórios, de variados grupos sociais. Tal reestruturação poderá gerar novas arquiteturas político-institucionais de gestão dos territórios em que os temas cooperativização, solidariedade e coparticipação possam afetar a esfera da política territorial sob o manto legal de uma legislação mais factível aos clamores da sociedade civil com o apoio de redes de investigação acadêmica.

No II CONGEO (II Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território) ocorrido no campus da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) em outubro de 2016, as discussões sobre tais configurações tiveram força no Eixo 3 do evento, que tratou amplamente de temas sobre ‘Localismo, Nacionalismo, Regionalismo e Globalismo’, no âmbito da Geografia política e na gestão de novos territórios. Assim sendo, a pesquisa *Rio de Janeiro: arquiteturas políticas regionais para as sustentabilidades de gestão do território*, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa no Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), com a bolsa Jovem Cientista Nosso Estado (JCNE), realizada na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), foi apresentada no evento de Natal, possibilitando-me ampliar a percepção de que

<sup>1</sup> Dos eventos sociopolíticos brasileiros mais expressivos dos últimos quatro anos (2013-2017), destacam-se: 1) as manifestações de rua, notadamente nas capitais metropolitanas do país, em 2013; 2) a reeleição (2014) do Governo federal em uma relação de clara divisão política e ideológica (51% X 49%) entre os formadores de opinião do país e o decorrente acirramento das tensões entre os atores sociais na atualidade; 3) o *Impeachment* da Presidente da República reeleita, em 2016, por um Poder Legislativo desacreditado pelo envolvimento de muitos deputados e senadores em processos de corrupção; 4) a crise do poder Judiciário no país devido a luta entre os legisladores e juizes pelas estratégias de pressão (delações premiadas) usadas na Operação Lava Jato, desde 2014; 5) a recessão da economia brasileira que retrocedeu socialmente o país a condições de qualidade de vida de duas décadas passadas; e 6) a crise de legitimidade das eleições municipais e estaduais brasileiras, em 2016, quando os votos brancos e nulos atingiram o patamar histórico de 33% do total.

## Como citar este artigo:

SILVA, Augusto César P. da “Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 147-163 DOI 10.21507/9788563800367-09





Desde que Machado Júnior (1986) lançou as discussões sobre o federalismo brasileiro como fundante de uma nova ordem democrática no país, no auge da Constituinte em 1985<sup>4</sup> que o momento não era tão propício para que fossem retiradas das gavetas anotações e estruturas analíticas sobre as arquiteturas de gestão da política territorial brasileira. Após mais de trinta anos dessa fase da Nova República, as reflexões sobre as regiões (tão marginalizadas e periferizadas, na Geografia, entre os anos de 1980 e 2000) retornam com a intensidade amplificada em escalas diversas. Enquanto é ponto comum que a regionalização na Ciência política é um processo de ordenamento territorial, por outro se questiona se é uma boa estratégia de descentralização do Estado e do controle territorial por Governos centrais (sejam eles nos moldes federativos ou de um Estado unitário). Todavia, tal processo (a regionalização) cria um problema imediato de ordem político-administrativa: a repartição do ‘bolo tributário’.

Durante a confecção da Constituição brasileira de 1988, parte da classe política e dos estudiosos envolvidos então com a gestão executiva direta nos Governos estaduais e municipais de um país que retornava às estruturas do Estado de direito, afirmava (não se pode descartar, todavia, os interesses fisiológicos e corporativos das classes políticas brasileiras) que a criação de outros níveis político-administrativos além dos da União, Estados e Municípios geraria custos públicos extraordinários<sup>5</sup>.

4 Para essa linha da Administração pública, a reestruturação de bases constitucionais brasileiras deveria se basear em uma nova relação de forças entre os entes federativos. O Federalismo brasileiro, cópia mal realizada do modelo norte-americano, é altamente centralizador, o que reduz a importância da gestão municipal. Ressignificados em sua função de administração territorial, os municípios passariam a ser responsáveis para a estruturação de um ente regional para a gestão que redefiniriam a estrutura de administração política do país.

5 Tal concepção passou a fazer parte do discurso ‘oficial’ dos detratores do Estado, sejam acadêmicos ou não. Ainda hoje, a ideia da ampliação dos gastos públicos devido a novas divisões territoriais (emancipações distritais e divisões de unidades federadas, por exemplo) ou a formação de outros níveis de representação política no espaço, como as RMs é a dimensão destacada nas análises políticas e econômicas, pois se consolidou a perspectiva de que ‘mais Estado é sinônimo de mais corrupção’, sendo evitadas outras

Nos últimos 40 anos, a população brasileira se metropolizou (aproximadamente 45% da população total do país vivem em RMs e RIDES<sup>6</sup> – IBGE, 2015) e frente a isso, a pergunta a ser feita é: a substituição/criação de escalas territoriais de representação no espaço (União, Estados e Municípios/RMs ou RIDES) definidas pelo federalismo brasileiro e suportadas pela Constituição de 1988 por uma lógica demográfico-regional de concentração (as Regiões Metropolitanas – RM / as Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE) seria positiva para a descentralização político-administrativa no país? Machado Júnior (1986) já instigava, há 30 anos, os pesquisadores das arquiteturas político-territoriais a pensarem em tal possibilidade, rivalizando-a a outra ideia de que o melhor a fazer seria o aperfeiçoamento do modelo distributivo a partir do quinhão tributário da União. Nessa condição, os municípios em rede poderiam melhor executar os recursos, a partir da força de coesão horizontal imposta pela clara conurbação em curso no Brasil, desde os anos de 1970.

Hoje, para parte dos especialistas da área e políticos em exercício naquele período da Constituinte em 1985, faltaria uma tradição federalista de descentralização no Brasil. Para eles, o modelo federativo incipiente no país foi gerado pela falta de movimentos políticos ou emancipatórios relevantes no contexto da história oficial brasileira. Tal condição criou, por natureza, um Estado unitário, autoritário e sem autonomias, cujas províncias, transformadas em unidades da federação a partir da República, ‘são meras auxiliares do poder central’. (MACHADO

discussões que possam indicar que mais níveis de representação podem melhorar competências colaborativas na gestão de serviços coletivos.

6 As Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES) foram definidas em 2001 com o objetivo de articular e harmonizar as ações administrativas da União, dos Estados e dos municípios para a promoção de projetos dinamizadores das economias dos territórios de baixo desenvolvimento. Tais regiões seriam uma forma de construção de redes de cooperação entre municípios de mais de uma unidade da Federação, ampliando a ação das RMs. (Adaptado de: Ministério de Integração Nacional. <[http://www.mi.gov.br/regioes\\_integradas\\_rides](http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides)>. Acesso em: 12 jul. 2017)

JÚNIOR, 1986, p. 174). Assim sendo, não haveria vantagens em manter o atual modelo federativo, reforçando-se a ideia de que os poderes instituídos pertenceriam, de fato, à União pela natureza das suas competências entre as esferas decisórias. Tais especialistas ainda afirmam, segundo o mesmo autor, que a máquina burocrática das unidades federadas é bastante onerosa e que os Municípios, por si só, poderiam ‘fazer tudo o que os estados fazem’ e ‘com maior grau de precisão e impacto espacial’ (a força locais), ao mesmo tempo em que a prevalência das unidades federadas, ao menos político-administrativamente sobre os municípios, reforçaria o esvaziamento das cidades do interior, com o aumento e concentração dos recursos nas capitais’ (p. 175). Esta última condição exposta pelo autor é um ponto chave para que a condição metropolitana do Rio de Janeiro seja compreendida e analisada.

Em síntese, a defesa de uma abordagem mais local para os problemas cotidianos não é recente, sendo que o discurso municipalista da gestão do território brasileiro está presente, desde o século XIX, com a Constituição descentralizadora de 1891, que contrapunha a engenharia política do então Presidente da República Velha Campos Sales à Política dos Governadores, entre 1898 e 1902<sup>7</sup>.

A ideia de que os municípios deveriam ser os gestores prioritários das questões espaciais, que, ainda hoje, são resolvidas pelos estados federados, vem ao encontro da perspectiva de que essas unidades espaciais precisam atuar em rede, estabelecendo regiões intra- e/ou interestaduais para a gestão de demandas coletivas absolutamente iguais no espectro regional. Assim sendo, a articulação política para a autonomia municipal com a valorização das decisões dessa escala de representação em torno

da qualidade de vida dos municípios será mais efetiva *se a escala da regionalização for local*, pois ao atuarem regionalmente os prefeitos criariam metas coletivas para os municípios através da ‘boa governança’, ou seja, aquela que atua com maior eficácia na gestão dos orçamentos e recursos diversos. (SILVA, 2016).

Machado Júnior (1986) reforçava essa ideia com base nas experiências administrativas de prefeitos de diversas regiões brasileiras nos anos de 1980. Para ele, a transferência para os municípios das responsabilidades e tributos inerentes aos Governos estaduais, diminuiria os custos de produção e o custeio do bem estar social, fortalecendo-se a consolidação de uma elite política regional cooperativada em redes de ação para a ‘boa governança’. Os municípios teriam possibilidade de dar ‘reais condições de promoção do homem dentro da sua comunidade’ (p. 176), sendo que aos seus prefeitos caberia a criação de um Conselho Regional Deliberativo composto de representantes de cada unidade regionalizada para a resolução de problemas cotidianos comuns. Outra percepção sobre as potencialidades políticas das redes de municípios seria a criação de Conselhos Comuns que deliberassem nas comunidades regionais, evitando-se que os três níveis (caso os estados não sejam eliminados) atuem, ao mesmo tempo, em um mesmo problema, gerando competição intersetorial (tema fartamente apresentado por cientistas políticos e juristas em suas discussões sobre o Estado de direito e suas funções federativas), gerando desperdícios de recursos humanos, materiais e financeiros pela sobreposição de competências.

Às ideias de ampliação do poder dos municípios conjuga-se à da consolidação do fator regional das ‘solidariedades cotidianas comuns’, estimulando-se coparticipações diversas de atores sociais na escala regional dos municípios coligados. Ao eliminar-se/reduzir-se a figura político-administrativa das unidades federadas seria reforçado o fato regional como um instrumento legítimo e competente para a redução das decisões exógenas advindas de outras esferas. Tal condição amplia a discussão atual e necessária na Geografia política sobre

7 Política dos Governadores foi implementada entre 1898 e 1902 como uma engenharia política de controle do poder central sobre os rincões municipais, através de um regionalismo comandado pelas unidades federadas. Há vasta produção bibliográfica sobre o tema e para a solidez dos discursos sobre o municipalismo / centralismo / localismo / regionalismo nos dias atuais, no Brasil, a reflexão histórica sobre essa engenharia política republicana é de especial importância.



as escalas de representação territorial, que, a partir de um sistema híbrido, poderia gerar mais sustentabilidade para governanças coparticipativas nos grandes aglomerados conurbados das RMs e RIDES do país.

## Condicionantes para governanças sustentáveis na Região Metropolitana do Rio de Janeiro: apontamentos gerais sobre as funções metropolitanas públicas em alguns setores essenciais

Com base nas reflexões das seções anteriores, a análise a seguir está situada nos pressupostos do Plano de Desenvolvimento Metropolitano, lançado em 2015 e em fase de conclusão (2017-2018) pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado do Rio de Janeiro. Também conhecido como o Plano ‘Modelar a Metrôpole’, a proposta, subsidiada pelo Banco Mundial, reforça o planejamento metropolitano e sua gestão voltados para *a construção de uma metrópole mais ordenada, justa, equânime, próspera e sustentável*. (SEPLAG, 2017).

A grande expansão urbana brasileira desde 1950, notadamente nas capitais da macrorregião Sudeste do país, densificou as relações espaciais entre diversas cidades, mas cuja capacidade de gestão territorial é fragmentada devido às competências das escalas administrativas em vigor. Tal condição afeta a qualidade dos serviços prestados a milhões de pessoas, diariamente, por prefeitos desconectados das dinâmicas espaciais regionais, e que demandam dos Governos das Unidades federadas recursos públicos para realizarem os seus projetos de gestão local. Essa esquizofrenia territorial do modelo político brasileiro foi reforçada mais ainda pelas deliberações e costuras mal alinhavadas pela Constituição municipalista de 1988, deixando passar, pelos gestores públicos e a própria população, a percepção espacial a qual Villela Souto (2005) se refere no seguinte trecho:

(...) é importante chamar a atenção para o detalhe que uma lei que institui região metropolitana pressupõe um fenômeno econômico, fático, social e urbanístico, que é

a conurbação. Portanto, quando existe uma conurbação, os interesses são interpenetrados, não se percebe mais onde termina um município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; *o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos*. (p.156, grifo nosso).

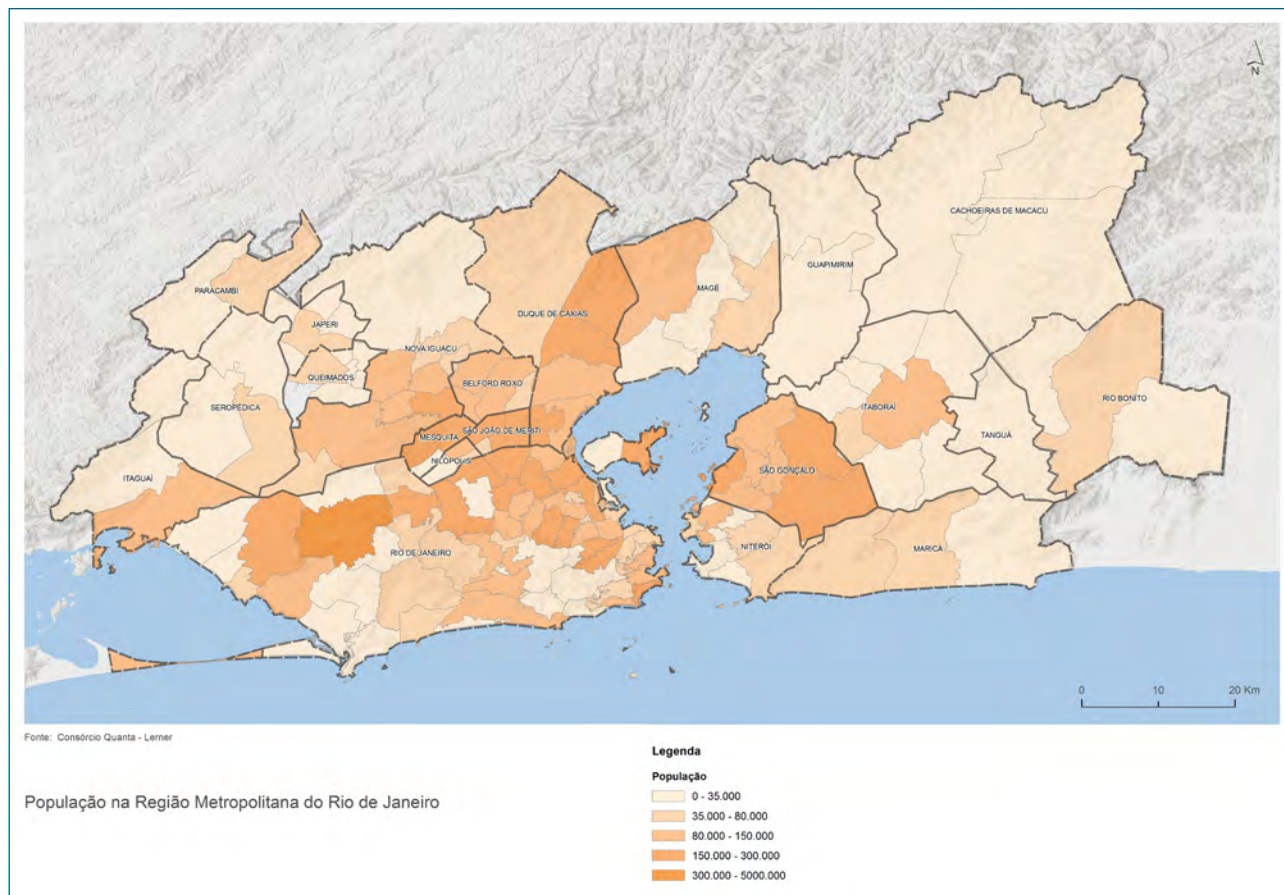
No caso da Região metropolitana do Rio de Janeiro, a concentração de 72% da população da unidade federada em somente 21 dos seus 92 municípios faz com que a observação destacada acima seja ainda mais expressiva, considerando-se a condição demográfica dessa macrorregião no contexto estadual. No cartograma 2, é fácil observar a conurbação dos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro.

Tal distribuição urbana da unidade tem a sua história na constituição do Município Neutro, no Império brasileiro, em 1834. Esta unidade imperial foi transformada em Distrito federal, em 1891, e permaneceu até 1960, quando, depois de 15 anos como unidade federada também, foi reincorporada ao antigo Estado do Rio de Janeiro, em 1975.

A histórica separação territorial iniciada na primeira metade do século XIX e que perdurou 121 anos (Município Neutro – cidade imperial do Rio de Janeiro / Província fluminense – estado do Rio de Janeiro) deixou marcas profundas de ordem sociológica, antropológica e geográfica nos seus habitantes e territórios. Enquanto o perfil cosmopolita atual da cidade do Rio de Janeiro veio sendo consolidado na população carioca nos vários momentos políticos-administrativos em que a cidade-município foi a sede central do país - uma marca da urbanidade e capitalidade associadas à modernidade da gestão central do país - o antigo estado do Rio de Janeiro manteve o tradicional perfil rural associado às atividades primárias do período agrário-exportador da Colônia, Império e República, situação pouco modificada até a chegada, via Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND I e II), entre 1972 e 1979, dos projetos de modernização logística e energética implementados durante os Governos militares para o estado, notadamente a partir da fusão político-administrativa e territorial da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975.

## Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

**Cartograma 2.** Distribuição da população no território metropolitano do estado do Rio de Janeiro



**Fonte:** Projeto Modelar a Cidade. Produtos. Disponível em: <<https://www.modelarametropole.com.br/wp-content/uploads/2017/01/Popula%C3%A7%C3%A3o.jpg>> Acesso em: 14 dez 2017.

Todavia, deve-se considerar que, desde meados do século XIX, e, com maior intensidade, ao longo do século XX, a periferia imediata do Município Neutro/Distrito Federal foi gradualmente desestruturada do seu perfil rural para outro mais urbano, o que possibilitou a ampliação dos seus núcleos habitacionais mantidos tímidos até o início do século XX. Como reflexo desse processo urbanizador, essa região (que, mais tarde, passaria a ser nomeada de Baixada fluminense e conhecida, nacional e internacionalmente, pelos seus índices de pobreza crônica e violência explícita) teve a sua população exponencialmente ampliada em um período de menos de um século, recebendo muitos habitantes advindos do território carioca (pobres que se retiravam da cidade do Rio de Janeiro pelo alto valor do solo urbano gerado pelas diversas reformas urbanas da então capital do país e por políticas públicas específicas de urbanização da

área com o desmonte, pelo poder central, das atividades primárias dos municípios limítrofes à capital federal) e dos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, além da macrorregião Nordeste do país, populações que eram afetadas por diversos níveis de escassez. Com a ampliação numérica da população dos municípios limítrofes na faixa imediata da fronteira carioca/fluminense, o outrora o 'cinturão verde da capital do país' conturbou-se ao longo do século XX, ao mesmo tempo em que o antigo estado do Rio de Janeiro perdia quantidades absolutas de população, esvaziando-se os municípios, situação que perduraria até os anos de 1990. (SILVA, 2005, 2015).

No atual contexto de crise fiscal e política do país, (e, especificamente, a da unidade federada Rio de Janeiro depois de quase uma década – de 2006 a 2014 – de uma falsa sensação de pujança

econômica com o crescimento ‘pouco sustentável’ de investimentos no território fluminense) é que novas formas de gestão dos territórios voltaram a ser discutidas em um contexto de ‘mudanças sustentáveis’.

Como resultante das políticas públicas dos Governos centrais brasileiros para a modernização do estado do Rio de Janeiro com a fusão de 1975, algumas importantes redes infraestruturais (como as de gás e óleo), rodovias e outros aspectos associados à natureza (projetos de proteção à Mata Atlântica) podem ser observados no espaço fluminense; todavia, as maiores transformações foram realizadas no território carioca, desde então, tanto por Governos municipais quanto estaduais.

Ao retornarmos ao objetivo geral do Plano ‘Mudar a Metrópole’ implementado hoje no Rio de Janeiro, observa-se que ele resgata um dos principais temas sobre as discussões das competências dos três níveis de gestão territorial no Brasil do atual período republicano (União, Estados e Municípios): a desconcentração dos investimentos da *core area* metropolitana (no caso, a cidade do Rio de Janeiro) e a melhor articulação regional entre os municípios compõem as ‘funções metropolitanas’. Com base na legislação sobre o tema, as reflexões de Grau (1974) geradas durante a implementação do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo, em 1971, essas funções são:

(...) atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais. Para que o conceito possa ser aplicado, indistintamente, a qualquer realidade metropolitana, basta que se substitua a expressão ‘diferentes municípios’ por ‘diferentes unidades administrativas com atuação na área’ (...). (PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO, 1971, p. 189).

Nesse contexto, ressaltam-se aqui as visões de Alves (1998) e Grau (2000) sobre como as *funções metropolitanas devem se tornar públicas*. Para esses juristas, as regiões serão consideradas,

de fato, metropolitanas quando certos serviços nelas presentes *tenham um tratamento comum e integrado, dando forma pública a elas*, ou seja: integrando-as através de vários municípios, a partir da sua oferta comum e horizontal. Tal oferta passaria a ser de ‘interesse comum entre o poder municipal e a União’, promovendo uma ‘gestão unificada’ (SLAWINSKY, 2006, p. 216) e conjugada às entidades autônomas que existem dentro do limite da região metropolitana.

Tal abordagem se justifica pela necessária confiança político-institucional instituinte a ser criada a partir de uma *sociedade supraterritorializada* – entendendo-a como a organização social cujas ações conjuntas envolvem atores e agentes que usufruam coletivamente das funções metropolitanas da região. Esse modelo de governança cooperativa, mais do que resultante de ações de Governos, deve ser reconhecido e ativado como um sistema de vasos comunicantes<sup>8</sup> apresentado pelas leis da Física através do sistema hidrostático, apresentado no esquema 1 (página seguinte), adaptado à lógica das funções metropolitanas aqui discutidas.

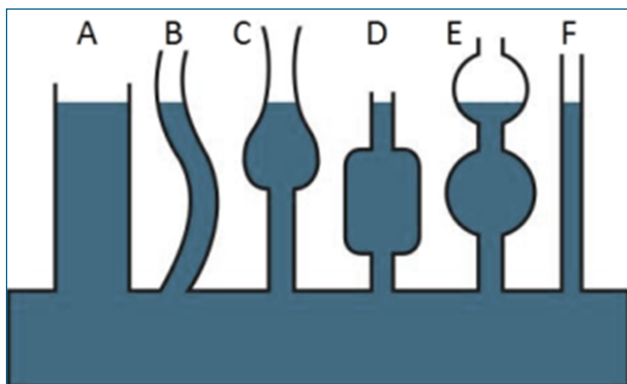
O sistema apresentado, na explicação das leis da hidrodinâmica, é

(...) um conjunto de vasos, dois ou mais, que são postos em comunicação entre si de tal modo que um líquido que se deite em um deles se distribui por todos os outros. Nessas circunstâncias, qualquer que seja a capacidade particular de cada um dos vasos ou a sua posição relativa no conjunto deles (supondo-os abertos), as superfícies livres do líquido ficarão situadas no mesmo nível, em todos eles. Poder-se-ia pensar que o líquido contido em **A**, por exemplo, pelo fato deste possuir maior diâmetro do que **B** e, portanto, conter uma porção de líquido de maior peso, obrigasse esse mesmo líquido a ascender mais. Tal

<sup>8</sup> Apesar de a ideia de que ‘o mundo não é um sistema de vasos comunicantes’, como afirma Belik (2014), adaptamos essa dimensão ao mundo da política de representação espacial. Sem política séria e geograficamente sustentável, não se criam pontes nem se derrubam muros para a ação e o reconhecimento das responsabilidades sociais na escala da gestão. O nosso contraponto à visão do pesquisador é o de que em relação à desconcentração e redistribuição de recursos as decisões têm que ser pensadas politicamente em múltiplas escalas, para que as desigualdades socioespaciais não criem mais esgarçamentos e tensões, notadamente em ambientes demograficamente milionários.

situação não se sucede, pois ocorre um equilíbrio do líquido que, segundo a lei fundamental da Hidrostática, exige que a pressão tenha igual valor em todos os pontos situados em um mesmo nível, o que só se verifica quando as superfícies livres do líquido, nos diferentes vasos, estão no mesmo plano horizontal. (DELGADO *et al*, 2004, p. 369. Adaptação e tradução livres).

**Esquema 1.** Sistema de vasos comunicantes



**Fonte:** Adaptado de <<http://www.ebah.com.br/>>  
Acesso em: 12 ago. 2017

Em analogia à lei da Física apresentada, o tema das funções metropolitanas se expressa através da governança cooperativa entre agentes e atores locais em uma região horizontalizada por municípios coligados pela conurbação. Apesar das características particulares e singulares dessas unidades político-territoriais - cujo espaço resultante não pode ser concebido como uma *planície isotrópica* para o planejamento (CORREA, 1995) - a posição delas na hierarquia urbana do sistema regional não deve influenciar na tomada da decisão sobre determinada política, mas sim reequilibrar as forças que definem as prioridades de aplicação espacial de tal política. Mesmo sendo desiguais, os municípios devem atuar de forma equânime em prol do equilíbrio regional, sendo o sistema dos vasos comunicantes aplicado às funções metropolitanas, livre de imposições externas e aberto ao equilíbrio endógeno, tornando-se assim públicas as funções existentes naquele espaço regional. Como o objetivo é o equilíbrio espacial dessas funções para que haja sustentabilidades nas

ações políticas, os municípios mais representativos participarão do processo distributivo usando suas forças de pressão em prol dos municípios menos proeminentes e mais opacos. Assim sendo, a aplicação da política pública por todo espaço regional metropolitano se fará em termo das *prioridades estruturantes* de democratização das funções públicas regionalmente, tornando-as saudáveis para as sustentabilidades. Equilibrando-se uma função por toda malha regional, a sua concepção de *publicização* é atingida. Cada unidade municipal terá potencialidades capazes de suprir faltas e carências em outro ponto do sistema regional e os arranjos políticos para a aplicação de cada uma das funções públicas serão distintos, com critérios específicos em termos da coesão que tal decisão deve promover no território regional.

O objetivo do Projeto 'Modelar a MetrÓpole' na Região Metropolitana do Rio de Janeiro é também o de compartilhar serviços comuns entre os territórios municipais em uma ação mais efetiva dos municípios mais fortes regionalmente. Um primeiro caminho é resgatar o ambiente de credibilidade institucional para que sejam eliminadas as crônicas crises de governabilidade entre as escalas município-município e município-unidade federada. Assim sendo, a flexibilização de orçamentos municipais para a definição de projetos associados às demandas regionais nesse jogo de comunicação 'comunicante' intermunicipal pode adequar os recursos dos orçamentos locais entre os vários municípios regionalizados, descentralizando os recursos estaduais através de um jogo da pressão política suprapartidária, por exemplo.

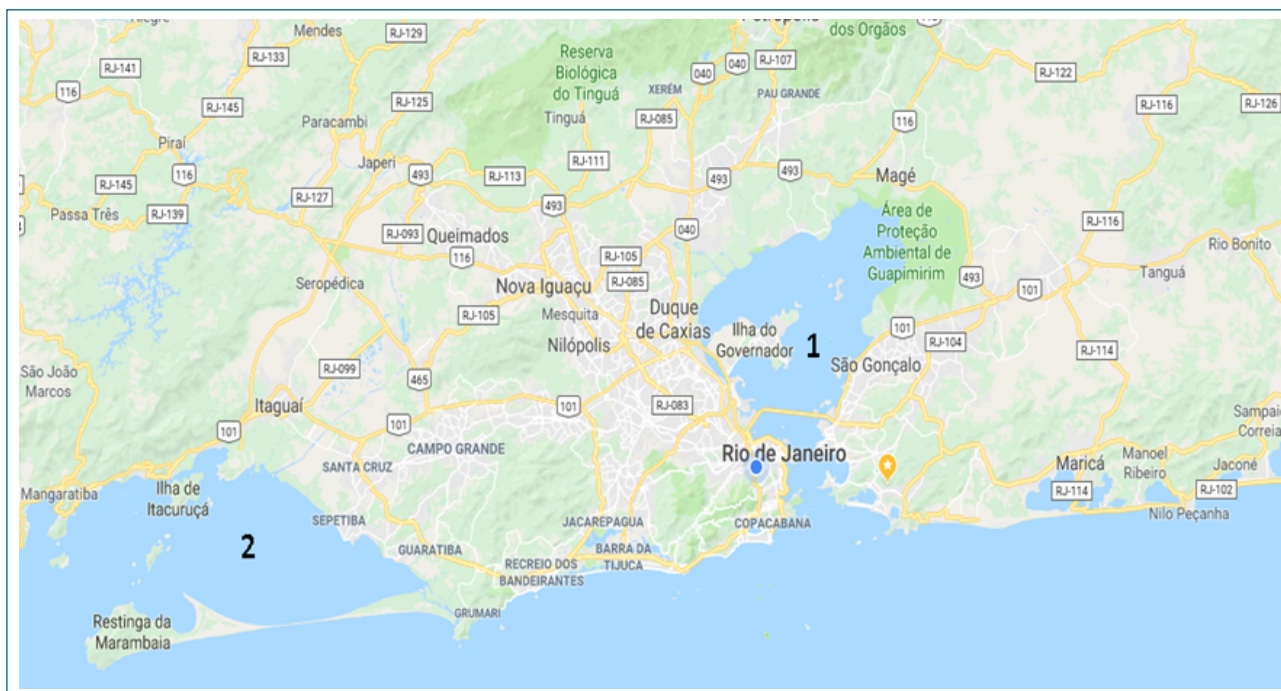
Releva-se, também, o fato de os juristas aqui citados terem uma dimensão não geográfica das funções metropolitanas, ao considerarem, assim como Grau (1974), que:

(...) nas regiões metropolitanas (as atividades e serviços urbanos), uma parte delas pode consubstanciar função metropolitana e outra não. É o caso, por exemplo, da função 'abastecimento de água', onde a captação, adução e tratamento *não prescindem de uma administração unificada (município-unidade federada-união, por exemplo), sendo de interesse estritamente local (...)*. (p. 36, grifo nosso).



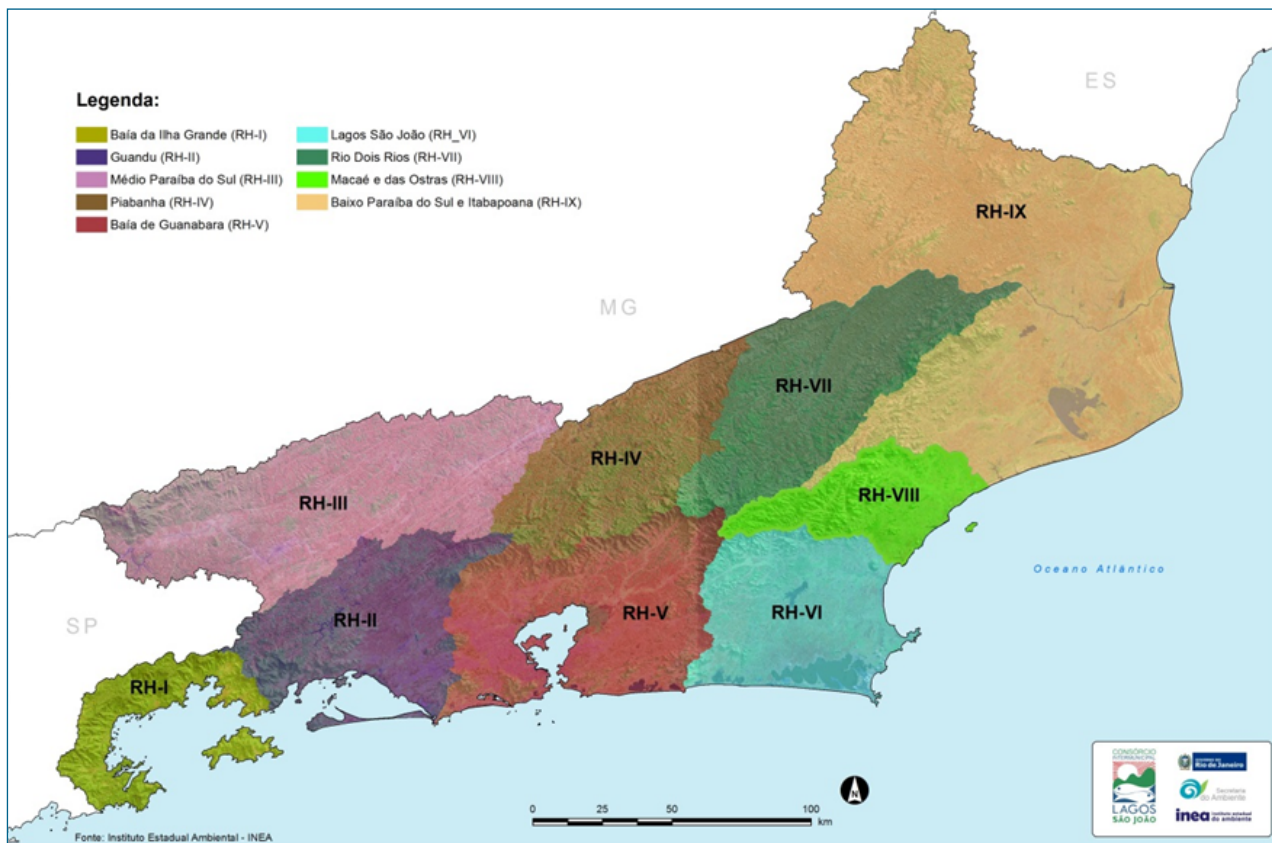
## Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

**Cartograma 3.** Localização das Baías da Guanabara (1) e de Sepetiba (2) que envolvem a RM do Rio de Janeiro.



**Fonte:** <<https://www.google.com.br/maps/@-22.7815221,-43.2359319,10z>> (adaptado). Acesso em: 14 dez. 2017.

**Cartograma 4.** Regiões Hidrográficas (RHs) do Estado do Rio de Janeiro, com destaque para as RH-II e RH-V, onde se enquadra a RM da cidade.



**Fonte:** <<http://forumfluminensecbh.eco.br>>. Acesso em: 14 dez. 2017.

que se tornam espaços políticos (CASTRO *et al*, 2013) para as discussões e deliberações sobre os serviços essenciais elencados anteriormente. Assim sendo, a população metropolitana como um todo ganhará (e não apenas parte dela) nos fóruns municipais, o que pode reduzir um problema até agora insolúvel: a redefinição das competências, suas escalas e territórios de gestão para questões de abrangência espacial bem mais ampla<sup>11</sup>.

Também ponto específico relacionado à escala metropolitana do Rio de Janeiro (e que é, indubitavelmente, um dos atuais nós górdios para a gestão de áreas metropolitanas em diversos países) refere-se à mobilidade urbana. A falta de um sistema intermodal que integre tanto o espaço interregional metropolitano quanto a RMRJ às demais regiões do estado fluminense reduz a atração de investimentos promotores de emprego e renda. O recém-construído Arco Rodoviário Metropolitano (cartograma 5), interligando os municípios de Itaboraí ao de Itaguaí (e passando por mais outros seis municípios metropolitanos) criou importantes conexões intermunicipais na RMRJ. Todavia, a falta de um sistema intermodal sobrevaloriza o modal rodoviário intramunicipal e intermunicipal, tanto para o transporte de carga quanto para o de passageiros. Essa carência de opções de modais na escala intermunicipal gera um dos maiores problemas de serviços públicos essenciais oferecidos aos cariocas e fluminenses: a ineficiência da mobilidade intrametropolitana. Milhões de pessoas sofrem diariamente com a falta de opções de circulação na mancha metropolitana do Rio de Janeiro, o que afeta a qualidade dessa função metropolitana que deveria ser pública<sup>12</sup>.

11 Sobre este tema é fundamental a compreensão de um dos maiores fracassos de gestão pública no estado do Rio de Janeiro até hoje: o Programa de Despoluição da Baía de Guanabara (PDBG), iniciado em 1995. Ao ser desconsiderada a escala dos eventos geográficos que provocam a poluição nessa baía, o PDBG, que foi setorizado, acabou não atendendo o seu objetivo, gerando o desperdício de gigantescos investimentos internacionais. A incapacidade de gestão sobre o processo de lançamento de dejetos no espelho d'água dessa baía está, em parte, associada à falta da dimensão do fator geográfico 'bacia hidrográfica' como unidade de gestão.

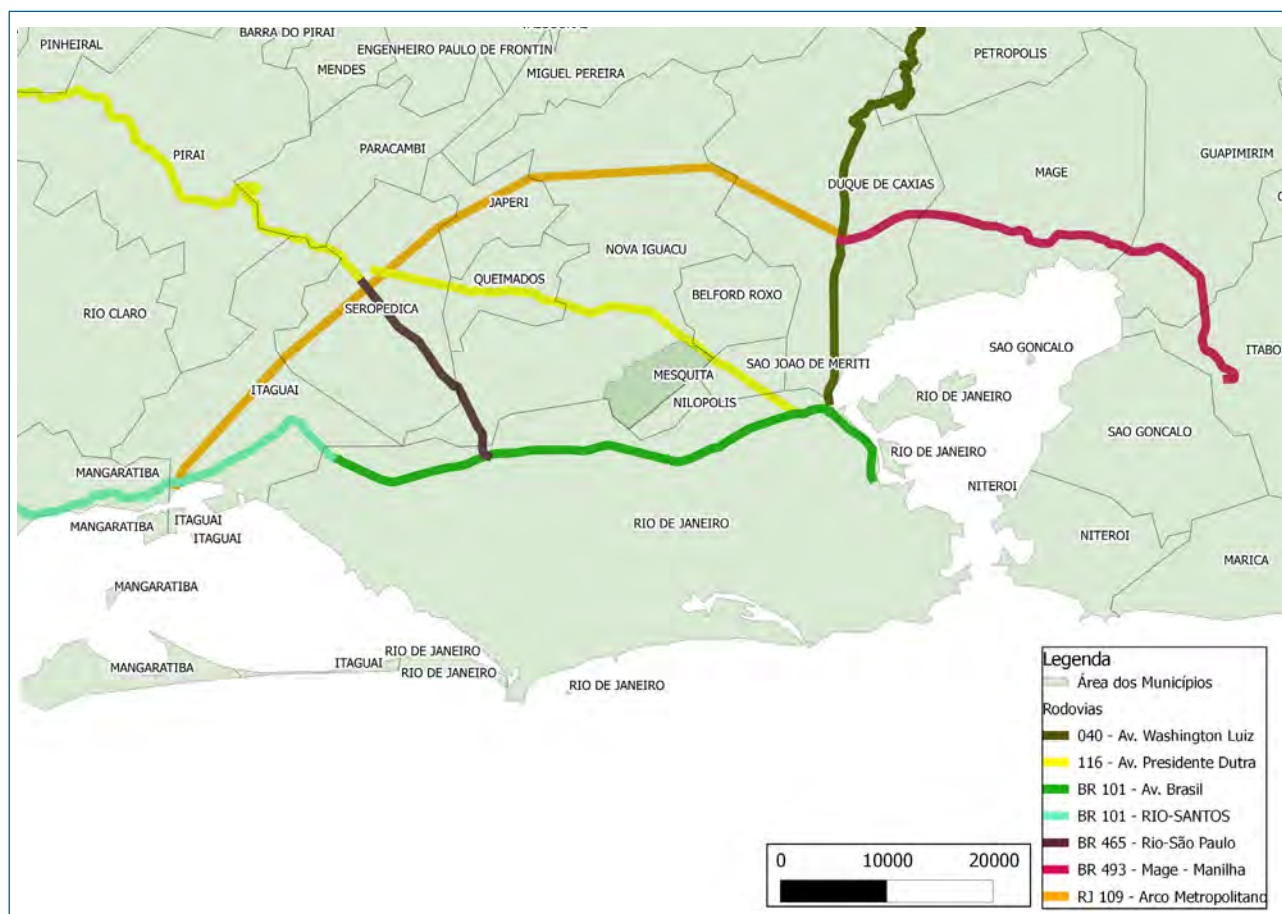
12 Para o aprofundamento no tema 'mobilidade e intermodalidade no Rio de Janeiro' sob uma visão da geografia política, recomenda-

Selecionando serviços específicos que necessitam do resgate da sua função metropolitana sob uma base regional que ressignifique o papel dos entes federativos para mais e melhores governanças, destaca-se o *sistema metropolitano de recolhimento e deposição* de resíduos sólidos. Baseado ainda em sistemas municipais cuja responsabilidade recai sobre as Prefeituras, este serviço coletivo é composto pelas atividades de recolhimento, transbordo e deposição de resíduos no âmbito metropolitano, e a sua má gestão causa efeitos devastadores na qualidade de vida de milhões de pessoas. Ao se referendar a discussão regional sobre o tema, leva-se para a escala da gestão compartilhada a decisão final sobre as 'zonas de sacrifício' em prol de uma justa coordenação regional do tema. Os debates sobre aterros sanitários, usinas de tratamento de resíduos, cooperativas, usinas de compostagem, centros de transbordo e seleção de resíduos...são sempre traumáticos em termos territoriais devido ao sacrifício imposto a determinados espaços que terão os seus valores simbólicos e concretos afetados sob diversas perspectivas. Do valor do preço da terra às doenças endêmicas associadas a vetores diversos, passando pela poluição do ar e sonora imposta pelo tráfego constante de caminhões transportadores mal cheirosos e barulhentos, os espaços metropolitanos definidos para essas funções precisam ser mediados por fortes contrapartidas acordadas em termos efetivamente justos para milhões de pessoas. Assim como os *royalties* são recursos advindos como contrapartidas aos graves problemas socioambientais locais gerados por externalidades nocivas na exploração de recursos diversos, por exemplo, os serviços essenciais associados aos resíduos devem beneficiar os territórios escolhidos através de uma rede de ação política e social em prol do bem comum. Maiores investimentos podem ser direcionados para as mesmas áreas visando a geração de emprego e renda ou ainda para os temas relacionados ao reflorestamento, cuidado com as águas públicas e atendimento

se a leitura de Pacífico (2013) e Grass (2018).

## Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

**Cartograma 5.** Sistema de mobilidade rodoviária intrametropolitana do Rio de Janeiro.



**Fonte:** Rocha (2015).

médico-hospitalar. Tais contrapartidas devem compensar o ônus do recebimento dessa carga sistêmica no setor como forma de conter, pelo menos em parte, os corpos doentes<sup>13</sup> que surgirão nas zonas de sacrifício.

Finalmente, como último ponto a ser abordado sobre as especificidades da RMRJ aqui destacadas destaca-se o *sistema de segurança pública*. Um dos mais expressivos e impactantes problemas da atualidade cotidiana das metrópoles brasileiras, a violência explícita possui raízes históricas singulares na estruturação regional do Rio de Janeiro. Dentre os variados processos geradores da violência cotidiana nas cidades latino-americanas,

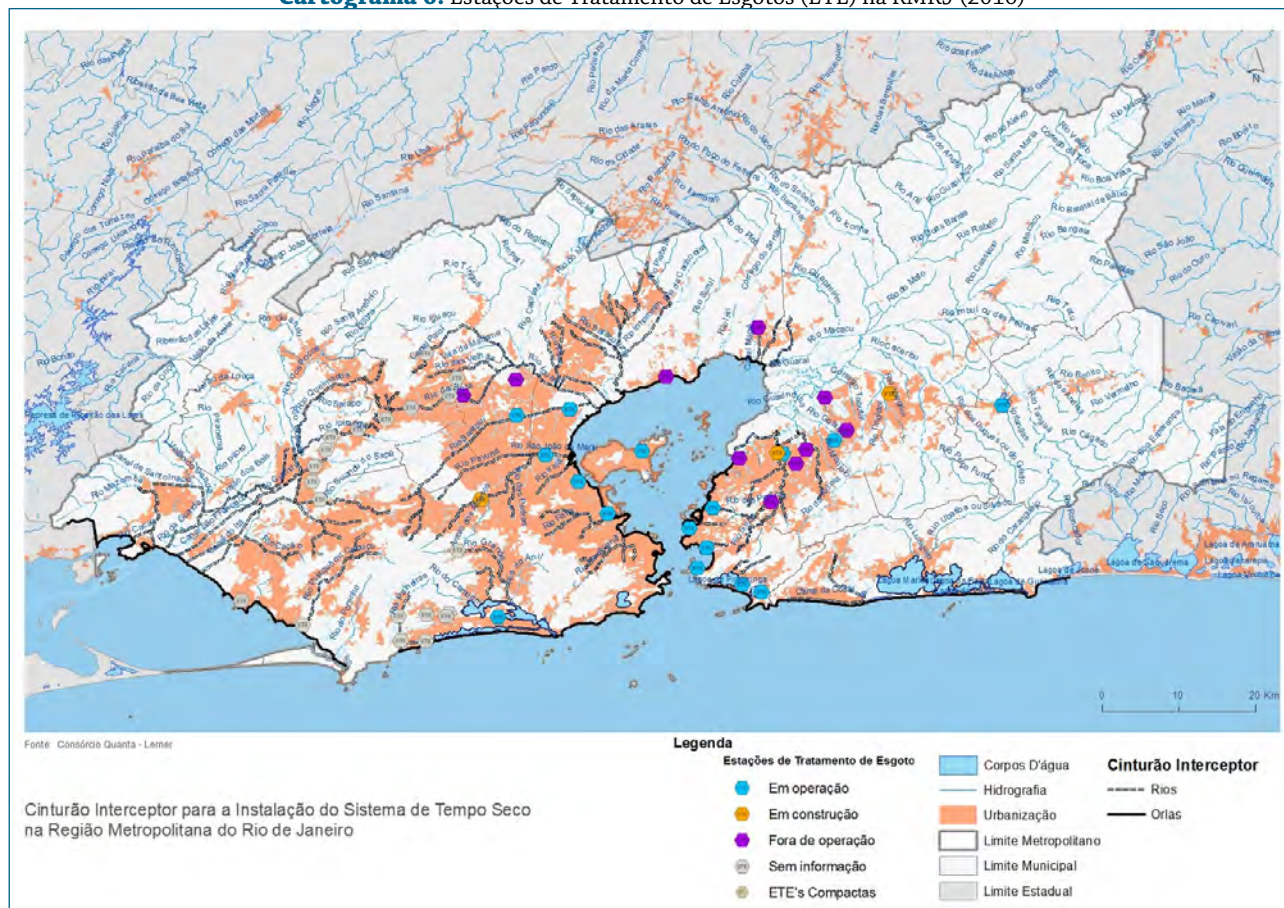
<sup>13</sup> O tema merece atenção redobrada de pesquisadores e gestores. Para uma melhor compreensão sobre a geração de corpos doentes devido às políticas de resíduos sólidos na cidade do Rio de Janeiro, recomenda-se a leitura de Paulo (2015).

e, com destaque, nas cidades brasileiras, as discussões sobre os níveis de violência estrutural na RMRJ ganharam destaque na pesquisa acadêmica e no próprio desenvolvimento da identidade carioca/fluminense. O reconhecimento institucional de que a violência é um aspecto presente no *ethos* dos cariocas e fluminenses metropolitanos<sup>14</sup> destaca o tema nas decisões de alocação de investimentos públicos e privados nos territórios que compõem a mancha metropolitana da região e definem um padrão de 'qualidade de

<sup>14</sup> As abordagens sobre a violência no Rio de Janeiro são diversas. Elas vão desde a gênese da cidade balneária e periférica no ambiente colonial português na América do Sul entre os séculos XVI e XVIII e consequente violência institucional das corruptas burocracias ibéricas às violentas intervenções urbanas da 'era da modernidade' que banalizaram (e glamourizaram) o tema 'favelização da cidade', dentre outras situações históricas, sociológicas, espaciais, ambientais... amplamente pesquisadas e divulgadas por investigadores diversos e em tempos múltiplos.



**Cartograma 6.** Estações de Tratamento de Esgotos (ETE) na RMRJ (2016)



**Fonte:** Projeto Modelar a Metr pole. Produtos. disponível em: <<https://www.modelarametr pole.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/ETEs2-min.jpg>> Acesso em: 14 dez 2017.

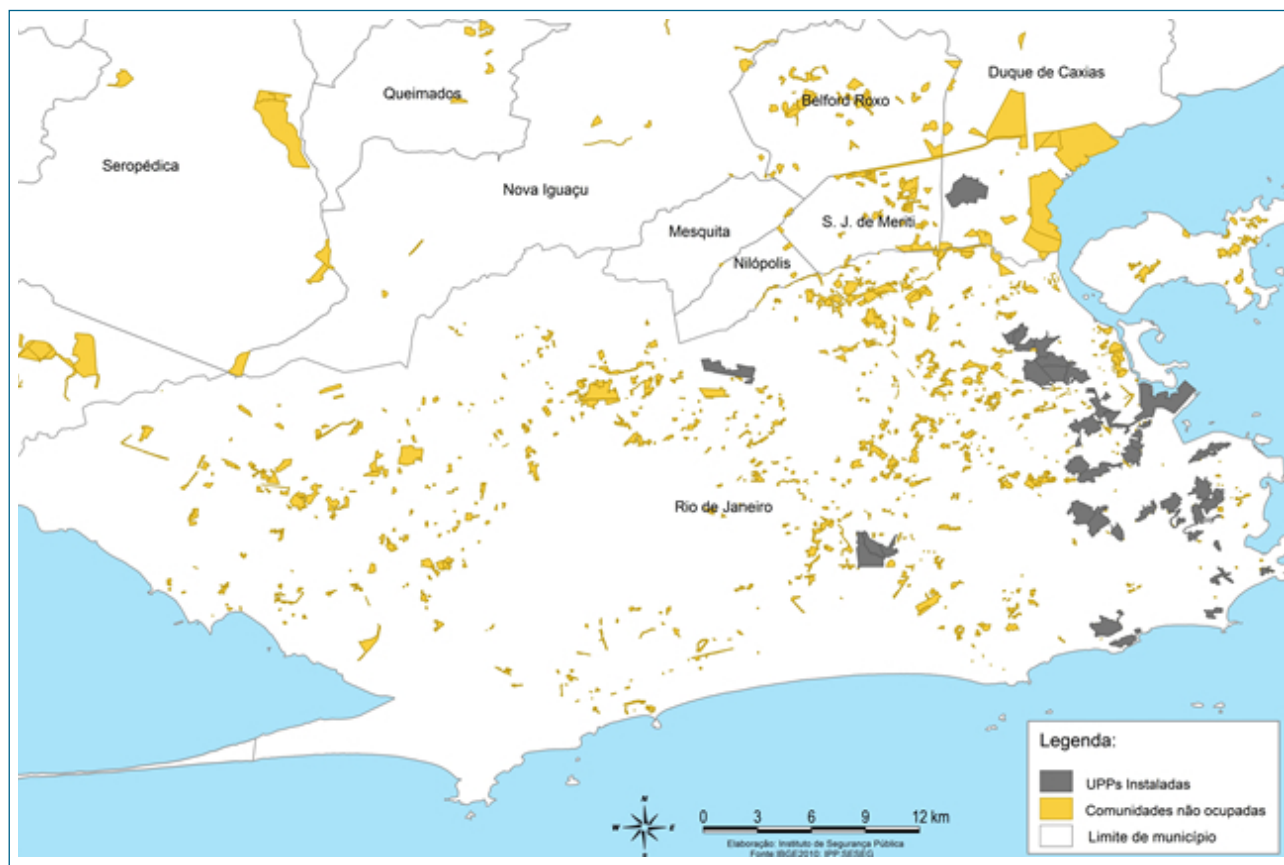
vida metropolitana' cujo tema 'violência' precisa ser contextualizado, mensurado e analisado. Atualmente, o tema 'Unidades de Polícia Pacificadora' (UPP)<sup>15</sup> referenda-se como a última grande política pública pensada para a cidade carioca e ampliada para a sua RM, com o objetivo de erradicar as causas da violência estrutural no Rio de Janeiro e que hoje se concentram no controle, pelo narcotráfico subdividido em fac es diversas e articulado com os poderes oficiais, nos grandes complexos de favelas e bairros periféricos da cidade e sua RM, como se pode observar na cartograma a seguir.

No Projeto 'Modelar a Metr pole', as articula es em curso não dão prioridade ao combate da

violência, em diversos níveis, de forma direta e proativa, mas sim às formas concretas que afastam os investimentos promotores do crescimento econômico. Ou seja, uma política de segurança metropolitana no Rio de Janeiro deveria gerar articula es regionais entre as polícias reformada (a militar e a civil fundidas), a Polícia federal e o Exército para o policiamento ostensivo na mancha metropolitana (vigilância de bairros, de estradas, no controle sobre a circula o de cargas em áreas onde os roubos são frequentes...), com foco na reestrutura o econômica através de um modelo de mobilidade seguro através de infraestruturas circula o. Resgatar os patrim nios ambiental e cultural, juntamente com uma cultura de prote o e incorpora o de buscas inteligentes entre os agentes dos municípios poderia ser uma condi o prioritária para a estrutura o de uma governança

<sup>15</sup> Para melhor conhecer tal política pública, que está em crise e prestes a ser desmontada na cidade do Rio de Janeiro, recomenda-se o interessante trabalho de Valle (2016).

**Cartograma 7.** Alguns aspectos espaciais das favelas e UPPs na RMRJ



**Fonte:** ISP-RJ, 2015.

cooperativa e sustentável na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

## À guisa de reflexão final

Uma governança sustentável só é obtida através da cooperação. A vida cotidiana de milhões de pessoas precisa ser pensada sob a égide de redes de trocas e de solidariedades territoriais, através das quais emergem novas figuras jurídicas e políticas de gestão regional. Há que se reestruturar uma nova mentalidade sobre o poder nas metrópoles do país e suas formações espaciais conurbadas, com a possibilidade de emergência de um novo ente federativo e/ou o desmonte da atual relação de forças entre os três níveis legalmente reconhecidos, porque é nesses territórios que se realiza a vida cotidiana de milhões de pessoas, diariamente. Nesse sentido, pensar cooperativamente a

metrópole é mergulhar nas várias possibilidades de governança integrada e coparticipativa para que *funções metropolitanas* possam prover as redes regionais pela lógica dos vasos comunicantes, *publicizando-as*. Igualmente, pensar a metrópole brasileira hoje é retomar as discussões jurídico-institucionais realizadas por profissionais que marcaram a formulação das legislações brasileiras sobre o tema nos anos de 1960 a 1990, mas que foram ‘esquecidos’ frente ao modelo imposto pela lógica federalista centralizadora do país. Regionalizar municípios e descentralizar o poder se tornam processos complementares para a melhoria da qualidade da gestão pública dos espaços conurbados, podendo-se assim flexionar formas de composição de forças e otimizar a aplicação dos recursos públicos em uma lógica de políticas setoriais adequadas às realidades espaciais do mundo atual. Assim sendo, ao se

pesquisar a gestão dos territórios na Geografia política propõe-se arquitetar novas e importantes organizações espaciais para os tempos de hoje.

## Referências bibliográficas

- ALVES, Alaôr Caffé. *Saneamento Básico. Concessões, Permissões e Convênios Públicos*. Bauru: EDIPRO, 1998.
- AMADOR, Elmo da Silva. *Baía de Guanabara: ocupação histórica e avaliação ambiental*. Rio de Janeiro: Editora Interciência, 2013.
- ARGIOLAS, G., CABRAS, S., DESSI, C., FLORIS, M. Building innovative models of territorial governance. *Journal of Place Management and Development*, 2(3), 178-210. 2009.
- BELIK, Walter. O mundo não é um sistema de vasos comunicantes. Entrevista dada ao jornalista Andriolli Costa, do IHU Unisinos para o site *Plataforma Social: caminhos para o desenvolvimento*. Porto Alegre, 24/05/2014. Disponível em: <<http://plataformapoliticasocial.com.br/o-mundo-nao-e-um-sistema-de-vasos-comunicantes/>>. Acesso em: 12 ago 2017.
- BONAVIDES, Paulo. A Regionalização Política do Brasil e a Nova República. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 60/61, jan/jul. 1985, UFMG, BH, p. 195-232. 1985.
- CASTRO, Ina Elias. Território do Estado: divisão ou fragmentação? Argumentos para um debate necessário. In: FONSECA, Antonio Angelo Martins da et al (org.) *Estado, Território e a Dinâmica das Fronteiras: reflexões e novos desafios*. Grupo de Pesquisa LESTE da UFBA, JM Gráfica e Editora Ltda, Salvador, 2013, p. 33-52.
- CASTRO, Ina Elias. Do imaginário tropical à política. A resposta da geografia brasileira à história da maldição. *Revista eletrônica Geocritica*, Barcelona, Disponível em: <<http://www.ub.es.geocrit>>, 2006.
- CASTRO, Ina Elias. Territorialidade e institucionalidade das desigualdades sociais no Brasil. Potenciais de ruptura e de conservação da escala local. *Revista Geosp*, São Paulo, v. 18, p. 35-51, 2005.
- CASTRO, Ina Elias; RODRIGUES, Juliana Nunes; RIBEIRO, Rafael Winter (orgs.). *Espaços da democracia. Para a agenda da geografia política contemporânea*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- CORREA, Roberto Lobato. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- DEL BALDO, Mara. Corporate Social Responsibility and Corporate Governance in Italian SMEs: the experience of some 'Spirit Business', *Spring Science+Business Media*, LLC. 2006. Disponível em: <[http://works.bepress.com/mara\\_del\\_baldo/10](http://works.bepress.com/mara_del_baldo/10)>. Acesso em: 04 jun. 2016.
- DELGADO, M<sup>a</sup> Ángeles; LÓPEZ, J. Damián y Otros: La recuperación del material científico de los gabinetes y laboratorios de Física y de Química de los institutos y su aplicación a la práctica docente en secundaria, en *XXI Encuentros de Didáctica de las Ciencias Experimentales*. Servicio editorial UPV, 2004, p.361-380.
- FERRÃO, João. *O Ordenamento do Território como Política Pública*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- FERRAZ, Sérgio. As regiões metropolitanas no direito brasileiro. *Revista de Direito Público*, n. 37-38, p. 19-24, jun./jul.1976.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Letra Capital: Rio de Janeiro; Observatório das Metrôpoles, PUC-MG, Belo Horizonte, 2009.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GRAU, Eros Roberto. *Regiões Metropolitanas; regime jurídico*. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- GUANABARA, Alcindo. *A presidência Campos Sales*. Brasília: Senado Federal, 2002.
- GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In BECKER, B. & Mariana Miranda. *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1997.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). 2015. Dados atualizados sobre as populações totais dos RMs e RIDEs. Disponível em: <<http://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/9647-ibge-divulga-as-estimativas-populacionais-dos-municipios-em-2015-atualizadas-18-00h-do-dia-28-08-2015.html>>. Acesso em: 19 jul. 2017.
- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). 2015. Disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=62>>. Acesso em: 14 dez. 2017
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). 2010. Disponível em: <<http://200.20.53.3:8081/Portal/MegaDropDown/Regionais/BaixoParaibadoSul/index.htm&lang=>>>. Acesso em: 19 jul. 2017.
- INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL (PACS). *Diagnóstico sobre a Baía de Sepetiba*. Disponível em: <<http://www.pacs.org.br/files/2012/12/Ba%C3%ADa-de-Sepetiba-fronteira-do-desenvolvimentismo.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- LENCIONI, Sandra. Urbanização difusa e a constituição de megaregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. e-metropolis: *Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. Ano 6, p. 6-15, 2015.
- MACHADO JÚNIOR, J. Teixeira. Regionalização ou Municipalização no Brasil? *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, 63/64, jul.1986/jan.1987. UFMG, Belo Horizonte, p.171-183. 1986.
- MINAYO, M.C.S.; HARTZ, Z.M.A.; BUSS, P.M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.5, n.1, p.7-18, 2000.
- MINISTÉRIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL. Disponível em: <[http://www.mi.gov.br/regioes\\_integradas\\_rides](http://www.mi.gov.br/regioes_integradas_rides)> Acesso em: 19 jul. 2017.

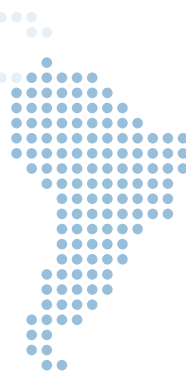
## Governanças cooperativas: desafios para a gestão do território metropolitano fluminense

- PACÍFICO, Alan Gustavo Fernandes. *Transporte Aquaviário de Passageiros na Baía de Guanabara (RJ): monopólio e gestão das acessibilidades em uma perspectiva geográfica*. Dissertação de Mestrado. PGE/PUC-Rio, 2013, 176p.
- PAULO, Bárbara de Oliveira. *Sobre resistência e resignação: o exercício do poder político no combate à produção de corpos doentes*. Dissertação de Mestrado. PGE/PUC-Rio, 2015.
- PEREIRA, Érico Felden et al. *Revista brasileira de Educação Física*. v.26, n.2, p.241-50, abr./jun. 2012.
- PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO, Grupo Executivo da Grande São Paulo, GEGRA, 1971.
- RELATÓRIO DE PROPOSTAS DE CENÁRIOS (FINAL). *Projeto 'Modelar a Metrôpole'*. Produto 10. 2017. Rio de Janeiro. SEPLAG/Rio. Disponível em: <[http://www.modelarametrropole.com.br/wp-content/uploads/2017/07/PRODUTO\\_10\\_.pdf](http://www.modelarametrropole.com.br/wp-content/uploads/2017/07/PRODUTO_10_.pdf)>; <<http://www.modelarametrropole.com.br/documentos/>> Acesso em: 21 jul. 2017.
- ROCHA, André Santos da. Os efeitos da reestruturação econômica metropolitana na Baixada Fluminense: Apontamentos sobre o “novo” mercado imobiliário da região. *Revista Brasileira de Geografia Econômica*. n. 6, Ano III, 2015. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/espacoeconomia/1677>>. Acesso em: 14 dez. 2017.
- RODRIGUES, Juliana Nunes. Cooperação e Coesão para o Desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. In: *II Congresso Internacional Estado, Território e Desenvolvimento*, 2015, Santiago de Compostela. II Congresso Internacional SETED-ANTE, 2015. v. 1. p. 1-16.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SEPLAG). Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/seplag/exibeconteudo?article-id=257671>>. Acesso em: 21 jul. 2017.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. Uma Trajetória de Investigação de Geografia Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *GEOgraphia* (UFF), v. 18, p. 95-114, 2016.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. Redefinindo a Paisagem do Rio de Janeiro: dilemas constantes sobre o espaço carioca. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n.1, p. 57-73, 2015.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. O território fluminense em questão: a re-significação da cidade e do estado do Rio de Janeiro após 30 anos de fusão. In: *Agricultura, Desenvolvimento Regional e Transformações Socioespaciais*, Rio de Janeiro: CEPUERJ, 2005.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. Cooperativismo e Autonomia: pela transformação das práticas e dos objetivos associativistas no espaço rural brasileiro. *Revista GeoUERJ*, Rio de Janeiro, p. 72-96, 2002.
- SISTEMA DE VASOS COMUNICANTES. Site do EBAH. Disponível em: <<http://www.ebah.com.br/search?start=50&q=vasos-comunicantes>>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. Regiões Metropolitanas e Serviços Públicos de Interesse Comum. *Revista de Dir. Proc. Geral*, Rio de Janeiro, (60), 2006, p. 214-239.
- SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, p. 25-45, 2017.
- SOUZA, Celina. Federalismo: Teorias e Conceitos Revisitados. BIB. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 65, p. 27-48, 2008.
- SOUZA, Celina. Federalism and distributive conflicts: competition among Brazilian states for federal budgetary resources. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 46, p. 345-384, 2005.
- SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, n.24, p. 105-122, 2005.
- TÁCITO, Caio. Saneamento básico – região metropolitana. Competência estadual. *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, v.6, p.453-457, 2002.
- VALLE, Willian Andrión do. *As implicações territoriais da pacificação de favelas: um estudo sobre a Unidade de Polícia Pacificadora na Mangueira*. 2016. Dissertação de Mestrado. PPGG/FFP-UERJ, 2016, 174.
- VIEIRA, Márcio Viveiros. *O Programa de Despoluição da Baía de Guanabara. Entraves institucionais e impactos territoriais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. PPGG/UFRJ, 2009, 101p.
- VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Parcerias Decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. *Revista de Dir. Proc. Geral*. Rio de Janeiro, v.59, p.155-156, 2005.

### Augusto César Pinheiro da Silva

Bolsista Produtividade do CNPq, nível 2. Doutor em Geografia pela UFRJ (2005) e Pós-doutor em Políticas públicas educacionais pela Universidade de Madrid (2010). Docente do Programa de Pós-graduação em Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e líder do grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ). É um dos fundadores da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO), da qual participam uma dezena de pesquisadores brasileiros e internacionais, além dos seus grupos de pesquisa, na organização dos eventos CONGEO. Participa do Projeto RioMetrôpole ProGestãoII, financiado pelo Banco Mundial.

**E-mail:** [acpinheiro08@gmail.com](mailto:acpinheiro08@gmail.com)



## Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local

Rejane Cristina de Araújo Rodrigues

### Apresentação

Desde a implementação da Lei 8690 de 1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, a configuração do espaço portuário brasileiro mudou significativamente. Para além da modernização das infraestruturas portuárias e da introdução de mecanismos de participação direta da sociedade civil em geral, chama a atenção um novo desenho espacial que integra diferentes localidades numa rede logística de escala global. Neste novo desenho do espaço portuário brasileiro, destacam-se dois aspectos: o acelerado aumento no número de portos privados instalados e em instalação no litoral e em vias fluviais do país, realidade que se constituía como uma excepcionalidade antes da Lei de 1993; e a opção para localização de grandes empreendimentos portuários em pequenos municípios de fraca expressão na dinâmica nacional, regional e, até mesmo, local.

Noutros trabalhos publicados, que integram uma ampla pesquisa financiada pelo CNPq, lançamos nosso olhar para as transformações em curso neste setor no país e para o seu impacto nas dinâmicas locais em alguns municípios selecionados. Dada a natureza das atividades portuárias, sobretudo num contexto de crescente articulação dos espaços mundiais com ampliação

das trocas globais, constituíram-se redes logísticas integradas aos fluxos globais de produtos, integrando localidades distintas e distantes. Considerada a tradicional relação cidade-porto, a qual estabelece vínculos estreitos entre a dinâmica social e a atividade econômica organizada a partir do porto, observamos uma importante mudança quanto ao espaço portuário organizado nas últimas décadas: a sobrepassagem das cidades pelos portos. (RODRIGUES e LEMOS, 2011/2012). Neste contexto, guardando muitas semelhanças com outros setores da atividade produtiva, o que nos salta aos olhos é a fraca interação entre os grandes empreendimentos portuários e as possibilidades abertas aos cidadãos. Em outras palavras, há evidente descompasso entre as demandas e ações dos empreendedores privados ligados direta ou indiretamente à atividade portuária e o desenvolvimento de atividades, bem como a criação de empregos, nos municípios onde tais empreendimentos vieram se instalar.

Com o intuito de compreender este novo tipo de relação, selecionamos municípios brasileiros que foram incluídos em projetos de desenvolvimento regional, tornando-se a localização escolhida para abrigar grandes empreendimentos portuários. Dentre os municípios analisados, selecionamos para este artigo os municípios de Navegantes, em

### Como citar este artigo:

RODRIGUES, Rejane Cristina de Araújo. "Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local". In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 164-176 DOI 10.21507/9788563800367-10

Santa Catarina, que abriga o terminal privativo da Portonave; o município de São João da Barra, no Rio de Janeiro, onde opera o Complexo Portuário do Açú; e o município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, no qual vêm sendo realizados investimentos para a instalação dos terminais do Porto Central, numa joint venture com o Porto de Rotterdam, Holanda.

Na análise deste problema, a questão da sobrepassagem aparece com maior nitidez na medida em que a instalação dos terminais portuários privativos tem ocorrido, sobretudo, em municípios que concentraram, historicamente, suas atividades na agropecuária desenvolvidas em médias e pequenas propriedades de baixa rentabilidade. Neles, os limites à empregabilidade do munícipe são visíveis, os benefícios gerados pela adequação dos sistemas de energia, transporte e comunicação limitam-se, basicamente, às atividades vinculadas à atividade portuária, dentre outras evidências.

Sob efeito do distanciamento cidade-porto, dentre outros fatores, emergiram problemas sociais que colocam em questão os projetos de desenvolvimento apresentados pelo poder público municipal como uma importante alternativa para a melhoria da qualidade de vida nestas localidades. Os conflitos fundiários se multiplicaram, ampliou-se a demanda por investimentos em infraestrutura de circulação, energia e outros e por trabalhadores qualificados. Uma nova natureza de relações se estabeleceu nestes municípios demandando do poder público local enorme capacidade de articulação de interesses, de atração de recursos federais e estaduais.

Em nossas pesquisas e entrevistas, para além destas questões, identificamos sinais de que o poder público municipal tem encontrado dificuldades para dar conta destas enormes mudanças. Isto, apesar do contexto de reestruturação federativa, com a ampliação da capacidade financeira e administrativa das prefeituras pós Constituição de 1988. Desse modo, anuncia-se uma importante questão: Qual o papel do poder público municipal, considerado o contexto da reestruturação federativa no país, face à reconfiguração do espaço

portuário no Brasil? Mais especificamente, qual o alcance das políticas públicas municipais para o enfrentamento dos conflitos resultantes da reconfiguração do espaço portuário no Brasil?

Considerado este norte, buscamos, neste artigo, aprofundar nossos estudos sobre as mudanças mais recentes no espaço portuário brasileiro investigando os modos de organização e ação do poder público local face às transformações de um pequeno município agora integrado a dinâmicas globais. A ênfase, neste caso, recairá sobre a análise do papel da gestão pública municipal para a compatibilização dos projetos de desenvolvimento local, nos quais estão envolvidos empreendedores privados, diferentes escalas de governo e a sociedade civil.

Esta tarefa se reveste de enorme complexidade na medida em que a análise da questão portuária requer a consideração da multiescalaridade dos processos que se desenrolam desde a escala global até a escala local afetando diretamente as atividades em lugares distantes e distintos, num processo denominado de internacionalismo portuário. Ou seja, as mudanças, técnicas e de regulação, que se operam em determinados terminais portuários nas principais praças comerciais forçam mudanças noutros espaços portuários no mundo, os quais devem se adaptar ao tamanho dos navios, às condições para embarque e desembarque de cargas etc.

## O espaço portuário brasileiro em transformação

No Brasil, o marco legal-institucional para a reconfiguração do espaço portuário nacional foi a Lei nº.8.630 de 1993 (modificada e substituída pela Lei 12.815/2013). Atendendo aos clamores do empresariado e de outros segmentos da sociedade pela redução do “custo-Brasil”, as políticas públicas para este setor se voltaram à superação de limites administrativos, técnicos e de logística, concentrando-se na modernização técnica, na descentralização administrativa, na desregulamentação e na privatização das operações portuárias. (SILVA & MAY, 2006). Dentre os

principais efeitos decorrentes deste conjunto de mudanças damos destaque à ampliação das concessões para instalação de terminais de uso privativo e na organização de Complexos Portuários que integram as atividades portuária, industrial e de serviços.

Mesmo antes da implementação da Lei de 1930, as concessões para operação de terminais privativos eram vistas como uma saída para as dificuldades operacionais dos portos públicos brasileiros. Apesar de legalmente terem atividade limitada à movimentação de carga própria os portos de uso privativo já eram um total de 62, em 1993. Aprovado o processo de privatização no setor, o número de terminais privativos saltou para 130, em 2012, um aumento de mais de 100% em 20 anos. No mesmo período, o número de portos públicos manteve-se praticamente inalterado (figura 1). Deve-se acrescentar que os terminais privativos podem também ser autorizados a operar em portos públicos (mediante concessão válida por 25 anos, prorrogável). O aumento no volume da carga movimentada nos portos privados expressa, também, esta mudança. Em 2013 os portos públicos respondiam por 338 milhões de toneladas (36%), enquanto os terminais privativos movimentavam 593 milhões de toneladas de produtos (64%).

Tendo como finalidade a adequação dos portos brasileiros às demandas do comércio internacional organizado, desde as últimas décadas do século XX, em redes globais, as leis de modernização portuária incorporaram os princípios da logística empresarial à organização do setor no país. Estas medidas traduzem, na prática, a busca pela adequação da infraestrutura de transportes, mas, sobretudo da atividade portuária, segundo uma tendência denominada de internacionalismo portuário.

A noção de internacionalismo portuário está relacionada a uma ordem espacial vinculada a uma concepção de espaço global, logístico, gerando um espaço social e político constituído por um conjunto de ligações, conexões, comunicações, redes e circuitos. Sob efeito do processo de internacionalização portuária promoveu-se no

Brasil, a partir dos anos 1990, a modernização do setor baseada nos princípios da desregulamentação, privatização da operação e descentralização administrativa. (OLIVEIRA, 1994).

Os espaços portuários, que representam o essencial das infraestruturas de transporte marítimo, tiveram que se adaptar a mudanças, especialmente com relação ao tamanho e capacidade de carga dos navios, à automação das operações e à unitização das cargas (containerização principalmente). Surgem terminais multimodais (destinados à transferência rápida entre diferentes modais de transporte) e estações aduaneiras interiores (dedicadas a alfandegagem das cargas fora da área do porto) e expandem-se as retroáreas (ocupadas com atividades de serviços e com a estocagem de contêineres).

A concepção dos espaços portuários como áreas de trânsito rápido de produtos ganha posição de destaque no cenário internacional, servindo como referência para pensarmos a visibilidade da lei no espaço como proposto por Braverman (2011). O que conta é a seleção de veículos e de vetores para garantir o movimento perene – envolvendo o controle do tempo presente e futuro – a seleção de lugares a ele subordinados, constituindo-se as redes logísticas como um vetor fundamental da reestruturação dos territórios, a ossatura do território. (BECKER, 2007).

Deve-se considerar, segundo Braverman (2011) a dupla visão da lei: primeiro, a lei governa através da visibilidade dos espaços físicos; segundo, a lei utiliza esta visibilidade conspícua para tornar sua própria presença invisível. Os arranjos legais aparecem, desse modo, como naturais ou mecânicos, como inevitáveis e até mesmo invisíveis. Os espaços vistos como terrenos vazios e estáticos são transformados em ferramenta útil para a promoção de projetos ideológicos expressos na lei e materializados espacialmente.

Os arranjos legais destinados à modernização portuária apresentam-se, desse modo, como inevitáveis, visíveis e invisíveis (Braverman, 2011). Inevitáveis, no sentido de que não restaria alternativa ao país a não ser aquela posta pelo chamado Internacionalismo Portuário,

## Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local

Figura 1. Localização dos portos públicos e terminais de uso privativo.



Fonte: ANTAQ, acesso em 14/08/2017.

articulados, pois, às necessidades das redes de circulação em escala global. Visíveis, pois expressas na organização dos espaços portuários mundiais. Invisíveis, pois, embora apresentados como uma necessidade nacional, atendem a demandas de grupos específicos, deixando pouco ou nenhum espaço à consideração das proposições de amplos seguimentos da sociedade brasileira. A exemplo dos projetos de desenvolvimento elaborados pela FIRJAN, entidade privada que exerce forte influência na definição de políticas territoriais para o estado do Rio de Janeiro, apontam a importância deste estado como um nó central da logística de

transportes em escala regional e nacional, sendo recomendada a ampliação dos investimentos destinados ao setor portuário.

Estas considerações são uma primeira tentativa de aproximação às proposições da Geografia Crítica Legal quanto à constituição mútua do legal e do espacial e à (in)visibilidade da lei na organização do espaço portuário brasileiro a qual temos tratado de aprofundar em nossos estudos. Acrescente-se que os marcos legais para o setor portuário refletem a consideração da logística como a racionalidade (BECKER, 1993) dominante na organização do espaço e, como consequência,





geográfica objetiva, como proposto por Castro (1995), visa dar visibilidade ao fenômeno ao mesmo tempo em que se apresenta como uma forma de apreensão e conhecimento da realidade, das relações de poder e o espaço, num dado contexto histórico e geográfico.

Considerado o objetivo mais amplo da pesquisa realizada, qual seja o de compreender as relações de poder que se estabelecem entre investidores privados, poder público municipal e atores locais sob o efeito da instalação/modernização de terminais portuários no Brasil, selecionamos municípios, localizados nos estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Na escolha dos municípios, consideramos aqueles para os quais a atividade portuária se apresenta como a atividade de maior peso na economia local, procurando compreender as estratégias de: apropriação/ocupação do território desenhadas pelos atores privados; de gestão adotadas pelo poder público; e de enfrentamento da sociedade civil face às pressões que se estabelecem para a implementação de projetos de desenvolvimento local.

Os municípios selecionados receberam investimentos destinados à instalação de portos privados – Porto do Açú, em São João da Barra (RJ), Porto Central, em Presidente Kennedy (ES) e Portonave, em Navegantes (SC) -, com impactos significativos sobre a realidade local. Um rápido olhar sobre alguns indicadores socioeconômicos (tabela 1) nos dá uma ideia da dependência estabelecida a partir do setor portuário e atividades correlatas. Considerada a

fraca diversidade econômica, como mencionado anteriormente, nestes municípios, o principal da atividade industrial e de serviços se relaciona à atividade portuária, industrial-portuária e às atividades de apoio ao setor.

Para além da dependência que se estabelece com relação ao setor portuário, sob o risco da fluidez em termos de sua localização, a análise dos processos de implantação e gestão destes terminais revelou outras questões relacionadas à concepção de desenvolvimento, justificativa básica para a atração de grandes empreendimentos do setor portuário.

De um lado, pode-se reconhecer certa coerência entre os discursos público e privado quanto à importância destes empreendimentos como vetores de novas oportunidades de desenvolvimento. No discurso oficial, as regiões onde estão instalados estes terminais são apresentadas como dotadas de vantagens comparativas que a tornariam vantajosas para o estabelecimento de conexões entre o território brasileiro e o mercado internacional. Desse modo, devem funcionar como nós de uma rede transnacional que atraem o interesse do grande capital. Do ponto de vista interno, estes municípios possuem extensas áreas fracamente povoadas, com terrenos baratos onde se desenvolvem atividades econômicas pouco dinâmicas, sobretudo cultivos comerciais de baixa rentabilidade, disponíveis, portanto, para atividades de maior potencial econômico. Estes fatores, aliados à receptividade da parte de certos grupos locais que associam o porto ao desenvolvimento, acabam por criar um

**Tabela 1.** Valor adicionado e receitas orçamentárias, municípios selecionados

Município	PIB			Receitas Orçamentárias			
	Valor adicionado			Transferências			
	(2013, em R\$)			(2014, em R\$)			
	Serviços	Agropecuária	Indústria	ISS	União	Estado	FPM
Navegantes (SC)	1.270.905	42.073	532.606	22.293	40.281	33.324	23.618
São João da Barra (RJ)	1.764.614	30.685	4.805.009	57.219	249.677	43.215	14.416
Presidente Kennedy (ES)	1.277.116	41.533	6.510.866	892	254.198	7.937	8.324

Fonte: IBGE, Cidades @. Acesso em 20/08/2017.

contexto favorável à implantação destes grandes empreendimentos.

Se no discurso oficial as vantagens desta localização são destacadas como importantes fatores para a atração de investimentos, por outro, as referências às questões que afetam as comunidades locais, às quais enfrentam dificuldades para a defesa dos seus interesses, aparecem de modo limitado ou até mesmo inexistem. É de se esperar que dada a magnitude destes empreendimentos, os impactos sobre as dinâmicas locais tradicionais sejam bastante severos. Escondem-se sob a perspectiva do desenvolvimento, os efeitos da sobrepassagem da escala local pelas redes logísticas. Relacionado ao papel atribuído ao porto de nó de uma rede logística transescalar, estabelecem-se conexões em escalas regionais, nacionais e internacionais as quais conformariam um território-rede marcado pela descontinuidade, restariam limitados ganhos para a escala local.

Como efeito, conflitam, nestes municípios, interesses diretamente relacionados à atividade portuária e aqueles referentes às expectativas quanto às possibilidades para o desenvolvimento local. Os dados apresentados na tabela 2 são indicativos dos impactos atuais e futuros da chegada e expansão da atividade portuária nestes municípios sobre a realidade local.

Em menos de uma década após o início dos investimentos para a instalação de terminais privativos nestes municípios, a população observou crescimento significativo que, dadas as condições originais destes municípios, não poderia ser justificada a não ser pela atração exercida pela nova atividade. Para se ter uma ideia deste efeito, o terminal destinado ao município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, por exemplo, encontrava-se, à época do levantamento de dados, em processo de aprovação dos estudos de impacto ambiental. A previsão da própria prefeitura é de que a população dobre em cinco anos, após o início da etapa de construção do porto.

Considerado o crescimento da população, relacionado à ampliada capacidade de atração de população, depreende-se os impactos na

realidade local face à chegada das novas atividades relacionadas direta ou indiretamente ao setor portuário, com efeitos sobre a especulação imobiliária, a pressão sobre os serviços públicos (transportes, saúde e educação), dentre outros. Num contexto de carências sociais importantes, o impacto sobre as demandas em termos dos serviços públicos oferecidos tende a crescer na medida em que a população se amplia (tabela 3).

Por esta razão, nesta etapa da pesquisa, buscamos lançar luz sobre o papel do poder público local no enfrentamento dos conflitos advindos da chegada destes novos empreendimentos considerada sua função precípua de gestão dos conflitos sociais com fins à pactuação das diferenças. Avançamos, assim, para além das análises já realizadas quanto às imposições decorrentes do processo de modernização no setor portuário no Brasil e dos enfrentamentos da comunidade local face à chegada destes novos atores, propulsores de um dado processo de modernização.

Com características socioeconômicas e ambientais semelhantes, estes municípios passaram a integrar uma importante região onde se desenha um mapa logístico cujos impactos na escala local devem ser atentamente avaliados, buscando-se identificar mecanismos e estratégias que ampliem as possibilidades de integração da municipalidade às novas dinâmicas.

## **A gestão municipal do espaço portuário no Brasil**

Desde trabalhos publicados em 2008 sobre a questão portuária no Brasil, temos apontado para a necessidade de incorporar novas variáveis à análise. Variáveis que traduzam três importantes mudanças: na escala mundial a crescente integração (redes de trocas e aquisições) entre portos e, na escala nacional, a transferência das operações portuárias do setor público para o privado e de funções administrativas do governo central para entidades locais e regionais. Estas mudanças respondem pela maior atratividade de operadores internacionais, incluídas, como demonstrado

por Wilmsmeier e Monios (2015), operadores portuários que operam grandes portfólios em escala global.

Para além do reconhecimento da logística como a base da estratégia de organização da atividade empresarial do último século e da complexidade de que se reveste o significado do termo logística, vimos destacando em trabalhos recentes (RODRIGUES, 2007; RODRIGUES & LEMOS, 2012; RODRIGUES & LEMOS, 2014) sua crescente importância na organização dos territórios, um vetor fundamental na reestruturação dos territórios (BECKER, 1993). Em Rodrigues (2007) demos ênfase à variável logística, em Rodrigues e Lemos (2011a) nos ocupamos da tese da sobrepassagem das escalas locais e em Rodrigues e Lemos (2011b) a escala foi a dimensão destacada. Na atual etapa da pesquisa lançamos foco sobre a dimensão política, com ênfase nas disputas que se revelam na produção do espaço portuário e no importante papel do Estado.

O ponto que se quer chegar é que é preciso

olhar para estes empreendimentos portuários como elementos importantes no debate sobre o papel das atividades produtivas, capazes de dinamizar novas ordens territoriais que afetam diferentes escalas, desde a local (representada pelos municípios mais diretamente envolvidos), até a regional, a estadual e mesmo a nacional. Apesar da capacidade de polarização/atração desses investimentos ser, ainda, uma questão em aberto, há que se ter em mente que, estas empresas projetarão sobre vastas regiões “opções e decisões” que se processam em outras escalas de poder, nacional e, principalmente, internacional.

Para a compreensão do lugar dos pequenos municípios no contexto da modernização portuária no Brasil, deve-se considerar o papel e as possibilidades reservadas ao poder público para a gestão das mudanças e conflitos na escala local. Nas últimas décadas, para além da transferência da operação portuária do setor público para o privado, outra importante mudança afetou o espaço portuário brasileiro, com efeitos

**Tabela 2.** Crescimento da população em municípios que receberam investimentos para instalação de terminais portuários privados.

Município	Início dos investimentos para instalação do Terminal	População 2000	População 2010	População estimada 2016
Navegante(SC)	2007	39.317	60.556	74.964
São João da Barra (RJ)	2007	27.682	32.747	34.884
Presidente Kennedy(ES)	2015	9.555	10.314	11.396

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010.

**Tabela 3.** Serviços públicos, parcela do território atendido % e IDMH (2010).

Município	Esgotamento sanitário adequado	Urbanização de vias públicas	IDMH
Navegante(SC)	87,5	38,9	0,736
São João da Barra (RJ)	37,3	20,5	0,671
Presidente Kennedy(ES)	38,6	10	0,657

Fonte: IBGE, Cidades @. Acesso em 20/08/2017.

sobre a maior capacidade de inserção de alguns destes portos em redes globais e sobre o maior distanciamento ou a redefinição da relação entre portos e cidades: a descentralização da gestão portuária pela transferência da governança no setor do nível nacional para o local.

A ênfase no papel do poder público municipal tem de, necessariamente, levar em conta o processo de reestruturação federativa operado a partir da Constituição de 1988. A estrutura federativa, estabelecida com a Constituição de 1891, foi concedida como instrumento de descentralização do poder político. Em nome da unidade do Estado, foi concedida, em nível interno, autonomia aos entes políticos, ou melhor, a prerrogativa de que determinem suas ações conforme os limites instituídos constitucionalmente. Contudo, dois aspectos devem ser considerados: ao longo da maior parte da sua história o poder permaneceu concentrado na esfera federal; o município surge como ente federado apenas com a Constituição Federal de 1946. A partir da Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos mecanismos que possibilitaram, pela primeira vez, a autonomia a todos os entes, União, estados e municípios, com ganhos expressivos para a esfera municipal.

As principais mudanças foram a estruturação de um sistema de competências tributárias e o aperfeiçoamento dos mecanismos de transferências intergovernamentais, incluída a obrigatoriedade de retornar aos municípios tributos arrecadados exclusivamente pela União e pelos estados, parcialmente ou integralmente. Buscava-se maior equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas específicas da escala de atuação dos entes federados e maior previsibilidade e estabilidade sobre os fluxos de recursos para a promoção de políticas públicas, com efeitos sobre a oferta de bens, serviços e direitos sociais em todo território nacional (SOUZA, 2005).

As receitas municipais foram fortemente ampliadas, muitas das vezes mais pelas transferências que recebem dos outros entes do que de sua própria capacidade de arrecadação tributária. “Do ponto de vista normativo é inegável que o município foi o grande beneficiário

da Constituição de 1988, pois teve acesso a orçamentos maiores e à possibilidade de poder de decisão em questões em que anteriormente lhe eram vedadas.” (CASTRO, 1997)

Retomando nossa atenção para o setor portuário, as mudanças ocorridas a partir das últimas décadas do século XX, se refletiram em duas tendências fundamentais: a transferência das operações portuárias do setor público para o privado e a transferência das responsabilidades do governo central para escalas locais de poder. Embora, dadas as características da atividade portuária, as três esferas do poder público estejam envolvidas, nossa atenção recai, principalmente, sobre a esfera municipal. Justifica-se esta opção, de um lado, pela ampliação da autonomia do poder municipal pós Constituição de 1988 e, de outro, pela escala das relações locais.

Chama-nos a atenção o fato de que a existência nos municípios selecionados de grandes áreas fracamente povoadas, com baixos preços dos terrenos, localização geográfica favorável à ampliação de conexões em redes nacionais e internacionais, façam destas atividades grandes ponta de lança do avanço de um processo de modernização na região (figura 2).

Em entrevista ao Jornal Espírito Santo de Fato (25/07/2017), o secretário de Desenvolvimento Econômico do município de Presidente Kennedy, Josélio Altoé, declarou que “o município se prepara para o progresso vislumbrado com a construção do Porto Central e com o funcionamento do fundo para atrair empresas para a região (FUNDESUL)”, além de anunciar a previsão que “pelo menos 150 empresas se instalem no município, direta ou indiretamente na atividade portuária”, e de “geração de quase cinco mil empregos no auge do período de obras”. Ainda de acordo com informações do Prefeito de Presidente Kennedy, entre 2013 e 2016 foram realizados investimentos em Educação, através de programas (PRODES e PROGREDIR) capacitaram cerca de 1000 munícipes em cursos técnicos (incluindo cabeleireiro, cozinheira), no ensino superior e na pós-graduação. Na mesma reportagem, a prefeitura anuncia que sua previsão é de que a população dobre em apenas cinco anos,

Figura 2. Capa da Revista Somos Assim.



Fonte: Revista Somos Assim, 12/02/2012.

Disponível em <[http://www.folha1.com.br/\\_conteudo/2012/02/blogs/esdras/821523-projetos-de-jaimer-lerner-para-sao-joao-da-barra-geram-expectativa-na-regiao.html](http://www.folha1.com.br/_conteudo/2012/02/blogs/esdras/821523-projetos-de-jaimer-lerner-para-sao-joao-da-barra-geram-expectativa-na-regiao.html)>. Acesso em 18/07/2017.

um indicativo de que os esforços deveriam ser redobrados, sobretudo no que diz respeito à qualificação da população para atividades que exigem alta qualificação, como no setor portuário e atividades correlatas.

Em São da Barra, o contrato da Porto de Antuérpia Internacional (PAI), segundo maior empresa do setor na Europa, com a Porto do Açu, subsidiária da Prumo Logística, foi celebrado pela prefeita Carla Machado: “o município passa a ser a porta de entrada para a Europa. Estamos juntos nessa parceria que irá beneficiar não somente São João da Barra e o Norte Fluminense, mas sim todo o país”. E, em Navegantes, a diretoria da Portonave anunciava, numa reportagem de 15/07/2016, o aumento na geração e empregos: “o aumento foi discreto, de 3%, mas significativo em meio ao contexto de retração econômica”.

De sua parte, os munícipes se ressentem de variados problemas. Em Presidente Kennedy, bem antes do início das obras para construção do porto os conflitos já estavam presentes. Em reportagem do Século Diário, de 01/06/2014, o presidente da Associação de Pescadores de Marataízes reclamava

do descaso da TPK Logística, empresa responsável pelo projeto, com as comunidades locais – “a empresa responsável sequer buscou diálogo com as comunidades, e muito menos negociou compensações, com as cerca de 500 famílias de pescadores que dependem da área pleiteada pela empresa para a instalação do superporto”.

Em Itajaí, vizinho a Navegantes, os trabalhadores portuários responsabilizam a Portonave pela queda dos salários no porto de Itajaí. Em reportagem à Revista Exame, 15/09/2009, o diretor-executivo do Órgão Gestor de Mão de Obra, informou que “o salário médio de um estivador no porto de Itajaí já chegou a ser 4.646 reais em 2006, mas caiu para 1.371 reais em 2009 devido aos estragos da enchente e a concorrência do Portonave. Ele acusava a Portonave de não contratar mão de obra avulsa e de incluir os funcionários portuários em categorias diferentes das estabelecidas em lei federal – para achatá-los seus salários”.

Em São João da Barra, os conflitos se multiplicaram, indo desde as questões que envolveram a desapropriação de terras até os prejuízos de pescadores (figura 3).

**Figura 3.** Protesto contra desapropriações em São João da Barra, RJ.



**Fonte:** Blog do Pedlowski

Disponível em: <<https://blogpedlowski.com/2017/01/26/porto-do-acu-desapropriacoes-foram-uma-acao-de-amigos-entre-eike-batista-e-sergio-cabral/>>. Acesso em: 18/07/2017.

Pode-se falar de uma modernização conservadora, ancorada em projetos de desenvolvimento que não têm em conta a perspectiva da justiça social, com a consideração dos interesses particulares do cidadão comum.

Podemos argumentar que espaço portuário é marcado por um paradoxo. Fortemente dependente das condições, sobretudo os naturais, presentes na escala local, os benefícios advindos da atividade portuária são extremamente limitados quando se analisa esta mesma escala local, reforçando nosso argumento sobre a importância da gestão municipal para minimizar situações de injustiça social daí decorrentes. Neste sentido, há que se ter em mente, num contexto de ampliada capacidade decisória e financeira dos municípios, a necessária mobilização social que estabeleça limites aos projetos forjados a partir da articulação iniciativa privada - poder público.

## Considerações Finais

As considerações reunidas neste artigo colocam em destaque importantes reflexões fundamentais para a compreensão da transformação do espaço portuário brasileiro. Para a compreensão da relação entre a Lei de Modernização Portuária e a ordem territorial estabelecida a partir de uma racionalidade logística no Brasil, recorreremos às importantes contribuições teóricas que nos ajudam a redirecionar a atenção para o importante papel do poder público, com ênfase no poder municipal. Algumas das proposições reunidas neste e noutros artigos nos ajudam a compreender como a organização do espaço portuário relacionada às imposições do internacionalismo portuário se impõe como lógica na formulação dos marcos legais que estabelecem as orientações para a consolidação dos portos como nós de redes logísticas no Brasil. E, ainda, como esta relação se torna (in)visível no espaço.

A modernização do setor no Brasil, sob a influência do internacionalismo portuário, aponta para a opção por um tipo de porto que estabelece uma natureza de configuração territorial distinta daquela resultante da clássica relação cidade-

porto. Vislumbra-se um espaço portuário cuja organização está profundamente ligada ao estabelecimento de redes logísticas internacionais que têm nos portos seus nós centrais e fraca relação com a vida cotidiana da cidade e de seus habitantes.

Neste sentido, enfatiza-se a necessária compreensão da natureza da inserção do porto em seu meio fundamental ao reconhecimento do papel do poder público municipal na compatibilização das demandas dos munícipes face as transformações em curso e dos limites à participação da sociedade civil nos marcos dos arranjos legais para o setor.

## Referências

- BECKER, Bertha K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? *Anais III Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, Rio de Janeiro, set. 1993. p.59-62.
- BECKER, Bertha K. Logística e nova configuração do território brasileiro. Que geopolítica será possível? In: *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*. Clélio Campolina Diniz. (Org.). Brasília: Ministério da Integração - IICA, 2007, p. 267-300.
- BRAVERMAN, Irus. Hidden in plain view: legal geography from a visual perspective. *Journal of Law, Culture, and the Humanities*, 7(2), 2011, p. 173-186.
- CASTRO, Iná. Descentralização, Democracia e Representação Legislativa no Brasil.
- CASTRO, Iná. Solidariedade Territorial e Representação: novas questões para o Pacto Federativo Nacional. *Revista Território*, n. 1(2), 1997. pp. 33-42.
- CASTRO, I., GOMES, P.C. e CORREIA, R.L. (Org.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.
- GOVERNO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) Acesso em 10/06/2017.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- JORNAL BRASIL DE FATO. Presidente Kennedy aponta o caminho do futuro. 15/07/2017. Disponível em: <<http://www.jornalfato.com.br>>. Acesso em 10/07/2017.
- JORNAL O SOL DIÁRIO, 15/07/2016. Crescimento em Navegantes. Disponível em <<http://wp.clicrbs.com.br>>. Acesso em 16/08/2017.
- OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Modernização dos Portos*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1994.

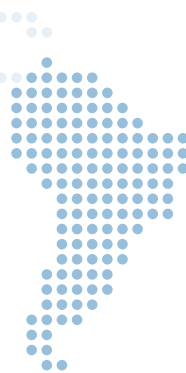


- PREFEITURA DE SÃO JOÃO DA BARRA, Notícias. Carla Machado no Porto do Açu. 25/07/2017. Disponível em: <<http://www.sjb.rj.gov.br>>. Acesso em 16/07/2017.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº.12.815. Capítulo III, Art.16. 2013.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº.8.630, Lei de Modernização dos Portos. 1993.
- RODRIGUES, Rejane C. A. *Modernização portuária e rede logística – o porto de Sepetiba/Itaguaí como vetor de desenvolvimento no território fluminense*. Tese de Doutorado. PPGG/UFRJ. 2007.
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. Os Impactos da Modernização Portuária no Brasil: uma contribuição ao debate sobre portos e desenvolvimento. *Anais do XIV Colóquio Ibérico de Geografia*. Guimarães, Portugal. 2014.
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. New Territorial Dynamics in the Brazilian Port System: logistics networks and local development in Açu and Barra do Furado Port Complexes. *L'Espace Politique* [Online], n. 16, 2012a. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/>>
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. The knots of a logistic network in Rio de Janeiro: Açu and Barra do Furado Port Complexes. *Regional Geographic Conference - UGI*. Santiago do Chile/Chile. Novembro de 2011b.
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. Logística e território no Brasil – os complexos portuários do norte fluminense. *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Año 2011-1.
- REVISTA EXAME. É difícil ter um Porto no Brasil. 15/09/2009. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br>>. Acesso em 18/07/2017.
- SÉCULO DIÁRIO. Comunidades de Kennedy são tratadas com descaso por empresa do superporto. 01/06/2014. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br>>. Acesso em 17/07/2017.
- SILVA, Eclésio e MAY, Otávia. Lei 8630/1993: alguns aspectos e sua aplicabilidade. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí. v.1, n.1, 2006.
- SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.24, pp.125-121, junho de 2005.
- WILMSMEIER, G., MONIOS, J. The Production of Capitalist “Smooth” Space in Global Port Operations. *Journal of Transport Geography*, 47:2015, 59-69.

### Rejane Cristina de Araújo Rodrigues

Possui graduação, mestrado e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Geografia da PUC-Rio. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política e Educação Geográfica, com produção acadêmica ligada principalmente aos temas: logística portuária e ensino de Geografia.

**E-mail:** rcarodrigues@gmail.com



## Brasil: para um federalismo equânime e uma agenda para o municipalismo

**Cristovão Brito & Romilda Assunção Souza**

### Introdução

A criação de municípios no Brasil é um fenômeno político e administrativo que já surgiu com a empresa colonial portuguesa, mas sua gênese é romana durante a fase da República – 509 a 27 a.C. Este modelo de município, suficiente para cumprir as funções de domínio colonial durante o expansionismo romano foi implantado em todas as províncias romanas, inclusive em Portugal, de onde foi transferido para o Brasil e perdurou até o fim do Império na administração da vida local nas Vilas. Desde este período esta antiga forma institucional de administração da vida local passou por transformações, resultando no ordenamento constitucional vigente.

Devido o forte protagonismo dos governos das Capitânicas (Colônia), depois as províncias (Império) e por último os estados (República), as Vilas com suas Câmaras municipais (o equivalente dos municípios à época) tinham pouco prestígio até a promulgação da 7ª Constituição brasileira. Somente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que o município foi investido de autonomia política, administrativa e financeira e competências, mesmo que ainda pouco claras.

É no contexto político, jurídico e administrativo da vigência da CF/1946 que o fenômeno político

da criação de municípios no Brasil emergiu de maneira pronunciada em 1962, quando foram criados de uma só vez 1.187 municípios; houve um refluxo durante a fase da ditadura militar, quando somente foram criados 38 novos municípios entre 1970 e 1980; e com a redemocratização que culminou com a promulgação da CF/1988 foram criados mais 500 novos municípios entre 1989 e 1991; e entre 1991 e 2010 foram criados mais 1.074 novos municípios, passando o país a ter atualmente 5.565 municípios. No estado da Bahia, de 1989 até o presente momento foram criados 50 municípios.

Em quase todos os casos de emancipação de distritos, seja na Bahia ou noutros estados brasileiros, a principal motivação para a criação de novos municípios é a administrativa, mas que não está só, ela é potencializada pelas motivações econômica, política e geográfica. Assim, a população empobrecida e abandonada em seus distritos distantes das cidades (da sede municipal), busca superar as graves dificuldades de atendimento de suas demandas sociais cotidianas: infraestrutura, serviços públicos, saneamento, abastecimento, educação, comunicação, saúde, lazer, trabalho, habitação etc. por meio do recurso previsto na CF/1988 – a separação do município-matriz e a criação de um novo município. Este caminho, em certos casos, nem sempre é a decisão

### Como citar este artigo:

BRITO, Cristovão & SOUZA, Romilda Assunção. “Brasil: para um federalismo equânime e uma agenda para o municipalismo”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 177-195 DOI 10.21507/9788563800367-11

mais acertada, mas diante das circunstâncias é o que se tem para o momento.

Considerando que as motivações para a criação de novos municípios são variadas e as condições objetivas são amplas, a quantidade de municípios no Brasil, e em especial no estado da Bahia, só não é maior por causa da publicação da Emenda Constitucional (EC) N° 15, de 1996, pelo Congresso Nacional, a qual proíbe a criação de novos municípios no Brasil até a aprovação de nova lei com critérios bem mais rígidos.

Assim, para tentar entender o que se manifesta como coerente nos processos de criação de municípios na Bahia busca-se avaliar alguns elementos próprios do funcionamento dos municípios: competências, fontes de recursos e responsabilidades, o contexto no qual se insere (federalismo) e a noção de descentralização política do Estado brasileiro envolvendo o município definido pela CF/1988 e suas implicações socioespaciais.

Essencialmente a noção de “desenvolvimento”, que não necessariamente significa “desenvolvimento econômico”, permeia o fato político e administrativo da criação de um novo município. Com isso, o objetivo é compreender e explicar: a) em que condições é possível se corroborar o intento da criação de novos municípios? b) quais as principais condições que entram na contabilidade dos sujeitos interessados pela criação de novos municípios? c) até que ponto o “pacto federativo” como está definido respeita a ideia de equidade econômica e político-administrativa para evitar a reprodução cada vez ampliada das desigualdades socioespaciais no país?

## **Elementos para a compreensão do federalismo e da descentralização política do Estado no Brasil contemporâneo**

Tem-se por acertada a decisão de o legislador decidir pela descentralização política do Estado brasileiro consagrada na CF/1988, reconstruindo desta maneira, os princípios federalistas de autonomia e de competências dos respectivos

entes federados, desfigurados pela constituição de 1967, a qual foi outorgada pela ditadura militar no Brasil (de 1964 a 1985), praticamente transformando o Estado Federado num Estado Unitário, com decisões centralizadas.

Ao longo de 21 anos de forte centralização e de tensão política, era de se esperar que o legislador constituinte, em boa parte imbuído de interesse progressista, tentasse, dentro do possível, estabelecer no texto constitucional, condições radicalmente contrárias à experiência política e administrativa implantada à força pelos governos militares, que por meio de um golpe de Estado tomaram o poder no Brasil.

Mesmo com posições claramente conservadoras do governo Sarney (1985-1989) que sucedeu os militares e de sua base política consolidada no Congresso Nacional Constituinte (CNC) aninhada no que pejorativamente foi alcunhada de “centrão” à época, com cerca de 40% dos parlamentares, é que Almeida, M., (2005, p. 32) afirma: “[...] o apoio à descentralização era mais amplo e incluía as forças políticas mais importantes, tivessem ou não relação com interesses subnacionais. Democracia com descentralização era uma ideia-força e como tal tinha gravitação própria”. Assim, como resultado da influência direta dos governadores dos estados sobre suas bancadas parlamentares no CNC em defesa dos interesses estaduais (principalmente maior participação nas rendas nacionais), bem como com a pressão exercida pelos prefeitos e pela Associação Brasileira de Município foi conferido também aos municípios o *status* de ente federado e maior participação nas rendas nacionais.

A consolidação dos acordos entre os interesses divergentes durante o processo constituinte quanto à autonomia municipal implicaria a substituição de relações verticais, determinadas pela União Federal, desde a República Velha (FONSECA, 2006), por relações “quase horizontais” garantidas textualmente pelas transferências de fundos financeiros intergovernamentais, definição de encargos e de competências atribuídas a cada um dos entes federados, em que pese tais competências (Artigos 23, 24, 29 e 30 da CF/1988) ainda serem um tanto confusas.

Entretanto, certas diretrizes normativas muito avançadas, como a ideia republicana da autonomia do poder local, desde que foi criada em 1988, enfrenta reações diante da realidade política brasileira secularizada na tradição oligárquica e centralizadora, que por força de inércia tem erigido obstáculos ao desenvolvimento esperado da vida municipal compartilhada na unidade federativa.

Na realidade o que se observa é um resquício de temor e desconfiança de até onde se pode chegar com a possibilidade da descentralização política do Estado nacional, indicada atual Lei maior do país. Considerando isso, as forças conservadoras nacional/regional sempre encontram adeptos que, de alguma maneira, resistem à ideia mais larga da descentralização política do Estado, quando elaboram e implementam políticas sociais (transferência direta de renda, como no caso do programa do Governo federal – Bolsa Família entre outros), com o objetivo de atender aos cidadãos mais necessitados, no município. No fim, em que pese o benefício chegar aos mais necessitados, esta ação é capturada pelo interesse eleitoral subjacente das forças políticas no mando federal ou estadual, o que implica o reforço do controle político sobre os recursos da União federal e um pouco menos das unidades da federação.

Em decorrência disso, o desejo idealizado da superação das grandes discrepâncias sociais, econômicas e espaciais nacionais continuará postergado e, não raro aparece como um clichê convenientemente apresentado pelas autoridades federais ou estaduais em momentos oportunos.

O Gráfico 1 ilustra uma das dimensões socioespaciais associadas ao forte desequilíbrio que prevalece no pacto federativo, no qual muitas unidades da federação e nelas os Municípios, sobretudo nas regiões menos desenvolvidas (Nordeste e Norte), a maior parte da população permanece sob condições de pobreza intensa e acesso precário a serviços sociais coletivos como: saneamento, saúde e educação, sem falar do baixíssimo padrão de vida.

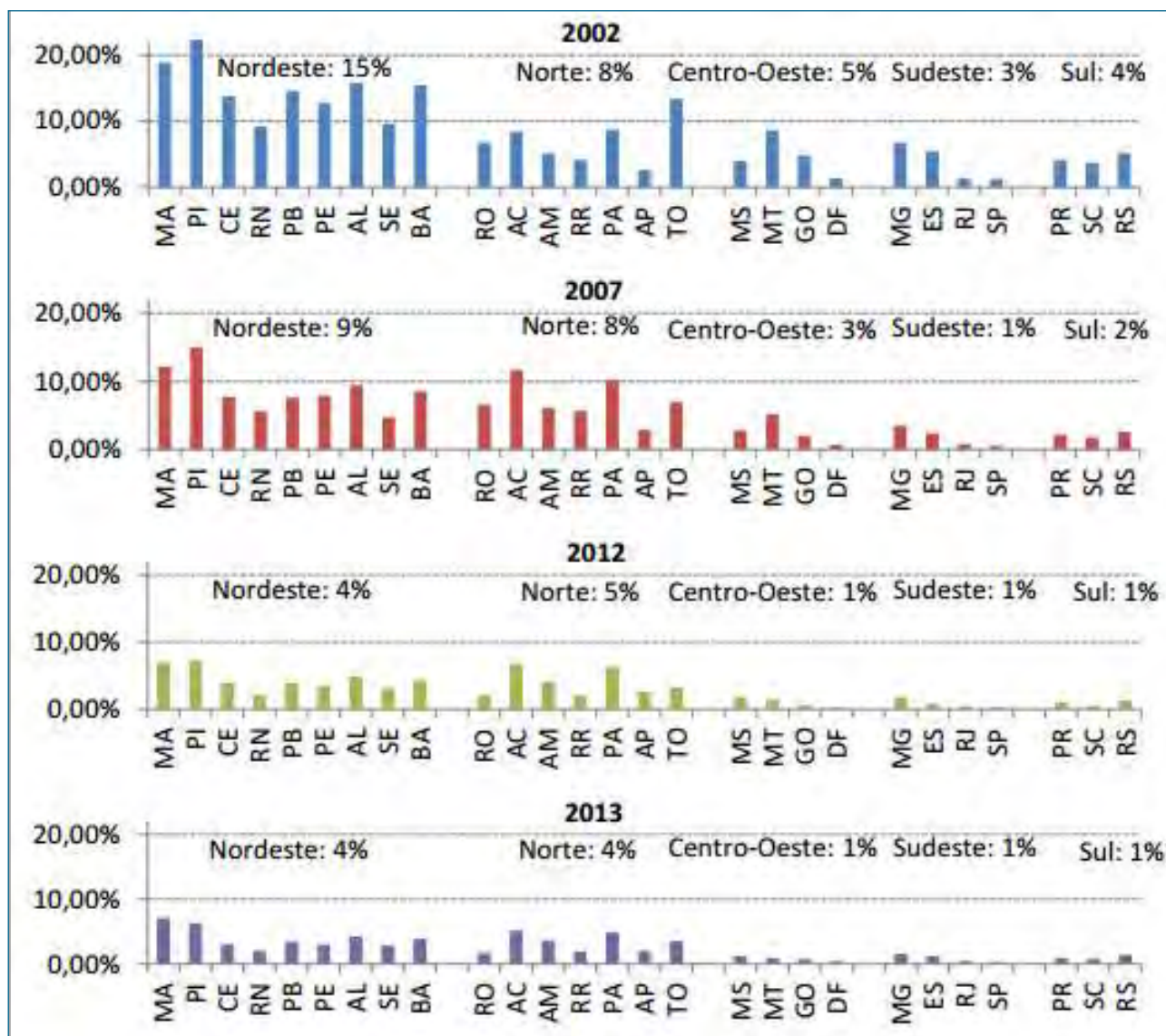
Em meio à desconfiança quanto aos possíveis resultados da descentralização política do Estado federado é mantida, de um lado, a persistente

centralização política na escala federal baseada na capacidade arrecadadora da União federal, em que pese sua dissimulação, e do outro lado, o predomínio de uma prática extremamente nociva à democracia e a qualquer pretensão de superação do *status quo*, a imposição da vontade pessoal dos “chefes políticos” regionais e locais manifesta no “municipalismo autárquico” (ABRUCIO, 2006) confirmando sua intenção personalista e desconsiderando a unidade federativa e as demandas dos cidadãos.

O modelo de Estado federalista definido com a instauração da República brasileira pressupõe a descentralização política, mas de difícil equalização dos interesses entre os distintos entes federados e entre as forças políticas que lhes dão sentido e existência. Daí resulta pouca margem para a coordenação adequada dos interesses de competição e de cooperação, sobressaindo o primeiro (ABRUCIO, 2006). Isto implica forçosamente fortes contrastes socioespaciais entre regiões, estados e municípios. A descentralização política, o compartilhamento de recursos e a clareza na definição de competências e encargos tornam-se quase inconciliáveis quando o contexto político interescolar do poder não está desenvolvido o suficiente para enfrentar com segurança os problemas que envolvem princípios subjacentes à tradição oligárquica e à tradição republicana.

Assim, subjacente ao peso da herança oligárquica, na prática, os recursos econômicos garantidos pela CF/1988 são mantidos politicamente em condições de certa escassez na medida em que o governo da União federal, mediante acordos no Congresso Nacional consegue ampliar sua capacidade arrecadadora com base nas contribuições sociais, e não nos tributos, para compensar as perdas dos recursos tributários arrecadados pela União federal, e de sua obrigação das transferências constitucionais para os Estados e para os Municípios como explica Almeida, (2005):

Em 1985, o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) chegavam respectivamente a 14% e 16% das receitas federais provenientes de impostos. Em 1993, eles

**Gráfico 1.** Brasil: índice de pobreza multidimensional por grandes regiões e unidades da federação – 2002, 2007, 2012 e 2013.

**Fonte:** FAHEL, Murilo; TELES, Letícia; CAMINHAS, Davy, 2015: 18.

atingiram 21,5% e 22,5%. Ademais, 10% do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) foi destinado a um fundo de compensação para os estados que deixaram de taxar suas exportações de manufaturados e 3% do Imposto de Renda e do IPI foram alocados em um fundo de desenvolvimento regional, que deveria apoiar projetos no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. (ALMEIDA, 2005, p. 32).

Assim, em 1994 o Governo federal criou um mecanismo fiscal – Fundo Social de Emergência (FSE), em 2000 foi renomeado de Desvinculação das Receitas da União (DRU) –, o qual “[...] permite que o governo aplique os recursos destinados a

áreas como educação, saúde e previdência social em qualquer despesa considerada prioritária e na formação de superávit primário. A DRU também possibilita o manejo de recursos para o pagamento de juros da dívida pública”. (BRASIL, 2016a).

Uma vez que por força de lei não é possível reduzir os percentuais dos recursos de impostos arrecadados pela União federal, em razão das transferências constitucionais intergovernamentais (Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Fundo de Participação dos Estados (FPE), a engenharia fiscal proporcionada pela DRU resultou num acréscimo médio anual

de quase 85% sobre os recursos provindos das receitas de contribuições em favor da União federal. Mas tudo isso com a anuência de todos os partidos políticos, dos respectivos governadores e de suas bancadas no Congresso Nacional, assim como os prefeitos que não reagem (Gráfico 2)<sup>1</sup>.

A DRU tem sido sistematicamente renovada pelos mandatários do Governo federal. Em 2015 foi renovada até 2023, com a majoração de 20% para 30% sobre as desvinculações das receitas de contribuições. (BRASIL, SENADO FEDERAL, 2016).

Nas últimas duas décadas a União federal criou uma capacidade de arrecadação anual média robusta, em torno de 21% do Produto Interno Bruto (PIB), e repassa aos Estados e Municípios, em média 3,6% por ano, ficando com 17,7%, dos quais pode usar livremente 20%<sup>2</sup>. A série estatística histórica entre 1997 e 2015 é ilustrativa (Tabela 1).

Esta escassez de recursos em favor dos entes subnacionais é antiga, Fonseca (2006, p. 94) afirma que na fase imperial “A falta de recursos

nos municípios aumentava ainda mais a sua fragilidade com relação às províncias e ao governo central, pois no contexto da renda nacional, o império dispunha de 80,88%, as províncias 16,7%, e os municípios 2,5%”. Ainda segundo Fonseca (2006, p. 95), “[...] outro aspecto prejudicial para o governo local foi a ausência, na Constituição de 1891, de regras quanto às rendas municipais, uma vez que no contexto da arrecadação total de impostos, o percentual da União era de 63%, dos Estados 28%, e dos municípios, 9%.”

Além disso, a definição de responsabilidades e competências não é tão clara, implicando concorrência de competências entre os três entes federados, favorecendo as incertezas quanto às responsabilidades institucionais referentes ao atendimento das demandas essenciais dos cidadãos, bem como sua qualidade, uma vez que os três entes federados podem oferecer os mesmos serviços.

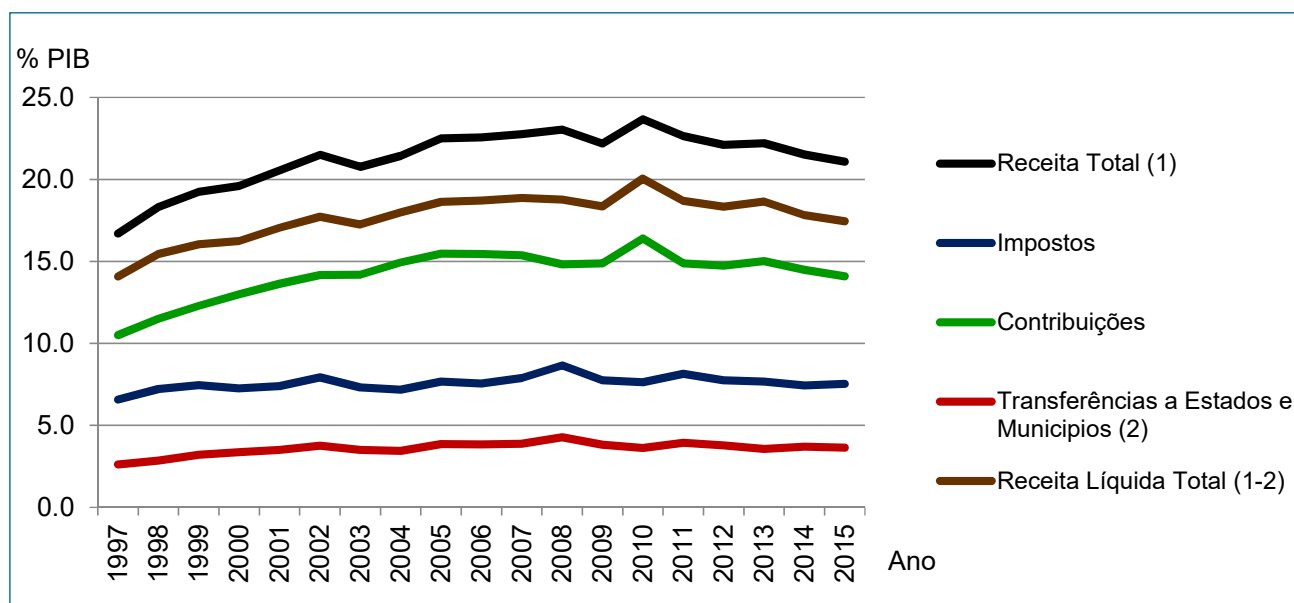
A CF/1988 foi concebida com ambição ampla quanto aos objetivos e duração temporal, o “Art. 24” define que “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:”. Neste caso, a União federal assume por escolha própria, baseada na antiga tradição centralizadora, quase todas as competências com uma racionalidade de Estado unitário, deixando as sobras, inclusive econômicas para os demais entes federados subnacionais. Isso implica precariedade da coordenação da vida nacional e ampliação da competição desigual entre as instâncias de Governo federadas; implica também privilégios da União federal dirigidos para certas unidades da federação ou municípios, segundo as conveniências, com prejuízo para todos, sobretudo quanto à ampliação das desigualdades socioeconômicas e espaciais regionais<sup>3</sup>.

Sem a clara definição de responsabilidades e competências e sem a equidade das receitas partilhadas, e pior, sob uma coordenação precária e parcial do pacto federativo e submetidos à “guerra fiscal”, resta então aos cidadãos, em seus municípios, a escassez e a precariedade da

**1** Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi ministro da fazenda no governo do presidente Itamar Franco (1993 a 1994), quando a equipe econômica propôs o plano de estabilização econômica (Plano Real), o país estava imerso em um longo período de altas taxas de inflação desde a “crise do milagre econômico”, em fins dos anos 1970. FHC foi eleito para o primeiro mandato (1995-1998) por uma coligação de centro-direita liderada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) junto com o Partido da Frente Liberal (PFL) e o Partido da Mobilização Democrática (PMDB), entre outros. Logo, com ampla maioria de deputados e senadores no Congresso Nacional; e em seguida foi reeleito para 1999 a 2002. Tido como oposição, o seu sucessor, o presidente Luis Inácio Lula da Silva (Lula) foi eleito para o primeiro mandato (2003-1998) numa coligação de centro esquerda, liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) junto com o Partido Liberal (PL), o PMDB, o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Socialista Brasileiro (PSB), entre outros; também foi reeleito para um segundo mandato consecutivo (2007-2010) e elegeu o seu sucessor, a presidente Dilma Rousseff, com uma coligação ampliada mais à direita, que também foi reeleita para o mandato seguinte. Os governos Lula e Dilma mantiveram os princípios do governo de FHC e não alteraram as relações do pacto federativo. Mantiveram os governos subnacionais submetidos à escassez dos recursos de receitas tributárias, enquanto o Governo federal nadava na abundância das receitas de contribuições, fora da obrigação da partilha com o FPE e o FPM.

**2** De 1994 até 2015 o Governo poderia usar livremente 20%, aumentado para 30% de 2016 até 2023.

**3** A capacidade de arrecadação não é igual entre os estados membros, e menos ainda entre os municípios.

**Gráfico 2.** Brasil: Resultado primário das receitas do Governo Central (% do PIB em R\$ milhões) - 1997 a 2015.

**Fonte:** Elaboração própria, com dados coletados em: Brasil, 2016c.

**Tabela 1.** Brasil: Resultado primário das receitas do Governo Central - 1997 a 2015.

Receitas	% do PIB (R\$ milhões a preços correntes)				
	1997	2000	2005	2010	2015
Receita Total (1)	16,7	19,6	22,5	23,7	21,1
Impostos	6,6	7,3	7,7	7,6	7,5
Contribuições	10,5	13,0	15,5	16,4	14,1
Transferências a Estados e Municípios (2)	2,6	3,4	3,9	3,6	3,6
Receita Líquida Total (1-2)	14,1	16,2	18,6	20,0	17,4

**Fonte:** Elaboração própria, com dados coletados em: Brasil, 2016c.

oferta de serviços coletivos. O problema não é pior porque a maioria dos municípios assume despesas de responsabilidade da União e dos Estados, como destaca Bremaeker (2013) em pesquisa recente sobre os municípios baianos:

Os 9 Municípios com população entre 2 mil e 5 mil habitantes têm um gasto com as despesas de responsabilidade do Estado e da União 4,26 vezes maior que o da sua arrecadação tributária. Para os 61 Municípios com população entre 5 mil e 10 mil habitantes esta relação é de 3,52 vezes. Para os 178 Municípios com população entre 10 mil e 20 mil habitantes esta relação é de 2,92 vezes. E o pior é que estes serviços são relativamente mais caros para os Municípios de menor porte demográfico. (BREMAEKER, 2013, p. 5).

Segundo uma regra universal popular, os problemas poderão ficar ainda piores, se, no caso do “pacto federativo” for incluída a “guerra fiscal”, como é o caso do Brasil. A “guerra fiscal” já foi um instrumento de planejamento e intervenção econômica-regional utilizado pelo Governo federal desde os anos 1960, como maneira de direcionar investimentos econômicos para regiões economicamente deprimidas, a exemplo das subvenções para a industrialização das regiões Nordeste, Norte, Centro-Oeste e Sul (CASTRO, 1975). A partir dos anos 1990, por falta de uma política fiscal equitativa para toda a federação (VARSANO, 1997; DULCI, 2002) a União federal lançou a maioria dos Estados e os Municípios, os que podem, numa competição desesperada por investimentos econômicos, sobretudo





II, efetuada a distribuição em partes iguais, e fazendo-se o pagamento, de modo integral, de uma só vez, a cada município, durante o quarto trimestre de cada ano. § 5º A União entregará igualmente aos municípios 15% (quinze por cento) do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento a cada município ser feito integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano.

§ 6º Metade, pelo menos, da importância entregue aos municípios, por efeito do disposto no parágrafo 5º, será aplicada em benefícios de ordem rural. Para os efeitos deste parágrafo, entende-se por benefício de ordem rural todo o serviço que for instalado ou obra que for realizada com o objetivo de melhoria das condições econômicas, sociais, sanitárias ou culturais das populações das zonas rurais. (BRASIL, 1961, p. 1).

Com a nova redação foi modificado o Parágrafo 4º e foram introduzidos outros, entre os quais, o Parágrafo 5º que preconizava mudanças essenciais, ao possibilitar o aumento de 5% na participação das receitas totais líquidas do Imposto de Renda, além do crédito de 10% do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM). Com isso, entre 1961 e 1964, ocorreu um “surto de emancipação municipal”, quando surgiram casos escandalosos de muitos municípios criados apenas como um simulacro. (MELLO, 1971).

Esses episódios traduziam a defesa de interesses não confessados de políticos desatentos com o interesse público, e governadores de estados que intentavam tão somente angariar mais verbas para o estado sob sua administração, diante da possibilidade de aumentar a participação nas transferências intergovernamentais, já que as quotas eram distribuídas equitativamente entre todos os municípios brasileiros com a vigência da Emenda Constitucional N° 5, de 1961.

Pós-1964 imediatamente tornaram-se nulas muitas das emancipações municipais (MELLO, 1971) e uma nova legislação passou a disciplinar a criação de novos municípios. Mello (1971) destaca que com a vigência da CF/1967, regulamentada pela Lei Complementar N° 1, de 9 de novembro do mesmo ano, a criação de novos municípios era matéria exclusiva dos parlamentos estaduais, que inclusive decretavam Leis Orgânicas únicas aplicadas indistintamente a todos os municípios,

com o estabelecimento de critérios mínimos e únicos para a autorização de criação de novos municípios no Brasil. Assim determinava o texto da Lei:

Art. 1º - A criação de Município depende de lei estadual que será precedida de comprovação dos requisitos estabelecidos nesta Lei e de consulta às populações interessadas.

Parágrafo único - O processo de criação de Município terá início mediante representação dirigida à Assembleia Legislativa, assinada, no mínimo, por 100 (cem) eleitores, residentes ou domiciliados na área que se deseja desmembrar, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 2º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - população estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos (BRASIL, 1967).

O estabelecimento de condições mínimas para a criação de novos municípios num contexto político centralizador e autoritário colocou freio nos casos exagerados de criação municípios, mas não deu solução às demandas locais da população, o que não impediu a criação de novos municípios com a emancipação de localidades com suas respectivas população, economia, cultura etc., denominadas por Tomio (2005) de “estoques de áreas emancipáveis”<sup>6</sup>. Muitas localidades conseguiram atender a Lei, confirmando a tese de Tomio (2005), com centenas de novos municípios no Brasil, como revelam os estudos de Brito (2004), Oliveira, M., (2009), Almeida, K., (2013) e Souza, R., (2015) para o estado da Bahia.

<sup>6</sup> Estoques de áreas emancipáveis correspondem às grandes extensões de terras municipais onde vive uma parte relativamente numerosa da população municipal, normalmente nas jurisdições de distritos muito distantes da sede municipal (as cidades), mas que não recebem atenção adequada da prefeitura.

A pesquisa desses autores indicou que a emancipação dos distritos dos respectivos municípios-matriz, em que pese os possíveis prejuízos que tenha gerado inicialmente com a perda de parte de recursos das transferências intergovernamentais, revelou-se uma solução definitiva para problemas intangíveis, diante dos recursos limitados para o município-matriz, uma vez que este não precisará mais arcar com as demandas sociais e de infraestrutura custosas dos ex-distritos.

A condição de pauperismo da maior parte das populações interioranas, mal atendidas em suas demandas por serviços públicos essenciais e “encerradas” em seus distritos semiabandonados pelas autoridades públicas locais, despertam nessas populações o desejo de almejar qualquer iniciativa que as aproximem de condições de vida mais vantajosas, a exemplo do que se encontra disponível para as comunidades que habitam as sedes dos municípios, tais como: o acesso aos serviços de saúde e de educação, saneamento, abastecimento de água e alimentar, estradas, dentre outros.

## O processo recente de criação de municípios na Bahia após-1988

Em 1960 o estado da Bahia com 567.295 km<sup>2</sup> de superfície tinha apenas 194 municípios, onde vivam quase seis milhões de habitantes; como resultado da Emenda Constitucional N. 5 de 1961, em 1963 passou a ter 336 municípios, registrando um aumento de 142 novas unidades. Mesmo com o regime exceção pós-1964 nenhum dos municípios criados anteriormente perdeu seu *status*; ao contrário, foram criados mais 31 municípios até 1988. Após a promulgação da Constituição do Estado da Bahia de 1989 foram criados mais 48 municípios, atingindo 415 unidades, já com cerca de 12 milhões de habitantes, e em 2000 foram criados mais dois municípios totalizando 417 (Tabela 2)<sup>7</sup>. Mas ainda há 136 processos

<sup>7</sup> Segundo o IBGE (2011), em 1960 o Brasil tinha 2.766 municípios, em 1970 passou a ter 3.953, em 1980 eram 3.991, em 1991 foi

**Tabela 2.** Bahia: quantidade de municípios e população (milhões de habitantes) - 1960/2010.

Ano	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Municípios	194	336	336	415	417	417
População	5,9	7,5	9,5	11,9	13,1	14,0

**Fonte:** Elaboração própria, com dados coletados em: Brasil, 2011.

de emancipação de distritos tramitando na Assembleia Legislativa da Bahia (ALBA), dos quais menos de 10 têm chance de proveito, segundo os novos critérios para a criação da nova lei em tramitação no Congresso Nacional<sup>8</sup>.

Segundo o que foi definido na CF/1988, a Lei Complementar Estadual (LCE) N° 2 de 1990, do estado da Bahia prevê o seguinte:

Art. 3º - O procedimento iniciar-se-á mediante requerimentos do Deputado, instruído com representação, subscrita por, no mínimo dez por cento dos eleitores residentes e domiciliados nas áreas interessadas, com as respectivas firmas reconhecidas.

Art. 4º - Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos requisitos mínimos de continuidade territorial, unidade histórico-cultural do ambiente urbano e consulta plebiscitária favorável, previstos na Constituição da República e, ainda, os aqui estabelecidos:

I - população estimada não inferior a 8.000 (oito mil) habitantes;

II - centro urbano já constituído, com população estimada não inferior a 1.000 (hum mil) habitantes, com pelo menos duzentos prédios e, dentre estes os que possam abrigar os serviços Municipais;

III - eleitorado correspondente a, no mínimo, vinte por cento da população;

IV - arrecadação, nos dois últimos exercícios, de impostos estaduais, por habitantes não inferior a quatro décimos da média per capita alcançada pelo Estado no mesmo

ampliado para 4.491, em 2000 já eram 5.507 municípios e em 2010 ampliou para 5.565 municípios.

<sup>8</sup> O novo Projeto de Lei do Senado, (199/2015), aprovado em 15/07/2015, dentre outros critérios estabelece que para a criação de um município, quanto ao número de habitantes este deverá ter: 6 mil nas regiões Norte e Centro-Oeste, 12 mil na região Nordeste e 20 mil nas regiões Sudeste e Sul.

período, excluído do cálculo os dados correspondentes à Região Metropolitana do Salvador;

V - informação sobre as condições sócio-econômicas da área a ser desmembrada e do município de origem a ser auferida pela Comissão de Divisão Territorial da Assembleia Legislativa, com o deslocamento de seus membros às localidades interessadas (BAHIA, 1990).

Tem-se por princípio, conforme a nova Lei, que exceto três municípios: Apuarema (7.647 habitantes), Feira da Mata (6.643 habitantes) e Lagedo do Tabocal (6.476 habitantes) que não possuíam população total de 8.000 habitantes no ano de criação (1989), e mais nove municípios que atendiam este critério, mas não tinham ainda mil habitantes na sede municipal, mas no recenseamento de 2010 este critério já tinha sido ultrapassado, todos os outros municípios seguiram a sua prescrição (Tabela 3).

Isso reforça a ideia da existência de “estoques de áreas emancipáveis”. O que certamente não fugiu à regra dos demais municípios criados em todo o Brasil, com grande extensão dos municípios-matriz e contingente demográfico relativamente grande, submetido à precariedade da oferta de bens e serviços e o “isolamento” da população local em virtude da dificuldade do serviço de transporte e comunicações à época.

Acredita-se que os principais motivos que induzem a mobilização política dos distintos agentes sociais que se interessam pela emancipação dos distritos municipais estão vinculados a múltiplas causas desenvolvidas simultaneamente.

Os fatores até então identificados sistematicamente, e que juntos motivam a busca pela autonomia política das áreas emancipáveis vinculam-se aos de ordem política, administrativa, econômica dinâmica, e econômica por estagnação, conforme identificaram Bremaeker (1993), Noronha (1997), Cigolini (1999), Brito (2004), Oliveira, M., (2009), Almeida, K., (2013) e Souza, R., (2015) ao estudarem os processos de criação de municípios nos estados do Rio de Janeiro, Paraná e Bahia.

As motivações políticas são subjacentes a todos os processos de criação de novos municípios, tendo em vista que desfrutar do

prestígio político e social do cargo de prefeito e/ou de vereador é algo sempre bem visto para as lideranças políticas locais, que ao vislumbrarem a possibilidade de serem eles próprios os ocupantes da posição de mando localmente partem para o empreendimento. Outra fonte de motivação política para a criação de municípios é a existência de rivalidades entre as lideranças políticas locais; estes buscam solucionar suas demandas com o apoio de políticos com mandato na Assembleia Legislativa, que possam assumir a posição de patrono das lideranças políticas locais e, com isso, assumir a defesa da emancipação das áreas sem litígio. Por sua vez, o deputado certamente contará com o reconhecimento político de seu esforço e seu nome ou o de quem ele indicar, no momento das eleições estaduais, poderá ser lembrado pela população que foi ajudada, confirmando a sua futura base eleitoral.

Acredita-se que, por um certo período de tempo, as novas lideranças que ascendem junto com o novo município, por um mecanismo de defesa e ao mesmo tempo de obrigação, passam a gravitar em torno do seu “padrinho político” que, segundo a importância do novo município e diante da posição do “padrinho político” no sistema de forças regionais nas Assembleias Legislativas e no executivo estadual, poderá suprir-lhe importantes demandas, até que um novo grupo político venha substituir o anterior.

As causas de ordem administrativa permitem elaborar um forte apelo social por parte das lideranças interessadas na emancipação de distritos municipais, pois há na verdade uma imbricação de difícil superação entre o descaso das administrações dos municípios-matriz, que realizam a maior parte dos investimentos na sede municipal, enquanto os demais distritos são entregues ao abandono, sobretudo em municípios de grande extensão superficial. Tal fato implica investimentos custosos em estradas e sua manutenção periódica, transporte público, oferta de água tratada e esgotamento sanitário, escolas (professores e demais servidores), postos de saúde e equipe médica, e demais unidades administrativas para atender as demandas dos

**Tabela 3.** Bahia: municípios criados 1989.

Municípios	População 1991		População 2010		Área	Município-matriz
	Na sede	Total	Na sede	Total		
Serra do Ramalho	2.159	33.164	6.274	31.638	2.593,4	Bom Jesus da Lapa
Sobradinho	19.482	21.207	20.002	22.000	1.238,9	Juazeiro
Itabela	13.577	20.848	48.485	61.631	2.343,5	Porto Seguro
Presidente Tancredo Neves	5.542	18.531	9.569	23.846	417,2	Valença
Itaguaçu da Bahia	1.530	17.341	2.598	13.209	4.451,2	Xique-Xique
Ponto Novo	5.542	17.171	8.405	15.742	497,3	Santa Maria da Vitória
Andorinha	3.447	17.170	5.862	14.414	1.247,6	Senhor do Bonfim
Caraíbas	518	17.088	2.088	10.222	805,6	Tremendal
Jucuruçu	1.299	16.012	2.292	10.290	1.398,8	Itamarajú
Cabaceiras do Paraguaçu	923	14.523	3.101	17.327	226,0	Muritiba
São José do Jacuípe	3.633	14.100	3.488	10.180	406,0	Capim Grosso
Quixabeira	2.710	13.927	3.663	9.554	387,7	Serrolândia
Pirai do Norte	1.848	13.759	3.689	9.799	187,3	Ituberá
Mulungu do Morro	4.931	13.741	4.075	12.249	566,0	Morro do Chapéu
Adustina	2.279	13.714	5.572	15.702	632,1	Paripiranga
Igrapiúna	955	12.895	3.746	13.343	527,2	Camamu
Ourolândia	2.356	12.235	6.341	16.425	1.487,7	Jacobina
Sítio do Quinto	2.147	12.050	5.172	12.592	702,1	Jeremoabo
São Félix do Coribe	6.764	11.916	10.587	13.048	949,4	Santa Maria da Vitória
Umburanas	3.661	11.540	6.320	17.000	1.670,5	Campo formoso
Varzedo	1.536	11.540	3.149	9.109	226,8	Santo Antônio de Jesus
Banzaê	939	11.489	4.402	11.814	227,2	Ribeira do Pombal
Bonito	4.349	11.085	6.232	14.834	726,6	Morro do Chapéu
Novo Triunfo	2.398	11.080	7.503	15.051	251,4	Antas
Lagoa Real	1.148	10.978	2.808	13.934	877,4	Caitité
Ribeirão do Largo	1.266	10.930	2.693	8.602	1.271,3	Encruzilhada
Iuiu	4.227	10.841	5.284	10.900	1.485,8	Malhada
Caetanos	891	10.655	2.734	13.639	774,7	Poções
Nova Ibiá	2.358	10.502	2.807	6.648	178,7	Gandu
Nova Fátima	3.462	10.445	5.074	7.602	349,9	Riachão do Jacuípe
Nova Redenção	3.581	10.318	5.237	8.034	431,3	Andaraí
São Domingos	3.442	10.276	4.607	9.226	326,9	Valente
Bom Jesus da Serra	1.127	10.226	2.495	10.113	421,5	Poções
Novo Horizonte	751	10.184	2.511	10.673	609,2	Ibitiara
Itatim	6.254	10.039	10.112	14.522	583,4	Santa Terezinha
Caturama	1.192	9.714	2.374	8.843	664,6	Botuporã
Madre de Deus	8.792	9.183	16.854	17.376	32,2	Salvador
Matina	1.389	8.999	3.473	11.145	775,7	Riacho de Santana
Araçás	3.759	8.940	5.807	11.561	487,1	Alagoinhas
Vereda	961	8.914	1.379	6.800	874,2	Prado
São José da Vitória	5.217	8.768	5.162	5.715	72,5	Buararema
Sítio do Mato	4.257	8.699	5.107	12.050	1.751,0	Bom Jesus da Lapa
Muquém do São Francisco	807	8.257	1.283	10.272	3.638,1	Barra
Mirante	496	8.189	1.809	10.507	1.061,0	Poções
Saubara	5.469	8.016	7.584	11.201	158,0	Santo Amaro
Apurema	7.159	7.647	5.117	7.459	154,9	Jaguaquara
Feira da Mata	1.470	6.643	2.366	6.184	1.668,5	Carinhanha
Lagedo do Tabocal	3.291	6.476	5.149	8.305	431,9	Maracás

Fonte: Elaboração própria, com dados coletados em: Bahia, 1995; Brasil, 2010; 1991.

cidadãos, os da sede e os dos demais distritos próximos e distantes.

Como os recursos financeiros à disposição dos municípios são escassos, as prefeituras tendem a negligenciar o atendimento das necessidades da população em distritos distantes, inclusive pela perspectiva de se “perder” os investimentos realizado sem decorrência da uma possível emancipação destes distritos. Assim, os distritos, sobretudo os mais distantes da sede do município, são negligenciados pela prefeitura, favorecendo, com o tempo, a possibilidade da emancipação municipal, que sendo possível, o novo município terá acesso direto aos recursos de transferências intergovernamentais obrigatórios e voluntários, e também de sua própria economia. A possibilidade da emancipação das “áreas emancipáveis” implica a atenção dos sujeitos interessados na manutenção do *status quo* ao tempo que sempre “atende” as demandas da população do novo município.

As causas de ordem administrativa nem sempre são óbvias, em decorrência de a iniciativa do projeto de emancipação ter origem nos grupos dirigentes e somente depois é que chega ao povo para a mobilização social. Isso, em certa medida, depende dos acordos firmados entre os agentes em esferas políticas superiores.

Em que pese serem legítimos os argumentos baseados na proximidade da oferta de serviços públicos à população, o que é uma realidade, sua admissão para o processo de autonomia municipal, em muitos casos, fica sempre como promessa, até porque alguns tipos de demandas – de saúde, como os mais frequentes – são bastante dinâmicos, social e temporalmente. Com isso, a construção de um pequeno hospital e/ou de uma pequena maternidade e a manutenção de uma equipe médica adequada, bem como os respectivos aparelhos e equipamentos, nem sempre é possível realizar, independente de o município ser novo ou antigo.

Para ilustrar essa situação, têm-se os exemplos de municípios no Recôncavo Baiano: Conceição da Feira, que no ano de 2010 tinha população total de 20.391 habitantes e PIB municipal em 2014 estimado em R\$194,267 milhões, ainda não

possuía um pequeno hospital; no mesmo período, o município de São Félix, com população de 14.098 habitantes e um produto municipal estimado em R\$144,011 milhões, já possui o seu hospital desde 1950. Vale dizer que ambos são municípios mais antigos e que também são vizinhos de outros municípios que possuem hospitais.

Um exemplo de municípios de emancipação recente é Dias d’Ávila (emancipado em 1985). No ano de 2010 o município possuía 66.440 habitantes e o PIB municipal estimado em 2014 foi de R\$ 3.122,830 milhões, mantém um hospital e maternidade públicos, bem como várias policlínicas particulares. Araçás (emancipado em 1989) com população de 11.561 pessoas e PIB estimado de R\$358,482 milhões já tinha um posto de saúde e uma pequena maternidade desde 1996, em 2003 o serviço de saúde foi ampliado com um hospital; além disso, desde fins dos anos 1990 implantou e assumiu o ensino escolar médio, atualmente integra a rede de ensino do governo do estado<sup>9</sup>.

Esses exemplos servem para demonstrar que o fato da simples proximidade do poder público em relação aos cidadãos, no caso das municipalidades, não assegura a garantia do pronto atendimento de algumas demandas da população local. Essa situação ocorre por interferências diversas, que provocam a postergação dos investimentos públicos, seja porque tal empreendimento não faz parte do projeto político-administrativo do governante, seja por motivos de insuficiência orçamentária, também falta de interesse e/ou por malversação do dinheiro público.

Entre as motivações econômicas, há as de ordem dinâmica e as associadas à estagnação e declínio econômico (NORONHA, 1997). As de ordem dinâmica são condicionantes fortes para incentivar o processo de criação de municípios. A possibilidade de contar com receitas consistentes e previsíveis, provenientes de taxas e impostos do setor industrial, e de um setor comercial e

9 A partir da publicação da Emenda Constitucional Nº 14, de 1996, os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil; como não há impedimento, o ensino médio pode ser oferecido também pelo município.



dentre outras são fundamentais<sup>13</sup>. Estas condições se desenvolvem historicamente e de maneira seletiva no espaço geográfico, segundo a lógica do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo. (TROTSKY, 1977; SMITH, 1988).

## Para além do legislado: elementos que possibilitam ou impedem a criação de novos municípios na Bahia

Nesta parte, abordam-se os fatos que para além da legislação, possibilitam ou impedem a criação de novos municípios na Bahia no período pós-1988. Para isso discute-se no mesmo movimento do processo de criação de municípios em 1989 na Bahia, os exemplos de dois municípios criados, Apuarema e Saubara, e dois distritos, Abrantes e Stela Dubois<sup>14</sup>, que não conseguiram a emancipação apesar de à época atenderem as condições exigidas pela lei.

Como já indicado, os processos de emancipação política de municípios no Brasil ocorre simultaneamente por várias motivações essenciais: administrativas, econômicas e políticas. No caso dos municípios de Apuarema e Saubara ficou explícito nos levantamentos de campo que a falta de assistência por parte da prefeitura de Jaguaquara/Wenceslau Guimarães<sup>15</sup> e de Santo Amaro, respectivamente, bem como estagnação econômica e a ausência de serviços públicos como saúde, educação, infraestrutura, saneamento básico, segurança e assistência

social à população foram os principais motivos que levaram as lideranças políticas e a população local a se mobilizarem pela emancipação política das referidas localidades em 1989.

Para a comunidade local, o sucesso da emancipação política abriria as portas para a solução de suas demandas diretamente com as fontes de recursos advindas das transferências intergovernamentais e de sua própria economia, em que pese ser diminuta, mas seria gerida diretamente pelo novo município.

Os requisitos legais para a criação de municípios devem ser atendidos (tabela 4), mas não determinam as regras do jogo político, estas são conjunturais. Quando ocorrem conflitos de interesses a solução emerge da capacidade de mediação e das estratégias que os sujeitos ou grupos de políticos utilizam para superar os conflitos de acordo com seus interesses.

Para Tomio (2002), a possibilidade da emancipação das “áreas emancipáveis” parece não ser algo decidido de maneira simples, exclusivamente com base na lei; há outras mediações, pois depende quase exclusivamente da interação política entre o executivo e o legislativo estadual. O autor argumenta que:

A institucionalização/alteração da regulamentação e o sentido desta (facilitar/difícultar as emancipações) dependerão da interação entre executivo e legislativo estadual e do tamanho/consistência da coalizão de governo existente no legislativo estadual (constituída pelos resultados eleitorais ou por alianças políticas posteriores): (a) quando for minoritária, a lei promulgada tenderia a facilitar as emancipações (comparada ao *status quo*); (b) quando for majoritária, com apoio vigoroso, o sentido da lei dependeria do interesse do executivo em facilitar/difícultar as emancipações; (c) quando for majoritária, com apoio frágil, o sentido da lei dependeria de barganhas pontuais entre o executivo e o legislativo. (TOMIO, 2002 p. 11).

É nesse contexto que o processo de criação de municípios na Bahia entre 1989 e 1990 foi embargado. Desde a segunda metade dos anos 1980 que no estado da Bahia muitas lideranças políticas manifestaram o interesse em emancipar politicamente dezenas de distritos municipais. Muitos conseguiram, outros não.

<sup>13</sup> GOMES; MAC DOWELL (2000) apresentam uma análise acurada sobre os recursos de transferências intergovernamentais e próprios à disposição dos municípios, bem como o tamanho demográfico. Os autores desenvolvem uma argumentação pessimista quanto à criação de novos municípios, e concluem que municípios pequenos e pobres são inviáveis e atrapalham os municípios grandes e dinâmicos, sobretudo os da região Sudeste, com destaque para o estado de São Paulo. A ambição dos autores foi explicar a criação de municípios no Brasil, mas fundamentaram a pesquisa somente em estatísticas fiscais e demográficas, tendo como referência apenas o ano de 1996. Os autores desconsideram qualquer possibilidade de superação da determinação estatística.

<sup>14</sup> Abrantes é distrito do município de Camaçari, e Stela Dubois é distrito de Jaguaquara.

<sup>15</sup> O município de Apuarema foi constituído com partes do município de Jaguaquara e de Wenceslau Guimarães.





**Tabela 5.** Condições atuais de municípios criados em 1989 e dos distritos que solicitaram emancipação em 1989.

Distrito/ Povoado/ município	População				Extensão (km <sup>2</sup> )	Município- -matriz	Eleitores (1992)	Edificações no núcleo urbano (1991)
	1991		2010					
	Urbana na sede	Total	Urbana	Total				
Abrantes	6.197	13.984	23.547	48.283	230,00	Camaçari	4.973	5.738
Stela Dubois	5.000	8.950	10.773	12.855	350,00	Jaguaquara	4.300	3.365
Apurema	1.959	7.649	5.117	7.459	152,00	Jaguaquara	2.800	464
Saubara	5.472	8.018	7.584	11.201	158,00	Santo Amaro	3.830	1.582

**Fonte:** Elaboração própria, com dados coletados em: Brasil, 2010; 1991.

disputas políticas entre as lideranças locais para apresentar-se como o idealizador e defensor da ideia, não conseguiu a emancipação (SOUZA, R., 2015). Após as mobilizações pela emancipação serem acalmadas, o distrito teve seus limites políticos-administrativos redefinidos e passou a ter melhor atenção da prefeitura de Jaguaquara.

Atualmente ambos os distritos possuem condições de atender até a nova lei aprovada em 2015 no Senado Federal que prevê uma população na área que pretende ser emancipada não mais de 8.000 habitantes, mas agora de 12.000 na região Nordeste.

## Conclusão

do exposto até aqui, pode-se concluir que ainda não se sabe tudo sobre as reais implicações da criação de novos municípios no Brasil. A criação de municípios quando é noticiada pela imprensa, quase sempre traz explícito um conteúdo, pelo menos moralista, veiculando a ideia sempre negativa e conservadora a respeito deste fato, como sendo mais uma fonte de subtração dos recursos públicos, os quais se sabem que são escassos e muito caros à sociedade nacional como um todo.

Este tipo de crítica, obtusa por excelência, inclusive por força da tradição questionável das ações de improbidade praticadas pela maior parte dos agentes públicos e dos políticos brasileiros em geral, não acrescenta nada de novo à compreensão e possibilidade de superação dos óbices ao atendimento das demandas dos milhares de cidadãos em seus lugares de vivência cotidiana, os distritos municipais, negligenciados pelas

administrações públicas locais que lhes negam a possibilidade de usufruto dos benefícios criados pela própria sociedade humana em seu dever.

Os autores desse tipo de crítica desconhecem a noção de federação e o conceito de descentralização política, com as devidas competências, responsabilidades e fontes de recursos para provimento das demandas requeridas pelos cidadãos. Desconhecem que para a federação funcionar a contento sob o signo da equidade de direitos e responsabilidades é necessário que nos processos coordenação do federalismo haja mais cooperação que de concorrência. Que neste caso, a concorrência sem constrangimentos entre os entes federados conduz à fragilização do pacto federativo, especialmente quando os sujeitos que operam o sistema da União Federal, voluntariamente tentam transformar os entes federados subnacionais mais vulneráveis (estados pobres e ou fracos politicamente, e municípios pouco influentes) em “pária do federalismo”, criando uma escassez de recursos intencionalmente, como é o caso de limitar a partilha dos tributos voltados ao FPM e ao FPE, enquanto que a União Federal fica com mais de 80% dos recursos arrecadados por serem em sua maior parte contribuições, e não tributos.

É baseado também neste tipo de equívoco que os técnicos e acadêmicos elaboram planilhas de cálculos contábeis e diante de resultados “inequívocos” concluem que a criação de municípios pequenos e pouco populosos e momentaneamente sem viabilidade econômica são ineficientes e atrapalham o desempenho dos municípios maiores, em razão de não terem condições técnicas e nem políticas para dar conta

de um regime fiscal austero. Para eles, por conta de tudo isso estes novos municípios são inviáveis, tornando-se cronicamente dependentes dos recursos de transferência intergovernamentais.

Com isso, a “proliferação” de pequenos municípios constitui irrationalidade administrativa e fiscal, pois contribui para criar óbices ao desenvolvimento de municípios economicamente mais dinâmicos e administrativamente melhor organizados.

O argumento essencial dos autores que defendem esses pontos de vista baseia-se em princípios eminentemente fiscais, não nas pessoas e nas possibilidades de transformações ensejadas pelo próprio dever, não no que os cidadãos em sua vida simples esperam do Estado, e que agradeceriam se pudessem ver atendidas suas demandas frequentes e inadiáveis: acesso mais fácil à infraestrutura pública, bens e serviços, de preferência o mais perto possível de seus locais habituais de trabalho, de lazer e de habitação.

Mas a razão fundamentalmente econômica implica reduzir a comunidade urbana a algo próximo das economias de aglomeração. Esses críticos não desconfiam que para compreender o fenômeno das emancipações de distritos e a posterior criação de municípios em sua inteireza devem estender a vista e a análise sobre o fato primordial, gerador da dependência econômica dos municípios em relação às transferências intergovernamentais, que é a confusão intencional estabelecida na coordenação do próprio pacto federativo, quando não prescreve claramente competências, responsabilidades e recursos adequados para os distintos entes federados, sem concorrência ou sobreposição de ações.

Entretanto, concorda-se que a descentralização política do Estado no Brasil, sobretudo com a promulgação da Constituição federal de 1988, criou mais expectativa que ato realizador. Deve-se ter em mente que os parlamentares constituintes à época da elaboração da referida constituição se empenharam em deixar claro o preceito descentralizador e autonomista, inclusive reconhecendo as instâncias subnacionais de governo como ente federado. Por outro lado,

também criaram e aperfeiçoaram mecanismos que assegurassem à elite política e econômica nacional o controle sobre esta descentralização, em vez de prescrever fortemente a cooperação e dotar a União Federal e os Estados membros de instrumentos de coordenação da vida nacional, no sentido de favorecer o melhor desempenho possível dos municípios quanto ao atendimento das demandas dos cidadãos em sua base espacial de vivência cotidiana.

Por fim, quanto à dimensão operacional do processo de criação de municípios acredita-se que há mais subjetividade que o critério da lei. E os distritos de Abrantes e Stela Dubois, bem como uma parte dos demais que tiveram o processo de emancipação política requerida, não foram emancipados com os demais que tiveram seus pleitos aprovados por falta de unidade na representação política e clareza no objeto de interesse identificado na prestação de serviços aos cidadãos o mais perto possível.

Alinha dura adotada pelo governador do estado na época frontalmente contra a criação de municípios, independente de seu benefício à população local semiabandonada em seus distritos esquecidos pelo governo municipal inviabilizou a emancipação de distritos, inclusive os emancipáveis. Já no caso do distrito de Apuarema e Saubara, emancipado no processo precedente, além da força dos deputados, na época, que o favoreceu, houve também a flexibilidade do executivo estadual anterior, o qual era favorável.

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 77-126
- ALMEIDA, Kátia Rocha. *Emancipação municipal e transformações socioespaciais: os casos de Bom Jesus da Serra e Caetanos*. 2013. 235f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2013.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun., 2005.
- BAHIA. *Constituição do Estado da Bahia*. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/PublitaioPHP/>

- [Uploads/17072014091825000000\\_Constituicao\\_Estadual\\_03022016\\_EC22.pdf](#)>. Acesso em: 20 jul. 2016.
- BAHIA. *Lei Complementar Nº 002 de 04 de maio de 1990*. Estabelece os requisitos para criação de Municípios e Distritos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/>>. Acesso em: 20 mar. 2012.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse do censo demográfico da Bahia, 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=29&dados=0>>. Acesso em: 20 fev. 2017a.
- BRASIL. *Aprovadas regras para criação e fusão de municípios*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/07/15/aprovadas-regras-para-criacao-e-fusao-de-municipios>>. Acesso em: 8 mar. 2017b.
- BRASIL. DRU. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>>. Acesso em 20 mar. 2016a
- BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 15, de 1996*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-15-12-setembro-1996-369745-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em 25 mar. 2016b
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Resultado Primário do Governo Central*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/web/stn/resultado-do-tesouro-nacional>>. Acesso em: 4 fev. 2016c.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 20 jun. 2016.
- BRASIL. *Emenda Constitucional Nº 14, de 12 de Setembro de 1996*. Modifica os Arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm)>. Acesso em 4 fev. 2015a.
- BRASIL. *Emenda Constitucional nº 5, de 1961. Institui novas discriminações de renda em favor dos municípios brasileiros*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-5-21-novembro-1961-363625-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 20 mar. 2015b.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Evolução da divisão territorial do Brasil – 1872-2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sinopse preliminar do censo demográfico da Bahia, 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 1, de 9 de Novembro de 1967*. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios, e dá outras providências. (Redação dada pela LCP nº 46, de 21.8.1984). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm)>. Acesso em 28 mar. 2015c.
- BRASILEIRO, Ana Maria. *O município como sistema político*. Rio de Janeiro: FGV, 1973. 124p.
- BREMAEKER, François E. J. *Despesas dos municípios do estado da Bahia com serviços, ações e programas de competência dos estados e da União em 2011*. Salvador: Associação de Transparência Municipal, 2013. 52f. (Estudo Técnico nº 241)
- BREMAEKER, François E. J.. Os novos municípios: surgimento, problemas e soluções. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 206, jan./mar., p. 88-99, 1993.
- BREMAEKER, François E. J. Os novos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 200, jul./set., p. 82-91, 1991.
- BRITO, Cristovão; RAMOS, Ana Paula Santana Rigaud. *População, segregação socioespacial e turismo em Bom Jesus dos Pobres (Saubara-Ba)*. Disponível em: <<http://www.ivsinarub.ufba.br/>>. Acesso em 20 mar. 2017.
- BRITO, Cristovão. Do espaço ao território: a grande fábrica de calçados e o sindicato dos trabalhadores calçadistas em Ipirá-BA. In: FONSECA, Antônio Angelo Martins; Brito, Cristovão; LEDA, Renato Leone Miranda (Orgs.). *Dinâmica da reestruturação do espaço local e regional no estado da Bahia*. 1. ed. Salvador: JM Gráfica e Editora, 2010. p. 157-180.
- BRITO, Cristovão. *A Petrobras e a gestão do território no Recôncavo baiano*. 2004. 316f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 2004.
- CASTRO, Antônio Barros de. *7 ensaios sobre a economia brasileira*. 2. ed., v. 2. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975. 248p
- CIGOLINI, Adilar Antônio. *A fragmentação do território em unidades político-administrativas: análise da criação de municípios no estado do Paraná*. 1999. 106f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, UFSC, Florianópolis, 1999.
- CPDOC. *Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88*. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em 22 fev. 2017.
- DULCI, Otávio Soares. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 18, p. 95-107, jun. 2002.
- FAHEL, Murilo; TELES, Letícia; CAMINHAS, Davy. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise de sua incidência, intensidade e índice. *Research Gate*. 27 f. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/281866079>>. Acesso em 01 abr. 2017.
- FONSECA, Antônio Angelo Martins. *Instituição e desenvolvimento territorial: o desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana: Editora da UEFS, 2006. 353p
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. 117p

- GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. *Texto Para Discussão*, Brasília, n. 706, p. 1-27, 2000.
- JACINT, Jordana. As comunidades autônomas e a política de descentralização na Espanha democrática. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 213-238
- MELLO, Diogo Lordello de. *O município na organização nacional: bases para uma reforma do regime municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: IBAM, 1971. 87p.
- NERY, Maria Gorethe Silva. *As implicações socioespaciais da instalação da indústria de calçados na Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina*. 2016. 320f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2016.
- NORONHA, Rul dof. *Emancipação municipal: implicações espaciais da divisão político-administrativa do território fluminense*. 1997. 132f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Centro de Ciências Naturais e Matemática, UFRJ, Rio de Janeiro, 1997.
- OLIVEIRA, Ildo Rodrigues. *Indústria de calçados e implicações socioespaciais: a grande fábrica de calçados no município de Santo Estevão-BA*. 2012. 150f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2012.
- OLIVEIRA, Maria Dalva Carneiro de. *Implicações espaciais do processo de emancipação política no município de Riachão do Jacuípe-Ba*. 2009. 191f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia) – Instituto de Geociências, UFBA, Salvador, 2009.
- RAMIÓ, Carles; SALVADOR, Miquel. O processo de descentralização regional na Espanha e as dificuldades para inovação institucional das novas administrações públicas. In: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 239-265
- ROSTOVITZ, Michael Ivanovich. *Roma: de los orígenes a la última crisis*. Tradução de Tula Núñez de Latorre, 4. ed. Buenos Aires: EUDEBA, 1977. 179p.
- SCHEINOWITZ, A. S. *A descentralização do Estado: Bélgica, França, Itália Espanha, Portugal, Dinamarca, Brasil, Estados Unidos*. Brasília: Brasil Jurídica, 1993. 414p
- SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento com liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p. Título original: *Development as freedom*.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello e; SILVA, Barbara-Christine Nentwig; COELHO, Araori Silva. *Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros*. João Pessoa: Grafset, 2008. 128p.
- SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Tradução de Eduardo de Almeida Navarro. São Paulo: Bertrand Brasil, 1988. 250p. Título original: *Uneven development*.
- SOUZA, Marcelo José Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bartrand Brasil, 2004. 556p
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas. Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, 24, p. 123-148, jun., 2005.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de Lima. A criação de municípios após a constituição de 1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 17, n. 48, p. 61- 89, 2002.
- TROTSKI, Leon. *A história da revolução Russa*. Tradução de E. Huggins. Rio de Janeiro: Saga, 1967. v.1.
- VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do icms: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, p. 3-18, Jun., 1997.

### **Cristovão Brito**

Possui graduação em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (1993), mestrado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (1997) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (2004). Atualmente é professor Associado do Departamento de Geografia da Universidade Federal da Bahia e professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFBA. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Urbana, Geografia Regional, Geografia Política, Geografia Econômica, atuando principalmente nos seguintes temas: agentes sociais, cidade, redes geográficas, desenvolvimento regional, desenvolvimento local e poder.  
**E-mail:** catbri35@yahoo.com.br

### **Romilda Assunção Souza**

Possui o curso de Magistério e graduação em Geografia pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2005). É Especialista em Antropologia com Ênfase em Cultura Afro-brasileira pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (2008). Mestre em Geografia Política pela Universidade Federal da Bahia. Tem experiência na área de Geografia, com Ênfase em Desenvolvimento Territorial e Regional. Atualmente desenvolve pesquisa na área de Geografia Política, enfocando a emancipação de distritos como possibilidade de descentralização e autonomia local.  
**E-mail:** lala3019@hotmail.com



**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E A  
INSERÇÃO DAS  
REGIÕES PERIFÉRICAS**

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



# **FRONTEIRAS: UM CONSTANTE DESAFIO TERRITORIAL**





# Litígios transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe\*

Gutemberg de Vilhena Silva

## Introdução

A parte setentrional da América do Sul, principalmente a que constitui a região das Guianas, entre os rios Orenoco e Amazonas, é um aglomerado pouco conhecido e estudado. Encontramos ali os únicos territórios sul-americanos que não foram colônias ibéricas: as “3 Guianas” (República Cooperativa da Guiana, Suriname e Guiana Francesa), que constituem também uma verdadeira interface entre os mundos amazônico e caribenho. As Guianas são amazônicas por seus ecossistemas, mas cultural e historicamente caribenhos. Esta região tem, com efeito, uma extensão continental de economias de *plantations* de expressão colonial europeia baseada na escravidão de populações originárias da África. (TAGLIONI; CRUSE, 2011).

No curso de três zonas estratégicas (Amazônia, Caribe e Europa), esta região se caracteriza igualmente pela presença abundante de recursos minerais, o que contribui para numerosas

reivindicações marítimo-territoriais que são frequentemente consequência da presença de matérias primas estratégicas como petróleo e ouro. De fato, podemos afirmar que esta região é uma das várias que conheceu a maior parte das contestações fronteiriças sobre o continente americano. Estas contestações são reivindicações mutuas provocadas por uma herança de antigos equívocos de medidas topográficas e cartográficas e de interesses econômicos conflituosos contemporâneos, implicando Estados nacionais, mas também empresas transnacionais.

Nosso objetivo neste texto é analisar a origem e a atualidade de litígios na região das Guianas e como os recursos naturais nas suas zonas fronteiriças ainda mal conhecidas constituem elementos em destaque contra a resolução de tais litígios. A metodologia deste trabalho foi fundada sobre análise documental e bibliográfica, além de atualização de cartografia temática, mas também tendo no trabalho de campo uma base fundamental. Nós nos concentraremos inicialmente nas questões concernentes às

### Como citar este artigo:

SILVA, Gutemberg de Vilhena. “Litígios transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 199-217 DOI 10.21507/9788563800367-12



reivindicações territoriais e, em seguida, avaliar os litígios marítimos.

## Quadro conceitual e geográfico: a região das guianas e a noção de “reivindicação territorial”

### A região das Guianas

Situada no norte-nordeste da América do Sul, a região das Guianas (Mapa 1) é um complexo histórico-geopolítico com mais de 3 milhões de anos encaixado de uma parte e da outra da linha do Equador e margeada pelo oceano Atlântico ao nordeste, e os rios Orenoco a oeste e o Amazonas ao sul. Com uma superfície de mais de 1,5 milhões de Km<sup>2</sup>, a região é dividida entre 5 Estados: Venezuela (estados de Bolívar e Amazonas) e o Brasil (estados do Amapá, Roraima e partes do Pará e Amazonas) em parte, e a totalidade da Rep. da Guiana (ex Guiana Britânica), o Suriname (ex Guiana Holandesa), e a França (através da Coletividade Territorial da Guiana Francesa).

Este espaço compreende no mundo amazônico o maior conjunto de floresta tropical primária contínua e intacta do mundo. Constitui também uma zona geográfica com forte potencial ecológico na luta contra as mudanças climáticas, em razão de sua enorme capacidade de captar o dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>). Contém perto de 15% das reservas de água doce do mundo e constitui uma zona extremamente rica em biodiversidade (fauna e flora), em que parte desta riqueza se encontra apenas nesta região. Além disso, a região é habitada por comunidades indígenas que dependem de bens e serviços ambientais permitidos pelos ecossistemas locais, tais como água, alimentos e medicamentos. (PNUD, 2014).

Esta área também é rica em recursos naturais, incluindo petróleo, ouro e diamantes, mas também alumínio, bauxita, manganês, ferro, cobre e níquel. Apesar desta riqueza, o padrão de vida da população local, com exceção da parte francesa, é baixo (ver Tabela 1).

O ambiente econômico pouco favorável da região estimulou a produção e a comercialização de drogas

ilícitas, extração ilegal de minerais e a exploração de madeira sem qualquer controle técnico - e, claro, sem levar em conta a sustentabilidade dos recursos. Estas atividades econômicas informais causaram um aumento da pressão sobre os ecossistemas da região e sobre a sociedade e a economia dos Estados concernentes. (PNUD, 2014). No entanto, embora estes problemas sejam importantes para reflexões, nosso trabalho será limitado às disputas fronteiriças na região.

A extensão territorial dos cinco estados da região, cerca de 170 000 km e mais de 36 000 km de plataforma continental<sup>1</sup>, são ainda objeto de reivindicações não resolvidas na região das Guianas (Tabela 2). As demarcações dos limites remontam o período colonial e foram normalmente feitas com base na teoria das “fronteiras naturais”. Neste caso, os rios - principais vias de comunicação nessas áreas florestais - constituíram um limite fácil de visualizar, por isso eles foram arbitrariamente escolhidos como limites inter-imperiais em termos de relações de poder coloniais, como bem expôs Foucher (1988), enquanto que para as populações indígenas autóctones estes rios foram acima de tudo os canais de comunicação. (LÉZY 2000).

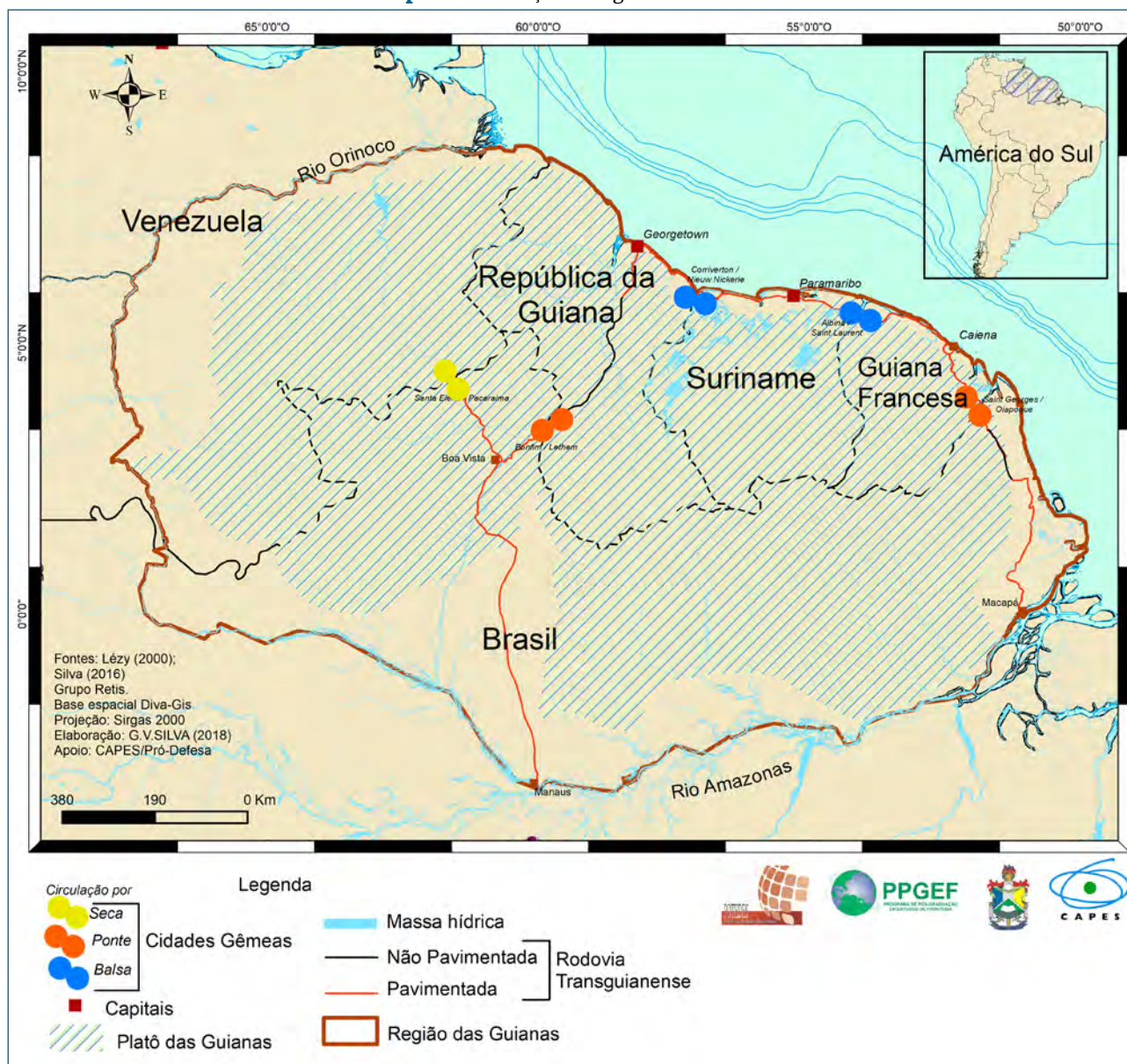
### As Fronteiras internacionais e suas contestações nas Guianas

A multiplicidade de atores (os nativos americanos, colonizadores, noir-marrons, populações fronteiriças, comunidades religiosas, militares, empresas nacionais e transnacionais,

<sup>1</sup> A plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância (ONU, 1982, Art. 76). Para Souza (1999), a definição de plataforma continental tem um enfoque jurídico (PCJ) e pouco tem a ver com o conceito fisiográfico ou geomorfológico de plataforma continental (PCG). Pela definição jurídica de plataforma continental, vemos que a PCJ de um Estado costeiro pode englobar as feições fisiográficas conhecidas como plataforma, talude e elevação continentais, e, em algumas circunstâncias, inclusive regiões da planície abissal.

## Litígios Transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe

Mapa 1. Localização da região das Guianas.



etc.) e seus antagonismos nas Guianas, particularmente em suas zonas fronteiriças, levaram a um questionamento constante em relação às demarcações, muitas das quais nunca foram aceitas por uma das partes, ou se aceitas inicialmente foram depois de um tempo questionadas em alguns casos.

A distância relativa e muitas vezes a pouca acessibilidade destas regiões fronteiriças são pontos cegos em relação a suas respectivas áreas nacionais, pela sua baixa taxa demográfica e pelo afastamento dos centros de poder ou de produção. (SANGUIN, 2007). As reivindicações constituem,

assim, potenciais obstáculos ao exercício da soberania desses Estados, de tal modo que eles podem dar origem a disputas ou reclamações por estados vizinhos, como tinham entendido os geopolíticos brasileiros dos anos 1960-1970, que visavam a integração física e econômica das margens amazônicas para evitar qualquer tipo de separação. (MIYAMOTO, 1981).

A determinação e a consolidação das fronteiras internacionais passam por três etapas. Em primeiro lugar a *definição*, permitido pelos tratados internacionais. A formalização de limites precede o exercício da soberania que é expressa em termos

**Tabela 1.** Renda per capita (América do Sul, França e Guiana Francesa, em USD).

País	Ano 2015	Posição na América do Sul	Mundo*
Chile	23.460	1	54
Argentina	22.554	2	55
Uruguai	21.507	3	58
Guiana Francesa**	20.851	4	-
Venezuela	16.673	5	69
Suriname	16.292	6	73
Brasil	15.615	7	76
Colômbia	13.847	8	86
Peru	12.195	9	90
Equador	11.264	10	98
Paraguai	8.708	11	107
Rep. Guiana	7.509	12	116
Bolívia	6.465	13	121
França	41.181	14	24

\* A classificação integra 185 Estados; \*\*Dados de 2013

**Fonte:** World Economic Outlook Database. Fundo Monetário Internacional. Consultado em 23 de janeiro de 2017.

**Tabela 2.** Dados dos Estados do Platô das Guianas com disputas territoriais.

Informações	Venezuela (Estados de Bolívar e Amazonas)	Guyana	Suriname	Guiana Francesa (França)	Total
Capitais	Caracas	Georgetown	Paramaribo	Cayenne	---
População total (2016)	31 925 705	770 610	547 610	275 688	33 519 613
% População urbana	88,5 %	30,2 %	66,6 %	82,3 %	66,90% (média)
População do Platô das Guianas (2011)	1 725 120	747 884	541 638	239 849	3 254 491
Superfícies (km <sup>2</sup> )	916 445	214 999	163 820	83 534	1 379 445
Extensão dos limites territoriais no Platô das Guianas (km)	Com o Brasil 2.199 ; com a Rep. da Guiana 743	Com o Brasil 1.606 ; com a Venezuela 743 ; com o Suriname 600	Com o Brasil 593 ; com a Rep. da Guiana 600 ; Com a Guiana Francesa 510	Com o Brasil 730 ; com o Suriname 510	6 981
Superfície dos territórios reivindicados (km <sup>2</sup> )	Essequibo : 159 500 km <sup>2</sup>	0	11 000	approx. 5 000	170 500
Superfície dos espaços marítimos contestados	--	36 000	36 000	--	64 000
Recursos naturais nas regiões reivindicadas	Petróleo	Petróleo (Mar do Caribe) ; ouro, ferro, cobre, manganês, níquel, mica (Essequibo) ; alumínio, bauxita, ouro e provavelmente diamante (TNR)	Petróleo, Ouro, Bauxita	Ouro	---

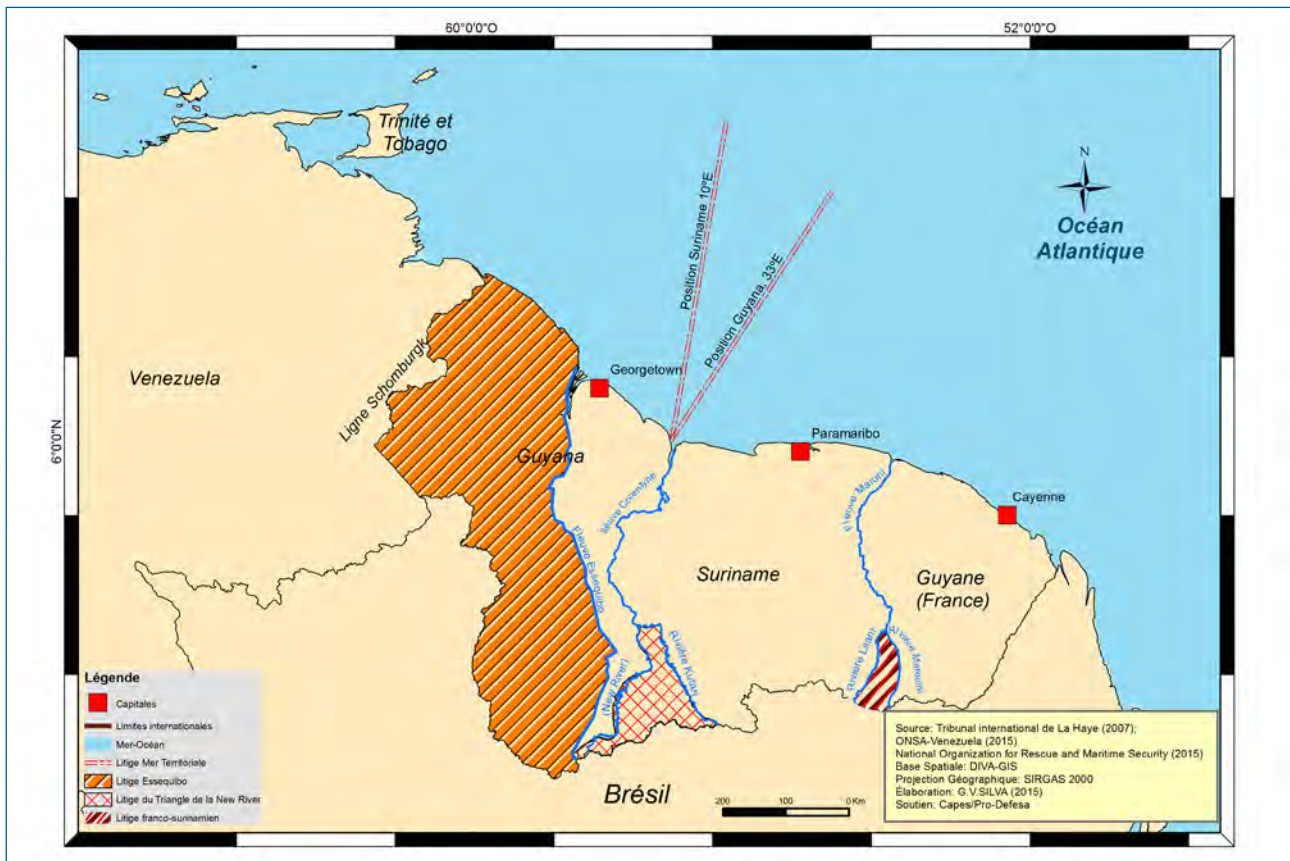
**Fontes:** Ramjad (2002) ; Donavan (2003) ; Domínguez et al. (2003) ; Egger (2009) ; Statistics Guyana ; INE, Venezuela ; Algemeen Bureau voor de Statistiek, Suriname ; INSEE, Recenseamento da população: <<http://www.geohive.com/entry/guyana.aspx>>; <<http://www.geohive.com/entry/venezuela.aspx>>; <<http://www.geohive.com/entry/suriname.aspx>>; <<http://www.worldometers.info/population/countries-in-latin-america-and-the-caribbean-by-population/>>. Organização própria.

militares, jurídicos, burocráticos, econômicas e ideológicas. (GUICHONNET; RAFFESTIN, 1974). Mas a área de ação do Estado, raramente uniforme, implica uma *delimitação*, a cargo de cartógrafos e uma *demarcação*, a partir da qual os Estados envolvidos saberão exatamente os limites de seu território terrestre.

A posição das fronteiras terrestres tem um impacto direto sobre as fronteiras marítimas. Assim, a ligação entre as fronteiras terrestres e marítimas complexificam as negociações para as suas correspondentes demarcações. (HOYLE, 2001). Nas Guianas, tais são os casos da relação ainda problemática entre limites internos



Mapa 2. Os litígios na região das Guianas.



Em 1954, na X Conferência Interamericana realizada em Caracas, a Venezuela reviveu sua reivindicação por Essequibo, considerando nula a sentença arbitral de 1899. Certamente, as reivindicações da Venezuela já haviam ocorrido antes dessa data, mas, a partir desse momento, por razões econômicas relacionadas à descoberta das reservas de petróleo, a disputa tomou um novo e complexo rumo. Em 1968, o governo venezuelano decidiu, por decreto, exercer a sua soberania marítima de 9 milhas de águas territoriais, de acordo com as leis da época, para a linha formada pelo rio Essequibo (CAIRO CAROU; LOIS, 2014) incorporando, pelo menos no decreto, quase metade da Rep. da Guiana. Em 1970, embora tenha ocupado a Ilha de Anacoco, até então guianense, a Venezuela assinou um tratado com o Reino Unido em que se comprometia em respeitar a independência e a integridade territorial da Rep. da Guiana, que ocorreu em 1966. No entanto,

apesar da assinatura, a Venezuela ainda afirmava seu controle sobre o Essequibo.

De fato, as relações tinham mudado com a independência da até então Guiana britânica. Não se tratava mais de uma potência imperialista (Reino Unido) rivalizando contra a Venezuela, mas de um jovem Estado com muitos desafios políticos e econômicos a serem superados (POUYLLAU, 1982).

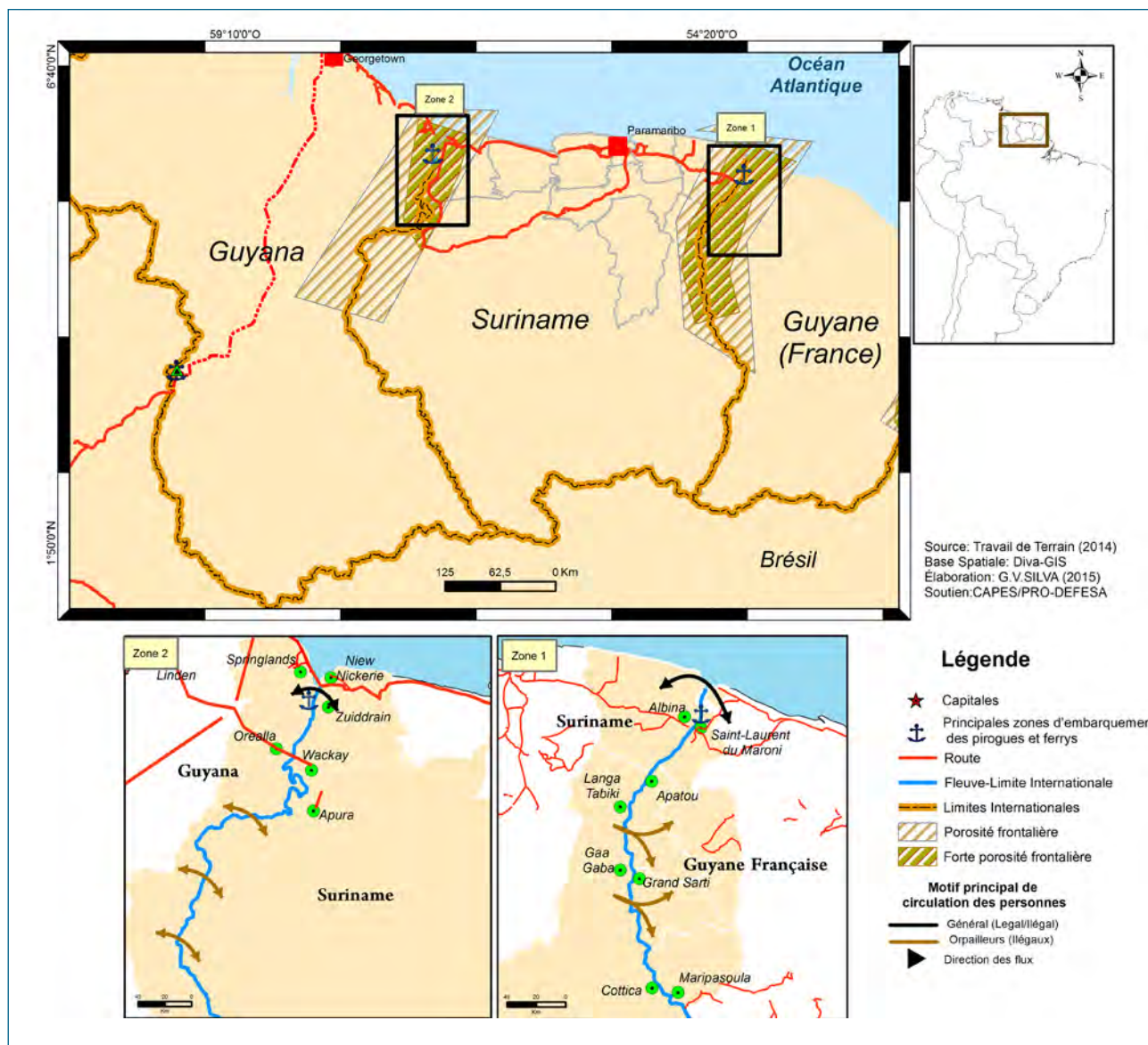
A região de Essequibo é pouco povoada, com 107 500 habitantes dos 747 000 do país (Tabela 2). A maioria dos habitantes trabalha com minérios ou é autóctone que vive nas savanas do sudeste de Rupununi, região que também foi, em 1969, alvo de uma tentativa de separação da Guiana e envolveu a Venezuela. Em Essequibo há concentrações significativas de ouro, cobre, minério de ferro e níquel, além de diamante e manganês encontrados em quantidades suficientes para a produção comercial. O governo da Guyana, com a assistência da *Guyana Oil Company* (<http://www.guyoil.com/>),





**Litígios Transfronteiriços na região das Guianas:  
questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe**

**Mapa 3.** Interações nas fronteiras do Suriname.



partir de então, os holandeses concluíram que o New River seria o principal afluente do Corentyne e reposicionaram para lá a fronteira internacional, incorporando mais de 6000 km<sup>2</sup> ao seu território. Em 1930, um acordo restabeleceu o rio Kutari, mas a eclosão da Segunda Guerra Mundial, em 1939, impediu a sua formalização. As negociações só seriam retomadas em 1962 quando os holandeses exigiram novamente os limites no New River. (JOSEPH, s/d; DONOVAN, 2003, 2005).

Após a independência da Guiana o princípio da linha equidistante do curso do rio Corentyne foi utilizado para determinar a posição daquela fronteira internacional. No entanto, as

tentativas holandesas de controlar o território se intensificaram ainda naquela década, notadamente por meio das Forças Armadas. (RAMRAJ, 2002). Até o início dos anos 1970 as tropas da Guiana conseguiram ocupar com sucesso o triângulo do New River. (GAO, 2009). Mas, quando o Suriname tornou-se independente em 1975, um componente da sua recém criada diplomacia foi adquirir a área disputada. (RAMRAJ, 2002).

A probabilidade de um conflito armado é baixa, principalmente por causa de iniciativas de cooperação regional que se iniciaram a partir da década de 1980. Em 1986, por exemplo, foi criado o Conselho de Cooperação Guiana-Suriname



para impulsionar o desenvolvimento econômico regional. Além disso, Guiana e Suriname são membros do Mercado Comum do Caribe, CARICOM, e, como a Venezuela, participam em outras organizações políticas como a AEC, a OTCA e a UNASUL.

Mesmo com este cenário pouco propenso à militarização, as tensões foram revividas quando, na década de 1990, o Suriname começou a publicar mapas oficiais que mostravam a região reivindicada como parte do seu território (ver SURINAME, 2010; 2013). O Governo da Guiana considerou tal atitude uma provocação e até hoje, o que representa uma ameaça significativa à integridade territorial da Guiana, não foi resolvido. (DONOVAN, 2005).

O território disputado é povoado por cerca de 5000 pessoas. São índios e noir-Maroons (descendentes de escravos que fugiram dos governantes coloniais de holandeses e britânicos), que realizam em sua maioria a prospecção de ouro e diamantes, movendo-se de forma intermitente em toda a região. De fato, há uma abundância de recursos minerais na região, sobretudo de bauxita e metais preciosos, como reservas de ouro e petróleo (RAMRAJ, 2002), e há probabilidade da presença de ouro e diamantes em todo o seu interior. O Governo da Guiana, pensando em reforçar sua força territorial e ao mesmo tempo arrecadar dividendos, concedeu à Malásia Corporation no início de 2000 o direito de exploração de mais de 500.000 hectares na área litigiosa. Por outro lado, este país, mas o Suriname também, incentiva aventuras de exploração de garimpeiros na área disputada (DONOVAN, 2003) para demarcar possessões para habitantes de seus respectivos países.

Em 1997, o Governo da Guiana garantiu financiamento do Banco Mundial com uma política ambiental de proteção e redução dos níveis de dióxido de carbono na atmosfera em uma região que incluía o triângulo do New River, reafirmando assim a sua soberania sobre este território perante a comunidade internacional. Ressalte-se que os rios Corentyne, New River e Kutari possuem capacidade hidrelétrica quase ilimitada. Um projeto de usina hidrelétrica realizado para o

Governo da Guiana foi abortado em razão de obstáculos geomorfológicos e topográficos, mas também por causa da distância da área em disputa e das principais cidades do Suriname que são todas costeiras. (DONOVAN, 2003).

Atualmente, o Governo do Suriname não mostra nenhum desejo considerável em ocupar e operar o triângulo do New River, embora, como já vimos, o país mostre esta área como parte de sua soberania. Esta posição também é apoiada pelo fato de que algumas organizações internacionais não menos importantes, como a ONU, publicaram mapas que mostram a área também como pertencente ao Suriname. Além disso, o Suriname ingressou em 2012 na Aliança Bolivariana para a América Latina (ALBA), uma associação política dos Estados criada em 2005 por iniciativa do presidente da Venezuela, Hugo Chávez, a fim de neutralizar a influência dos EUA na região.

Por seu turno, a Rep. da Guiana encontra-se imprensada entre dois estados no sentido leste e oeste que reivindicam parte de seu território, mas pode contar com um apoio mais ou menos tácito do Brasil, país fronteiro ao sul, ansioso para evitar uma forte influência venezuelana em uma região que considera sensível e com interface com o mundo caribenho. (GRANGER, 2016).

### O caso dos afluentes do rio Lawa

O Suriname também está envolvido em outra disputa territorial, esta agora com a França. A ex-colônia holandesa reclama, desde meados do século XVIII, a soberania sobre uma área de 5000 km<sup>2</sup>, localizada entre os rios Litani (ou Itany) e Marouini, ambos afluentes do rio Lawa, principal afluente do rio Maroni, rio que forma, como o corantyne na sua outra ponta, a fronteira com a Guiana Francesa (Mapa 2). O curso do rio Lawa e seus afluentes foram ignorados por muito tempo, mas ao longo das últimas três décadas do século passado, técnicas avançadas de mapeamento trouxeram mais conhecimento sobre a região.

No século XVIII, a França e os Países Baixos procuravam, de acordo com as concepções da época, um elemento natural para fixar sua fronteira. O



**Foto 1.** Mosaico de fotos de Albina (Suriname) e Saint Laurent (França/Guiana Francesa).



**Fonte:** Trabalho de Campo, 2014.

Mesmo com a circulação ilegal de mercadorias e pessoas na fronteira franco-surinamesa, há uma proposta de se construir uma ponte binacional sobre o rio Maroni ligando fisicamente ambos os países (ver ABDENUR, 2013). Esta proposta, em nossa compreensão, está longe de ser efetivada, pois a França não tem interesses estratégicos com a ligação física transfronteiriça, embora isso possa significar uma maneira da Guiana Francesa sair do isolamento físico regional.

Como visto até aqui, a contestação do limite territorial no platô das Guianas é uma marca relevante entre os países avaliados. Além destes litígios, ainda há disputas pelos domínios marítimos. A bacia da Guiana é, nesse caso, colocada em relevo e após as descobertas de

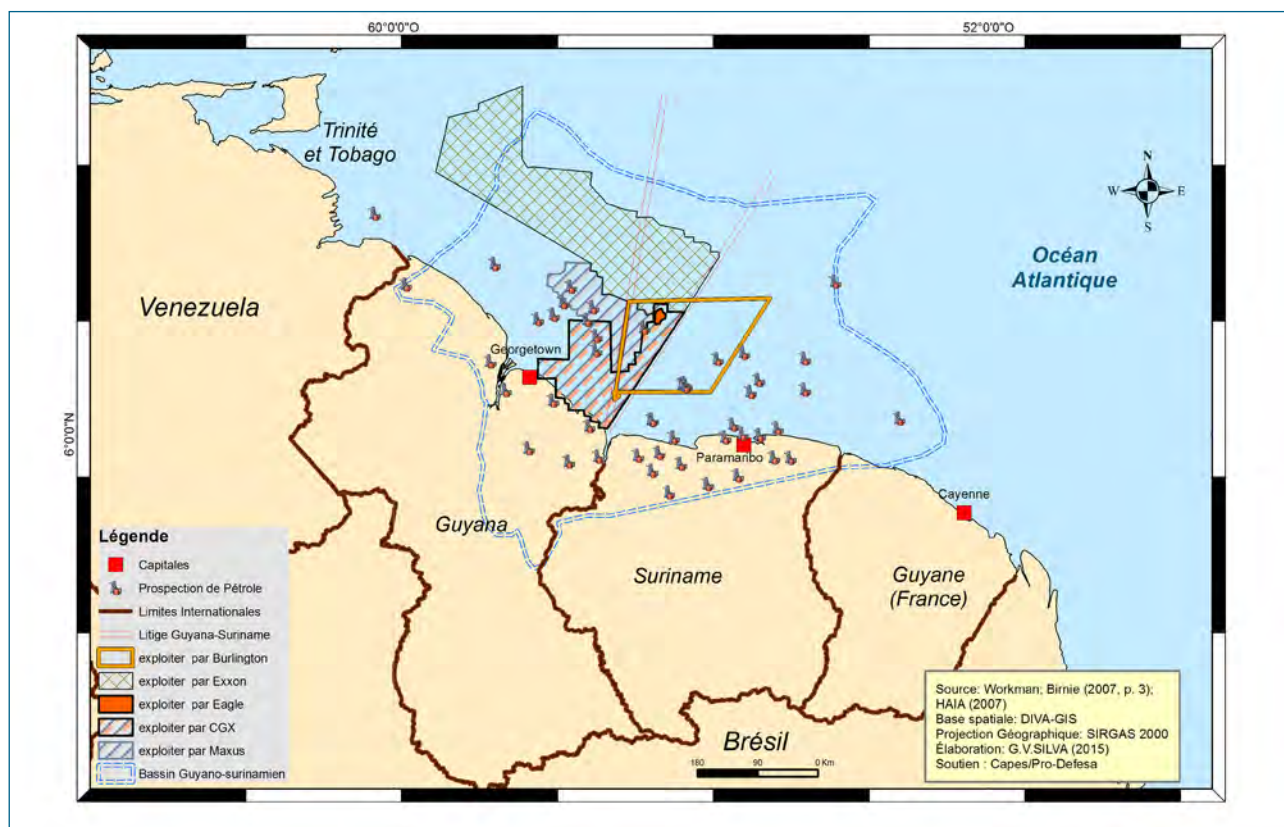
reservas de petróleo na região (Mapa 4), tensões e arranjos geopolíticos movimentaram a diplomacia entre a Rep. da Guiana e o Suriname em diferentes contextos históricos, sendo este o foco da seção a seguir

## As reivindicações marítimas

As reivindicações marítimas formam atualmente o mais numeroso caso de disputas de fronteira entre os Estados. De fato, das mais de 400 disputas marítimas listadas, apenas 50% foram resolvidas. (BRUNET-JAILLY, 2015, p.xvii). Ilustrando essa situação, estados das Guianas estão implicados em contestações de delimitações por seus territórios marítimos, tal como mostra o Mapa 2.

## Litígios Transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe

**Mapa 4.** Reservas de Petróleo e Concessões na Bacia Guiano-Surinamesa.



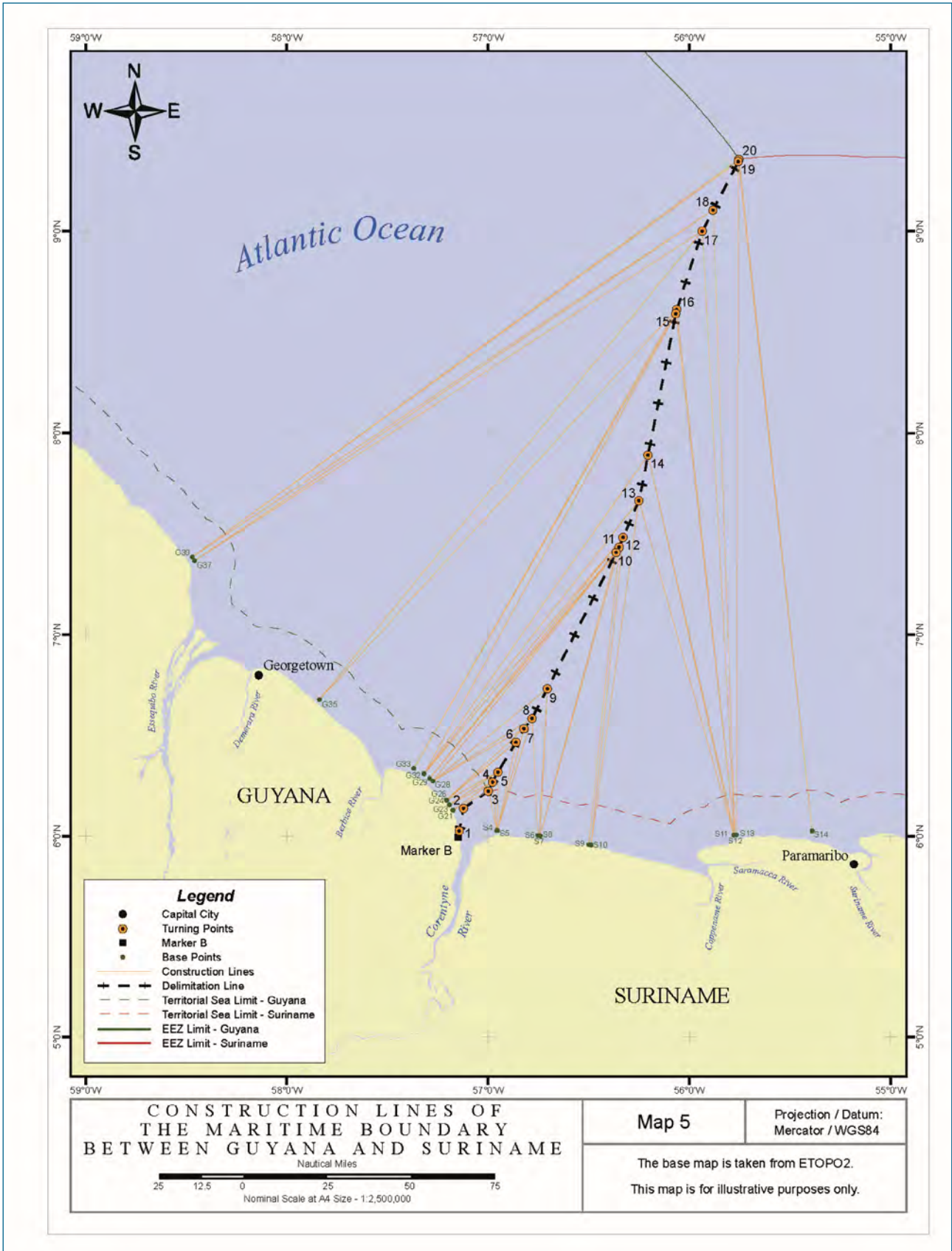
Uma reivindicação marítima envolvendo a Rep. da Guiana e o Suriname não possui resolução até hoje e igualmente envolve o rio Corentyne em relação à linha marítima que se estende à jusante deste rio. Relatos do final de 1920 apontam que o petróleo tinha sido descoberto a leste do Corentyne, obrigando britânicos e holandeses a abordarem a questão da localização precisa do limite na porção superior daquele rio. Os holandeses avançaram na margem oeste do Corentyne, estabelecendo-lhe como a fronteira internacional o que denotava ser o Corentyne um rio holandês. (HOYLE, 2001).

As reivindicações marítimas nesta área envolvem todo o espaço marítimo entre a Guiana e Suriname. A área marítima disputada entre os dois países é na bacia da Guiana, ao longo da foz do Corentyne. Esta é uma área ainda sub-explorada na plataforma continental da América do Sul, que se estende da Venezuela até o Suriname (Mapa 4). A Bacia da Guiana é geograficamente próxima de importantes

produtores de petróleo no Caribe. Em toda esta área, grandes consórcios petrolíferos comerciais, como Exxon, Agip, e Burlington, já realizaram perfurações com sucesso. (DONOVAN, 2003).

O Suriname reivindica uma extensão da sua plataforma continental para o meridiano 10° leste, enquanto que a Rep. da Guiana reivindica 33° Leste, como mostrado no mapa de cima. A área resulta em uma disputa sobre uma zona marítima de 31.600<sup>2</sup> (Tabela 2). Foi entre estes dois países por tal disputa que surgiram os incidentes fronteiriços mais graves na região: em 1978, por falta de acordo em relação à fronteira marítima, embarcações surinameses foram detidas por canhoneiras da Rep. da Guiana, enquanto que no ano de 2000 a situação ocorreu de maneira inversa. (HOYLE, 2001). Em 1936, a Holanda e o Reino Unido tinham formado uma comissão mista para demarcar a fronteira terrestre entre suas respectivas colônias, mas a Segunda Guerra Mundial impediu a ratificação do Tratado proposto pelos britânicos em 1939.

Mapa 5. Última Definição de Limites Marítimos entre Guyana e Suriname.



Na década de 1950, quando o governo britânico lançou uma aventura por petróleo, holandeses e britânicos concordaram com a delimitação pelo princípio da eqüidistância definido pela ONU em Convenção de 1958. As novas propostas britânicas apresentadas em 1961 estabeleceram: 1) a soberania holandesa sobre o Corentyne; 2) uma linha de 10° leste para a delimitação das zonas marítimas<sup>9</sup>; e 3) a soberania britânica sobre o Triângulo do New River - três aspectos propostos anteriormente em 1936. (HOYLE, 2001). O governo holandês emitiu uma contraproposta no ano seguinte decidindo aceitar a fronteira à montante do Corentyne. Para os holandeses, o limite deve seguir uma linha que acompanhe um azimute real de 10° norte depois do marco 61 fixado em 1936 (ponto final do talvegue), o que causou um retorno para o ponto de partida nas negociações. Este *status quo* perdurou após a independência da Rep. da Guiana.

Um novo dado surgiu em 1982 com a assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, conhecida como Convenção de *Montego Bay*, um tratado multilateral que define novas regras de direito internacional do mar, incluindo o estabelecimento de ZEE's e o conceito jurídico da plataforma continental, a criação do Tribunal Internacional do Direito do Mar (TIDM), a jurisdição sobre as controvérsias relativas à interpretação e aplicação do Tratado (ONU, 1982), entre outros. O Papel do TIDM foi importante no caso de reivindicações territoriais e marítimas relativas as Guianas.

A disputa tornou-se realmente mais e mais sensível com a descoberta das reservas de petróleo na área disputada. Em Junho de 2000, um estudo realizado pelo *US Geological* estimou que os recursos potenciais ao longo do estuário do Corentyne seriam de 15,2 bilhões de barris de petróleo, o que tornaria esta região a segunda zona de petróleo do mundo em potencial para

exploração. Se esse potencial for comprovado, ela tornar-se-ia ainda mais produtiva. Uma pesquisa feita por CGX, empresa sediada em Toronto (Canadá) e que atua sistematicamente na bacia da Guiana, considerou que o fator de risco (probabilidade de ter um petróleo comercial viável) ao longo da foz do Corentyne estava em torno de 35% (DONOVAN, 2003), ou seja, um potencial interessante para exploração. As autoridades da Guiana propuseram então compartilhar as receitas geradas por concessões na área disputada entre os dois estados. No entanto, o Suriname se manteve firme em sua exigência de que a Guiana não deveria conceder nenhuma licença de exploração da área. (TANAKA, 2007).

Em 24 de fevereiro de 2004, devido ao fraco progresso nas negociações diplomáticas (falhou a mediação do CARICOM), a Rep. da Guiana solicitou a arbitragem da ONU sobre a linha de delimitação tomando por base os fundamentos do Anexo VII da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. (ONU, 2014). Este país também reclamou para si compensações por ameaças e uso da força pelo Suriname e a não atribuição da concessão à empresa canadense CGX, em 2000. (TANAKA, 2007).

Depois a audiência, a sentença do Tribunal, em 17 de Setembro de 2007, se dividiu em três partes: delimitação das águas territoriais e 3 milhas náuticas; delimitação das águas territoriais entre 3 e 12 milhas náuticas; e a delimitação da plataforma continental e da ZEE (o mapa 5 mostra o status mais recente), dando razão à Guiana, mas rejeitando o seu pedido de reparação por insuficiência de documentos comprovando os danos. Esta decisão confirma a validade jurídica atribuída ao caso, enriquecendo a jurisprudência sobre esta questão. (TANAKA, 2007). Mas os dois países ainda têm de confirmar e ratificar a sentença da ONU, mas parece que a sentença não foi bem aceita pelo Suriname.

Este tipo de resolução de disputa territorial ilustra o quarto cenário discutido acima, em que dois estados respeitam a decisão de um organismo internacional para demarcar a sua fronteira (*bons officios*). Fato incontestado é que a Rep. da Guiana

9 Todo Estado tem o direito de fixar a largura do seu mar territorial até um limite que não ultrapasse 12 milhas marítimas (1m.m.= 1.852 metros), medidas a partir de linhas de base determinadas em conformidade com a presente Convenção (ONU, 1982, Art. 3).

estaria em uma situação difícil se perdesse a questão.

O difícil tráfego transfronteiriço entre a Rep. da Guiana e o Suriname é um resultado direto de tensões diplomáticas entre os dois países como fruto direto das reivindicações marítimo-terrestres. É facilmente possível atravessar a fronteira internacional com o auxílio de um *ferryboat* que liga as cidades de Nieuw Nickerie (Suriname) e Skeldon (Foto 2). A cidade de Springland, ao lado Skeldon, transformou-se em dormitório para os garimpeiros brasileiros e ponto

de apoio aos veículos que vão para Georgetown, capital da Rep. da Guiana. A situação é muito diferente em Nickerie, a terceira maior cidade do Suriname, uma grande produtora de arroz e um dos principais produtos de consumo e exportação do setor primário do Suriname.

Se observa grande mobilidade dos garimpeiros em ambos os lados da fronteira (Mapa 3), mas o tráfego transfronteiriço é altamente ameaçado pelas tensões diplomáticas e isso retarda a integração regional proposta pela UNASUL, da qual pertencem tanto Guiana, quanto Suriname

**Foto 2.** Mosaico de fotos na fronteira Guiano-Surinamesa.



**Fonte:** Trabalho de campo, 2014.

e Venezuela. O projeto IIRSA-COSIPLAN<sup>10</sup> prevê obras de infraestrutura para facilitar a circulação de mercadorias na rodovia transguianense, destinada a se tornar em seguida uma estrada Panamericana-Atlântica<sup>11</sup>.

## Conclusão

Limites e fronteiras internacionais constituem pontos importantes de reflexão em geopolítica e geo-história, e nossas análises aqui são exemplos significativos. Todos os estados da região das Guianas, exceto Brasil, estão mergulhados em reivindicações marítimas ou territoriais e a essência do que está essencialmente em jogo tem a ver com ganhos ou perdas econômicas em relação a anexação ou amputação de territórios.

Dois grandes frentes de disputas dizem respeito aos países da região das Guianas: o território continental (Essequibo, Triângulo do New River e Lawa) e o território marítimo (principalmente a plataforma continental como no caso do litígio Guiana-Suriname). Em ambos os casos, a dimensão econômica é fundamental, especialmente a partir da segunda metade do século XX quando o petróleo ganhou extrema importância na geopolítica internacional e se tornou um objeto de desejo para as grandes empresas que trabalham no Planalto das Guianas.

Dois outros minerais também foram importantes na geopolítica e na geo-história regional: o ouro e a bauxita. Assim, a perda eventual de territórios acrescentaria recursos existentes e os potenciais, especialmente quando consideramos as reservas de petróleo ainda inexploradas; Também desistir de territórios nas Guianas é ainda mais impensável. Com exceção da Guiana Francesa, nas Guianas estão alguns dos países mais pobres da América do Sul em termos de desenvolvimento humano e econômico. Lá também se conheceu fortes contrastes em termos militares e econômicos entre os estados, como

no caso da Venezuela em comparação a Rep. da Guiana.

Em todos os casos técnicas de mapeamento e, mais recentemente, os de telecomunicações trouxeram argumentos mais claros e objetivos para resolver as históricas disputas marítimo-territoriais. A alta precisão de ferramentas modernas traz uma contribuição nova e essencial às resoluções adotadas pelas designadas organizações internacionais, como foi o caso da delegação dada para as Nações Unidas no caso da disputa marítima entre a Guiana e Suriname.

No caso da disputa entre a França e Suriname está praticamente resolvida. O Suriname, relativamente isolados diplomaticamente, procura apoio financeiro da França e parece ter abandonado a sua reivindicação contra este país em troca de recursos financeiros. Atualmente apenas permanecem alguns ajustes administrativos a serem feitos para a assinatura de um tratado. No entanto, isso está longe de ser o caso das disputas do Suriname com a Rep. da Guiana. Se este perder as disputas das quais faz parte, perderá a maior parte de seu território em todas as direções (exceto no sul, onde está sua fronteira com o Brasil).

Dois temas não abordados neste artigo podem dar origem a futuras investigações. A primeira é a geopolítica do petróleo, indissolivelmente ligada à resolução de disputas marítimo-territoriais no Planalto das Guianas. A outra é a integração política, econômica e regional das Guianas, incluindo a construção de infra-estrutura de comunicação prevista em especial nas propostas da IIRSA-COSIPLAN. Assim, a integração gradual adiciona novos problemas geopolíticos aos das fronteiras internacionais desses países.

## Referências

- ABDENUR, A. E. South-South Cooperation in Suriname: New Prospects for Infrastructure Integration?, *Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean*, v.17, n. 36, 2013. p. 101-110.
- AKEHURST, M. *A Modern Introduction to International Law*, Sixth edition, New York, Routledge, 1987.
- ANUÁRIO FRANCÊS DE DIREITO INTERNACIONAL. *A propos de la délimitation des frontières de la Guyane française*, v.2, 1956. p. 255-259.

<sup>10</sup> Ver <<http://www.iirsa.org>>.

<sup>11</sup> Por oposição à Panamericana-Pacífico, ao longo dos Andes na costa ocidental da América do Sul.



- BRAUDEL, F. Géohistoire : la société, l'espace, le temps, in Ayala, R, Braudel, F, Braudel, P, *Les ambitions de l'histoire*, Paris, Éditions de Fallois, 1997. p. 68-114.
- BRUNET JAILLY, E. *Border Disputes, A Global Encyclopedia*, vol. 1, Territorial disputes, Santa Barbara (CL) / Denver (CL), ABC-CLIO, LLC, 2015.
- CAIRO CAROU, H.; LOIS, M. Geografía política de las disputas de fronteras: cambios y continuidades en los discursos geopolíticos en América Latina (1990-2013), *Cuadernos de Geografía*, v. 23, n.º 2, 2014. p. 45-67.
- CIA (Central de Inteligência Americana. Latin America: Compendium of Bondaries and Territorial Disputes. A Research Paper. *Intelligence Report*, 1995.
- DOMÍNGUEZ, J. L. *et al.* Boundary Disputes in Latin America, *Peaceworks* n. 50, First published September, 2003.
- DONOVAN, T. W. Suriname-Guyana Maritime and Territorial Disputes: A Legal and Historical Analysis, Flórida, *Jornal de lei transnacional e Política*, Université de Floride. Vol. 13, 2003.
- DONOVAN, T. W. Challenges to the Territorial Integrity of Guyana: A Legal Analysis, Geórgia, *Jornal de Lei Internacional e Comparativa*, vol. 32, 2004.
- DUSSOUY, G. Conceptualiser et (re)problématiser la géopolitique sans faire de théorie. Les théories de la Géopolitique, *L'Espace Politique*, [En ligne], v 12, 2010-3, 2010, mis en ligne le 11 février 2011, consulté le 12 février 2017. Disponivel em: <<http://espacepolitique.revues.org/1712>>.
- EGGER, J. Vista geral sobre a economia do Suriname nos séculos XIX e XX, *Diplomacia, Estratégia e Política*, Brasília, Projeto Ra l Prebisch, n. 10, 2009. p. 205-219.
- FOUCHER, M. *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique*, Paris, Fayard, 1988.
- GABRIEL-OYHAMBURU, K. Le retour d'une géopolitique des ressources ? Les théories de la géopolitique, *L'Espace Politique*, [En ligne], v.12, 2010-3, 2010, mis en ligne le 11 février 2011, consulté le 12 février 2017. Disponivel em: <<http://espacepolitique.revues.org/1796>>.
- GAO, J., Comments on Guyana v. Suriname, *Chinese Journal of International Law*, vol. 8, no. 1, 2009. p. 191-203.
- GRANGER, S. Intégrations régionales et diversification des flux migratoires dans les mondes caribéen et amazonien: la Guyane entre ouverture et isolement, in : Collomb, G. et Mam Lam Fouck, S. (dir.), *La Guyane entre Surinam et Brésil: mobilit s, ethnicit s, diversité culturelle*, Matoury, Ibis Rouge, 2016. p. 25-47.
- GRIFFITH, I. L. *The Caribbean Security Scenario at the Dawn of the 21st Century: Continuity, Change, Challenge*, North-South Agenda Papers, Number Sixty Five: University of Miami, 2003.
- GUICHONNET, P.; RAFFESTIN, C. *Géographie des Fronti res*, Paris, PUF, 1974.
- GUYANA, The Guyana-Suriname Boundary: A Historical Review, *Guyana News and Information*, 2014.
- HENSEL, P. R. Territorial Disputes and Interstate Conflict: Empirical Patterns and Theoretical Explanations. Communication, *Scientific Knowledge of War: Identifying Patterns, Constructing Explanations*. Vanderbilt University, 1997.
- HENSEL, P. R.; TURES, J. *International Law and the Settlement of Territorial Claims in South America, 1816-1992*, Presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C, 1997.
- HOYLE, P. A. *The Guyana-Suriname Maritime Boundary Dispute And Its Regional Context*, IBRU Boundary and Security Bulletin, Summer, 2001.
- HUTH, P. K. *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1996a.
- HUTH, P. K. Enduring Rivalries and Territorial Disputes, 1950-1990, *Conflict Management and Peace Science*, v 15, 1 (Spring), 1996b, p. 7-42.
- JACOB-ROUSSEAU, N. G ohistoire/g o-histoire : quelles méthodes pour quel récit ?, *G ocarrefour*, [En ligne], vol. 84/4, mis en ligne le 15 février 2010, 2009, consulté le 11 février 2017. Disponivel em: <<http://geocarrefour.revues.org/7598>>.
- JOSEPH, C. L. *Amea a para a Integridade territorial da Guiana*, s/d. [En ligne], Disponivel em: <[http://www.guyana.org/features/territorial\\_integrity.html](http://www.guyana.org/features/territorial_integrity.html)>, consulté le 5 octobre 2014.
- LEVI, W. *Contemporary International Law: A Concise Introduction, second edition*, Boulder, CO, Westview Press, 1991.
- L ZY, E. *Guyane-Guyanes, une géographie sauvage de l'Or noque à l'Amazone*, Paris, Belin, 2000.
- MARTÍNEZ, M. V. Venezuela y Guyana: Bilateralidad y Fronteras, in: Porto, J. L. R., Sotta, E. D. (Orgs.), *Reforma  es Fronteiriças no Plat  das Guianas: (re) territorialidades de coopera  es em construção*. Rio de Janeiro: Publit, 2011.
- MENCK, J. T. M. *A Questão do Rio Pirara (1829-1904)*, Brasília, Funag, 2009.
- NIMOS (National Institute for Environment and Development in Suriname), *Suriname's: First National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Paramaribo, Sappi, 2005.
- ONU (Organiza  o das Na  es Unidas), *Convention des Nations unies sur le droit de la mer dite de Montego bay*, 1982, [En ligne] Disponivel em: <[www.ifmer.org/assets/documents/files/...ifm/documents-convention-droit-mer.pdf](http://www.ifmer.org/assets/documents/files/...ifm/documents-convention-droit-mer.pdf)>. consultée le 12 février 2017.
- PA L, I. M. Análisis crítico del problema Fronterizo Venezuela Gran Bretaña), in *La Reclamaci n Venezolana sobre la Guyana Esequiba*, Caracas, Ciclo de Conferencias de las Academias Nacional de la Historia y Ciencias Políticas y Sociales, Série Eventos, 1983.
- PA L, I. M. Los lindes y las fronteras terrestres internacionales, *Geovenezuela: Geoestrategia e Integración*, n. 9, 2005. p. 26-79.

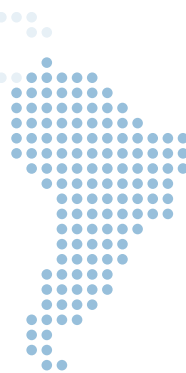
## Litígios Transfronteiriços na região das Guianas: questões geopolíticas na interface entre a Amazônia e o Caribe

- PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), *Guiana Shield Facility supports sustainable development*, [En ligne], Disponível em: <[http://www.gy.undp.org/content/guyana/en/home/operations/projects/environment\\_and\\_energy/project\\_sample2.html](http://www.gy.undp.org/content/guyana/en/home/operations/projects/environment_and_energy/project_sample2.html)>, Consulté le 4 décembre 2014.
- PORTO, J.L.R. ; SILVA, G.V. Novos usos e (re)construções da condição fronteira amapaense, Belém, *Revista Novos Cadernos NAEA*. v. 12, n. 2, 2009. p. 253-267.
- POUYLLAU M. et D. Géopolitique et géostratégies du Venezuela, *Hérodote* n° 27, 4<sup>ème</sup> trimestre, Paris, 1982. p. 125-153.
- PROCÓPIO, A. A Amazônia Caribenha, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v 50, n 2, 2007. p. 97-117.
- RAEYMAEKERS, T. The silent encroachment of the frontier: A politics of transborder trade in the Semliki Valley (Congo-Uganda), *Political Geography*, v 28, 2009. p. 55- 65.
- RAMRAJ, R., Guyana's Border Disputes with Venezuela and Suriname, *The Geographical Bulletin*, V. 44, n. 1, 2002. p. 51-59.
- ROPER, S. Cross-border and local co-operation on the island of Ireland: An economic perspective, *Political Geography*, 26. 2007. p. 554-574.
- SANGUIN, A-L. Les nouvelles perspectives frontalières de l'Union Européenne après l'élargissement de 2004, *L'Espace Politique*, [En ligne], 1 | 2007-1, 2007, mis en ligne le 16 janvier 2007, consulté le 12 février 2017. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/437>>.
- SILVA, G.V. Interações espaciais Amapá (BR)-Guiana Francesa (FR). Uso político do território e cooperação transfronteiriça, in Porto, J.L.R., Nascimento, D. M. *Interações fronteiriças no Platô das Guianas: novas construções, novas territorialidades*, Rio de Janeiro, Publit., 2010. pp. 75-106.
- SILVA, G.V. *A Cooperação Transfronteiriça entre Brasil e França: Ensaio e Expectativas neste século XXI*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG-UFRJ), 2013a.
- SILVA, G.V. *Usos Contemporâneos da Fronteira Franco-Brasileira: Entre os ditames globais e as articulações locais*, Macapá, EDUNIFAP, 2013b.
- SOUZA, J. M. Mar territorial, zona econômica exclusiva ou plataforma continental?, *Revista Brasileira de Geografia*, vol.17, 1999. p. 79-82.
- SURINAME, 2010, *Suriname Investment Guide. Where Business equals Quality of Life*. Minister of Trade and Industry, [En ligne] Disponível em: <[http://www.gov.sr/media/288454/investerings\\_gids\\_suriname\\_aug2010.pdf](http://www.gov.sr/media/288454/investerings_gids_suriname_aug2010.pdf)>. Consulté le 6 décembre 2014.
- SURINAME, *Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, 2013, [En ligne] Disponível em: <[http://www.gov.sr/media/1002492/suriname\\_sncunfc\\_on\\_climate\\_change\\_february\\_2013\\_-\\_final\\_webpreview\\_v2.3.pdf](http://www.gov.sr/media/1002492/suriname_sncunfc_on_climate_change_february_2013_-_final_webpreview_v2.3.pdf)>. Consulté le 6 décembre 2014.
- TAGLIONI, F. ; CRUSE, R. Le Suriname : une île caribéenne comme les autres ?, in Cruse, R. et Rhiney, K. (dir.), *Caribbean Atlas*, 2011, [En ligne] Disponível em: <<http://www.atlas-caraibe.fr/thematiques/qu-est-ce-que-la-caraibe/le-suriname-une-ile-caribeenne-comme-les-autres.html>>. Consulté le 7 avril 2012.
- TANAKA, Y. L'arbitrage Guyana/Suriname : un commentaire, *Hague Justice Journal/Journal Judiciaire de La Haye*, vol. 2 n° 3, 2007. p. 30-36. [En ligne] Disponível em: <[http://www.haguejusticeportal.net/Docs/HJJ-JJH/Vol\\_2\(3\)/Tanaka%20Guyana-Suriname%20FR.pdf](http://www.haguejusticeportal.net/Docs/HJJ-JJH/Vol_2(3)/Tanaka%20Guyana-Suriname%20FR.pdf)>. Consulté le 24 juin 2015.
- União Europeia, *Objectif Coopération Territoriale européenne 2007-2013, Programme de Coopération transfrontalière « Amazonie » Guyane-Brésil-Suriname, programme opérationnel*, Bruxelles, 2007. 228 p.
- VAN LIER, R. A. J. *Sociedade de Fronteira: uma análise social da história do Suriname*, Brasília, Funag/IPRI, coleção Países da América do Sul, 2005.
- VASQUEZ, J. A. *The War Puzzle*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
- VENEZUELA, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Gaceta Oficial de la Republica Bolivariana de Venezuela, Caracas, fev. 2009. Consulta 2014.

\* As reflexões aqui contidas foram apresentadas no II Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, realizado na cidade de Natal, em 2016. Este texto foi originalmente publicado em francês. Referência: SILVA, G.V. Litígios transfronteiriços sur le plateau des Guyanes, enjeux géopolitiques à l'interface des mondes amazoniens et caribéens », *L'Espace Politique* [En ligne], 31, 2017-1. <<http://espacepolitique.revues.org/4242>>. Agradecemos aos editores da revista *L'Espace Politique* por permitirem a reprodução do presente texto, mesmo sendo em outra língua. O trabalho contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), por meio do projeto Transfronteirizações na América do Sul: Dinâmicas Territoriais, Desenvolvimento Regional, Integração e Defesa nas Fronteiras Meridional e Setentrional do Brasil (Edital nº031/2013 Pró-Defesa/CAPES, código 42001013065P3).

### Gutemberg de Vilhena Silva

Graduação, mestrado e doutorado em Geografia. Realizou Pós-Doutorado na Universidade de São Paulo (USP), em 2015, e na Universidade Sorbonne Nouvelle, Paris 3, em 2016. Experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política. Coordena e participa de vários projetos nacionais e internacionais, tendo as fronteiras das Guianas como seu principal objeto de análise. Além disso, tem organizado edições temáticas e revisado textos de revistas geográficas com pesquisas voltadas para Geopolítica e Relações Internacionais. **E-mail:** bgeografo@gmail.com



# A dinâmica multi/transterritorial dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai

**Marcos Mondardo**

## Introdução

Este trabalho tem como objetivo principal investigar a dinâmica multi/transterritorial dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai. Nesse processo, identificamos a formação de redes transfronteiriças alternativas e de resistência, especialmente aquelas decorrentes da demarcação das terras indígenas, promovida de maneira mais contundente por grupos envolvidos diretamente na luta pela terra no Mato Grosso do Sul e que vêm se desdobrando na forma de trânsito em direção ao Paraguai.

Para isso, partimos de um debate teórico que prioriza os processos de territorialização por meio da dinâmica multi/transterritorial *alternativa*, revisitando o conceito de território, associado ao movimento de ir e vir desta fronteira, com ênfase nas territorialidades indígenas local-regional-internacional. Vinculado a este movimento está à concepção de rede, entendida nesta pesquisa em sua dimensão geográfica, e que interage no interior da área transfronteiriça por meio das territorialidades de luta e resistência por terra, território e direitos humanos.

Nossa pesquisa empírica se desdobrou junto às áreas de intenso conflito entre fazendeiros

e Guarani e Kaiowá, em municípios brasileiros e paraguaios que estão na zona de fronteira. O cone sul do estado de Mato Grosso do Sul é considerado uma das áreas mais férteis para a agricultura moderna, onde se concentra as fazendas de soja, milho, cana-de-açúcar e pecuária, e paradoxalmente onde estão encravados o maior número de reservas e acampamentos indígenas.

Na dinâmica multi/transterritorial produzida pelos povos Guarani e Kaiowá, desenha-se uma complexa superposição e/ou interseção de “fronteiras”, áreas e redes configuradas não nas formas tradicionais de interação de fluxos transfronteiriços, mas que envolvem uma trama de relações políticas, econômicas e étnicas na luta pelo reconhecimento e regularização fundiária de seus territórios tradicionais. O papel das múltiplas redes estabelecidas pelos indígenas altera o controle territorial imposto pelos fazendeiros e relativiza os constrangimentos impostos pelos limites internacionais.

## A luta pelo reconhecimento dos direitos territoriais em áreas de fronteira

Vivemos em espaços e tempos do proeminente avanço do capital sobre os direitos territoriais

### Como citar este artigo:

MONDARDO, Marcos. “A dinâmica multi/transterritorial dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 218-233 DOI 10.21507/9788563800367-13

indígenas no Brasil. Num momento de crise das instituições, a precarização da vida dos povos indígenas, às Propostas de Emenda Constitucional (PECs), às tentativas de mudança do marco temporal face à tradicionalidade da terra definida na Constituição Federal de 1988<sup>1</sup>, evidenciam as lutas por redistribuição de terra às lutas pelo reconhecimento de territórios. (FRASER, 2002; 2006).

É no cenário dos ataques recentes sobre o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas que analisamos a questão das territorialidades de insegurança dos povos Guarani e Kaiowá na área de fronteira do Brasil com o Paraguai, no sul do Mato Grosso do Sul. No conflito com fazendeiros<sup>2</sup>, os Guarani e Kaiowá constroem estratégias biopolíticas (AGAMBEN, 2002) de territorialização alternativa (HAESBAERT, 2007) em acampamentos às margens de importantes rodovias de fluxos do agronegócio, a exemplo da BR 163 que perpassa o estado de norte a sul. Com isso, os povos indígenas criaram dispositivos territoriais de luta pela terra e direitos humanos, em especial com o fechamento temporário de rodovias e o trânsito multi/transterritorial pela fronteira. (MONDARDO, 2012; 2014; 2017).

Partimos do pressuposto que esse ir e vir por múltiplos territórios fronteiriços dos povos Guarani e Kaiowá, além de ser uma prática cotidiana devido aos laços de parentesco, aos casamentos, as relações interétnicas, tornou-se uma estratégia geopolítica fundamental na luta pelos direitos

1 No que diz respeito à questão indígena, a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo VIII, artigo 231, reconhece que os índios têm direito de acesso à terra ao determinar que todas as Terras Indígenas do país devem ser identificadas, delimitadas, demarcadas e homologadas pela União. A lei determina que: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, art. 231, [grifos nossos]).

2 Os fazendeiros analisados neste trabalho são aqueles que personificam de maneira mais radical esta “condição moderna” do agronegócio, latifundiários em sua maioria, e que assumem posições radicalmente contrárias ao processo de demarcação das terras indígenas. Na maioria, são migrantes e filhos de migrantes, oriundos da região Sul do Brasil e chamados de “gaúchos”. (MONDARDO, 2009a, 2009b; 2012).

territoriais na medida em que permite construir “espaços equivalentes” (MA MUNG, 1999) dos dois lados da fronteira internacional, possibilitando, por exemplo, obter vantagens econômicas, políticas e até mesmo culturais.

O conflito entre fazendeiros e indígenas (Guarani e Kaiowá) em Mato Grosso do Sul ganhou dimensões em múltiplas escalas, principalmente, nas últimas duas décadas com as medidas relativas às demarcações das terras tradicionais. No Mato Grosso do Sul a resistência política e territorial que se iniciou de forma organizada na década de 1970, deu um passo fundamental em 2007 para a agenda de luta pelo reconhecimento dos direitos territoriais destas populações tradicionais, com a publicação das portarias da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) em acordo com o Ministério Público Federal (MPF), que determinaram o início do processo de demarcação das terras indígenas.

Esse ato jurídico-político, no entanto, foi o estopim para o acirramento do conflito territorial que já vinha ocorrendo historicamente entre indígenas e fazendeiros nesta região, e que se acentuou com a possibilidade de uma reconfiguração fundiária no cone sul do estado, que compreende a área de fronteira do Brasil e Paraguai. Com isso, o conflito pelo reconhecimento de territórios ganhou novas dimensões políticas e escalas de luta, com alianças e coalizões dos dois lados envolvidos na questão, por meio de redes de relações de poder ampliadas em suas bases locais de enfrentamento. (MONDARDO, 2014).

No início do ano de 2013, a mídia nacional e até internacional mostrou ao mundo o caso da Terra Indígena Buriti, no Mato Grosso do Sul, lugar de conflito agudo.<sup>3</sup> Este episódio de tensão (mais um dentre outros que se multiplicam pelo estado) demonstrou, dentre outras possíveis reflexões, o “Estado de exceção” (AGAMBEN, 2004) que

3 Em maio de 2013 os indígenas reocuparam a terra indígena Buriti, com cerca de 300 hectares, e reivindicaram a posse plena da terra reconhecida como território tradicional. Entretanto, no movimento de reintegração de posse foi morto o indígena terena Oziel Gabriel. Para maiores informações, ver, por exemplo, matéria veiculada pela FUNAI, disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/528-pericia-inicia-trabalhos-de-apuracao-da-morte-do-indigena-oziel-gabriel>>.



Para estudar os desiguais meios de luta entre fazendeiros e indígenas, analisamos a “geometria de poder” (MASSEY, 2000) do conflito territorial, com enfoque para as articulações e políticas transescalares das territorialidades diretamente envolvidas. Trazemos ao debate, assim, às diferentes estratégias de luta pela terra, território e direitos humanos, no sentido de revelar os sujeitos sociais que ajudam no “empoderamento” ou no enfraquecimento dos grupos.

Analisamos, com isso, a construção de um território-rede pela articulação de sujeitos sociais à distância, com desigual uso e apropriação do “meio técnico-científico-informacional” (SANTOS, 1997), em escalas de ações que partem do local e se articulam em nível regional, nacional e até internacional, num jogo de forças, de divergência, de interesses, que põem, frente a frente, fazendeiros e Guarani e Kaiowá. Nesse “salto” complexo de escalas (SWYNGEDOUW, 2010), de sobrepor e articular espaços desenham-se multiterritorialidades em ambos os lados envolvidos na questão como uma possibilidade concreta e também virtual de acessar lugares estratégicos na luta pelos territórios tradicionais, de um lado, e dos “direitos de propriedade”, de outro. Se os fazendeiros buscam a chamada “segurança jurídica” de suas propriedades, os povos indígenas lutam e resistem em busca de “justiça social”.

Essas multi/transterritorialidades (HAESBAERT & MONDARDO, 2010) produzidas pela/na fronteira articulam, como veremos, múltiplos territórios num jogo multiescalar construído por redes econômicas, políticas e culturais entre Brasil e Paraguai. Do lado dos fazendeiros “gaúchos”, verificamos que essa territorialidade é produzida por redes funcional-econômicas vinculadas ao “mundo” do agronegócio para a dominação de espaços agrícolas, as fazendas. Por parte dos Guarani e Kaiowá uma territorialidade subalterna de trânsito é produzida ao articular acampamentos e reservas, no Mato Grosso do Sul, no lado brasileiro, com terras indígenas, no lado paraguaio, que funciona no “empoderamento” da luta por território e direitos humanos.

## Multi/transterritorialidades em áreas de fronteira

Nas últimas duas décadas têm crescido os estudos em áreas ou contextos de fronteira internacional, urbanas e nos limites étnico-raciais entre os mais variados grupos ou sujeitos sociais. Por isso, consideramos que a fronteira ganhou uma dupla conotação no âmbito das lutas dos movimentos sociais na América Latina, assumindo uma centralidade analítica e outra política, ou seja, tornou-se “categoria de análise” e “categoria da práxis”. O conceito de fronteira tem sido um caminho epistêmico em vários campos disciplinares das Ciências Sociais e tem se constituído como uma categoria fundamental para pensar as lutas de diferentes grupos sociais. Já a fronteira como evidência empírica, tornou-se uma “categoria da práxis” na medida em que tem funcionado como um dispositivo de agenciamento discursivo e prático/estratégico de grupos e/ou movimentos sociais que lutam pelo reconhecimento das suas diferenças territorial-identitárias.

Em Mato Grosso do Sul a produção de territórios, de certo modo, deve ser pensada na relação com a fronteira. Os processos contemporâneos de reconhecimento de uma condição transterritorial e transfronteiriça, associada aos direitos territoriais, estão presentes nas reivindicações dos Guarani e Kaiowá presentes no espaço sul-mato-grossense. A vivência e o trânsito por diferentes “territórios” e “culturas” nos permitem, assim, pensar a possibilidade da produção de multi/*transterritorialidades* na luta dos povos indígenas pela demarcação de suas terras tradicionais, e nas atividades do agronegócio desenvolvidas pelos fazendeiros “gaúchos” que tem propriedades em ambos os lados da fronteira entre Brasil e Paraguai. Por isso, é necessário discutirmos, especialmente no âmbito da Geografia, o que vem a ser multiterritorialidade e a transterritorialidade, ou o que estamos chamando de multi/transterritorialidade.

A noção de “multiterritorialidade” desenvolvida por Haesbaert (2001; 2002; 2004; 2005; 2007), foi proposta para demonstrar a forma

dominante contemporânea e/ou “pós-moderna” da reterritorialização, e para “contrapor” ao que muitos equivocadamente acredita(va)m acontecer hoje, ou seja, a desterritorialização em favor de uma menor relação/incorporação/referência dos sujeitos e/ou grupos com o espaço. A desterritorialização “é consequência direta da predominância, especialmente no âmbito do chamado capitalismo pós-fordista ou de acumulação flexível”, “das relações sociais construídas através de territórios-rede, sobrepostos e descontínuos, e não mais através de territórios-zona, que marcam aquilo que podemos denominar modernidade clássica territorial-estatal” (2004, p. 338). Isso não implica no desaparecimento, em hipótese alguma, de formas “antigas” de território que ainda continuam presentes, complexificando e formando novas organizações espaciais.

Conforme Haesbaert (2004), vivemos, no mundo contemporâneo, muito mais do que o domínio da desterritorialização, a construção de “territórios múltiplos” e a possibilidade de vivenciar uma “multiterritorialidade”. Se, para o autor, “territórios múltiplos” seriam as distintas lógicas de territorialização que convivem lado a lado, a multiterritorialidade se manifesta por uma “reterritorialização complexa em rede” “resultante não apenas da sobreposição ou da imbricação entre múltiplos tipos territoriais (o que inclui territórios-zona e territórios-rede)”, mas a “experimentação/reconstrução de forma singular pelo indivíduo, grupo social ou instituição” da sua *multiterritorialidade* (p. 343).

A multiterritorialidade, a partir das proposições de Haesbaert (2004), se manifesta de duas formas geográficas: uma, de caráter mais amplo, que pode ser denominada de “multiterritorialidade *lato sensu*” ou sucessiva, e envolve a vinculação de múltiplos territórios (zonais) articulados em rede, implicando, para os grupos sociais um determinado grau de mobilidade física; e outra, de caráter mais específico, que denomina “multiterritorialidade *stricto sensu*” ou simultânea, e que envolve territórios em si mesmos híbridos e/ou que permitem a articulação simultânea com outros territórios, por exemplo, por mecanismos de controle informacional.

A multiterritorialidade envolve uma alternância não simplesmente quantitativa – pela abertura ampliada de alguns sujeitos para acessar, conectar-se a diversos territórios – mas, sobretudo, qualitativa, tendo em vista que a possibilidade de entrar, sair e combinar a vivência de vários tipos de territórios, reconstruindo, assim, uma territorialidade de multipertencimento e sobreposição territorial. A condição para a efetiva realização da multiterritorialidade é a presença de uma multiplicidade de territórios e territorialidades, bem como sua articulação na forma, principalmente, de territórios-rede. Esses territórios são sempre múltiplos e conjugam maneiras de controle nas mais variadas escalas e sobreposições territoriais, seja nas formas de territórios-zona ou em redes de conexão, desenham uma “multiterritorialização”.

Propomos, de acordo com o Haesbaert e Mondardo (2010), que é por demonstrar o trânsito e a *trans*-formação, sempre abertos e em movimento simultâneo (embora desigual) dos diferentes sujeitos envolvidos no processo de transculturação, que o prefixo *trans* pode evidenciar os processos de hidridização/(trans)territorialização. Da mesma forma que hidridização não diz respeito a uma condição estática, a transterritorialidade não corresponde a uma situação estável, mas a um processo sempre aberto e incessante desse ir e vir, *ser/não-ser*, ou, mais propriamente, de um *dever* entre territórios/territorialidades que potencializa essa passagem, de entrada e saída, de trocas/alternâncias de territórios, que se configura nas vivências e pelos trânsitos por distintos territórios. Assim:

Enquanto a multiterritorialidade pode implicar a passagem de um território (ou territorialidade) para outro, assumindo-se novas condições em momentos diferentes de um mesmo processo – ainda que temporalmente próximos entre si –, a transterritorialidade é a manifestação de uma multiterritorialidade em que a ênfase se dá no estar-entre, no efetivamente híbrido, produzido através dessas distintas territorialidades. (...) Transterritorialidade, assim, envolve não apenas o trânsito ou a passagem de um território ou territorialidade a outra mas a transformação efetiva

dessa alternância em uma situação nova, muito mais híbrida. Destaca-se a própria transição, não no sentido de algo temporário, efêmero e/ou de menor relevância, mas no sentido de “trânsito”, movimento e do próprio “atravessamento” e imbricação territorial – não um simples passar-por mas um estar-entre. (HAESBAERT E MONDARDO, 2010, p. 15-16).

O que importa “é a condição de possibilidade, sempre em aberto, de nossa inserção em ‘território alheio’ (que também passa, assim, de forma ambivalente, a ser ‘nosso’)”, pois é “a abertura desses territórios que coloca permanentemente a possibilidade de entrar, sair e/ou transitar por essas territorialidades”. (HAESBAERT E MONDARDO, 2010, p. 14).

Como considera Haesbaert (2011a, p. 7), “pelo ‘transitar’ efetivo por múltiplos territórios, posso afirmar que estamos produzindo uma multiterritorialidade – ou, num termo mais adequado, uma *transterritorialidade*”. Essa implica “mais do que a articulação de territórios diferentes, o *trânsito* entre eles, a sua imbricação pela frequente mobilidade”. O autor alerta que a aliança entre hibridismo e transterritorialidade “só se dá de fato quando uma mudança de território/territorialidade implica efetivamente numa mudança de comportamento e numa mescla cultural”.

Mais do que dissociados, devemos lembrar que a transterritorialidade se manifesta por meio da multiterritorialidade. Por isso, em áreas de fronteiras entre países a possibilidade de acessar múltiplos territórios à escala internacional, constantemente redesenhados pelas relações sociais, permite acessar a vivência e os trânsitos por territórios/territorialidades que se interpenetram e se cruzam. Esses ir-e-vires transfronteiriços *podem* revelar uma espacialidade mais complexa, marcadas pelos limites sociais e pelo trânsito de territorialidades nacionais, étnicas, de classe, dentre outras. Em nosso caso focalizamos as relações que envolvem o conflito territorial dos Guarani e Kaiowá e fazendeiros “gaúchos” na fronteira do Brasil com o Paraguai.

## Territorialidades de insegurança na luta pela demarcação das terras indígenas

Segundo o Censo do IBGE (2012), em 2010 a população indígena do Brasil era de 896.900 pessoas e a região Centro-Oeste tinha o terceiro maior contingente, contando com 130.494 índios, dos quais 34.238 vivem na área urbana e 96.256 na zona rural. Já o espaço sul-mato-grossense contava nesse mesmo ano com a segunda maior população indígena do país (atrás apenas do estado do Amazonas com 168.680), sendo estimada em 73.295 pessoas e, destes, 41.500 são Guarani e Kaiowá. Na participação relativa da população nacional (dos 190.732.694 habitantes) os Guarani e Kaiowá representam 0,02% e na estadual (dos 2.449.024 residentes) 1,69%.<sup>5</sup>

O conflito territorial, no entanto, só passou a ganhar espaço e destaque na mídia nacional e até internacional na última década por causa dos números alarmantes de genocídios, suicídios, homicídios e atropelamentos no Mato Grosso do Sul. O relatório de Violência Contra os Povos Indígenas do Brasil produzido pelo Conselho Indigenista Missionário – CIMI (2011), aponta que no período de 2003 a 2010, a situação de precariedade/instabilidade territorial dos Guarani e Kaiowá pode ser observada nos 250 homicídios, 176 ocorrências de suicídios (principalmente, entre os mais jovens), 190 tentativas de homicídios e das 4.000 crianças que sofreram desnutrição.

A mesma pesquisa revela que só no ano de 2003 a taxa de mortalidade infantil por desnutrição atingiu o registro de 93 crianças para cada 1000 nascimentos (é o índice mais alto de

<sup>5</sup> Segundo a FUNASA (2012), os dados do Sistema de Informação de Atenção à Saúde Indígena (SIASI) apresentam em 2010 “um total de 600.518 indígenas cadastrados, distribuídos em 4.774 aldeias dentro ou fora dos limites de 615 terras indígenas, correspondendo a 448 municípios em 24 estados brasileiros. (...) nas regiões Norte e Centro-Oeste do país reside 64% da população indígena, em 98% das terras indígenas. Em contrapartida, nas demais regiões localizam-se apenas 2% das terras indígenas legalizadas e em processo de legalização, com 36% da população indígena do país. Em 2010, a distribuição da população indígena pelas regiões brasileiras foi: 46,2% da população indígena na região Norte, 25,4% no Nordeste, 17,7% no Centro-Oeste e 10,7% nas regiões Sul-Sudeste”.



mortalidade infantil em populações indígenas do Brasil). Também conta com mais da metade dos assassinatos entre indígenas em todo o país: no ano de 2008 foram 42 dos 60 ocorridos e, em 2009, 33 dos 60 registrados. Em 2010, das 1.015 lesões corporais sofridas pelos povos indígenas no Brasil, 1.004 aconteceram no estado, e das 152 ameaças de morte, 150 ocorreram no Mato Grosso do Sul.

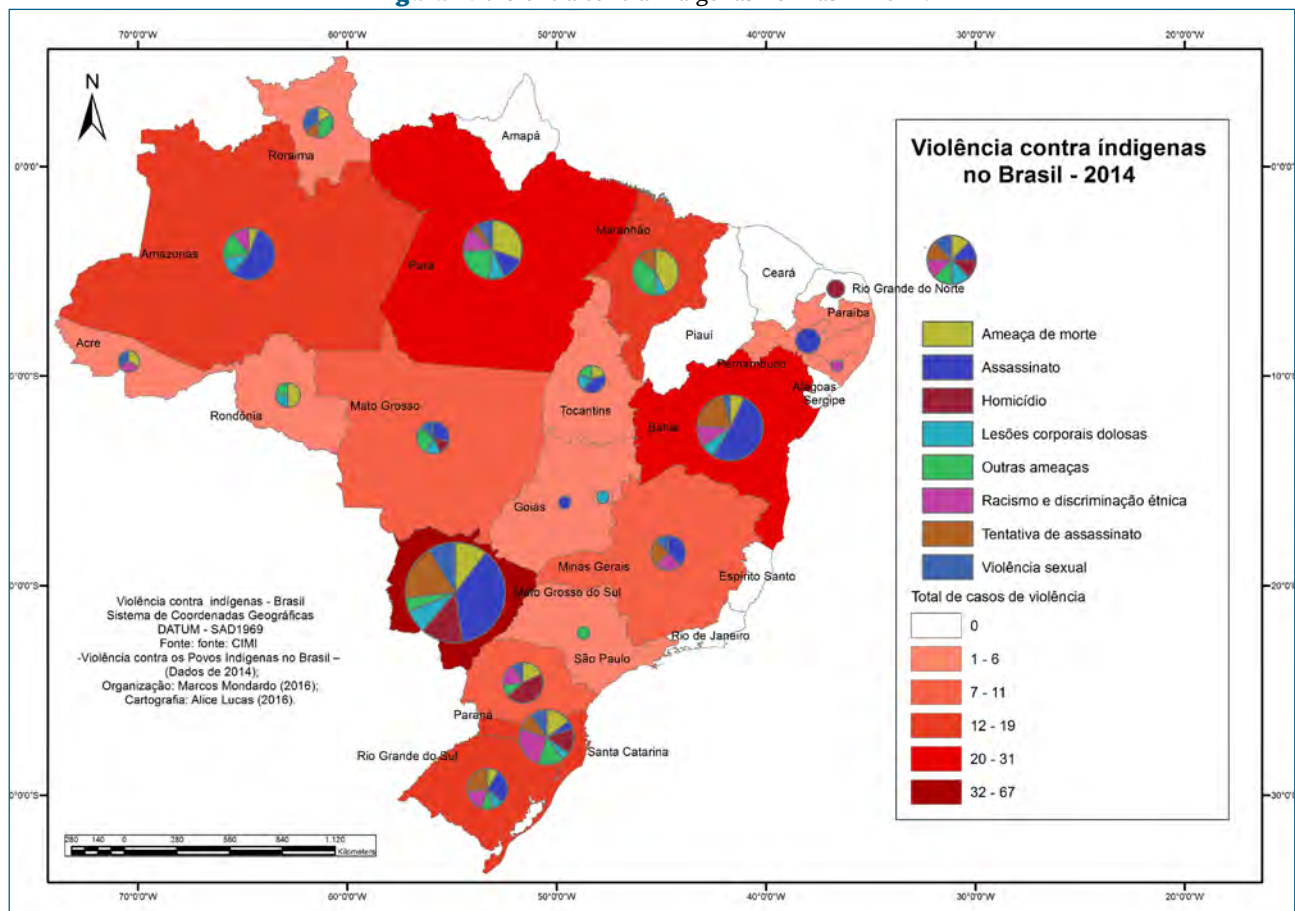
Outro relatório elaborado pelo CIMI (2013), com dados do ano de 2012, aponta que a maioria das formas de violência cometidas contra os povos indígenas, quando comparado com os casos de 2011, aumentou em 2012. Um crescimento de 237% foi constatado somente neste ano na categoria “violência contra a pessoa”, que envolve ameaças de morte, homicídios, tentativas de assassinato, racismo, lesões corporais e violência sexual. A categoria “vítimas de violência” teve um aumento de 76%. Ainda, segundo esta pesquisa, foram cometidos 60 homicídios contra indígenas

no Brasil em 2012, o que representa nove mortes a mais do que no ano anterior. O maior número ocorreu em Mato Grosso do Sul, que contabilizou 37 casos, seguido de Maranhão e Bahia, com sete e quatro casos, respectivamente. Nos últimos dez anos ocorreram 563 assassinatos de indígenas em todo o país.

A seguir, na figura 1, verificamos a situação da violência contra indígenas no Brasil com dados de 2014. Neste ano, de acordo com Relatório do CIMI (2014), o Mato Grosso do Sul apresentou uma situação alarmante de violência. Foram 27 assassinatos, 12 tentativas de assassinatos, 9 homicídios culposos, 7 ameaças de morte, 6 casos de violência sexual, 5 lesões corporais dolosas e 3 ameaças de outra natureza, que totalizam 67 ocorrências no estado.

Dados mais recentes apontam para a continuidade dos conflitos relativos aos direitos territoriais no Brasil, com destaque para o Mato Grosso do Sul. Segundo o CIMI (2016), foram

**Figura 1.** Violência contra indígenas no Brasil - 2014.



registrados no ano de 2016, 12 ocorrências de conflitos relativos à luta por territórios tradicionais, uma nos estados de Amazonas, Mato Grosso, Pernambuco, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, e sete no Mato Grosso do Sul. Com isso, um dos destaques do relatório de 2016 foi a situação dos Guarani e Kaiowá no Mato Grosso do Sul, o qual continua apresentando o maior número de casos de violência contra indígenas no país. A média geral de homicídios no estado é de 27,71% de pessoas a cada 100 mil habitantes, mas entre os povos indígenas é de 43,26%, e entre os Guarani e Kaiowá a média sobe para os impressionantes 62,26%. Os recentes ataques ocorreram nas comunidades indígenas das terras Kurusu Ambá, Dourados Amambaipeguá e Guairiviry.

A omissão do poder público, a morosidade nos processos de regularização fundiária (a diminuição acentuada do ritmo das demarcações de Terras Indígenas no Brasil), a contenção territorial de populações numerosas em pequenas reservas apinhadas de índios e a situação de precariedade estão entre as violações mais praticadas contra as populações tradicionais. Utilizando dados da FUNAI (2016), calculamos que a Reserva indígena de Dourados apresenta a densidade demográfica de 86,7 habitantes/km<sup>2</sup>, a Reserva Indígena de Amambai é de 207,7 índios por km<sup>2</sup>, e nas Reservas indígenas do município de Antônio João é de aproximadamente 10 habitantes/km<sup>2</sup>. Vale ressaltar que estas densidades demográficas são maiores que as dos municípios (e do estado) onde estão localizadas estas reservas. Além disso, segundo dados do CIMI, existem no Brasil, 1296 pedidos de demarcações de territórios tradicionais, mas apenas 30% estão sendo analisados.

Isso nos leva a afirmar que o desrespeito aos direitos indígenas faz parte de uma política de insegurança adotada pelo Estado. A tanatopolítica e o “racismo de Estado” estão no cerne destas violações. Essa situação demonstra uma condição de vivência para estas populações tradicionais em Estado de exceção permanente. O direito a viver está condicionado à subdivisão da população, pelo “racismo de Estado”, em segmentos diferenciados

pelo chamado “nível de civilização”. Assim, algumas vidas passam a ser consideradas “indignas de serem vividas” (AGAMBEN, 2004, p.146), num jogo ambivalente que permite, dependendo da relação de forças, o fazer viver ou o fazer morrer, por exemplo, as populações indígenas:

Essa articulação não assegura o direito à vida das populações indígenas, ela apenas serve como ferramenta para investir ou não nas formas de viver. Mesmo em se tratando de incentivos à vida, isso não salvaguardará as populações indígenas do deixar morrer, na medida em que as formas de vida “civilizatórias” também apresentavam mecanismos de aniquilação da vida, como é observado nos aldeamentos, que colocavam as populações indígenas em uma condição de confinamento. É justamente esse jogo que anuncia o estado de exceção. (BERNARDES, 2011, p. 161).

O Estado pode investir e fazer viver certos segmentos da população indígena quando lhe interessar, ou fazer morrer quando estas vidas não estiverem na esteira dos interesses da Nação. No entanto, não podemos esquecer que os direitos conquistados pelas minorias estão relacionados à capacidade de organização e mobilização na forma de movimentos.

Outro fator que contribui para a violência sofrida pelos povos Guarani e Kaiowá é a política neodesenvolvimentista do governo do estado de Mato Grosso do Sul que enxerga os indígenas, pelo ângulo econômico, como “barreira” ao “progresso”, pelo “mundo do agronegócio”. Muitas vezes a violência contra as comunidades tradicionais tem partido de quem deveria protegê-las: o Estado. Nesse sentido, a condição de “Estado de exceção” em que vivem estas populações torna-se alarmante, pois o próprio Estado tornou-se difusor do “terrorismo”. Sobre esta condição de um terrorismo de Estado, Agamben afirma que:

Hoje enfrentamos os mais extremos e perigosos desenvolvimentos no pensamento da segurança. Ao longo de uma gradual neutralização da política e a progressiva capitulação das tarefas tradicionais do Estado, a segurança se tornou o princípio básico da atividade do Estado. Um Estado que tem a segurança como sua única tarefa e origem de legitimidade é um

organismo frágil; ele sempre pode ser provocado pelo terrorismo para se tornar, ele próprio, terrorista. (AGAMBEN, 2002, p. 22).

O espaço sul-mato-grossense, campo da territorialização do agronegócio, encontra-se, hoje, numa situação de exceção, já que desde o seu ordenamento institucional-territorial, até as suas práticas políticas, inclusive de “segurança”, tornaram as medidas de exceção uma regra, o que leva a uma crise do Estado Democrático. Isso evidencia que as medidas de “emergência” tomadas pelo Estado para mediar o conflito territorial ou na tentativa de apaziguar a tensão, tornou-se uma regra, haja vista os inúmeros processos jurídicos e políticos que se arrastam no cenário moroso e espinhoso da demarcação das terras indígenas.<sup>6</sup>

Nesse sentido, Célia Collet explica que as Terras Indígenas são definidas da seguinte maneira (COLLET, 2014, p. 79-80):

- Terras em estudo: quando são feitos estudos antropológicos, históricos, fundiários, cartográficos e ambientais que fundamentam a delimitação de uma terra indígena.
- Terras delimitadas: são as terras que tiveram a conclusão dos estudos publicados no Diário Oficial da União pela FUNAI e se encontram em análise pelo Ministério da Justiça, para eventual expedição de Portaria Declaratória da Posse Tradicional Indígena.
- Terras declaradas: são terras que obtiveram a expedição da Portaria Declaratória e tem demarcações autorizadas;
- Terras homologadas: são aquelas que foram demarcadas e tiveram seus limites homologados pela Presidência da República;
- Terras regularizadas: se referem às que, após a homologação de seus limites, foram registradas em cartório em nome da União e no Serviço de Patrimônio da União;

- Reservas indígenas: correspondem às terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que não se confundem com as de posse tradicional e, por esse motivo, não se submetem aos procedimentos anteriormente descritos.

De acordo com a FUNAI (2016), no Brasil existiam 462 terras regularizadas que representam 12,2% do território nacional. Por região, as Terras Indígenas regularizadas estão distribuídas da seguinte maneira: 54% estão no Norte; 19% no Centro-Oeste; 11 % no Nordeste; 10% no Sul; 6% no Sudeste.<sup>7</sup>

A maior parte delas está concentrada na Amazônia Legal e esse fato é explicado pela política de integração nacional e consolidação das fronteiras norte e noroeste na década de 1980. Nas demais regiões do país, os povos indígenas foram mantidos em áreas reduzidas e esparsas, muitas delas reconhecidas pelo Serviço de Proteção ao Índio (SPI) entre os anos de 1910 e 1967, sem levar em conta os requisitos necessários para reprodução biológica e cultural dos povos indígenas.<sup>8</sup>

De acordo com os dados da FUNAI de 2016, no estado de Mato Grosso do Sul 29 terras indígenas estão regularizadas, 5 homologadas, 10 declaradas, 4 delimitadas e 15 em estudo. Essa situação territorial permite afirmar que os grupos étnicos deste estado residem em 29 Terras Indígenas, enquanto 34 Terras estão em fases de processos de regularização fundiária.

A seguir, na figura 2, apresentamos, com base nesses dados, a situação das Terras Indígenas nas fases terras em estudo, regularizadas, delimitadas e declaradas.

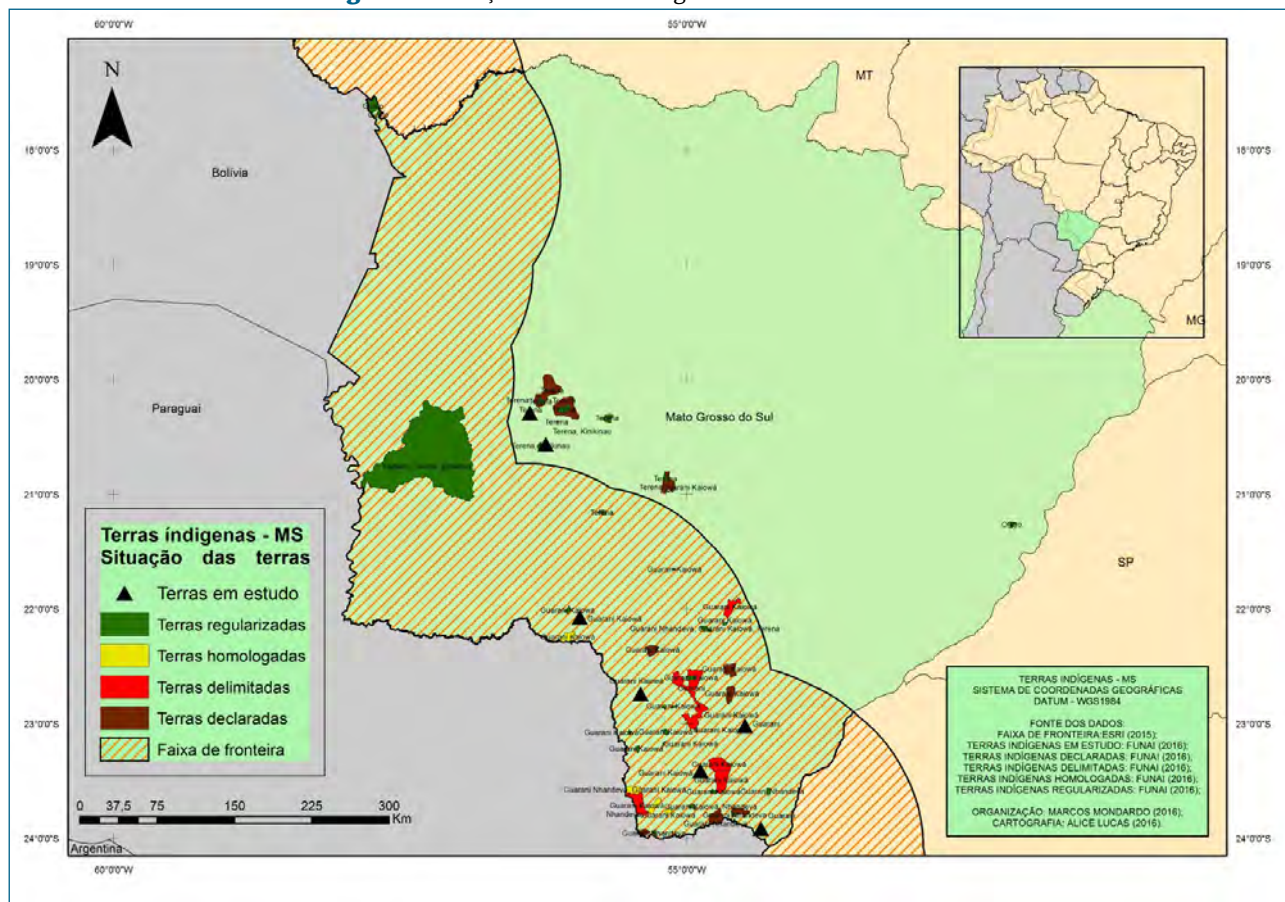
Com base nos dados do Instituto Socioambiental (2013), podemos afirmar que as áreas reivindicadas pelas populações indígenas no Brasil somam quase dois milhões de hectares e incluem terras

<sup>6</sup> Segundo o Portal Uol Notícias (15/07/2009), em março de 2009 “No Tribunal Regional Federal da 3ª Região, [haviam] 87 processos envolvendo conflitos entre fazendeiros e índios, cujo problema central é a disputa de terras”.

<sup>7</sup> “Terras indígenas, o que é?”. (FUNAI). Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-32?limitstart=0#>> Acesso em: 05/11/2016.

<sup>8</sup> “Terras indígenas, o que é?”. (FUNAI). Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/2014-02-07-13-24-32?limitstart=0#>> Acesso em: 05/11/2016.

Figura 2. Situação das terras indígenas no Mato Grosso do Sul.



em vários estados como em Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina.

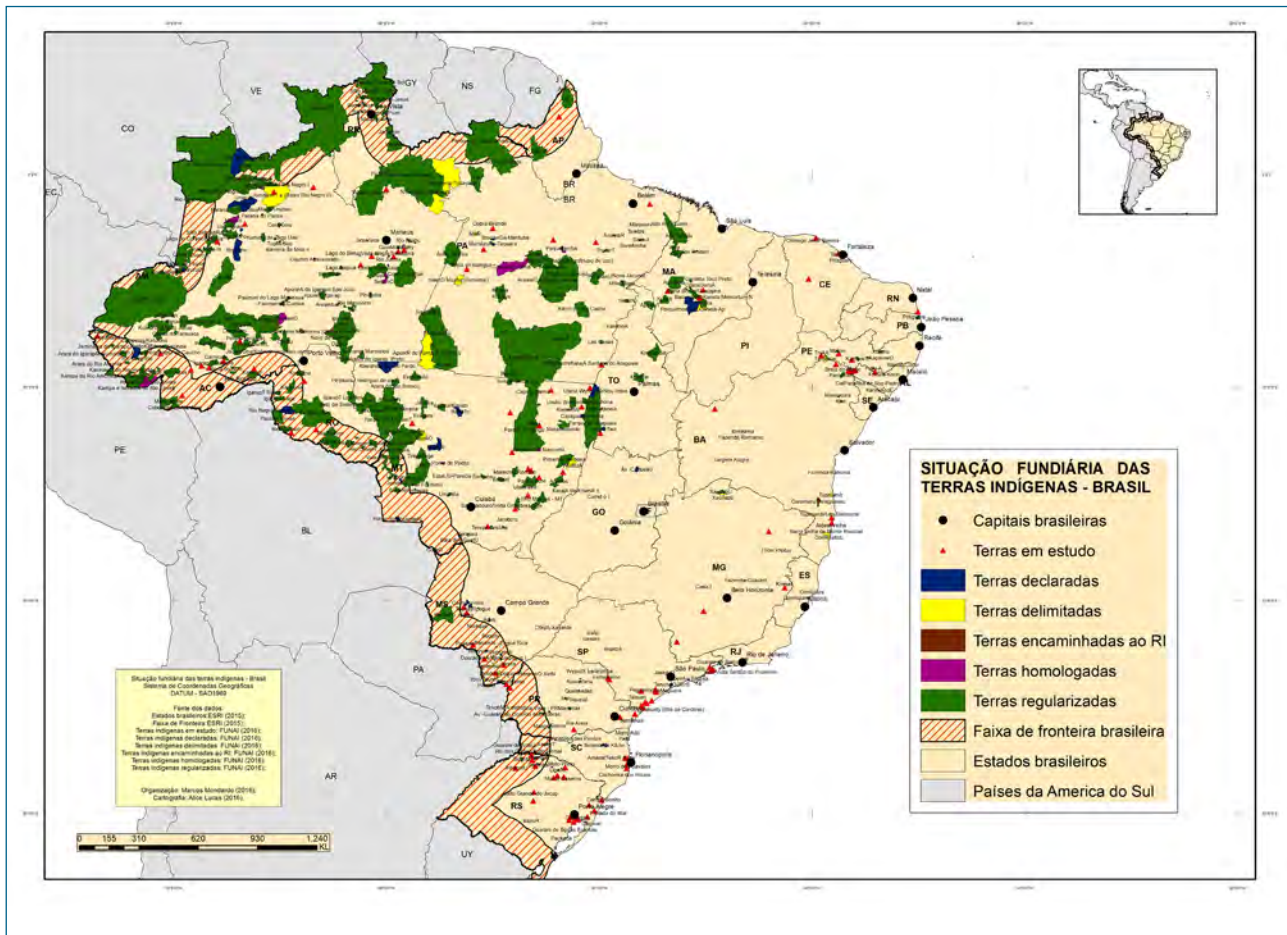
No entanto, devido à insuficiência de terras para uma população numerosa, o estado de Mato Grosso do Sul apresenta demandas urgentes. Mesmo em situação de “territorialização de exceção”<sup>9</sup>, vivem no Mato Grosso do Sul cerca de 77.000 índios ou 8,5% da população indígena do território nacional, segundo maior contingente do Brasil. (MONDARDO, 2013). As Terras Indígenas no espaço sul-mato-grossense somam apenas 0,7% da área total se comparadas às terras indígenas

<sup>9</sup> Para Mondardo (2013, p. 16), “o indígena está numa condição de ‘territorialização de exceção’ porque permanece num limbo entre o ordenamento territorial estatal criado para ele (a reserva indígena), e a condição de “desterritorializado” pela precariedade em que vive sem as condições mínimas de reprodução físico-biológica. O Estado, com isso, “nega” ou suspende seus direitos socioterritoriais e assume postura de “terrorismo” com medidas emergenciais que, assim, se tornam a regra da política contemporânea para esses povos”.

brasileiras. Essa situação, embora com alguma diferença em relação aos dados apresentados com base na FUNAI, demonstra o reduzido número de Terras Indígenas no estado como podemos observar na figura 3.

Esses mapas (figuras 2 e 3) evidenciam uma geografia indígena presente no Brasil e invisibilizada pelos projetos hegemônicos de modernização do território nacional. Os processos de reconhecimento dos territórios tradicionais demonstram, hoje, a necessidade de aprofundarmos a análise espacial destes novos/velhos limites territoriais. É fundamental, assim, destrincharmos as formas e os conteúdos em que a fronteira assume no espaço sul-mato-grossense, em suas múltiplas dimensões e escalas, para desdobrarmos seu potencial analítico e no *front* (práxis) destes povos tradicionais.

Figura 3. Situação das terras indígenas no Brasil.



## Multi/transterritorialidades dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira

A construção de multi/transterritorialidades dos Guarani e Kaiowá na luta por territórios tradicionais diz respeito ao trânsito e a vivência entre múltiplos “territórios” políticos de ação coletiva, o que possibilita a construção de “espaços equivalentes” (MA MUNG, 1999) nos dois lados do limite internacional entre Brasil e Paraguai. A vivência concomitante, ou sucessiva, em inúmeras escalas, do trânsito e vivência entre vários “territórios” como nas reservas, nos acampamentos, e nas relações construídas com entidades/organizações articula, como analisamos, uma rede de luta e empoderamento.

Essa multi/transterritorialidade também está em elaboração por meio dos fenômenos associados à “geometria de poder da compreensão tempo-

espaço”, retomando a discussão de Massey (2008). Os novos meios de comunicação/informação interferem diretamente na vida, na organização social e na construção dos territórios e territorialidades dos Guarani e Kaiowá. O telefone celular, por exemplo, exerce importância para as visitas familiares, na organização de festas religiosas, na luta pela terra, no contato com órgãos do Estado como o Ministério Público Federal (MPF), CIMI, ONGs, com políticos, pesquisadores, dentre outras conexões/articulações que ajudam e permitem a troca de informações em escalas mais amplas de interação.

O celular possibilita em certa medida para estes sujeitos se conectarem sem deslocamento físico com outros territórios, redesenhando multi/transterritorialidades simultâneas que permitem a articulação pelas maiores ligações e vínculos que são construídos, agora, também, à distância

com comunidades indígenas transfronteiriças, a exemplo das localizadas no Paraguai. Cabe ressaltar que é relativamente comum na fronteira o uso de telefones celulares com números de ambos os países (Brasil e Paraguai) para as comunicações. Isso permite ganhos econômicos e até locais nas trocas de informações.

Do mesmo modo que os novos meios de comunicação/informação proporcionaram uma “compressão das relações espaço-temporais” (HARVEY, 1994) na sociedade branca-ocidental, os Guarani e Kaiowá, em níveis desiguais de apropriação/incorporação, usam aparelhos de celular, TV, computador, internet, câmeras de vídeo, dentre outros equipamentos, para dar visibilidade às suas lutas. Esses se tornaram meios de comunicação e de transmissão de saber entre as lideranças com a comunidade externa, além das redes de articulação com as entidades/organizações e movimentos sociais.

Para atuarem no fortalecimento dessas redes políticas e culturais entre índios da Reserva de Dourados, por exemplo, as lideranças (em grande medida) tecem uma rede de comunicação e transmissão de saber com os acampamentos às margens de rodovias ou em fundos de terras, com os acampamentos de retomadas de território em áreas “reocupadas” de fazenda. Cabe mencionar

as ligações com entidades mais diretamente envolvidas na questão indígena como o CIMI, MPF, FUNAI, FUNASA, com políticos e representantes de movimentos sociais.

Hoje, se torna até relativamente comum circular pela internet e-mails de indígenas de todo o Brasil denunciando situações de conflito, de violência, de genocídio, ou até mesmo anunciando “suicídio coletivo”. Replicam-se campanhas em escala nacional e até internacional sobre a necessidade de retorno desses povos originários para seus *tekoha*. Esses novos meios de comunicação transformaram as noções de espaço e de tempo da comunidade Guarani e Kaiowá. Ao mesmo tempo em que permitem maior velocidade de deslocamento de informações (do próprio “saber tradicional”) com interferência direta na direção e nos itinerários construídos em suas territorialidades, possibilitam e potencializam as articulações com outros “territórios”.

Além disso, os povos indígenas constroem redes por meio de suas territorialidades alternativas e de resistência, que envolvem a vinculação de múltiplos territórios (zonais) articulados. Essa articulação em múltiplas redes implica, para os Guarani e Kaiowá, um grau de mobilidade física em ambos os lados da fronteira internacional como podemos ver no quadro 1.

**Quadro 1.** Redes transfronteiriças dos povos guarani e kaiowá.

Tipos de redes	Características
<b>Redes políticas</b>	São construídas pela articulação de acampamentos, terras e reservas indígenas do lado brasileiro e do lado paraguaio. As relações que envolvem os territórios nacionais são sobrepostas com aquelas que dizem respeito às relações interétnicas entre indígenas de <i>tekoha</i> distintos, da circulação de informações, de organização e mobilização política em torno da <i>Aty Guassu</i> (ou grande reunião), até para o refúgio em situações de conflito agudo. Ao mesmo tempo em que a fronteira é um espaço de insegurança para as territorialidades indígenas, pela perseguição a certas lideranças Guarani e Kaiowá, ela se torna um abrigo para aqueles que buscam se refugiar, de um ou de outro dos limites nacionais, a depender da situação de tensão em que suas vidas estão em jogo.
<b>Redes econômicas</b>	São aquelas que permitem trocas materiais e simbólicas entre grupos indígenas de ambos os lados da fronteira. Os Guarani e Kaiowá que residem no Brasil e até no Paraguai podem obter alguns benefícios assistenciais (nem sempre) garantidos pelo Estado brasileiro dos Programas de transferência de renda do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), como a distribuição de Cestas Básicas, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), bem como assistência médico-hospitalar e educação.* Nas cidades de Ponta Porã e Coronel Sapucaia (Brasil), por exemplo, crianças Guarani moram nas cidades paraguaias de Pedro Juan Caballero e Capitán Bado e estudam em escolas brasileiras. Essas políticas, mesmo que malogradas, constroem uma diferença entre as terras e reservas indígenas do lado brasileiro e do lado paraguaio nesta fronteira. Alguns Guarani e Kaiowá afirmam que, devido estes benefícios assistenciais, reservas e terras indígenas brasileiras são “melhores” do que às paraguaias. No espaço sul-mato-grossense constatamos que essas políticas atendem situações críticas e outras ações emergenciais tendo em vista a pobreza e a precariedade a que foram submetidos estes povos.** Além disso, observamos pequenas ajudas financeiras, trocas de alimentos e roupas e até alguns objetos eletrônicos (como celulares), entre indígenas que residem no Mato Grosso do Sul, Brasil, com parentes que residem em terras localizadas nos Departamentos de Amambay e Canindeyú, no Paraguai. Nessa rede transfronteiriça identificamos que a melhoria das rodovias e das linhas de ônibus, além de estradas vicinais, ajudaram na maior mobilidade física dos Guarani e Kaiowá na contemporaneidade.

Quadro 1. Cont.

Tipos de redes	Características
<b>Redes étnicas</b>	São construídas por uma espécie de “circularidade matrimonial” ou o trânsito transfronteiriço dos povos Guarani e Kaiowá, principalmente, por meio de casamentos entre membros de <i>tekoha</i> distintos localizados em ambos os lados da fronteira internacional. Esse traslado é construído por laços étnicos e consanguíneos que dão unidade e mantêm esse fluxo transfronteiriço. O ir e vir é utilizado, inclusive, como “trunfo espacial” pelos “espaços equivalentes” gerados que potencializam a luta pela demarcação das terras indígenas no Mato Grosso do Sul.

\*. Para Quermes e Carvalho (2013, p. 782), utilizando dados da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social (SNAS/MDS), “em Dourados, estão cadastrados 4.516 beneficiários do BPC (Benefício de Prestação Continuada) e 188 de RMV (Renda Mensal Vitalícia), totalizando 4.702 benefícios de transferência direta condicionada. São 4.491 na área urbana e 104 na zona rural da população não indígena e 90 de população moradora em reserva indígena. Outros 17 benefícios não foi informada a localização. Do total, 2.243 são benefícios do sexo masculino e 2.452 do sexo feminino. Quanto à natureza do benefício do BPC, 2.724 são BPC Idosos, destinado aos maiores de 65 anos, 1.790 referem-se aos beneficiários do BPC PCD (Pessoas Com Deficiência), destinado as pessoas com deficiência. No caso da população indígena, a totalidade dos benefícios de BPC enquadra-se na categoria de BPC PCD. Considerando apenas os indígenas com deficiência beneficiários do BPC, foram identificados 88 benefícios e duas de RMV Invalidez, totalizando 90 benefícios. Desse total, 41 são benefícios do sexo feminino e 49 do sexo masculino, sendo que as aldeias de Bororó e de Jaguapiru, nos quais se encontram índios da etnia Guarani Kaiowá, sozinhas concentram 71 benefícios”.

\*\* Yazbek (2008) destaca dados do Plano Brasil Sem Miséria ao revelar “que dos 817.963 indígenas no país, 326.375 se encontram na extrema pobreza, representando cerca de 40% desse contingente populacional”.

**Elaboração:** Marcos Mondardo, 2017.

Nesse ir e vir eles se deslocam fisicamente e podem passar alguns meses no Paraguai e outros no Brasil. Por isso, para estes povos a fronteira é um espaço de trânsito transfronteiriço e permite que os Guarani e Kaiowá acionem os “territórios” do mesmo grupo étnico ao cruzar a fronteira, num sentido de passagem e de “contornamento” (HAESBAERT, 2011c), convivendo com os seus semelhantes dos dois lados e, de certo modo, ignorando ou mesmo relativizando os limites da fronteira nacional.

### Considerações finais

Ao demonstramos o contexto espaçotemporal em que se insere a luta pelo reconhecimento dos territórios tradicionais dos Guarani e Kaiowá, percorremos os meandros das territorialidades de insegurança destes povos. A fronteira do Brasil com o Paraguai demonstra esta maleabilidade transfronteiriça – o espaço de trânsito – que o redesenhar de limites por muito tempo tem feito desta um território de múltiplas redes.

A dinâmica multi/transterritorial nesta fronteira indica constantes mobilizações sociais e políticas entre povos indígenas e fazendeiros. Não existe somente multiterritorialidades “lado a lado”, de oposição ou antagonismo entre indígenas

e fazendeiros, mas, também, com algum nível de relações de convivência (embora esta última não tenha sido analisada neste trabalho). As redes transfronteiriças de relações geográficas podem nos dar uma noção de como existe uma dinâmica de territorialidades indígenas que transgride os limites dos territórios nacionais, brasileiro e paraguaio, e se projeta, pela multiplicidade de relações e de lugares, e parece ignorar e/ou relativizar muitas vezes os imperativos da fronteira internacional.

É importante considerar que as territorialidades Guarani e Kaiowá não são elaboradas por concepções de limites/fronteiras e de identidade permeadas por estabilidades/exclusivismos dos territórios nacionais, dos padrões moderno-ocidentais, vinculados à lógica territorial tradicional, embora, como demonstramos, se apropriam e interagem com tais. Devido a essa complexa geograficidade indígena redesenhada nesta região de fronteira do Brasil com o Paraguai, convivem outras lógicas espaciais distintas, porém em certo nível combinadas, às lógicas zonal e reticular.

Os povos Guarani e Kaiowá fazem uso do padrão zonal de organização dos territórios nacionais (brasileiro e paraguaio), de caráter contínuo, e combinam as suas relações com redes

transfronteiriças, de padrão descontínuo. Por isso, as multi/transterritorialidades analisadas não excluem estas lógicas espaciais. Apresentamos exemplos evidentes nas redes destacadas. O indígena Guarani e Kaiowá em seu trânsito pela fronteira vivencia a ambiguidade de duas lógicas de organização espacial: ao mesmo em que parece se encaixar no controle (nem sempre) rígido fronteiriço internacional, constrói por meio de múltiplas redes políticas, econômicas e étnicas, relações de solidariedade, de ajuda, de trocas comerciais, informacionais, afetivas e políticas, o que qualifica o caráter transfronteiriço de sua territorialidade. Com isso, subverte a lógica imposta à sua territorialidade de insegurança para ganhar benefícios e articular “espaços equivalentes” transfronteiriços. Sendo a fronteira um espaço de trânsito para estes povos, as territorialidades dos Guarani e Kaiowá assumem feições múltiplas, intercâmbios em rede e na luta pelo reconhecimento de seus *tekoha*.

## Referências

- AGAMBEN, G. *Estado de exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- AGAMBEN, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: EdUFMG, 2002.
- A TENSÃO INDÍGENA com a gestão Temer. Disponível em <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/21/politica/1463864670\\_330401.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/05/21/politica/1463864670_330401.html)>.
- BERNARDES, A. G. Saúde indígena e políticas públicas: alteridade e estado de exceção. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, v.15, n.36, p.153-64, jan./mar. 2011.
- BERNARDES, C. R. O. *Racismo de Estado: uma reflexão a partir da crítica da razão governamental de Michel Foucault*. Curitiba: Juruá, 2013.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292p.
- CASTRO, E. V. de. No Brasil todo mundo é índio, exceto quem não é. In: SZTUTMAN, E. (ORG.). *Eduardo Viveiros de Castro*. Rio de Janeiro: Beco do Azogue, 2008.
- Centro de Trabalho Indigenista Situação dos Detentos Indígenas do Estado de Mato Grosso do Sul. Brasília: CTI, 2008. 60p.
- COLLET, Célia, et. All. *Quebrando preconceitos: subsídios para o ensino das culturas e histórias dos povos indígenas*. Rio de Janeiro: Contra Capa Livraria; LACED, 2014.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. *As violências contra os povos indígenas em Mato Grosso do Sul: e as resistências do bem viver por uma terra sem males (dados 2003-2010)*. Mato Grosso do Sul: CIMI, 2011.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. *Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2012*. Brasília: CIMI, 2013.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. *Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2014*. Brasília: CIMI, 2014.
- CONSELHO INDIGENISTA MISSIONÁRIO – CIMI. *Violência contra os Povos Indígenas no Brasil – Dados de 2016*. Brasília: CIMI, 2016.
- FOUCAULT, M. *Ditos e escritos volume IV: estratégia, poder-saber*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.
- FOUCAULT, M. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005
- FOUCAULT, M. *Naissance de la Biopolitique*. Paris: Gallimard-Seuil, 2004.
- FOUCHER, M. *Fronts et frontières: un tour du monde géopolitique*. 3 ed. Paris: Fayard, 2004.
- FOUCHER, M. *L'invention des frontières*. Paris: Fondation pour les Études de Defense Nationale, 1986.
- FOUCHER, M. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63: 7-20, 2002.
- FRASER, N. Redistribución ou reconocimiento? In: FRASER, N. & HONNETH, A. *Redistribución ou Reconocimiento?* Madrid: Ediciones Morata, 2006.
- FUNAI dados de 2016. Disponível em <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em 05/11/2016.
- FUNASA/MS. *População indígena*. Disponível em: <[http://sis.funasa.gov.br/transparencia\\_publica/siasiweb/Layout/quantitativo\\_de\\_pessoas\\_2010.asp](http://sis.funasa.gov.br/transparencia_publica/siasiweb/Layout/quantitativo_de_pessoas_2010.asp)>. Acesso em 20/06/2012.
- HAESBAERT, Rogério. Região e redes transfronteiriças em áreas de migração brasileira nos vizinhos do Mercosul. In: STROHAECKER, T. M. et al. (Orgs.). *Fronteiras e Espaço Global*. Porto Alegre, AGB, 1998, pp. 59-68.
- HAESBAERT, R. Le mythe de la déterritorialisation. *Géographies et Cultures*. n. 40. Paris: L'Harmattan, 2001.
- HAESBAERT, R. Sociedades biopolíticas de in-segurança e des-controle dos território. In: OLIVEIRA, M. et al. (Org.). *O Brasil, a América Latina e o mundo: espacialidades contemporâneas*. Rio de Janeiro: Lamparina, Faperj e ANPEGE. 2008.
- HAESBAERT, R. A multiterritorialidade do mundo e o exemplo da *Al Qaeda*. *Terra Livre*. n. 7. São Paulo: Associação dos Geógrafos Brasileiros, 2002.
- HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HAESBAERT, R. Da Desterritorialização à Multiterritorialidade. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005, p. 6774- 6792.



- HAESBAERT, R. Território e Multiterritorialidade: um debate. *GEOgraphia*, Niterói: UFF, v. 9, n. 17, p. 19-45, 2007.
- HAESBAERT, R. Dilema de conceitos: espaço-território e contenção territorial. In: SAQUET, M. A. SPOSITO, E. S. *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p. 95-120.
- HAESBAERT, R. Vivendo en el límite: los dilemas del hibridismo y de la multi/transterritorialidad. In: ZUSMÁN, P. et al. (Org.) *Geografías Culturales: aproximaciones, intersecciones y desafíos*. Fac. De Filosofía y Letras da UBA. Buenos Aires, 2011a.
- HAESBAERT, R. O território e a nova des-territorialização do Estado. In: DIAS, L. C. FERRARI, M. (Orgs.). *Territorialidades humanas e redes sociais*. Florianópolis: Insular, 2011b.
- HAESBAERT, R. Da multiterritorialidade aos novos muros: paradoxos da des-territorialização contemporânea. In: JESUS, Eduardo de (Orgs.). *Artes e novas espacialidades: relações contemporâneas*. Rio de Janeiro: F10, 2011c.
- HAESBAERT, R. Multi/transterritorialidade e “contornamento”: do trânsito por múltiplos territórios ao contorno dos limites fronteiriços. In: FRAGA, Nilson Cesar. (Org.). *Territórios e fronteiras: (re)arranjos e perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2011d.
- HAESBAERT, R.; MONDARDO, M. Transterritorialidade e antropofagia: territorialidades de trânsito numa perspectiva brasileiro-latino-americana. *GEOgraphia*, n. 24, 2010.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- IBGE. *Os indígenas no Censo Demográfico 2010: primeiras considerações com base no quesito cor ou raça*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2012.
- INSTITUTO Socioambiental (2013). *Governo mantém na gaveta 21 processos de demarcação de Terras Indígenas*. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/pt-br/node/2356>> Acesso em 01/09/2013.
- LATIFUNDIÁRIOS BRASILEIROS acusados de tráfico têm fazendas no Paraguai. Disponível em <<https://deolhonosruralistas.com.br/deolhonoparaguai/2017/11/17/latifundiarios-acusados-de-trafico-de-drogas-brasileiros-tem-fazendas-no-paraguai/>>. Acesso em 2/11/2017.
- MA MUNG, E. *Autonomie, Migration et alterité*. Dossier pour l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches. Poitiers: Université de Poitiers, 1999.
- MASSEY, D. Um sentido global de lugar. In: ARANTES, A. A. (Org.). *O espaço da diferença*. SP: Papius, 2000, pp. 176-185.
- MASSEY, D. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- MIGNOLO, W. *Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- MIGNOLO, W. *Habitar la frontera: sentir y pensar la descolonialidad*. Barcelona, Ediciones Bellatera, 2005.
- MONDARDO, M. *Os períodos das migrações: territórios e identidades em Francisco Beltrão/PR*. Dissertação (Mestrado em Geografia), Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados/MS, 2009a.
- MONDARDO, M. Mobilidade sulista do capital e da força de trabalho para o Mato Grosso do Sul: modernização agroindustrial, descompassos e contradições sócio-territoriais. *Terra Livre*, v. 1, p. 173-187, 2009b.
- MONDARDO, M. *Conflitos territoriais entre Guaranis-Kaiowás, paraguaios e “gaúchos”: a produção de novas territorialidades no Mato Grosso do Sul*. (Tese de Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense: Niterói, 2012.
- MONDARDO, M. No território do agronegócio à luta pelo retorno ao *tekoha*: o conflito territorial envolvendo Guarani-Kaiowá e fazendeiros em Mato Grosso do Sul. *Revista GeoNorte*, v. 7, 2013, p. 767-781.
- MONDARDO, M. A geometria de poder do conflito territorial entre fazendeiros e Guarani-Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai. *Acta Geográfica* (UFRR), 2014, p. 185-202.
- MONDARDO, M. Territorialidades de insegurança e estratégias biopolíticas dos povos Guarani e Kaiowá na fronteira do Brasil com o Paraguai. *L'Espace Politique*, 31, 2017-1. Consultado em 27 novembro 2017. Disponível em <<http://espacepolitique.revues.org/4212>>. DOI: 10.4000/espacepolitique.4212
- PEREIRA, J. *Os Terena de Buriti: formas de organização, territorialização e representação da identidade étnica*. Dourados: UFGD, 2009.
- QUERMES, P. A. de A.; CARVALHO, J. A. de. Os impactos dos benefícios assistenciais para os povos indígenas: estudo de caso em Aldeias Guaranis. *Serv. Soc.*, São Paulo, n. 116, p. 769-791, out./dez. 2013.
- QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, E. (Org.). *A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2005, pp. 107-130.
- RESERVAS INDÍGENAS do Mato Grosso do Sul estão entre as regiões mais violentas do mundo. Disponível em: <<https://racismoambiental.net.br/2016/10/28/reservas-indigenas-do-mato-grosso-do-sul-estao-entre-as-regioes-mais-violentas-do-mundo/>>. Acesso em 18/05/2017.
- SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 3 ed. Hucitec: São Paulo, 1997.

SWYNGEDOUW, E. Globalización o glocalización? redes, territorios e reescalamiento. In: FERNÁNDEZ, V. R.; BRANDÃO, C. *Escalas y políticas del desarrollo regional: desafíos para América Latina*. Buenos Aires, Miño Dávila, 2010.

YAZBEK, M. C. Estado e políticas sociais. *Revista de Estudos de Política e Teoria Social*. Rio de Janeiro. Universidade Federal do Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, 2008.

### **Marcos Mondardo**

Doutor em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. É professor do Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Federal da Grande Dourados. Tem experiência na área de Geografia Humana, com ênfase em Geografia Regional, Geografia Política e Geografia Cultural, atuando no ensino e na pesquisa com os seguintes conceitos e/ou temas: território, territorialidade, região e fronteira.

**E-mail:** marcosmondardo@yahoo.com.br



## Onde estão as fronteiras do Brasil?

Hervé Thery

### Introdução

O lugar do Brasil no mundo já mudou, e ainda vai mudar: afirmar que ele é um “país emergente” e uma significativa potência econômica, política e diplomática, é apenas enunciar um fato cada vez mais evidente. Pode-se até argumentar, como faz Théry (2016), que ele é agora um país “emergido” porque já passou as principais etapas de um desenvolvimento duradouro.

Nesta perspectiva, devemos nos perguntar onde estão hoje as suas fronteiras, não no sentido das linhas que delimitam seu território em relação a países contíguos, mas num sentido mais amplo: quem são seus “vizinhos” no plano econômico, social, cultural? A quem ele mais se assemelha, com o quem ele se relaciona? Onde se “situa” ele, no sentido real da palavra?

O conjunto de imagens que segue representa a situação do Brasil no mundo, elas são extraídas, em sua maioria (exceto o primeiro conjunto, sobre comparações) da terceira edição do *Atlas do Brasil* (Théry & Mello-Théry, Edusp, 2017). Os mapas foram escolhidos para apresentar o país em vários contextos, econômicos e sociais e são seguidos de comentários voluntariamente breves, já que se supõe que sejam autoexplicativos.

Todos eles foram realizados (pelo menos na sua fase inicial, a arte final sendo sempre realizada no *Adobe Illustrator*) usando softwares de tratamento

estatístico e de cartografia gratuitos ou de baixo custo para estudantes e professores, *Philcarto* (<<http://philcarto.free.fr/>>) e *Cartes et Données* (<<http://www.articque.com/geocampus/>>).

### Comparações

Os dados da tabela 1 relacionam cada um dos 26 estados da União e o Distrito Federal com um país estrangeiro quanto a três variáveis: área (em milhares de quilômetros quadrados), população (em milhões de habitantes); e o Índice de Desenvolvimento Humano, ou IDH, calculado pelo PNUD na escala dos países e recalculado pela mesma agência para os Estados brasileiros.

A tabela se lê linha por linha, como segue: Rondônia tem uma área comparável à do país X, uma população comparável à do país e Y um IDH comparável à do país Z. A simples aproximação das comparações com países muito diferentes entre si já dá pistas sobre a dissimilaridade das situações entre estados enormes e pouco povoados – especialmente na Amazônia - outros povoados, mas pobres - no Nordeste - e ainda outros que têm atingido, com relativamente altos níveis populacionais, níveis de vida próximos daqueles de alguns países europeus.

Para facilitar a comparação visual destes dados globais, foram utilizados mapas que associam estados brasileiros e os países do mundo. A figura 1

### Como citar este artigo:

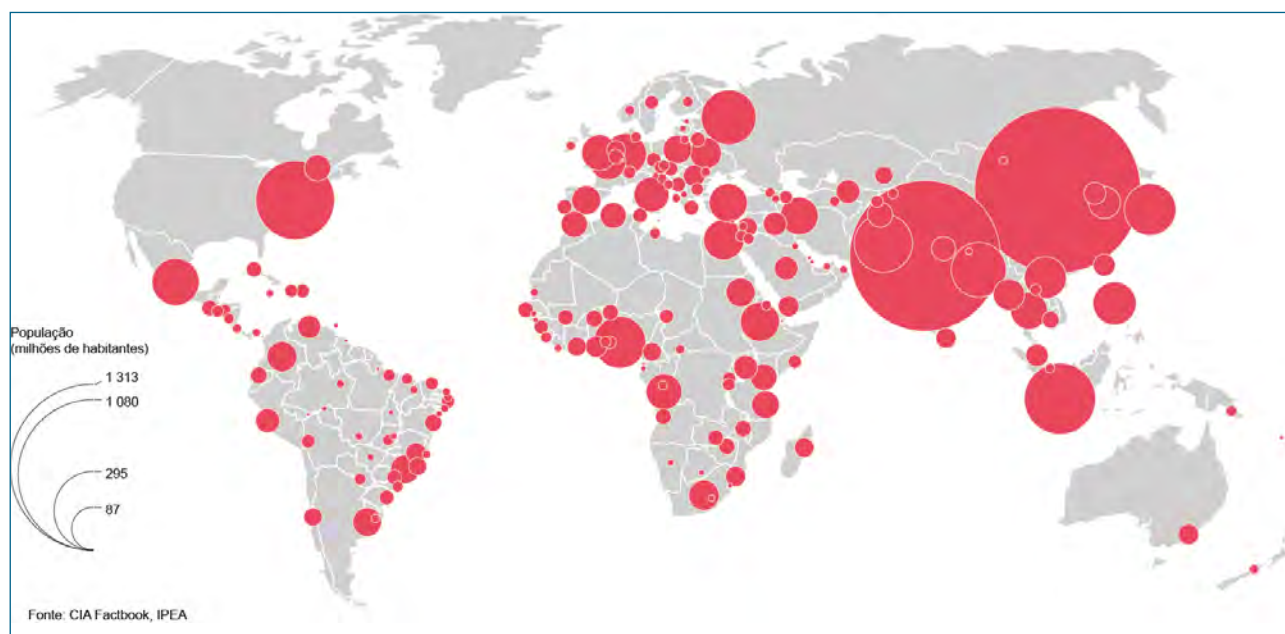
Théry, Hervé. “Onde estão as fronteiras do Brasil?”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 234-249 DOI 10.21507/9788563800367-14

## Onde estão as fronteiras do Brasil?

**Tabela 1.** Países estrangeiros e estados brasileiros, três variáveis.

Estado	Área (1000km <sup>2</sup> )	População (Milhões de habitantes)	IDH 2010
Rondônia	239	Uganda 241 1,6	Gabão 1,6 0,69
Acre	159	Senegal 197 0,7	Guiana 0,8 0,663
Amazonas	1.578	Iran 1.648 3,5	Uruguai 3,4 0,674
Roraima	225	Guiana 215 0,5	Malta 0,4 0,707
Para	1.253	Angola 1.247 7,6	Bulgaria 7,4 0,646
Amapá	143	Grécia 132 0,7	Guiné Equatorial 0,7 0,708
Tocantins	278	Gabão 268 1,4	Estônia 1,3 0,699
Maranhão	333	Malásia 330 6,6	Papuásia 6,6 0,639
Piauí	252	Guiné 246 3,1	Armenia 3,3 0,646
Ceará	146	Bangladesh 144 8,5	Áustria 8,4 0,682
Rio Grande do Norte	53	Eslováquia 49 3,2	Moldávia 3,6 0,684
Paraíba	57	Croácia 57 3,8	Bosnia 3,8 0,658
Pernambuco	99	Hungria 93 8,8	Honduras 8,4 0,673
Alagoas	28	Ruanda 26 3,1	Lituânia 2,9 0,631
Sergipe	22	Belize 23 2,1	Letônia 2,0 0,665
Bahia	567	Quênia 580 14,0	Camboja 14,7 0,66
Minas Gerais	588	Botswana 582 19,6	Romênia 19,8 0,731
Espírito Santo	46	Estônia 45 3,5	Mauritania 3,5 0,74
Rio de Janeiro	44	Dinamarca 43 16,0	Equador 15,9 0,761
São Paulo	249	Romênia 238 41,3	Argentine 42,7 0,783
Paraná	200	Quirguistão 200 10,4	Portugal 10,5 0,749
Santa Catarina	95	Jordânia 89 6,2	Paraguai 6,7 0,774
Rio Grande do Sul	282	Equador 284 10,7	Guiné 10,6 0,746
Mato Grosso do Sul	358	Alemanha 357 2,4	Botswana 2,2 0,729
Mato Grosso	907	Nigéria 924 3,0	Albânia 2,9 0,725
Goiás	341	Finlândia 338 6,0	Libia 6,0 0,735
Distrito Federal	6	Brunei 6 2,6	Jamaica 2,7 0,824
<b>Total / média</b>	<b>8.544</b>	<b>8.601 191</b>	<b>193 0.705</b>

**Figura 1.** População dos países e Estados.



mostra que os estados do Sudeste e Sul do Brasil têm um peso demográfico comparável ao de muitos países, iniciando por seus vizinhos sul-americanos; o estado de São Paulo e Argentina estando em situações similares. No entanto, a população dos estados da Amazônia é reduzida em relação aos seus vastos tamanhos.

A figura 2, que combina área e população para o cálculo da densidade, também destaca os estados de São Paulo e Rio de Janeiro, tão alta quanto alguns países europeus (e maior do que a da França), enquanto os estados da Amazônia têm densidades baixas, próximas daquelas do Sahel e do Saara, do Canadá ou da Austrália.

Na figura 3, o mapa do IDH, o Brasil também mostra partes – no Sul-Sudeste e no Centro-Oeste - com pontuações comparáveis às da Europa Oriental, enquanto o Norte e Nordeste obtêm, nos melhores casos, aquelas próximas às da África do Norte ou do Sul, ou do Sudeste Asiático.

Para situar melhor as áreas dos estados brasileiros, usou-se o artifício de sobrepor seu contorno aos limites de países de tamanho comparável. Nem todos os ajustes são perfeitos, pois, os países podem ter a mesma área de um estado brasileiro, mas não a mesma forma, mas, por vezes, a forma está próxima, e a comparação é tanto mais surpreendente, como nos casos Nigéria / Mato Grosso, Angola / Pará, Mato Grosso do Sul / Alemanha, Botswana / Minas Gerais e Romênia / São Paulo (no último caso, inclinando ligeiramente o mapa da Romênia).

Finalmente, para juntar os três dados e tentar um tratamento visual similar à Tabela 1, foram superpostos a um mapa do Brasil o nome de um país equivalente em tamanho a cada estado (com nome em preto), representando como um gráfico de barras a população do seu equivalente demográfico e indicando o seu equivalente em IDH. O mapa confirma o que aparecia na última linha da tabela, a área total do Brasil é muito próxima do total desses 28 países – alguns dos quais não são pequenos - e esse tipo de Frankenstein cartográfico reconstitui razoavelmente o mosaico brasileiro.

Pode-se assim “viajar” pelo país, lendo o três nomes de países associados a cada estado, para medir a diversidade de situações. Ao limitar-nos

a dois exemplos, podemos constatar que São Paulo tem o tamanho e o IDH da Romênia com a população da Argentina, enquanto Brasília tem o tamanho do Sultanato de Brunei, a população da Jamaica e o IDH do Chile. Obviamente, tais especificidades continuarão a alimentar as piadas que os brasileiros fazem sobre a sua capital.

## Comércio exterior

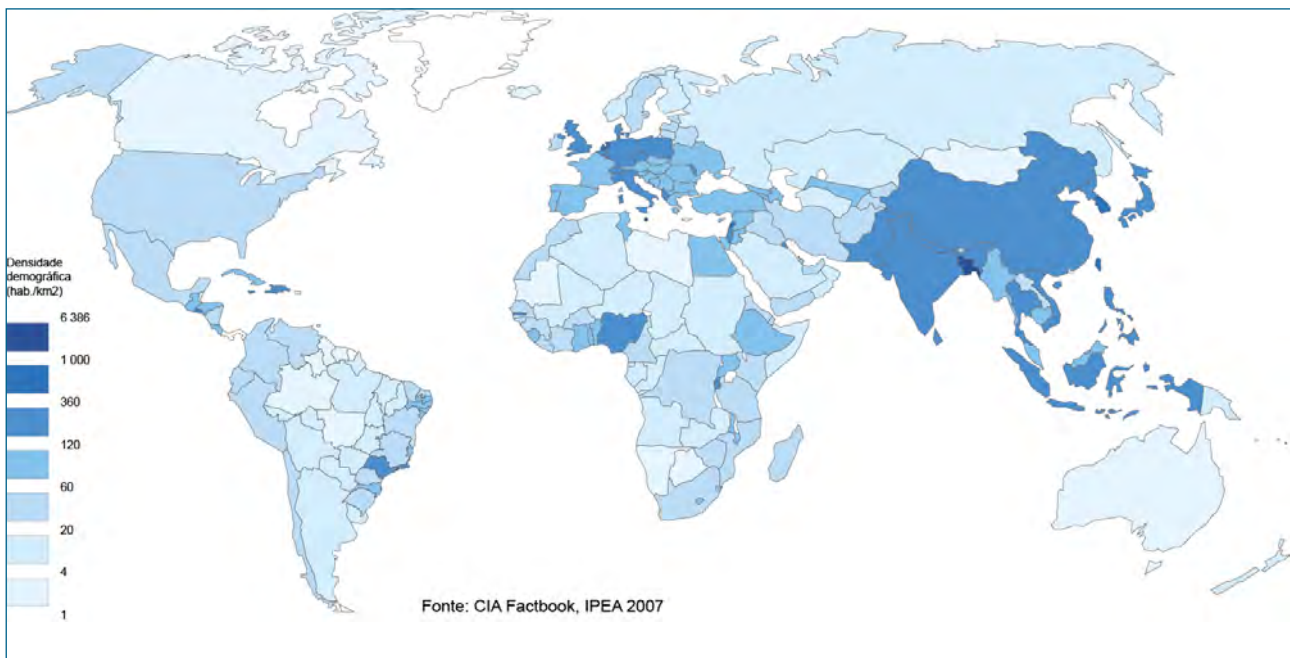
Uma marca da transformação da posição do Brasil no panorama mundial é o comércio exterior. Por muito tempo a exportação de minérios e de produtos agrícolas foi sua base econômica, e continua sendo um dos principais exportadores mundiais de alguns minérios (minério de ferro em particular) e alguns produtos agrícolas: ainda é o primeiro exportador mundial de café, de açúcar, de suco de laranja e se classifica entre os primeiros para a soja.

Porém, hoje tem também uma posição de destaque no ramo dos bens manufaturados, e o seu parque industrial, o mais completo do hemisfério Sul, atingiu um nível suficiente para competir com os maiores do planeta. Em um domínio sensível como a construção aeronáutica, o país se insere na elite mundial, rivalizando com o grupo canadense Bombardier pelo terceiro lugar mundial, atrás dos gigantes Airbus e Boeing, dominando tecnologias complexas. Pode-se citar outros ramos, como o da engenharia civil, em que o Brasil detém experiência preciosa, adquirida no vasto canteiro de obras que foi e continua sendo o País, usada também na reconstrução de países arrasados por guerras, como foi o caso da Angola após a sua longa guerra civil, ou no Iraque após a guerra contra o Irã.

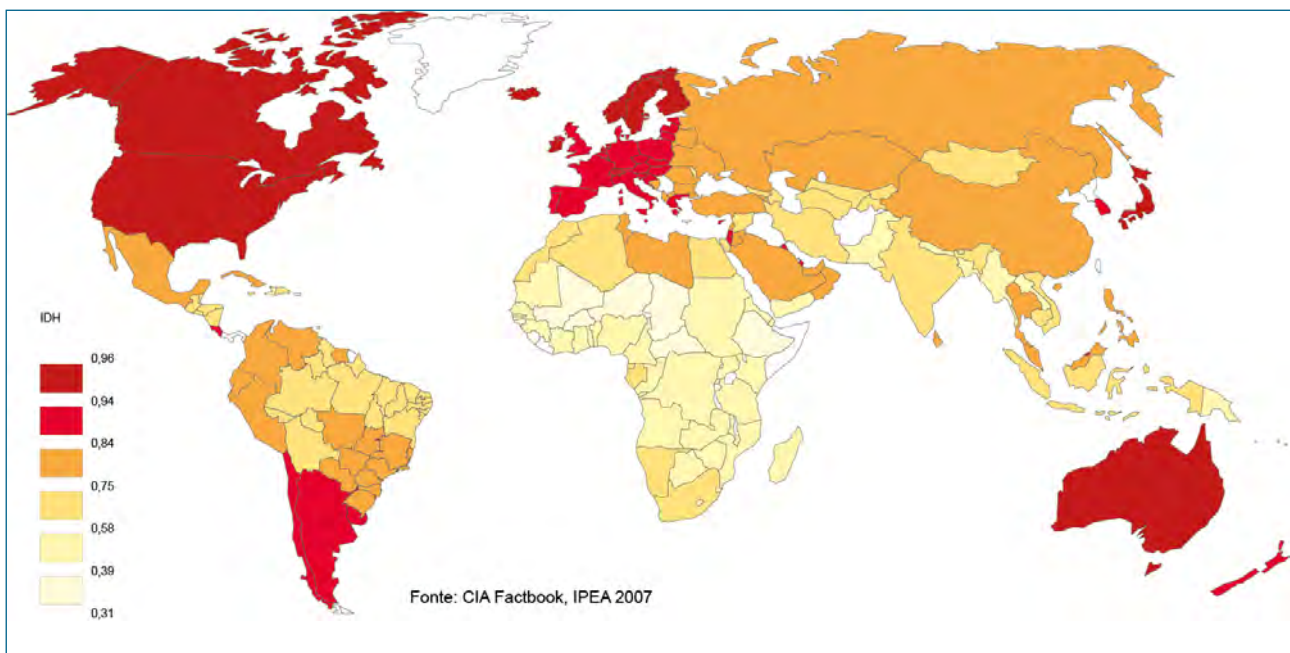
Ademais, o novo papel internacional do Brasil não é somente comercial e industrial, é também cultural. Gigante do mundo lusófono, o Brasil é o único país de língua portuguesa realmente presente no mercado mundial de comunicação. A sua principal rede de televisão, a Globo, carro-chefe de um potente grupo de imprensa, está entre as primeiras do mundo e vende suas criações audiovisuais, especialmente novelas, a numerosas televisões estrangeiras. Pode-se ver aí o símbolo

## Onde estão as fronteiras do Brasil?

**Figura 2.** Densidade populacional dos países e estados.



**Figura 3.** IDH dos países e estados.

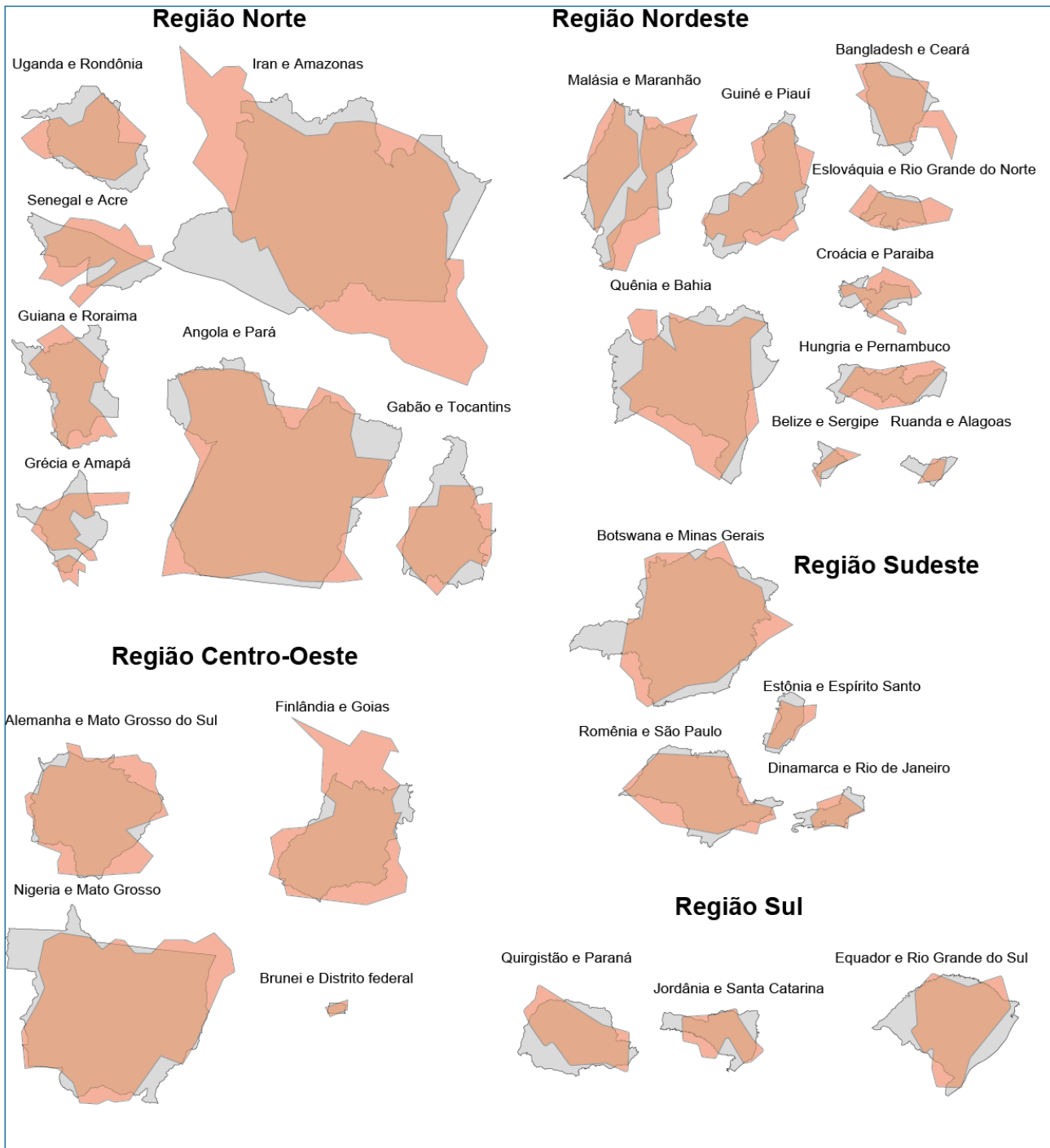


da nova postura brasileira na cena mundial, um verdadeiro *soft power* que reforça o seu peso comercial e diplomático.

Observando a composição e a orientação de suas exportações e importações, pode-se ver até que ponto se alterou a sua situação no comércio mundial. O fato marcante é o aumento das exportações para a Ásia e América Latina,

enquanto a percentagem daquelas que vão para a União Europeia e os Estados Unidos diminui, pelo menos, em proporção. Os principais parceiros ainda são os vizinhos do Mercosul, principalmente Argentina, os Estados Unidos, a Europa, e cada vez mais a China, cujo peso ainda era muito limitado há dez anos. Ela agora ultrapassou o Japão como principal parceiro asiático por meio

**Figura 4.** Estados e países de área equivalente.



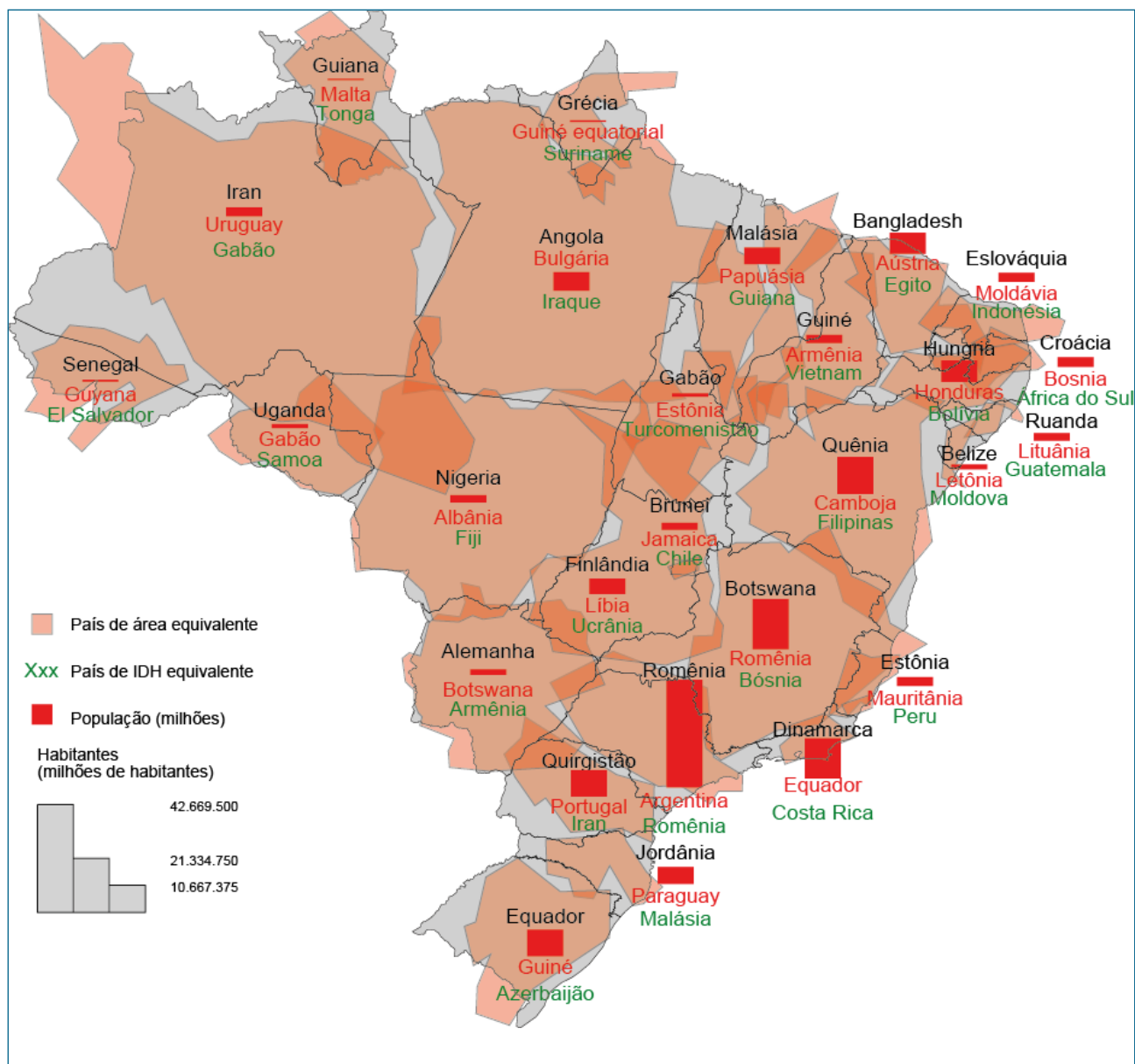
de suas compras maciças de minério de ferro, soja, carne e açúcar, em troca de uma multidão de produtos manufaturados, desde os mais banais (têxteis baratos), até os mais sofisticados (eletrodomésticos e informática).

### Fluxos marítimos e aéreos

O transporte marítimo, pelo qual passa a maior parte do comércio exterior do Brasil, tem um perfil diferente na exportação e na importação. O que

## Onde estão as fronteiras do Brasil?

Figura 5. Países e estados brasileiros, as equivalências



é embarcado nos portos brasileiros, como granel sólido, vai principalmente para a China, grande compradora de minério de ferro e de soja brasileira, através do Canal do Panamá. As exportações para os EUA e a Europa são mais limitadas exceto, de novo, a soja e o minério de ferro, que transitam principalmente pelo porto de Roterdã.

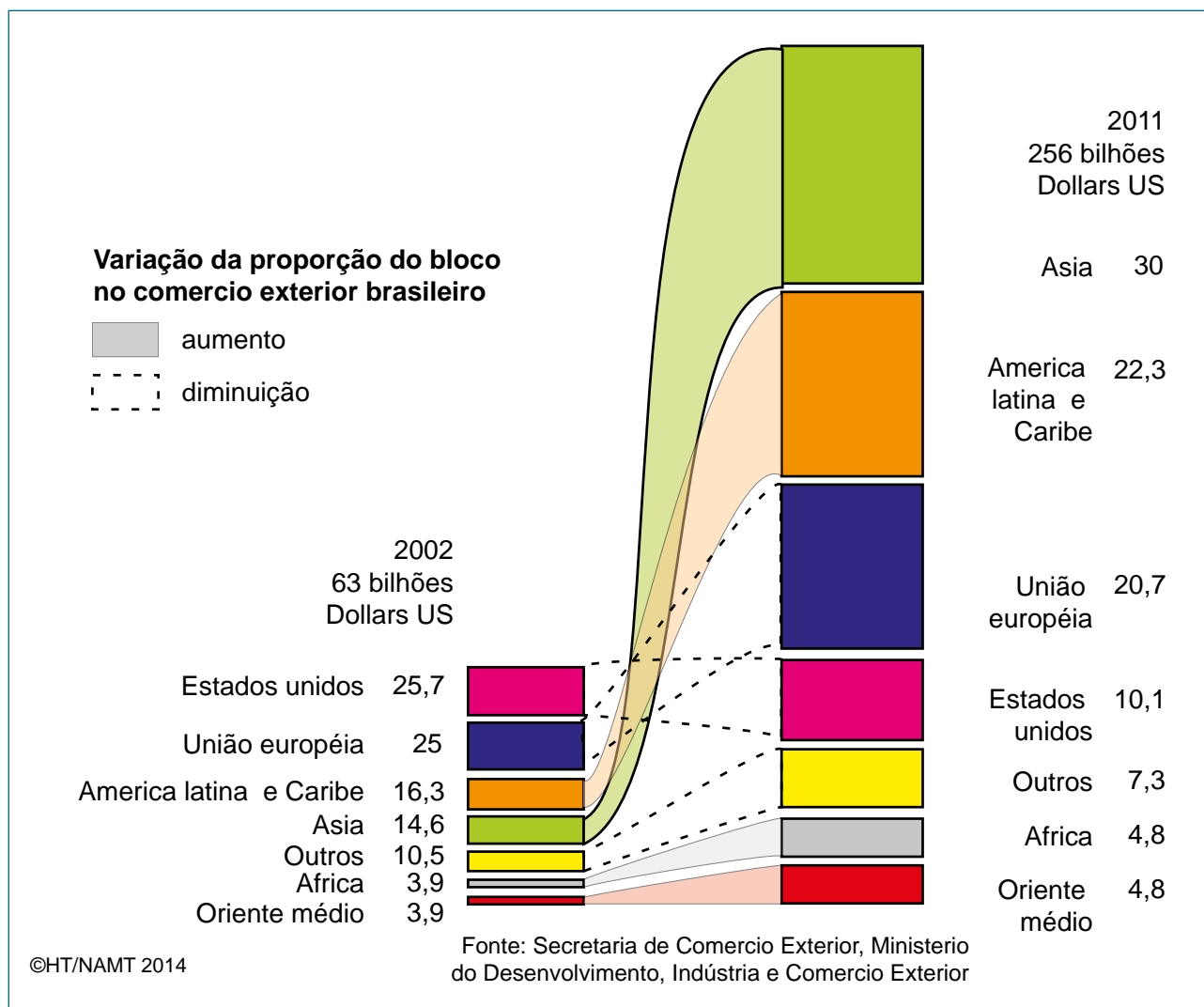
Nas exportações e importações por via aérea as toneladas são evidentemente menores, mas os valores não são muito inferiores aos das importações marítimas, porque são produtos de alto valor, os únicos que podem suportar o custo

elevado de transporte aéreo. O frete aéreo para o Brasil vem principalmente dos Estados Unidos e transportado por empresas brasileiras, enquanto as empresas estrangeiras também importam produtos da Europa. Na exportação de carga para os Estados Unidos dominam as empresas estrangeiras enquanto as empresas brasileiras dominam nas exportações para a Europa.

Como os fluxos de comércio já deixavam vislumbrar, os intercâmbios do Brasil com o resto do mundo favorecem alguns países e deixam outros de lado. Uma primeira abordagem é dada



Figura 6. Comercio exterior por blocos.



pelas linhas aéreas para as quais as empresas aéreas julgam que o fluxo de passageiros será suficientemente rentável, e as fecham rapidamente se não for o caso. A escolha de destinos servidos a partir do Brasil ou das cidades a partir das quais se é possível embarcar para o Brasil é, portanto, um bom indicador do estado das relações entre o país e tal ou qual cidade no mundo.

O mapa das redes aéreas internacionais com ponto de partida no Brasil ou com destino no Brasil mostra as escolhas feitas pelas companhias brasileiras e estrangeiras. As primeiras transportam passageiros principalmente para a Argentina e os Estados Unidos, as segundas adicionam linhas para a Europa, Golfo Pérsico e

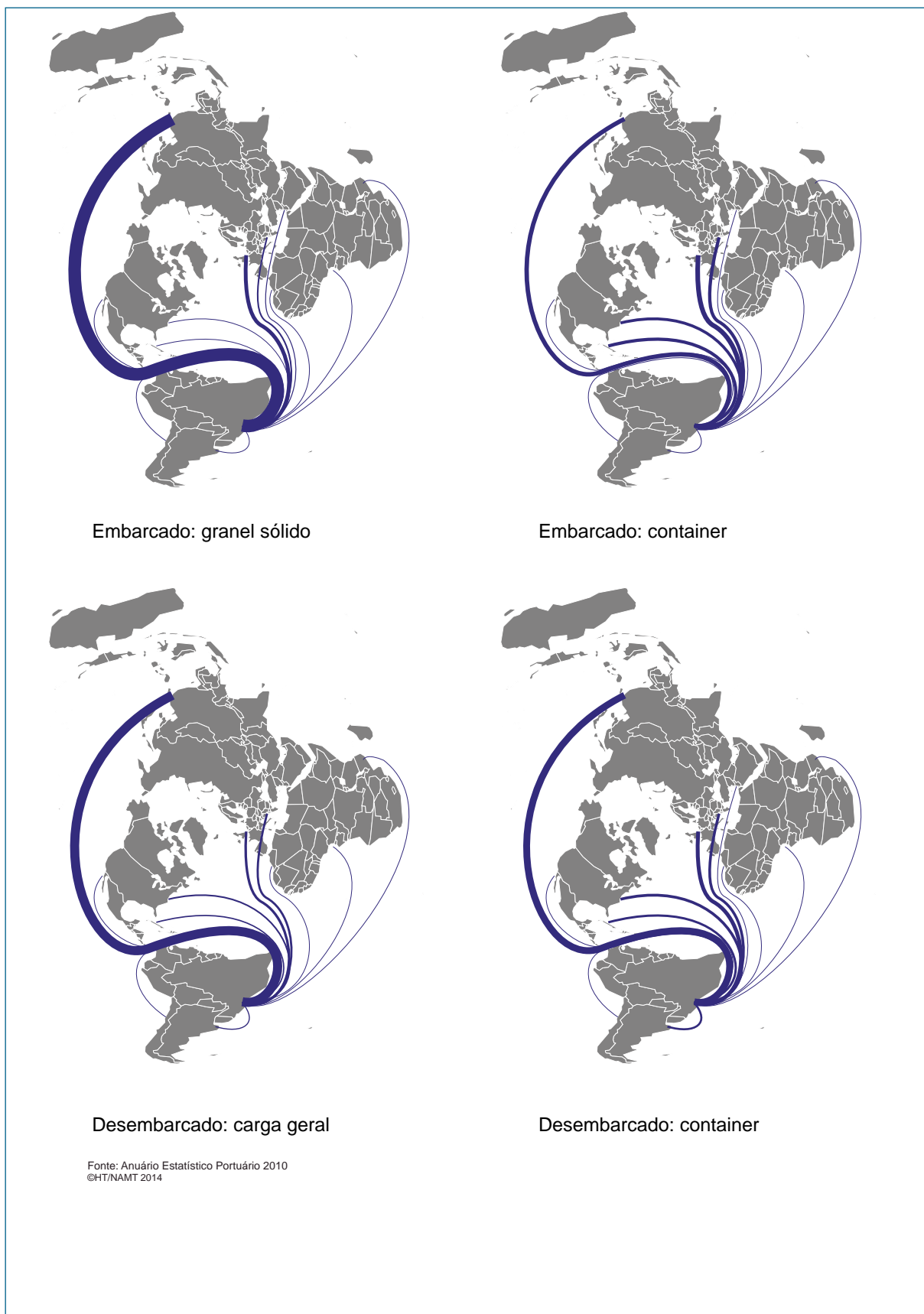
Ásia, com menor magnitude. Os únicos destinos africanos de importância resumem-se a Angola e África do Sul.

### Turismo e diplomacia

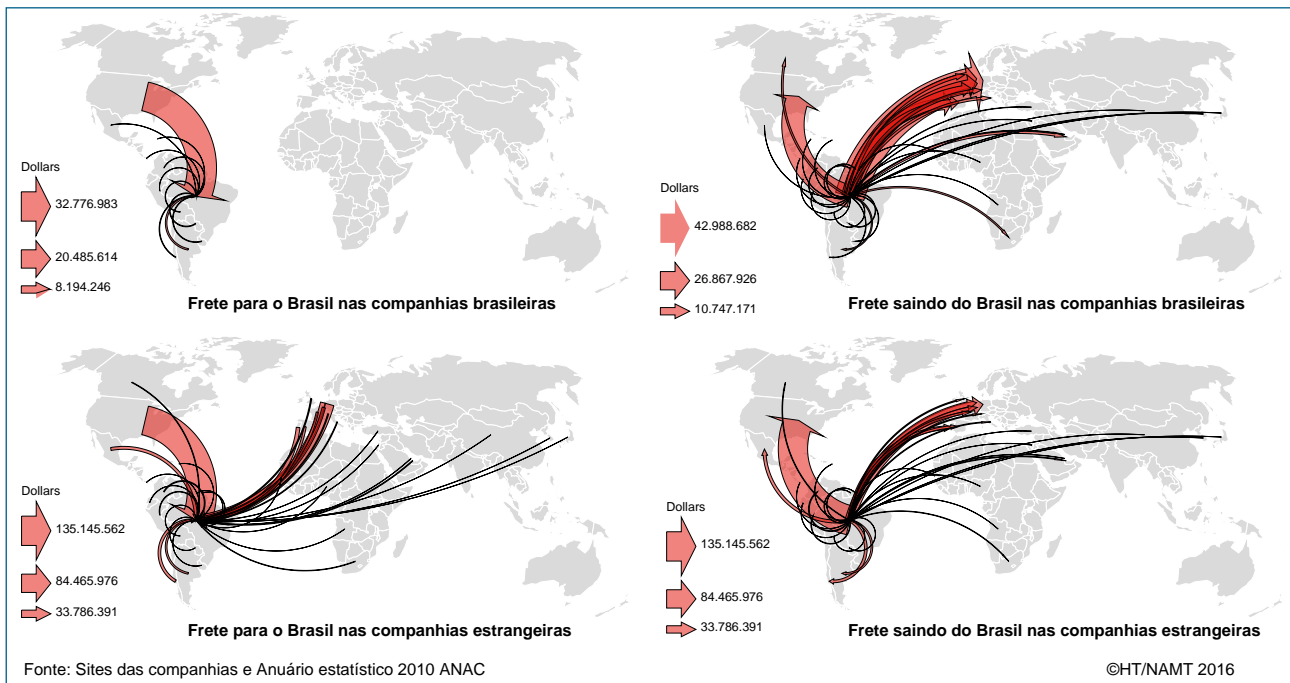
O turismo é outro bom indicador da atração de um país, porque quem paga para visitá-lo afirma concretamente o seu interesse por ele. Se os encantos turísticos das praias do Sul atraem naturalmente em primeiro lugar os vizinhos argentinos, uruguaios e paraguaios, o Rio de Janeiro, Salvador ou as cataratas do Iguazu atraem muitos visitantes europeus e norte-americanos. Distinguir o modo de transporte permite fazer a

## Onde estão as fronteiras do Brasil?

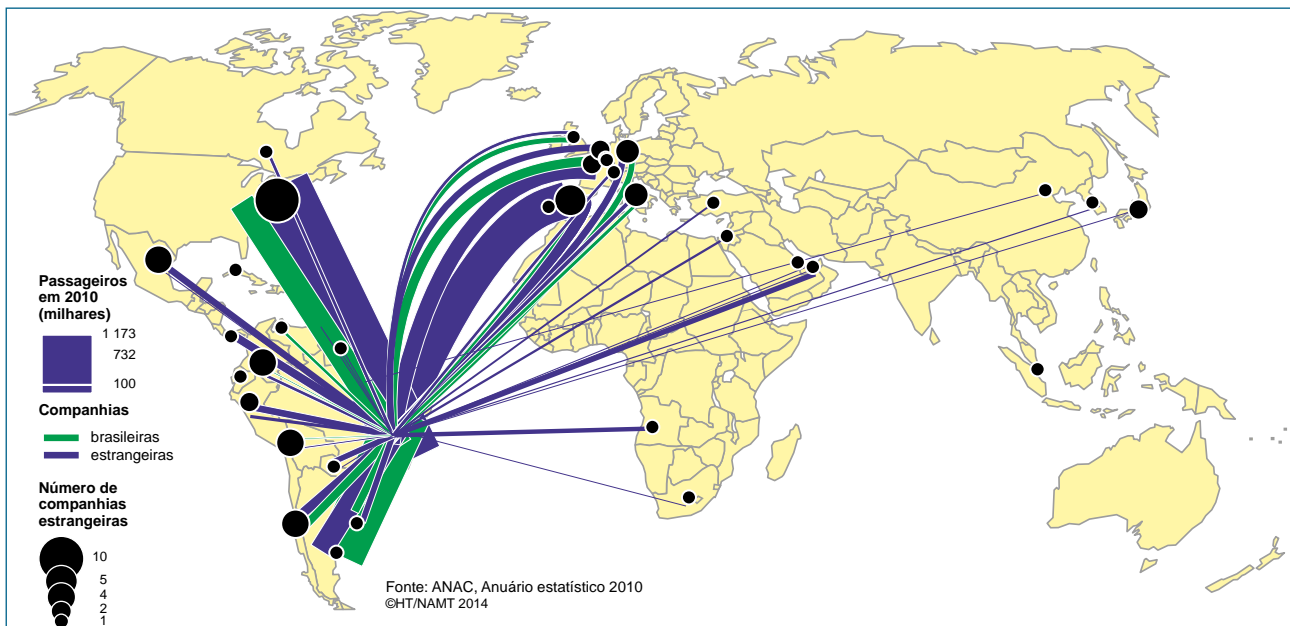
**Figura 7.** Transporte marítimo.



**Figura 8.** Frete aéreo



**Figura 9.** Fluxos aéreos de passageiros

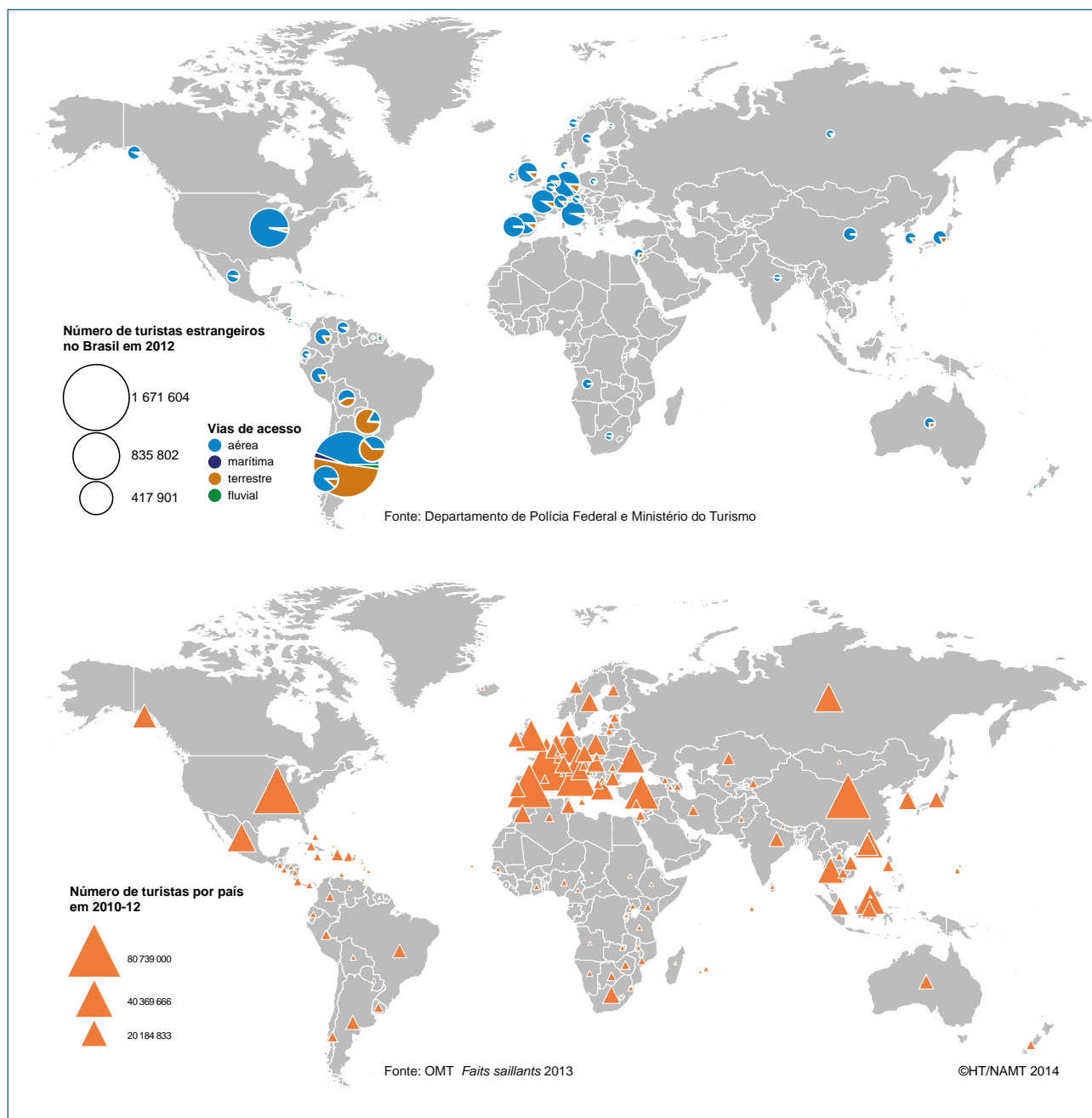


diferença entre os vizinhos imediatos, que chegam por via terrestre, e os turistas que vem de longe por via aérea, sobretudo, norte-americanos e europeus. Navios de cruzeiro são privilegiados por quem quer conhecer praias e paisagens costeiras, mantendo-se no conforto e na segurança de sua embarcação. Essa atividade turística constitui o setor que mais rapidamente se desenvolve, porque seus

organizadores encontram no Brasil uma alternativa ao Caribe, já bastante saturado. É uma nova ocasião de desenvolver um setor ainda muito aquém dos seus potenciais, já que o País recebeu 6,6 milhões de turistas estrangeiros em 2016, enquanto 83 milhões visitavam a França, o país mais procurado.

As relações diplomáticas são outro indicador das relações entre o Brasil e o resto do mundo.

Figura 10. Turismo no Brasil e no mundo

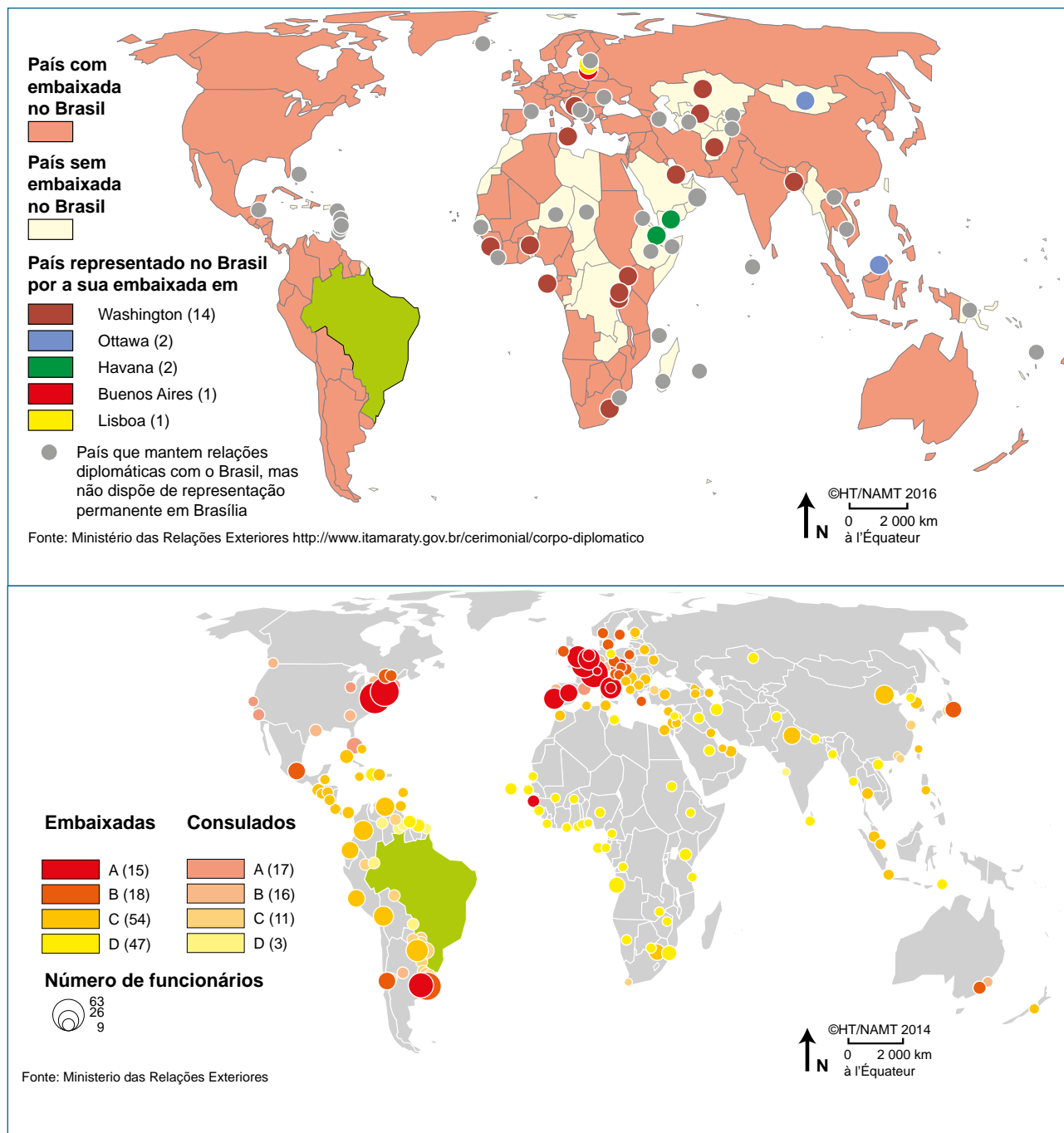


A importância do país pode ser avaliada pelo número de países que têm uma embaixada em seu território: quase todos têm representações diplomáticas no Brasil, com exceção de alguns países da África central e oriental, e da Ásia central. Pode-se questionar a necessidade de uma embaixada no Brasil de alguns países com os quais ele tem pouquíssimos contatos, mas é evidente que a presença de muitas representações é a marca de um grande interesse da comunidade

internacional.

No sentido inverso, quais são os países onde o Brasil tem uma representação diplomática? Sua rede de embaixadas e consulados é densa, cobrindo o mundo inteiro, à exceção de alguns países da África central e oriental. Contudo certos parceiros são obviamente mais importantes, pois eles dispõem de consulados gerais (em grandes cidades fora da capital), de consulados (Cidade do Cabo e Caiena) ou de delegações junto a

Figura 11. Diplomacias



organismos internacionais. É o caso dos Estados Unidos, de alguns grandes países europeus, da China e do Japão e de países vizinhos, onde existem, frequentemente, vice-consulados, que tratam principalmente de vistos.

Muitas novas embaixadas foram criadas no período dos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), particularmente na África, como parte da ambiciosa política africana lançada pelo presidente, que queria mudar radicalmente

o posicionamento geopolítico do Brasil e torná-lo um líder do Terceiro Mundo.

Como todas essas representações não tem a mesma importância diplomática, nem o mesmo prestígio, o Ministério das Relações Exteriores as classificou em três categorias, para fins de gestão da carreira dos seus diplomatas, às quais eles podem postular de acordo com regras precisas. Os postos de tipo “A” são os mais prestigiados, pois estão situados nos Estados Unidos ou na

Europa central. São aqueles apelidados, na gíria diplomática, de “circuito Elizabeth Arden”, adquirido do nome dessa sofisticada marca de cosméticos. Os postos “B” são a segunda escolha: Canadá, Europa periférica, Austrália, grandes países asiáticos e latino-americanos, e a África do Sul. Os postos “C” e “D”, aqueles de início de carreira ou que são pedidos quando não se tem escolha nas categorias mais desejadas, são os da África, do Oriente Médio, e os não classificados anteriormente na Ásia e na América Latina.

## Universidades

A classificação de universidades mundiais mais conhecida é a ARWU, *Academic Ranking of World Universities* (dita “de Xangai”), feita pelo *Institute of Higher Education* da *Shanghai Jiao Tong University*. O grupo publica anualmente, desde junho de 2003, a sua classificação na web, que analisa todas as Universidades cujos ex-alunos ou professores ganharam um prêmio Nobel, uma medalha Fields ou tiveram artigos publicados na *Nature* ou *Science*, cujos pesquisadores figuram entre os mais citados em um determinado campo científico, bem como aqueles que possuem um número significativo de artigos indexados pelo *Science Citation Index-Expanded* (SCIE) ou *Social Science Citation Index* (SSCI). Ou seja, no total, mais de mil estabelecimentos, dos quais apenas os 500 primeiros são citados na lista publicada.

Na classificação ARWU, aos pontos obtidos para cada indicador são aplicados os coeficientes abaixo, para se chegar à nota final de cada estabelecimento.

A concentração das 500 Universidades classificadas pelo ARWU em algumas regiões do mundo é de tal grandeza que foi necessário, na

figura 12, acrescentar ao *mapa-múndi* três *zooms* para detalhar a situação dos Estados Unidos, da Europa e do Japão. Dentro dos Estados Unidos distingue-se claramente um bloco compacto que vai da Nova Inglaterra aos Grandes Lagos, seguido pela Califórnia e – em menor escala – a pelo Texas e a Flórida. Na Europa a concentração das principais universidades reconstitui praticamente a “dorsal europeia” do norte da Inglaterra à Lombardia. No Japão encontra-se a terceira grande megalópole mundial, cuja predominância é assim também confirmada pela geografia das grandes universidades mundiais.

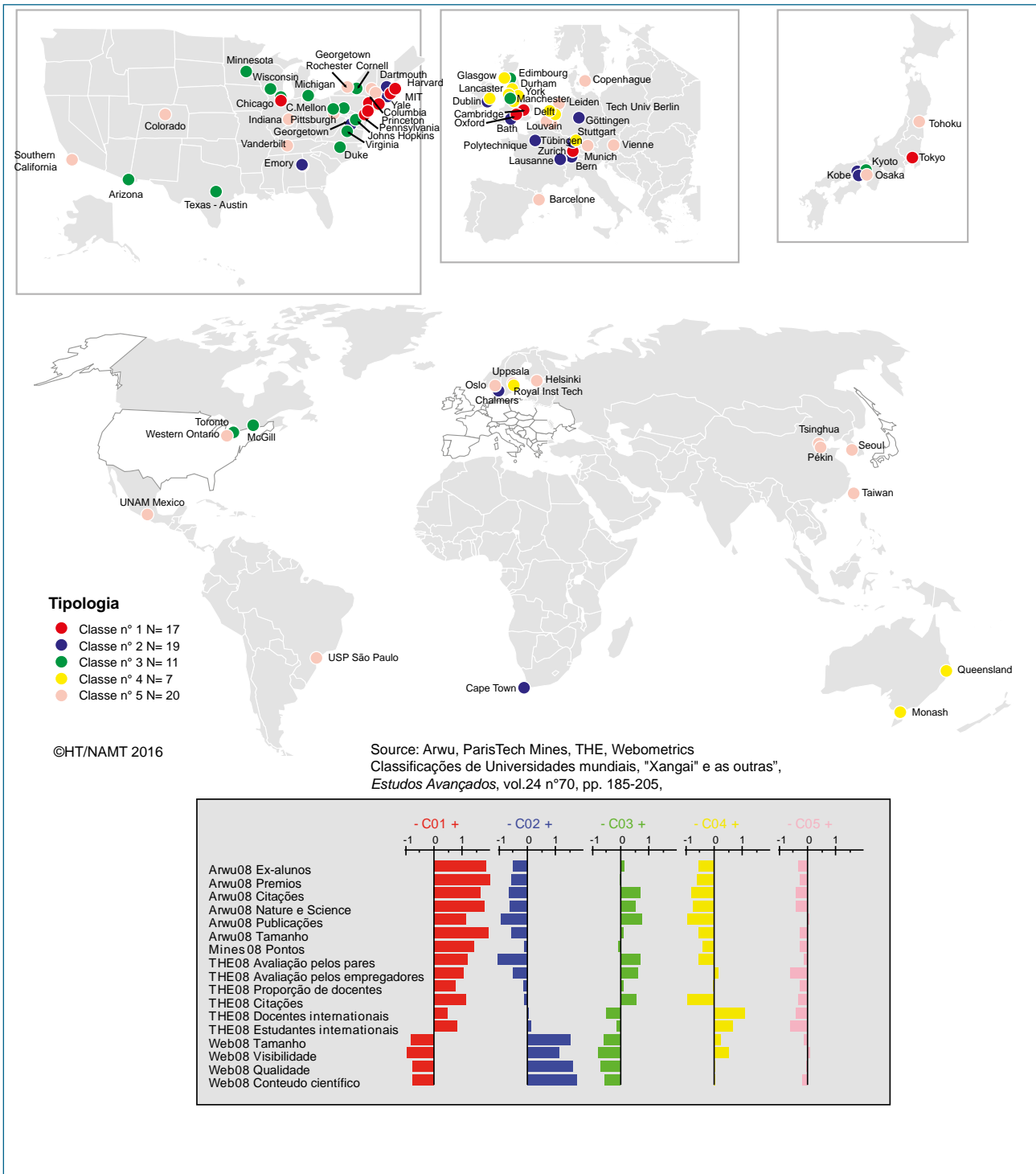
Se escolhas gráficas um pouco diferentes tivessem juntado o Canadá aos Estados Unidos e a Europa do Norte ao resto da União Europeia, o corpo principal do *mapa-múndi* apareceria quase vazio: nele se encontrariam apenas alguns estabelecimentos latino-americanos (nas cidades do México, São Paulo e Buenos Aires), as Universidades australianas e chinesas, uma na Índia, uma em Cingapura e uma única universidade africana, na Cidade do Cabo.

Mesmo que algumas universidades brasileiras (USP, Unesp, UFRJ, UFMG) tenham se inserido na elite definida pela classificação Arwu, não pode se contentar com esta única abordagem, que aliás foi duramente criticada por ser muito centrada na publicação de artigos em revistas anglófonas. Para isso, foi utilizado uma análise de cluster das instituições (universidades e escolas) presentes em quatro rankings de referência, ou seja, de 96 instituições. Fazer parte desta curta lista já é um critério, uma vez que é necessário um reconhecimento da sua produção científica (*Arwu*), sua capacidade de produzir líderes de

Critérios	Indicador	Código	Peso
Qualidade da educação	Ex-alunos com medalhas Fields e prêmios Nobel	Alumi	10%
Qualidade do corpo docente	Funcionários com medalhas Fields e prêmios Nobel	Award	20%
	Pesquisadores mais citados em 21 campos disciplinares	HiCi	20%
Resultados das pesquisas	Artigos publicados em <i>Nature</i> e <i>Science</i> *	N&S	20%
	Artigos citados em <i>Science Citation Index-expanded</i> , e <i>Social Science Citation Index</i>	SCI	20%
Tamanho do estabelecimento	Resultados dos outros índices divididos pelo número de funcionários do estabelecimento	Size	10%

\* Para estabelecimentos especializados nas ciências humanas e as ciências sociais tais como o *London School of Economics*, o critério “artigos publicados em *Nature* e *Science*” não é considerado, e o peso do mesmo é afetado a outros indicadores

Figura 12. Classificação de universidades

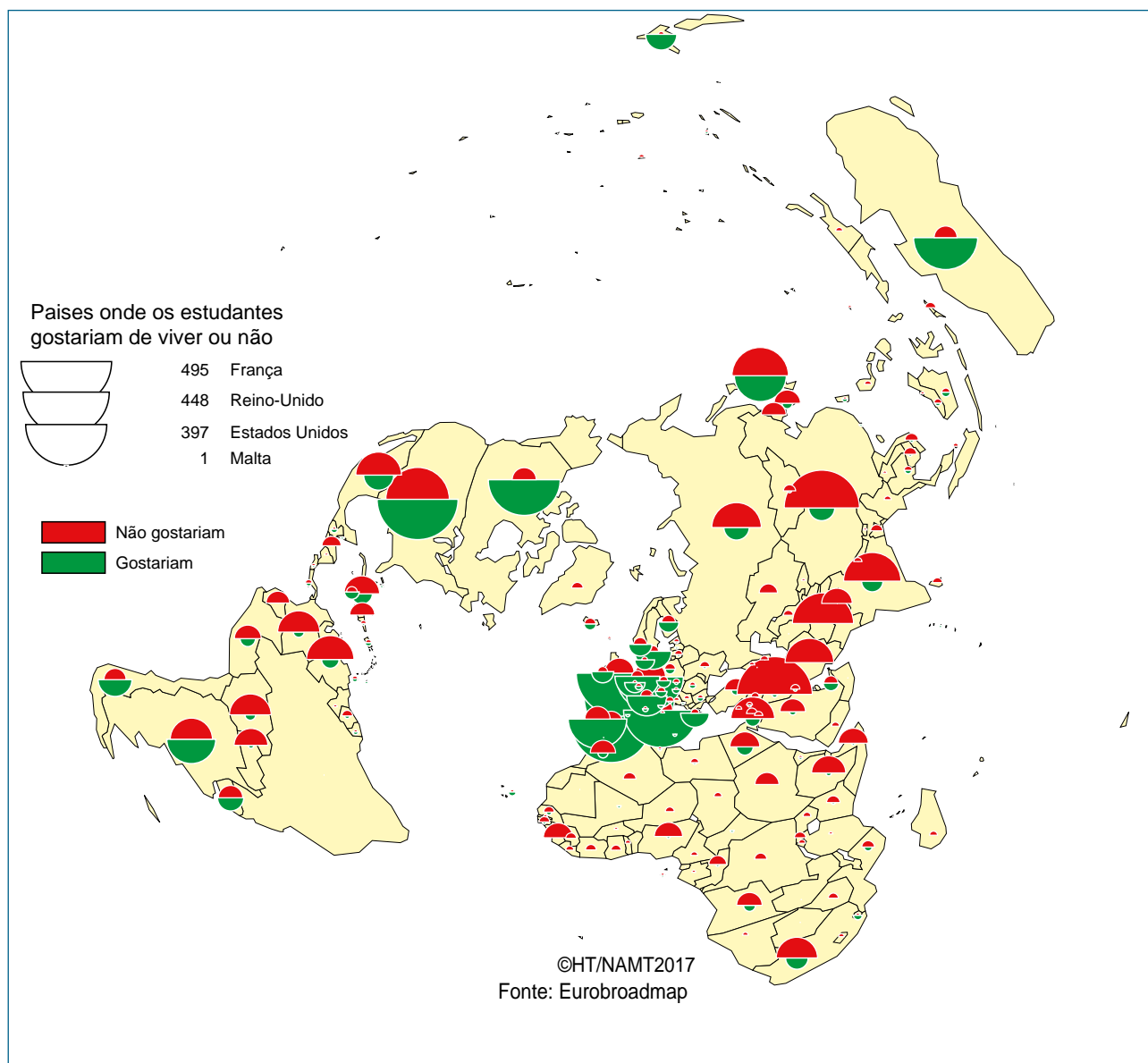


grandes grupos econômicos (*Mines ParisTech*), a qualidade do ensino (*Times Higher Education*) e sua presença na Internet (*Webometrics*).

A análise define cinco grupos: o Grupo 1 reúne as universidades que têm pontuações muito acima da média em todos os critérios (exceto a sua presença

na web), o grupo 2 se destaca pela qualidade da sua presença na Web, o grupo 3 por um perfil mais “acadêmico” e desenvolvendo carreiras menos brilhantes – e lucrativas – que o grupo No. 1. O grupo 4 é o mais aberto para o mundo, com o maior número de estudantes e professores estrangeiros e

Figura 13. Escolhas dos estudantes



finalmente, o grupo 5 é o mais próximo da média em todas as áreas, reunindo, nesta elite global, países emergentes (China, Brasil, México) e regiões periféricas – do ponto de vista acadêmico - da Europa (Escandinávia, Espanha, Áustria, Bélgica). Este grupo, que contém uma única universidade brasileira, a Universidade de São Paulo (USP), é menos prestigioso que primeiro grupo, tem menos presença na Web do que o segundo, publica menos que o terceiro, é menos internacional do que o quarto, mas está na lista porque é bom em todas estas áreas: já é um bom desempenho, enquanto outros estão ausentes desta lista curta por não se

qualificarem em nenhuma dessas áreas, como é o caso de toda a Califórnia, com apenas uma exceção.

Outra maneira de avaliar o lugar do mundo do Brasil no mundo, ainda no contexto acadêmico, é de ver onde os estudantes brasileiros gostaria – ou não – de estudar ou morar se fossem escolher outro país. Foi o que fez o projeto de pesquisa Eurobroadmap (<<http://www.eurobroadmap.eu/>>). As respostas definiram de novo uma posição intermediária do Brasil, entre países mais favorecidos, onde os estudantes desejariam ir estudar, e outros onde sequer pensariam em morar, preferindo ficar no Brasil.



Em geral, os estudantes têm uma preferência pelas regiões mais desenvolvidas, Europa, América do Norte e Austrália. O continente europeu aparece como um lugar cuja imagem é boa entre os alunos, com exceção da rejeição de alguns países onde os estudantes não querem viver, como os países dos Balcãs, a Estônia e a Letônia. O continente norte-americano é outro lugar que os alunos gostam, mas a taxa de recusa dos brasileiros aos EUA é alta, embora o país ainda seja considerado um lugar onde seria possível viver. Outros países das Américas têm imagem positiva, como Chile e Argentina, mas para o último, como os Estados Unidos, aparece uma significativa taxa de rejeição, provavelmente devido à tradicional rivalidade entre Brasil e Argentina.

A Oceania, particularmente a Austrália, é vista como outra área onde os alunos gostariam de viver, principalmente por causa da possibilidade, tendo estudado ali, de se fixar nestes países que têm tradição de imigração. As áreas menos privilegiadas pelos estudantes são alguns países da América do Sul próximo do Brasil (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador, Bolívia e Paraguai), os países africanos (África do Sul, Etiópia e Somália) e os do Oriente Médio (Irão, Iraque, Afeganistão e Paquistão) e na Ásia (Índia e China).

## Em conclusão, o futebol

E, finalmente, como não evocar o futebol entre os elementos que definem o lugar do Brasil no mundo?

Esse jogo de origem britânica adaptou-se muito bem no Brasil e tornou-se o esporte nacional. Ao cruzar o Atlântico, tornando-se *futebol*, o *football* evoluiu bastante em relação ao que praticavam os futuros *gentlemen* quando eram alunos da escola de Eton. O Brasil passou a ser um dos grandes do futebol, e os seus resultados nos jogos oficiais mostram que figura entre a pequena elite que está sistematicamente presente nas fases finais das competições, ganhando-as frequentemente. Ele tem um saldo positivo com praticamente todos os países do mundo, tanto em jogos ganhos como em gols, com uma única exceção, a Argentina. Será

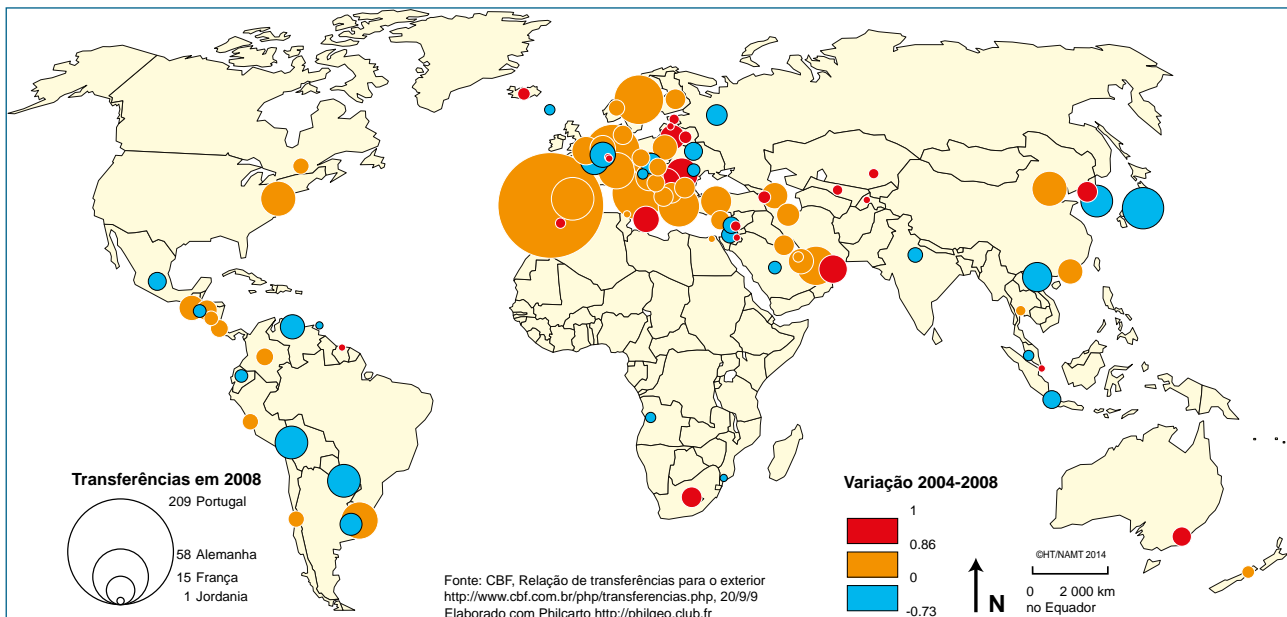
necessário recordar que o Brasil ganhou cinco vezes a Copa do Mundo? A sua quinta vitória ocorreu em 2002, foi o “penta”, ao qual os brasileiros já aspiravam em 1998, quando se frustraram ao não conquistarem o título na memorável final contra a França. As copas de 2006 (ganha pela Itália) e de 2010 (Espanha) foram outras frustrações, mas nada em comparação com a de 2014, quando o Brasil sofreu a humilhante derrota por 7-1 contra a Alemanha.

Ainda é cedo para saber se ou quanto esses resultados vão prejudica-lo, mas até então o Brasil exportava jogadores no mundo inteiro, cerca de mil deles jogam em clubes em 80 países (figura 14). Quem recebeu o maior número deles é o Portugal, por razões linguísticas óbvias, mas outros foram para o Japão, a Coreia e outros países mais exóticos para os brasileiros como a Indonésia, Vietnã, China, Azerbaijão, Finlândia, etc., especialmente porque a maioria dos jogadores são de origem popular e pouco preparados para a vida no exterior.

Deve-se notar que, entre 2004 e 2008 (após esta data as informações não foram mais publicadas), enquanto o seu número diminuía em países vizinhos da América do Sul, na Coreia do Sul e no Japão, houve aumento rápido na África Sul, nos países do Golfo e, especialmente, no Leste europeu, países cujo peso internacional cresceu nestes anos: Mesmo nesta área do esporte é claro que a posição do Brasil na globalização se reforça nas regiões mais ativas do planeta.

Portanto, concluir a análise das fronteiras do Brasil com o futebol faz sentido, já que os brasileiros demonstram nos campos de futebol, como na vida real, um gênio da improvisação individual que substitui – quase sempre – as falhas da organização coletiva, e por isso o Brasil é por excelência o país do futebol. Como dizia Millôr Fernandes, poeta, humorista, dramaturgo, desenhista e impenitente produtor de aforismos paradoxais: “Ninguém joga futebol tão bem quanto o brasileiro. Isso porque o futebol e o Brasil são iguaizinhos, não tem lógica”. Apesar de um exagero óbvio – permitido a um humorista – não deixa de ser verdade, os brasileiros tendem a fazer

Figura 14. Exportações de jogadores de futebol



tudo como eles jogam futebol, na improvisação, e geralmente com sucesso. No entanto, este sistema encontrou os seus limites, especialmente na Copa de 2014: quando será que o Brasil vai – na vida como no futebol – se transformar para ultrapassar a sua última fronteira e vir a ser um país realmente e plenamente desenvolvido?

## Referências

- De Mello-Théry, Neli Aparecida e Théry, Hervé org. (2013), *Visões da Europa, representações e discursos*, Neli Aparecida (org.), Annablume, São Paulo.
- FIPE, (2012), *Caracterização e dimensionamento do turismo doméstico no Brasil – 2010/2011*. Relatório executivo, principais resultados selecionados, <[http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/demanda\\_turistica/domestica/](http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/demanda_turistica/domestica/)>.
- Piraudeau, Bertrand (2014), *Le football brésilien, regards anthropologiques, géographiques et sociologiques*, L'Harmattan, Paris.

### Hervé Théry

Possui graduação em História (1972) e em geografia (1973) pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne), mestrado em Geografia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1973), doutorado em Geografia pela Université Paris 1 (Panthéon-Sorbonne) (1976) e Habilitation à diriger des recherches (Livre docência), pela Université Paris X Nanterre (1994). Atualmente é pesquisador do Centre National de la Recherche Scientifique e professor visitante da USP, Coordenador editorial da revista *Confins* (<http://confins.revues.org>, Issn 1958-9212), comitê editorial *M@ppemonde* (Online) (1769-7298). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: geografia do Brasil, geografia política, cartografia temática, modelização gráfica.

**E-mail:** Hthery@aol.com

Secretaria Nacional de Políticas de Turismo, Ministério do Turismo, (2013), *Anuário Estatístico de Turismo – 2013*, Volume 40, Ano base 2012, <<http://www.dadosefatos.turismo.gov.br/dadosefatos/anuario/index.html>>.

Théry, Hervé e Mello, Neli Aparecida de, *Atlas do Brasil, Disparidades e dinâmicas do território*, Edições da Universidade de São Paulo EDUSP, São Paulo 2005 e 2008 <<https://www.edusp.com.br/detlivro.asp?id=416880>>

Théry, Hervé (2010), “Classificações de Universidades mundiais, “Xangai” e as outras”, *Estudos Avançados*, Issn 0103-4014, vol. 24 no.70, pp. 185-205, doi : 10.1590/S0103

Théry, Hervé (2014), “Diplomatie, *commodities* et *soft power*, la projection mondiale du Brésil”, *Problèmes d'Amérique latine*, n°93, ISSN 0765-1333, 2014/3, Dossier: La réélection de Dilma Rousseff: le Brésil en trompe-l'œil, pp. 75-87.

Théry, Hervé (2016), *Le Brésil, pays émergé*, collection Perspectives géopolitiques, Armand Colin, Paris., 2ª edição 2016, 280 p.

Théry, Hervé, (2015) Lugares e fluxos do turismo nacional brasileiro, *Via@ Tourism review* 2015-1(7), <<http://viatourismreview.com/pt/2015/09/art1/>>.



# Espaço aéreo, fronteiras e tráfegos ilícitos: a cooperação internacional da Força Aérea Brasileira com as nações sul-americanas

**Carlos Eduardo Valle Rosa**

## Introdução

A tridimensionalidade na questão da delimitação de fronteiras surge, inicialmente, com a introdução dos aeróstatos nas batalhas. O primeiro relato de utilização de um balão em combate é o da Guerra Revolucionária francesa. Boyne (2003, p. 380) cita que, em 1794, quando da invasão do exército francês na Bélgica, em Fleurus, o balão “*Entreprenant*” ascendeu a cerca de 400 metros de altura para observação do movimento das forças holandesas e austríacas. Na Guerra da Tríplice Aliança, entre 1864 e 1870, as forças brasileiras utilizaram balões para observar o movimento das tropas paraguaias. (DORATIOTO, 2002, p. 295).

Porém, antes utilizados apenas como instrumentos de observação, sem necessariamente invadir o território inimigo, em 1849, Buckley (1999, p. 24) descreve a tentativa dos austríacos em utilizar balões, transportando granadas, para bombardear a cidade de Veneza, durante a Primeira Guerra de Independência italiana, naquela que seria a ação precursora de transposição de fronteiras pelo espaço aéreo com o intuito claro de realizar uma ação contra o território inimigo.

A aeronave mais pesada que o ar deu um novo significado à guerra e às teorias geopolíticas. Mackinder, com a sua área pivô, e Mahan, com a influência do poder marítimo, foram teorias geopolíticas que influenciaram sobremaneira as configurações geográficas de várias nações. Entretanto, esses homens não testemunharam o advento do poder aéreo, que a partir da Primeira Guerra Mundial, nas palavras de Winston Churchill, faria o “exército do ar ocupar a primeira plana, antes da marinha e do exército de terra”. (BARTZ, 1967, p. 108).

O “poder aéreo” reformulou a geografia dos conflitos, levando a guerra às cidades e à população civil. Isso demandou reação às incursões e, na Inglaterra, por meio do Relatório de Jan Smuts,<sup>1</sup> deu origem à primeira força aérea da História, cujo objetivo era, essencialmente, proteger a fronteira aérea contra o adversário incursor. A história das guerras, desde então, registra a relevância do papel do avião nos conflitos.

<sup>1</sup> O relatório foi uma iniciativa do governo britânico para analisar a situação da defesa aérea das ilhas e da própria organização das operações aéreas após os ataques alemães de 1917. É o documento mais importante da história do poder aéreo, sendo precursor de todas as forças aéreas independentes ao redor do mundo e a razão do termo “poder aéreo”. (MASON, 2011. p. 10).

## Como citar este artigo:

ROSA, Carlos Eduardo Valle. “Espaço aéreo, fronteiras e tráfegos ilícitos: a cooperação internacional da Força Aérea Brasileira com as nações sul-americanas”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 250-258 DOI 10.21507/9788563800367-15



A manutenção das colônias era dispendiosa e, não raramente, redundava no emprego de contingentes militares “pacificadores” que exerciam pressão nas despesas dos estados. A Inglaterra, um dos países com maior quantidade de possessões ultramarinas, encabeçava a lista de nações com elevado orçamento na árdua tarefa de consolidar seu governo nas colônias.

Trenchard analisou essa situação de forma perspicaz e propôs ao governo britânico uma solução que minimizaria os custos coloniais. Essa solução era concebida na utilização das aeronaves da Força Aérea no policiamento das imensas áreas das possessões na Ásia e Oriente Médio. Os primeiros resultados contra uma pequena rebelião na Somália, entre os anos de 1919 e 1920, forneceram a base para o desenvolvimento desse tipo de operação:

Nessa ocasião, aeronaves de reconhecimento localizaram o líder somali em uma fortificação na região. Bombardeios intensos das aeronaves britânicas obrigaram a evacuação do forte e a perseguição que seguiu, levou o líder e seus seguidores a escaparem pela fronteira da Etiópia, onde, no ano seguinte, ele morreu. Por um custo de oitenta mil libras, o poder aéreo desempenhou um papel central na derrota de uma força rebelde que irritava os ingleses há muito anos. (CORUM; JOHNSON, 2003, p. 53).

Essa experiência ficou denominada como “controle aéreo”.<sup>3</sup> O controle aéreo era uma política de substituição da atuação das forças terrestres pelas aeronaves da força aérea. Essas aeronaves exerciam primordialmente a função de reconhecimento, buscando localizar os grupos de insurgentes que se opunham à administração colonial. Outros grupos eram compostos por bandidos e saqueadores cuja única inspiração era o furto em benefício próprio. Na iminência de se descobrir a localização desses bandos, as aeronaves eram despachadas para bombardear as aldeias ou vilarejos que abrigassem esses grupos. Eram expedições aéreas de caráter punitivo.

<sup>3</sup> Importante é distinguir esse conceito de “controle do espaço aéreo” ou de “controle do tráfego aéreo” que, hoje, referem-se à capacidade de gerenciar o tráfego aéreo, por meio de um sistema de controle. No Brasil, esse sistema denomina-se Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro. (SISCEAB).

Corum (2010, p. 328) destaca que a substituição da expedição punitiva terrestre, morosa e dispendiosa, com risco de baixas, pelo bombardeamento por aeronaves que podiam se deslocar para o alvo em horas, atacar os rebeldes e retornar para pouso no mesmo dia, atingia os mesmos efeitos desejados sob um custo infimamente menor. A ameaça de bombardeio era direcionada a tudo que tivesse algum valor para os insurgentes: vilas, criações de gado, plantações, estoques de alimentos ou reservatórios de água. A inteligência, na maioria das vezes medíocre, levava a erros constantes nos bombardeios.

O “controle aéreo” foi amplamente utilizado nas colônias britânicas, e o modelo foi copiado por franceses, italianos e espanhóis. Apesar de ser considerada politicamente opressiva, e receber críticas internas, o controle aéreo continuou como estratégia de atuação das forças coloniais até o início da Segunda Guerra Mundial. O impacto dos ataques certamente causava choque psicológico nos insurgentes e uma elevação da moral nas forças britânicas. O verdadeiro sucesso na aceitação dessa prática foi o seu baixo custo.

O “controle aéreo”, como meio de reduzir as despesas coloniais da Inglaterra, foi o princípio da utilização da força aérea em prol de objetivos políticos nacionais (CHUN, 2004, p. 52), uma significativa contribuição de Trenchard ao contexto de operações aéreas em prol de soberania territorial.

Trenchard também defendia que o controle do ar era um pré-requisito para todas as demais operações aéreas (CHUN, 2004, p. 51), inclusive para o “controle aéreo”. Superioridade aérea era essencial para a condução de todas as naturezas de operações militares. (MEILINGER, 1997, p. 45).

Diferentemente de Douhet, visualizava uma grande batalha aérea pela conquista dessa superioridade. Afirmou, ao longo de sua carreira, que os combates terrestres ou navais, começariam por um grande enfrentamento das forças aéreas pelo controle do ar. (METS, 1997, p. 23).

O pensamento de Douhet, cujo enfoque valorizado nessa fundamentação foi o de “domínio do ar”, juntamente com a ideia protagonizada por Trenchard sobre o “controle aéreo”, demandam

que a investigação caracterize as ameaças que serão analisadas nos exercícios combinados desenvolvidos pela Força Aérea Brasileira.

## **Caracterização da ameaça**

O ilícito transfronteiriço caracteriza-se pela prática de atos que transgridam a lei ao ultrapassar as fronteiras nacionais. Nesta investigação, foram contempladas as hipóteses de ilícito que se enquadrem na competência atribuída à Aeronáutica, pela Lei Complementar n.º 136, de 25 de agosto de 2010, que alterou a redação da Lei Complementar n.º 97, de 9 de junho de 1999, no art. 18, inciso VII, dispondo que:

preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, [cabe à Aeronáutica] atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito. (BRASIL, 2010).

Percebe-se, portanto, que não se contemplam, como na hipótese defendida por Trenchard, ações de controle aéreo contra ilícitos terrestres por aeronaves. Porém, em uma visão mais ampla do postulado de Trenchard, a concepção do controle aéreo pode ser desenvolvida contra os ilícitos aéreos.

Normalmente, aos militares da Aeronáutica cabem ações de inspeções em aeronaves civis, inspeções em aeródromos, realização de patrulhas e reconhecimentos aéreos ou reconhecimento eletrônico com aeronaves. Na investigação, foi priorizada a atuação de interceptação dos tráfegos aéreos ilícitos e a decorrente integração que se deve possuir nos processos internacionais de identificação do tráfego e transmissão de informações na mudança das áreas de responsabilidade entre as nações contíguas.

Para acompanhar a atividade de controle do tráfego aéreo e preservar a soberania do espaço

aéreo brasileiro, consequentemente evitando a prática do ilícito transfronteiriço, a Aeronáutica estruturou o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), que será discutido a seguir.

## **Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA)**

O SISDABRA foi criado pelo Decreto-lei n.º 1.778, de 18 de março de 1980, com a finalidade de “assegurar o exercício da soberania no espaço aéreo brasileiro”. (BRASIL, 1980). No Brasil, o sistema foi concebido para operar concomitante e adjacientemente ao SISCEAB. Portanto, na mesma estrutura de controle do tráfego aéreo (organizações, meios materiais, processos e pessoal) situa-se o ramo que exerce o controle operacional militar, ou seja, o controle das aeronaves militares envolvidas em missões operacionais, mormente aquelas que executam o policiamento do espaço aéreo.

O órgão central do SISDABRA é o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA), um comando conjunto ativado desde o tempo de paz. É conjunto pois incorpora militares da Marinha e do Exército brasileiros, responsáveis pela coordenação das atividades de defesa aérea nos seus equipamentos orgânicos, especialmente as armas de defesa antiaérea.

A área de responsabilidade do COMDABRA é aquela sobrejacente ao território nacional (8.538.000 km<sup>2</sup>), e com a Zona Econômica Exclusiva são acrescidos mais 3.539.919 km<sup>2</sup>. Considerando-se as responsabilidades de controle do tráfego aéreo e de busca e salvamento, a área total perfaz cerca de 22 milhões de km<sup>2</sup>.

O SISDABRA possui a capacidade de identificar tráfegos aéreos que voem em diversas altitudes, classificá-los como cooperativos ou hostis e, nessa hipótese, interceptar e fazer cumprir medidas de policiamento do espaço aéreo.

Essas medidas são procedimentos determinados por uma Autoridade de Defesa Aeroespacial para assegurar a Vigilância e a Defesa do espaço aéreo brasileiro. Elas podem ser de “averiguação”, “intervenção”, “persuasão” ou “detenção”.

A averiguação visa determinar ou a confirmar a identidade da aeronave, ou, ainda, a vigiar o seu comportamento, por meio de uma aproximação ostensiva da aeronave de interceptação à aeronave suspeita, com a finalidade de interrogá-la, por intermédio de comunicação via rádio ou sinais visuais convencionados em legislação internacional e de conhecimento obrigatório de todos os aeronavegantes.

A intervenção determina que a aeronave suspeita modifique sua rota com o objetivo de forçar o seu pouso em aeródromo que lhe for determinado, para ser submetida a medidas de controle no solo.

A persuasão é o disparo de tiros de aviso, com munição traçante, pela aeronave interceptadora, de maneira que possam ser observados pela tripulação da aeronave suspeita, com o objetivo de persuadí-la a obedecer às ordens transmitidas.

A detenção somente poderá ser utilizada como último recurso, e consiste no emprego de armamento com a finalidade de impedir o prosseguimento do voo da aeronave hostil.

Aplicadas progressivamente, demandam uma capacitação contínua dos pilotos e dos controladores. No limite fronteiro brasileiro, essa capacitação demanda uma perfeita sincronização com os órgãos de controle internacionais e com outras forças aéreas. Para tanto, uma atividade de grande relevância na preparação do Sistema é o treinamento de cooperação realizado com países limítrofes, apreciados a seguir.

## Exercícios internacionais – discussão dos resultados

Os objetivos principais dos exercícios de cooperação internacional são a troca de conhecimento e a normatização de procedimentos comuns que permitam integração entre os sistemas de detecção e interceptação de aeronaves, dos diferentes países participantes, quanto aos tráfegos aéreos que eventualmente estejam cometendo ilícitos transfronteiriços.

Em geral, os exercícios praticam o

controle de tráfego de aeronaves que realizem atividades ilícitas internacionais, através da realização de voos simulando trânsitos ilegais cruzando e transitando pelas zonas fronteiriças dos dois países. A fim de interceptar esses voos, serão acionados os meios de defesa aérea. (PODER AÉREO, 2009).

A FAB já realizou exercícios com os seguintes países: Argentina, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A seguir, serão apresentados os exercícios e análise sobre os mesmos.

### **Exercício PRATA (Argentina e Brasil)**

O último desses exercícios (PRATA VI) foi realizado entre 11 e 15 de junho de 2007, com sede na cidade de Santa Maria – RS, envolvendo a FAB e a Força Aérea Argentina (FAA). O exercício visou a

comprovar a eficácia do sistema permanente de coordenação e cooperação de controle de atividade aérea presumivelmente ilícita e estreitar laços entre ambas as forças, intercambiar experiências e otimizar procedimentos comuns referentes à vigilância do espaço aéreo. (PODER AÉREO, 2009).

Em decorrência desses exercícios, o Brasil e a Argentina assinaram, em 2002, o “Acordo de Cooperação para o Controle de Trânsito de Aeronaves”. A FAB e FAA são forças estruturadas de forma semelhante e, na atualidade, mormente em face da crise econômica argentina dos últimos anos, a FAB possui capacidades superiores. Entretanto, a experiência da Guerra das Falklands/Malvinas, de 1982, foi incorporada no aprestamento da FAA.

Na Argentina, uma parte significativa do volume de tráfego aéreo está concentrada na região da capital Buenos Aires. Esse fator facilita o controle do tráfego aéreo que pode concentrar equipamentos, e a prevenção dos ilícitos, em uma área territorial pequena, comparando-se com a dimensão continental do país (a Argentina é o sétimo maior país do mundo). De acordo com a Agência Nacional de Aviação Civil, a Argentina representa 45,3% do tráfego aéreo brasileiro na América do Sul (ANAC, 2016), o que torna relevante a existência de uma interação dos sistemas de controle de tráfego aéreo e prevenção de ilícitos transfronteiriços.

Apesar da incidência de voos estar concentrada no Norte do país, há que se destacar que a Argentina possui fronteiras com o Paraguai e com a Bolívia, países produtores de drogas ilícitas e com histórico de intermediários no trânsito de produtos contrabandeados e falsificados. Essa característica é um fator a se considerar quando se observa que o sistema de controle do tráfego aéreo na Argentina é operado por funcionários civis e, recorrentemente, greves reivindicatórias paralisam o funcionamento do sistema (em 10 de junho de 2016 foi noticiada na mídia a mais recente dessas greves). Dessa forma, o controle do tráfego aéreo pode sofrer solução de continuidade que favoreça o tráfego ilícito, via território argentino, cuja origem tenha sido outro país fronteiriço.

### ***Exercício BOLBRA (Bolívia e Brasil)***

O Brasil e a Bolívia (Força Aérea Boliviana – FABo), na segunda edição do Exercício BOLBRA, treinaram juntos, na área de fronteira entre os dois países, entre os dias 22 e 27 de julho de 2012. Foram exercitados procedimentos para combater o tráfego de aeronaves supostamente envolvidas em atividades ilícitas. Nesse exercício, participou efetivamente a aeronave E-99<sup>4</sup>

para complementar a cobertura radar nas regiões fronteiriças, aumentando a capacidade de detecção de aeronaves em voo a baixa altura que possam estar em atividades ilícitas, [...] complementando a capacidade dos sinais dos radares de solo. (DEFESANET, 2012).

Apesar de serem forças aéreas de proporções bem diferentes, a Bolívia é um país produtor e exportador de cocaína, o que eleva a demanda de monitoramento do tráfego entre os dois países. Essa demanda é reforçada pelas limitações da FABo quanto à existência de aeronaves interceptadoras de alta e de baixa performance, em quantidade e em qualidade.

4 A aeronave E-99 é uma adaptação do Embraer 145, cuja função é servir de aeronave radar com capacidade de identificar e controlar tráfegos a partir do ar. O radar aeroembarcado integra o SISDABRA e tem condições de conduzir interceptações.

Também carece de equipamentos de detecção (radares) com as mesmas capacidades que os brasileiros, tornando a integração dos sistemas muito difícil, daí a necessidade de utilização da aeronave-radar E-99. O posicionamento de um esquadrão de aeronaves de interceptação da FAB, na cidade de Campo Grande-MS, indica a provável incidência de tráfegos ilícitos na fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai.

### ***Exercício COLBRA (Colômbia e Brasil)***

O último dos exercícios COLBRA (3ª edição) foi realizado no período de 06 a 10 de julho de 2009, na cidade de São Gabriel da Cachoeira-AM. A Colômbia, nos últimos anos, direcionou seu esforço militar para o combate à insurgência, cujo principal protagonista foi a organização paramilitar denominada Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), que não possui poder aéreo convencional.

Em função dessa peculiaridade, as Forças Armadas colombianas voltaram sua atenção ao combate à guerrilha e à neutralização da infraestrutura de financiamento das FARC. Assim é que, no que coube à Força Aérea Colombiana (FAC), o foco foi o apoio às forças de superfície e a detecção e destruição dos tráfegos ilícitos conduzindo drogas exportadas que gerariam recursos financeiros para os insurgentes, concepção que se aproxima do postulado de controle aéreo defendido por Trenchard.

Os exercícios COLBRA, portanto, pelo que se apreciou, foram de grande utilidade na integração dos sistemas, tendo inclusive gerado “um acordo para fortalecer a vigilância da fronteira comum, através do monitoramento do espaço aéreo de seus respectivos territórios”. (NOTÍCIAS MILITARES, 2009). Em função da extensão da porção amazônica do território colombiano (42% da Colômbia), a existência de inúmeras pistas de pouso não catalogadas aumenta a possibilidade de tráfegos ilícitos, conseqüentemente a integração dos sistemas de controle. Além disso, a cobertura da floresta dificulta a detecção a partir de radares de solo quando a aeronave voa à baixa altura.



Como afirmou a mídia Poder Aéreo (2009), esses países “compartilham uma fronteira de 1.644 quilômetros na Amazônia, um território de difícil acesso usado por organizações narcotraficantes para o refino das substâncias e armazenamento de armas”.

### ***Exercício PARBRA (Paraguai e Brasil)***

A 3ª edição desse exercício foi realizada entre 06 e 10 de maio de 2013, entre as cidades de Concepción, no Paraguai e Campo Grande, no Brasil. O Exercício PARBRA visa a estabelecer procedimentos que possibilitem uma maior eficácia no combate aos tráfegos aéreos ilícitos por meio da coordenação operacional entre as respectivas forças aéreas. Apesar de, a exemplo da FABo, não possuir meios de detecção e de interceptação semelhantes à FAB, a Força Aérea Paraguaia (FAP) participa da integração em função da importância da fronteira com o Brasil. Do Paraguai, estima-se que provenha a maior quantidade de produtos falsificados para o Brasil. Para tanto, não somente o transporte rodoviário tem sido utilizado.

Em outubro de 2015 foi noticiada a primeira utilização do “tiro de detenção”, uma das medidas de policiamento do espaço aéreo, pela FAB, contra uma aeronave oriunda do Paraguai, supostamente transportando drogas ilícitas. (G1, 2015). Destaque-se que o Paraguai possui uma ampla região inóspita e com baixa densidade populacional, o Chaco, que pode abrigar pistas clandestinas e aeronaves que cometam ilícito transfronteiriço. Em função disso, a dependência da cooperação com o Brasil permitirá o compartilhamento de experiências e o estabelecimento de procedimentos comuns para a vigilância e o controle do espaço aéreo dos dois países.

### ***Exercício PERBRA (Peru e Brasil)***

Brasil e Peru realizaram entre 07 e 11 de julho de 2008 a 3ª edição do Exercício PERBRA, na cidade de Cruzeiro do Sul-AC. A Força Aérea Peruana (FAPe) possui capacidade de interceptação de aeronaves de alto e baixo desempenho, fato que

pode ser observado no Conflito do Cenepa, entre Peru e Equador, no ano de 1995.

A Amazônia peruana também é uma área produtora de drogas (ela ocupa cerca de 60% do território do Peru), o que ressalta a importância da cooperação entre a FAB e a FAPe. O Peru é o segundo maior país com fronteira com o Brasil em percentual de tráfego aéreo, representando cerca de 10% do movimento internacional brasileiro. (ANAC, 2016). Segundo depoimento na mídia Defesa Aérea Naval, um oficial da FAPe declarou que o exercício era “muito importante para que os pilotos trocassem experiências e estivessem preparados para combater ilícitos como o narcotráfico.” (DEFESA AÉREA NAVAL, 2015).

### ***Exercício URUBRA (Uruguai e Brasil)***

Apenas uma edição desse exercício foi realizada entre 25 e 29 de abril de 2011, em Santa Maria-RS. A extensão da fronteira e a baixa incidência de tráfegos oriundos do Uruguai possivelmente tenha sido o fator limitador no número de repetições desse exercício. Como é um país de área territorial pequena, a Força Aérea Uruguaia (FAU) possui possibilidade de amplo monitoramento de seu território, apesar de meios aéreos limitados em quantidade e em qualidade.

Nesse exercício, os controladores de tráfego aéreo realizaram a transferência dos tráfegos ilícitos. Esse movimento, representado pela transição do tráfego monitorado entre um órgão de controle de um país para o órgão do outro país, demanda procedimentos comuns e um elevado grau de integração. Até porque, a identificação do tráfego ilícito pode ser feita por uma força aérea e a interceptação, com as consequentes medidas de policiamento, pode ser realizada por aeronave de outra força aérea. Assim como nos demais exercícios, aeronaves militares de um país (simulando um tráfego ilícito), ingressam no território da outra nação, são detectadas e interceptadas por aeronaves dessa força aérea. Esse procedimento, por si só, representa o grau de importância dessa colaboração internacional.

### **Exercício VENBRA (Venezuela e Brasil)**

Brasil e Venezuela realizaram o maior número de exercícios de integração dos sistemas de detecção e interceptação aéreas. A VENBRA já está na sua 6ª edição (2012), treinando em uma área de aproximadamente 700 km de fronteira, entre os dois países, o combate ao tráfego de aeronaves supostamente envolvidas em atividades ilícitas.

O Exercício VENBRA permite que as duas forças aéreas na área de fronteira possam reforçar a formação de procedimentos de coordenação e transferência de informações sobre Tráfegos Aéreos de Interesse, com a utilização de aeronaves, detecção, controle e meios de comunicação. (VALDUGA, 2012).

Enquanto força aérea, a venezuelana (FAV) é a que mais se aproxima (e possivelmente supera) a FAB em termos de capacidades. A Venezuela possui um sistema de detecção moderno, contemplando radares e mísseis superfície-ar, capazes de identificar e destruir vários tipos de ameaça. Desde aquelas convencionais, como na hipótese de uma guerra regular, quanto àquelas que foram apreciadas nesta investigação.

As aeronaves utilizadas para a interceptação são de alto desempenho e possuem armamento moderno, apesar de momentaneamente enfrentarem restrições logísticas de toda ordem. Detentora, também, de uma parcela significativa da Amazônia, a cooperação com esse país é importante pelo possível trânsito de aeronaves oriundas do Caribe e pelo grande potencial de detecção e interceptação da FAV.

### **Conclusão**

Os exercícios de cooperação internacional entre a FAB e forças aéreas de países da América do Sul têm cumprido um importante papel na integração dos procedimentos de transição dos tráfegos ilícitos e de interceptação dos mesmos, com as decorrentes medidas de policiamento de tráfego aéreo. São instrumentos fundamentais para a soberania do espaço aéreo, preceito defendido por Douhet.

Apesar de cíclicos, desde o ano de 2013 que não se repete uma edição desse tipo de exercício. Alguns deles, inclusive, remontam ao ano de 2007. Esse lapso temporal pode determinar que procedimentos treinados não mais sejam adequados às realidades dos movimentos aéreos nas fronteiras. Igualmente oportuno é considerar que os criminosos podem desenvolver novas técnicas que iludam os procedimentos até então acordados entre os países. Observou-se, também, que os países da nossa fronteira Norte, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, não realizam esse tipo de treinamento com o Brasil, o que pode representar uma lacuna na integração almejada.

O controle aéreo, forma de atuação defendida por Trenchard, tem-se demonstrado uma importante ferramenta na redução do ilícito transfronteiriço. Originalmente concebido para o policiamento terrestre pelo ar, nos exercícios de cooperação internacional ele se executa por intermédio dos sistemas de detecção dos tráfegos ilícitos e pela capacidade de interceptação desses. Tanto Douhet quanto Trenchard destacaram a capacidade de “agir com prontidão”, fator primordial decorrente dos exercícios. Com certeza, há que se explorar com maior profundidade ações de reconhecimento aéreo, seja na forma eletrônica, geoespacial, de imagens ou de sinais, sua rápida difusão e integração com os usuários dos dados, sejam as forças de superfície, as forças auxiliares, as agências federais, estaduais e municipais, a fim de que se tenha eficácia no exercício do poder de polícia nas ações de policiamento aéreo.

A cooperação internacional, ainda, desenvolve um espírito de integração entre as forças aéreas vizinhas, tão importante para o combate aos ilícitos e no desenvolvimento de um espírito de paz e colaboração internacionais. Obviamente, o controle aéreo, como preconizava Trenchard, incorpora a necessidade da filosofia de operação interagência (por exemplo, polícia militar e polícia federal). As ações garantidoras da ordem pública devem ser integradas em planejamentos comuns, concomitantes e complementares. A Inteligência sistêmica deve receber atenção especial, por meio de integração dos sistemas, processos e treinamento de pessoal.

Os exercícios também têm revelado a demanda por monitoramento contínuo do tráfego terrestre, a exemplo do que hoje já é feito para o tráfego aéreo, com plataformas aéreas ou espaciais dotadas de sensores, como no caso dos: “sistema de vigilância de área ampla”, “sistema conjunto de radar de vigilância para ataques a alvos”, “sistema conjunto de comunicação e inteligência global”, reforçando a proposta de Trenchard sobre o “controle aéreo” original. Enfim, uma ênfase na capacidade de comando, controle, comunicações e inteligência.

Uma efetiva “soberania do espaço aéreo”, na forma como defendia Douhet, passa pela capacidade de impedir violações ao território nacional, por parte de tráfegos aéreos ilícitos, representada por um sistema como o SISDABRA que enxergue não somente as demandas internas, mas também aquelas que ultrapassem nossas fronteiras, o que se revela nos exercícios de cooperação apreciados nesta investigação.

## Referências

- BARTZ, K. *A Luftwaffe na guerra*. Tradução José B. Mari. São Paulo: Flamboyant, 1967.
- BOYNE, W. J. *The influence of Air Power upon History*. New York: Pelican Publishing Company, 2003.
- BRASIL. Presidência da República. *Decreto-Lei n.º 1.778, de 18 de março de 1980*. Brasília, 1980.
- BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). *Boletim Informativo – Transporte Aéreo Internacional: Brasil-América do Sul 2015*. Brasília, 2016.
- BUCKLEY, J. *Air power in the age of total war*. Bloomington: Indiana University Press, 1999.
- CHUN, C. K. S. *Aerospace power in the 21st century: A basic primer*. Montgomery: Air University Press, 2004.
- CORUM, J. S. *Air Power in Small Wars: 1913 to the present*. In: OLSEN, John Andreas (ed.) *A History of Air Warfare*. Washington: Potomac Books, 2010.
- CORUM, J. S.; JOHNSON, W. R. *Airpower in small wars: fighting insurgents and terrorists*. Lawrence: University Press of Kansas, 2003.
- DEFESA AÉREA NAVAL. *Brasil e Peru realizam exercício para defesa de área estratégica*. 27 de agosto de 2015. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/brasil-e-peru-realizam-exercicio-para-defesa-de-area-estrategica/>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.
- DEFESANET. *FAB - Esquadrão Guardião em operação na BOLBRA II*. 26 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.defesanet.com.br/aviacao/noticia/6953/FAB---Esquadrao-Guardiao-em-operacao-na-BOLBRA-II/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2016.
- DORATIOTO, F. *Maldita guerra: Nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- DOUHET, G. *O domínio do ar*. Traduzido por Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais da Aeronáutica. Rio de Janeiro: INCAER, 1988.
- MASON, T. *British Air Power*. In: OLSEN, J. A. (Ed.) *Global Air Power*. Washington: Potomac Books, 2011.
- MEILINGER, P. S. (Ed.) *The Paths of heaven*. The evolution of airpower theory. Montgomery: Air University Press, 1997.
- METS, D. R. *The influence of aviation on the evolution of American naval thought*. In: MEILINGER, P. S. (Ed.) *The paths of haven: The evolution of Airpower Theory*. Montgomery: Air University Press, 1997.
- NOTÍCIAS MILITARES. *Começa o exercício COLBRA III*. 09 de julho de 2009. Disponível em: <<https://noticiasmilitares.blogspot.com.br/2009/07/comeca-o-exercicio-colbra-iii.html>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.
- PODER AÉREO. *Operação Prata VI começa dia 15 de junho*. Disponível em: <<http://www.aereo.jor.br/2009/06/14/operacao-prata-vi-comeca-dia-15-de-junho/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2009.
- PODER AÉREO. *Começa o exercício COLBRA III*. 8 de julho de 2009. Disponível em: <<https://www.aereo.jor.br/2009/07/08/comeca-o-exercicio-colbra-iii/>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.
- PORTAL G1. *Aeronave ‘interceptada’ pela FAB ‘evadiu’ pela fronteira, diz Aeronáutica*. 25 de outubro de 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mato-grosso-do-sul/noticia/2015/10/aeronave-interceptada-pela-fab-se-evadiu-pela-fronteira-diz-aeronautica.html>>. Acesso em: 15 de setembro de 2016.
- VALDUGA, F. *Força Aérea da Venezuela se prepara para a operação VENBRA VI com a FAB*. 18 de abril de 2012. Disponível em: <<http://www.cavok.com.br/blog/forca-aerea-da-venezuela-se-prepara-para-a-operacao-venbra-vi-com-a-fab/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2016.

### Carlos Eduardo Valle Rosa

Graduado em Ciências Aeronáuticas pela AFA, graduado em História pela UFRN, Mestre em Ciências nas áreas de Ciência Política e Relações Internacionais, com ênfase em Defesa e Poder Aeroespacial pela UNIFA, Doutorando em Geografia pela UFRN, Coronel Aviador da Reserva da Força Aérea Brasileira, autor do livro “Poder Aéreo: guia de estudos”.

**E-mail:** eduvalle80@hotmail.com



# O resgate de fronteiras e a emergência de movimentos nacionalistas na Europa

Rodolfo Pereira das Chagas

## Introdução

Sempre que se analisam os processos de integração regional em todo o mundo, a União Europeia nos é apresentada como exemplo a ser seguido, já que se estruturou a partir de valores democráticos e de respeito às identidades de todos os povos pertencentes ao bloco. Não obstante, nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, ao mesmo tempo em que se incrementava o processo de globalização em todo o mundo, o projeto da União Europeia passou a esbarrar em antigas reivindicações autonomistas e independentistas, a partir da emergência de movimentos nacionalistas estruturados sobre bases étnico-culturais e/ou cívico políticas. O desmembramento nacional ou a intensificação dos mecanismos de descentralização passaram a ser vistos como soluções para reivindicações de identidades.

Apesar do esforço europeu em estabelecer uma união econômica e monetária entre os países-membros do bloco, além de criar inúmeros instrumentos de proteção das minorias, tais como a Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (Conselho da Europa), a Carta Europeia de Línguas Regionais ou Minoritárias,

entre outros, ressurgem com vigor os movimentos nacionais de defesa da identidade social e cultural de diferentes povos e nações. Sabe-se que a construção europeia aspira superar uma Europa de etnias, ou seja, a lógica dos nacionalismos não se encaixa na lógica do projeto europeu.

Nos anos pós-Guerra Fria, estes movimentos passaram a empunhar a bandeira da autonomia territorial ou do independentismo, fundados nas identidades culturais históricas e em seus passados gloriosos. Aqui se enquadram vários movimentos que perduram até hoje, tais como País Basco, Padânia, Córsega entre outros.

A Europa vem sendo palco de inúmeros movimentos nacionalistas que tendem a causar a redefinição de suas fronteiras políticas. Casos como Catalunha (na Espanha), Escócia (no Reino Unido), Flandres (na Bélgica) são alguns dos exemplos que denotam o resgate das fronteiras para o surgimento de possíveis novos Estados no velho continente, em função destes movimentos nacionalistas<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Importante ressaltar que nem todo movimento nacionalista é separatista. Grande parte deles luta por mais autonomia e não por independência. Ex.: Córsega e Bretanha (na França), Andaluzia (na Espanha), entre outros.

### Como citar este artigo:

CHAGAS, Rodolfo Pereira das. "O resgate de fronteiras e a emergência de movimentos nacionalistas na Europa". In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 259-270 DOI 10.21507/9788563800367-16



fim do século XVIII; ainda assim há divergências nas interpretações propostas por alguns desses autores. Ernest Gellner (1993) vê o nacionalismo enraizado na industrialização e surgimento de uma sociedade industrial; Eric Hobsbawm (2013) o relaciona com a invenção de uma ideologia para legitimar Estados dentro das relações econômicas capitalistas; Benedict Anderson (2008) o associa ao desenvolvimento de novas retóricas para a identidade de um grupo (desenvolvimento das comunicações, imprensa, símbolos etc.).

Para os modernistas, a nação não é um ente espiritual, presente desde tempos remotos no caráter dos povos, mas sim, um produto da modernidade, uma vez que grupos que partilhavam uma cultura comum e que não tinham consciência nacional, passaram a tê-la, à medida que o discurso nacional foi o principal instrumento para a consolidação dos Estados nacionais. Em outras palavras: língua, religião, símbolos, os quais tinham caráter essencialmente cultural antes da modernidade, passaram a ter uma característica eminentemente política.

Já o nacionalismo, como fenômeno desencadeado na Europa pós-Revolução Francesa e/ou Romantismo alemão (segundo a corrente modernista), estava atrelado às transformações verificadas na estrutura das sociedades modernas. A imposição de fronteiras, derivada da criação de Estados, fez com que os indivíduos se compartimentassem em grupos, ajustando-se a tipos particulares de sociedade. Isto se dava a partir do poder do Estado, que através do uso de mecanismos de controle (sistema educacional, legislação, políticas públicas, meios de comunicação, entre outros), sobrepujava identidades coletivas às de um grupo específico.

A linha adotada neste artigo é a de que as nações, como comunidades que partilhavam valores (etno)culturais, de fato existiam antes da chamada modernidade; todavia, foi a partir da delimitação de fronteiras com o Tratado de Westfália - e conseqüente surgimento dos Estados-nação -, e com as ideias desenvolvidas pela Revolução Francesa, tais como igualdade, liberdade, fraternidade, solidariedade e soberania

nacional, que a nação passou a ter uma dimensão mais política e abriu-se caminho para o advento do nacionalismo.

Entende-se o nacionalismo como um fenômeno cultural e politicamente construído, alicerçado em inúmeros vetores, tais como etnia, território, idioma, religião, formas de governo, identidades oprimidas e, sobretudo, pelo interesse de determinado grupo que por alguma circunstância se sente subjugado.

O conceito de nacionalismo se associa à ideia de autonomia, à aspiração por parte dos membros de uma comunidade nacional para viver de acordo com leis próprias, livres de qualquer interferência externa, à unidade territorial, à identidade, entendida como a principal idiossincrasia daquele povo, ao sentimento de pertença, visto como apego pelos membros da comunidade a um território, e à continuidade, principalmente das ligações aos antepassados, numa ideia de perene sucessão através, essencialmente, da manutenção das memórias e das tradições.

Na era da Revolução Francesa surgem duas visões clássicas de nação. A visão política e a visão étnica de nação. A primeira sustenta que a nação se constitui com cidadãos e, portanto, cada qual pode escolher se quer ou não ser cidadão de uma nação. Já a segunda assegura que a nação é uma realidade natural. Daí derivam as expressões nacionalismo cívico-político e nacionalismo étnico-cultural.

O nacionalismo cívico baseia-se na concepção política de cidadania, independentemente de raça, religião, língua, etnia, local de origem. A condição nacional se assenta em uma cidadania comum e a nação é entendida como uma livre associação política dos cidadãos. Elevam-se elementos como voluntariedade e comportamento, além de alguns anos de permanência em um país, o aprendizado do idioma etc. Esta dimensão cívica nasce na França, foi conceituada pelo Iluminismo, concretizada na Revolução Francesa e muitos autores a associam aos nacionalismos da Europa Ocidental. Já o nacionalismo étnico é mais excludente e tem mais tendências à xenofobia, ao etnocentrismo e ao autoritarismo. A condição nacional tem como pilar o caráter étnico comum, a expressão

de um sentimento identitário, o reflexo de uma ordem natural. É dada importância a elementos associados a aspectos naturais, tais como o sangue.

Alain Dieckhoff (2000, p.58) assegura que esta divisão entre dois tipos de nacionalismos surgiu sob as circunstâncias da contenda acerca da posse da região de Alsácia-Lorena, nos anos 1870. “Aos historiadores alemães que justificavam a incorporação dos alsacianos no Reich por motivo de sua cultura alemã, os seus homólogos franceses ripostaram defendendo o direito dos alsacianos a permanecerem franceses se fosse essa a sua opção política”.

Atualmente, nota-se que há uma inter-relação entre os dois tipos de nacionalismos, principalmente na Europa. Países que têm longa experiência democrática, calcados em uma nação mais voluntarista e cidadã, tais como França e Bélgica, convivem com a ascensão de fortes movimentos ligados a aspectos étnicos, a lideranças políticas que defendem preservação cultural, barreiras à imigração – ações bastante etnocêntricas. A subjugação de minorias étnicas diminui a vontade de participação cívica destas minorias, recrudescendo o desenvolvimento de movimentos nacionalistas e irredentistas.

Por fim, vale ressaltar que os nacionalismos podem ter tendências centrípetas ou centrífugas. O nacionalismo centrípeto busca preservar unida ou vir a unir, na mesma entidade política (geralmente os Estados), uma ou várias identidades nacionais, no quadro de maior integração possível. Afirma Romão (2014, p. 66) que

... a opção pelo termo centrípeto prende-se com a evolução dos sistemas políticos democráticos. No contexto dos Estados autonômicos, a expressão “centralizador” tende a perder força. Nestes casos, a descentralização política é perfeitamente compatível com a existência de uma identidade nacional, que, a partir do governo central, procure manter a supremacia sobre outras identidades presentes no mesmo território.

Já o nacionalismo centrífugo procura se distanciar deste projeto de integração, promovido pelos Estados, em que determinada nação está inserida. Para Romão (*ibidem*), o seu objetivo final pode ser a independência de uma entidade política

ou a obtenção de maior autonomia, no quadro de um Estado autonômico ou federal”.

Enquanto no século XIX, o nacionalismo teve características essencialmente centrípetas e integradoras, no século XX passamos a assistir a um renascimento das tendências centrífugas que afetaram importantes países europeus, tais como: França (o nacionalismo bretão, corso e occitano), Reino Unido (reivindicações escocesas, galesas e irlandesas), Espanha (a questão da Catalunha, do País Basco e da Galícia), Bélgica (Flandres) entre outros.

## A relação entre fronteira e nacionalismo na Europa

A expressão fronteira pode ser utilizada com inúmeras acepções, entre elas, o limite entre estados nacionais, ou metaforicamente, como diferenças socioeconômicas, obstáculos a determinados assuntos etc. Há ainda um outro aspecto a ser tratado com relação às fronteiras que aponta que elas também são zonas de interação sociocultural e econômica. Segundo Costa (2008, p.280), “as ideias de fronteira-zona e de fronteira-limite são as mais consagradas nas análises que envolvem este tema”.

A origem do conceito, o qual deriva do latim “fronteira ou frontaria”, indicava “a parte do território situado in fronte, ou seja, nas margens, consignando, portanto, uma qualidade e não uma entidade”. (MARTIN, 1993, p. 78). Posteriormente, adquire o significado de divisão entre Estados-nacionais, sendo associada à política e ao poder.

Foucher (2009) declara que desde 1991, mais de 26 mil quilômetros de novas fronteiras foram instituídos e outros 24 mil foram objeto de acordos de delimitação e demarcação, além da construção de muros, cercas e inúmeras barreiras. Houve também a extinção de alguns limites, como foram os casos de Alemanha, Iêmen e Vietnã. Afirma, ainda, que o mundo contemporâneo está estruturado por 248 mil quilômetros de fronteiras políticas terrestres e 332 fronteiras entre Estados. Para ele, “criar uma fronteira visa sempre solucionar um problema, incontestável ou não, sem nunca saber

o que acontecerá em seguida”. (2009, p. 11). Ainda segundo o autor:

As fronteiras são descontinuidades territoriais, com a função de demarcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum da coexistência dos estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados territoriais são os únicos pelos quais a sucessão de estado é automática. (FOUCHER, 2009, p. 22).

A raiz da definição ligada à geografia política tem sua origem em Ratzel, no século XIX. Para ele, “as fronteiras são o órgão periférico do Estado, o suporte e a fortificação de seu crescimento, e participam de todas as transformações do organismo do estado”. (RATZEL *apud* MORAES, 1990, p. 184)

O autor prussiano assegura que frequentemente as fronteiras políticas são ao mesmo tempo linhas de evidente separação entre as características nacionais, entretanto, em alguns casos, eventuais diferenças de religião e língua fazem com que povos que vivem juntos apresentem características muito diversas. Neste aspecto, evidencia-se que desde muito tempo os movimentos nacionalistas têm, como principal mote, o fato de povos que se constituem por diferentes elementos étnico-culturais viverem juntos num mesmo território e outros, que têm naturezas semelhantes, estão separados por fronteiras criadas artificialmente. Afirma o autor:

Nenhum dos povos de hoje apresenta um tipo étnico único. Cada um deles é formado pela reunião de duas e frequentemente até de mais frações dos diversos povos que pela turbulenta sucessão histórica dos três últimos milênios não tiveram meios de se fundir entre si completamente. (RATZEL *apud* MORAES, 1990, p. 65).

Para Ratzel, a fronteira era o invólucro do Estado dentro do qual ele se desenvolve; ela retratava apenas um momento de desenvolvimento do Estado, podendo ser alterada. Considerava o mar como a mais perfeita das fronteiras.

Outro importante autor que discute o conceito de fronteira é Claude Raffestin. O geógrafo francês

sustenta que as noções de limites e fronteiras sempre existiram e seus significados mudaram no decurso da História. Para ele, enquanto o limite é um sistema de sinais usado por uma coletividade para demarcar um território, já as fronteiras são um tipo de limite e que ganharam mais expressivas quando os Estados-nação as tomaram como principal sinal que denotava controle territorial. Além disso, ela “é manipulada como um instrumento para comunicar uma ideologia [...] e só é de fato estabelecida quando a demarcação se processa”. (RAFFESTIN, 1993 p. 166)

Pode-se relacionar a questão do nacionalismo à conceituação de fronteira proposta por Raffestin, quando ele assevera que “as funções da fronteira entre os blocos surgidos de ideologias diferentes adquirem uma forma extrema”. (*ibid*, p.167) Entre as funções apontadas pelo autor (legal, de controle, fiscal, ideológica e militar<sup>3</sup>), a *legal* é a que mais se associa à exacerbação de movimentos nacionalistas, pois ela “delimita uma área interna da qual prevalece um conjunto de instituições jurídicas e normas que regulamentam a existência e as atividades de uma sociedade política”. (*ibid*, p.168) Verifica-se, neste caso, as situações em que os Estados criam sistemas de educação, de comunicação, leis comuns, feriados nacionais, que emanam da maioria nacional, com o intuito de integrar ou subjugar as minorias nacionais. Por conseguinte, surgem os nacionalismos e o anseio de mais autonomia e/ou independência por parte destas minorias. Quando este fenômeno acontece (épocas excepcionais, nas palavras do autor), pode-se imaginar que haja um fortalecimento “da função de *controle* no próprio interior do país, ao longo das fronteiras internas”. (*Ibidem*, p.168)

A. E. Moodie, em seu livro “Geografia e Política” (1965), propõe também um estudo acerca dos conceitos de *fronteira* e *limite*. Para ele, as linhas

3 Segundo Raffestin, a função de controle tem por dever inspecionar a circulação dos homens, dos bens e da informação de uma maneira geral. A função fiscal representa o papel de instrumento de política econômica. A função ideológica esconde os conflitos armados potenciais. Por fim, a militar é ambígua, pois só pode ser assumida num contexto estratégico convencional – os armamentos sofisticados a esvaziaram, em grande parte, de todo o significado.



divisórias se fazem imprescindíveis, pois o controle estatal tem se expandido até ferir a soberania dos outros Estados. Afirma que “*as fronteiras são zonas ou faixas de território que encerram área, grande ou pequena, e estão sujeitas à mudança contínua sempre que a ação humana lhes altera a natureza e serventia*”. (MOODIE, 1965: 83) São também, segundo ele, regiões de discórdia entre países vizinhos; por conseguinte, tornam-se elementos que abalam as relações interestatais.

O geógrafo americano sustenta que a natureza do Estado moderno requer o estabelecimento de limites bem definidos para sua área de soberania e organização. Sem eles, “*o presente sistema de Estados ficaria reduzido ao caos, pois seria impossível saber onde terminaria a soberania de um Estado e onde começaria a do outro*”. (*ibidem*, p. 83)

O autor remete-se, indiretamente, aos movimentos nacionalistas da Europa quando faz uma análise histórica da região de Alsácia-Lorena:

Os nomes dos lugares e a língua falada pela maioria dos alsacianos revelam íntimas ligações com a Alemanha, reforçadas pelos laços econômicos com este país através das estradas de rodagem do Reno, do vale do mesmo nome, porém suas afinidades espirituais são com a civilização francesa. Linguística, econômica e culturalmente é, portanto, uma zona marginal sujeita às influências do Leste e Oeste e, necessariamente, seu povo acha-se dividido por compromissos de fidelidade que se entrecrocaram. Raramente era consultada a vontade dos habitantes quando se tomavam resoluções para a fixação do seu território. (MOODIE, 1965, p. 90).

Este exemplo aclara a situação de possibilidade de convulsão social ocasionada pela tentativa de um Estado-nação em impor sobre um povo elementos político-culturais, com o objetivo de convencer estas populações fronteiriças a incorporarem aspectos que são vitais à manutenção de sua integridade territorial. Para o êxito destas ações, elevam-se discursos fundamentados em direitos históricos, terra irredenta, passados gloriosos etc., que ao fim e ao cabo, fortalecem a ideia de uma identidade e uma consciência nacionais que requerem a anulação ou subjugação dos elementos culturais ligados a outra nação (neste caso, a França tentava eliminar o conteúdo político-

cultural alemão que ainda perdurava na região de Alsácia-Lorena).

Por fim, Moodie assevera que não há duas regiões fronteiriças idênticas; “*a única semelhança é que elas vêm servindo e podem tornar-se zonas de conflito, de tensão e de disputa entre os estados interessados*”. (1965, p.91).

Após a análise das acepções de fronteira propostas por Ratzel, Raffestin e Moodie, infere-se que a fronteira política vê nos limites jurídicos do Estado o maior potencial para sua efetivação, seja no aspecto de defesa militar da nação (quando se desenvolvem estratégias para proteção do território), seja na preservação de determinada cultura – quando há o fortalecimento de identidades nacionais com intuito de manter a integridade político-cultural sustentada pela Estado-nação.

Durante a Guerra Fria, em função dos traços que demonstravam que as fronteiras políticas e ideológicas estavam estabelecidas e consolidavam-se os movimentos de autodeterminação dos povos, algumas teorias, principalmente as que estão na base das Relações Internacionais, analisaram a questão das fronteiras.

A escola realista, cujas principais referências são Morgenthau, Waltz, Bull e Aron, sustenta que o Estado é o ator central das Relações Internacionais; este Estado tem duas funções essenciais: garantir a paz dentro de suas fronteiras e garantir a sobrevivência de seu povo, defendendo os interesses nacionais. Não havia grande preocupação com o que acontecia internamente, dentro do Estados. Além disso, perder a soberania significava diminuir poder e, em uma situação mais extrema, deixar de existir como unidade autônoma. Para Morgenthau (2003, p. 578),

A soberania pressupõe a suprema autoridade legal de uma nação para aprovar leis e fazê-las cumprir dentro de um determinado território e, como consequência, a independência em relação à autoridade de qualquer nação e igualdade com a mesma nos termos do direito internacional.

Seguindo-se o raciocínio sobre a perda de soberania, Raymond Aron (2002, p. 254) afirma

que: “A violação da linha que separa o território das unidades políticas é um *casus belli*<sup>4</sup> por excelência e prova de agressão”. Para Scherma (2012, p. 113), “esse tipo de acontecimento é muito mais provável de ocorrer na região fronteira do que na capital do país. As fronteiras muitas vezes são constituídas por obstáculos naturais e são regiões onde a vigilância em geral é menor”.

Conforme expresso anteriormente, o ponto do Estado é o seu poder soberano; essa soberania é exercida por um governo central, que agrega a si maiores poderes ao longo do tempo e que conta com a fidelidade de seus habitantes. Em Estados plurinacionais, esse aumento de poderes do Estado no decurso do tempo pode causar um efeito secundário: a insatisfação das minorias étnicas e nacionais, que acabam por promover uma organização interna que pode destoar dos mecanismos administrativos propostos pelo Estado. Uma alternativa para que não haja o colapso no mecanismo estatal, afirma Moodie (1965, p. 63):

Nos grandes estados federativos do mundo, por exemplo, os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália, os estados ou províncias administrativos contam com considerável autonomia, porém nos estados menores e mais compactos, tais como a maioria deles na Europa, as divisões internas, condados, *départements*, etc., não são autônomos, porém possuem considerável autoridade administrativa no âmbito da estrutura geral.<sup>5</sup>

Pode-se depreender que a partir da perspectiva estadocêntrica elevada pelos realistas, as fronteiras tornam-se componentes importantes, uma vez que desempenham rol de uma região delicada, vulnerável para o Estado. Para os realistas, ainda que houvesse uma particularidade regional, não se pode empregar uma política para as fronteiras que entrasse em desacordo com os interesses

<sup>4</sup> A expressão latina *casus belli* designa um fato grave de ofensa a um Estado, sendo a circunstância para o estado ofendido declarar guerra ao estado ofensor.

<sup>5</sup> Importante ressaltar que alguns países europeus caminharam em direção à maior autonomia de suas províncias ou regiões internas. Um exemplo é a Espanha, que desde 1978, criou uma nova Constituição que dividia o país em dezessete comunidades autônomas.

nacionais. Estas áreas devem ser vigiadas, pois como há um alto grau de circulação de pessoas e bens (desejáveis ou não), elas de fato tornam-se mais suscetíveis à ação de atores que podem comprometer a soberania daquele Estado.

A partir dos anos 70, ganha força o paradigma (neo)liberal nas Relações Internacionais. Segundo Castro, “o liberalismo não desconsidera a importância do *Leviatã*, porém, enxerga outras forças pulverizadas juridicamente guiadas no interior e no exterior dos Estados que possuem papel legitimamente nas Relações Internacionais” (2012, p. 338). Além disso, existe um pensamento otimista sobre a natureza humana, há confiança no progresso humano, a divisão de responsabilidades comuns em benefício da paz, da justiça e da cooperação, assim como exalta-se a força normativa das instituições multilaterais, dos regimes internacionais e das regras pactuadas entre os povos.

Nesta mesma década, ganham força as teorias globalistas, principalmente capitaneadas por Keohane e Nye<sup>6</sup>. Os autores norte-americanos escreveram a teoria da interdependência complexa, que assegurava que o mundo “*não era mais moldado pela exclusão de interesses, mas racionalmente ordenado pela cooperação econômica de ganhos compartilhados, onde o uso da força militar seria mormente desnecessário, prevalecendo a resolução pacífica de conflitos*”. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 213). Nesta abordagem, “*as fronteiras-separação se transformam em fronteiras-cooperação, e as linhas rígidas dos limites fronteiriços geopolíticos em zonas flexíveis de cooperação econômica em redes*”. (*ibidem*, 213)

Keohane e Nye ponderam que o fenômeno da interdependência ocorre quando um país toma uma decisão e isto afeta, em maior ou menor grau, outros países. Por conseguinte, “*no mundo interdependente, a união de forças para aumentar poder e competir em escala global também passa a ser um fenômeno recorrente*”. (SCHERMA, 2012 p. 116) A implantação de regimes internacionais e

<sup>6</sup> Robert Keohane e Joseph Nye publicaram em 1977 a obra “Relações Transnacionais e Poder Mundial e Poder e Interdependência”

blocos econômicos surge como uma alternativa para este contexto de interdependência.

Na década de 90, Castells, ao analisar a União Europeia, argumenta a favor do chamado “estado em rede”, que é caracterizado “*pelo compartilhamento de autoridade em uma rede*”. (2012, p. 407). Assegura o autor:

O Estado em rede não significa a inexistência de relações políticas assimétricas e desiguais entre instituições e instâncias governamentais. Não obstante, os vários nós do Estado em rede europeu são interdependentes, de forma que nenhum nó, nem o mais poderoso, pode ignorar os outros, nem mesmo os menores, no processo decisório. (CASTELLS, 2012, p. 407).

A partir das proposições acima, percebe-se que entre os (neo)liberais fala-se em ampliação do poder do Estado em soberanias compartilhadas e que o conceito clássico de fronteira política, desde uma perspectiva ratzeliana, passou a coexistir com novas concepções que se remetem “*a uma economia global transfronteiriça*.” (ALBUQUERQUE, 2012, p.214)

Seguindo-se nesta análise do continente europeu, ao longo do tempo, e mais especificamente nas últimas três décadas, as fronteiras geográficas da Europa experimentaram modificações significativas, por exemplo: a unificação da Alemanha, a separação da Tchecoslováquia, o (res) surgimento de inúmeros países europeus com a desintegração da União Soviética e da Iugoslávia, o processo de anexação da Crimeia à Rússia. Todos estes casos ilustram o vultoso remodelamento que o velho continente vem enfrentando desde o fim da Guerra Fria. Neste sentido,

Os anos 1990 pareciam afirmar um processo de banalização das fronteiras políticas, oriundo tanto da multiplicação exacerbada do número de Estados-Nação quanto da abertura econômica. No caso soviético e iugoslavo isto ocorreu simultaneamente, redundando em cerca de duas dezenas de novos estados formalmente soberanos e geopoliticamente débeis. (ALBUQUERQUE, 2012, p. 212).

Em contrapartida surgiu uma “nova fronteira” que abarca a União Europeia. Apesar de a Europa ser entendida como uma realidade que se estende para além dos limites daquele bloco regional, em

muitos casos, ambos os nomes, Europa e União Europeia, passaram a ser usados como sinônimos. Vale ressaltar que quando se fala na criação de uma identidade europeia, nos referimos ao processo encampado pela União Europeia. Esta situação lembra “*o método de consolidação territorial do século XVIII: recuar as fronteiras para estabelecer os limites*”. (FOUCHER, 2009, p. 19).

A abertura das fronteiras europeias e o deslocamento das competências a múltiplos níveis “*quebrou a velha fórmula do Estado-nação no qual as funções, instituições e sistemas de representação coincidiam dentro das mesmas fronteiras, com o qual se realçava a política interior e reforçava a integração estatal*”. (KEATING, 2012, p. 91, tradução nossa)<sup>7</sup>.

Em toda a Europa, o processo de unificação provocou o aparecimento de movimentos de reafirmação territorial e a busca de novos instrumentos para atuar neste contexto de integração. Surgiram movimentos para criar a Europa das Regiões, aspirando contornar os antigos Estados e buscar novas fórmulas para conseguir autonomia. Com relação às reivindicações independentistas que emanam dos movimentos nacionalistas, assevera Keating (*ibid*, p.92),

Os movimentos nacionalistas passaram de um grande ceticismo em torno à integração europeia a um apoio generalizado, pois, para alguns, a Europa proporciona a oportunidade da independência com um custo mais baixo e com a segurança que proporciona um sistema de apoio externo.<sup>8</sup>

Os Estados-nação europeus, em sua maioria, não se constituem por uma única nação, cujos limites coincidem com os do Estado. “*As minorias étnicas e nacionais são elementos que compõem a paisagem sociocultural europeia*”. (GUIBERNAU,

7 La apertura de fronteras ha quebrado la vieja fórmula del Estado-nación en el que las funciones, instituciones y sistemas de representación coincidían dentro de las mismas fronteras, con lo que realizaba la política interior y se reforzaba la integración estatal.

8 Los movimientos nacionalistas han pasado de un gran escepticismo en torno a la integración europea a un apoyo generalizado. Para algunos, Europa proporciona la oportunidad de la independencia con un coste más bajo y con la seguridad que proporciona un sistema de apoyo externo.

2009, p. 157, tradução nossa).<sup>9</sup> Com relação à congruência dos limites entre Estado e nação, Guibernau (1997) defende que a partir da coexistência ou não destes dois elementos, teremos a classificação de dois tipos de Estados: os legítimos e ilegítimos.

Os Estados legítimos são aqueles em que há concomitância entre os limites do Estado e da nação. Neste caso, “o nacionalismo é favorecido pelo Estado como um meio de homogeneizar sua população e aumentar seu grau de coesão”. (GUIBERNAU, 1997, p. 69). Portanto, a nação é entendida como uma comunidade que comparte alguns dos seguintes elementos: cultura, território, língua, religião, etc. Desta forma, surge uma situação de pertencimento àquela nação. Neste processo,

(...) o nacionalismo usa elementos pré-existentes da cultura da nação, mas não apenas revive tradições, como também as inventa e transforma. O nacionalismo, neste caso, impregna a vida diária do estado nacional e só aparece em primeiro plano em situações específicas, quando a integridade do estado nacional está em perigo ou há a necessidade de defender certos interesses, por exemplo, a reação do povo britânico à Guerra das Malvinas. (GUIBERNAU, 1997, p. 69).

Em geral, estes chamados “Estados legítimos” ficam restritos a países que não sofrem pressões étnicas em suas fronteiras, como é o caso do Japão.

Já os Estados ilegítimos referem-se àqueles que incluem em seus territórios distintas nações ou partes de outras nações. Não há congruência entre os limites das nações e as fronteiras dos Estados. Em geral, uma nação se sobrepõe às demais nestas situações, ou seja, o Estado não beneficia de maneira equânime todas as nações que a ele estão subordinadas. Isto gera problemas, pois

Enquanto todos os indivíduos que vivem no território do estado são considerados cidadãos, que têm os mesmos direitos e deveres, mostrando o mesmo passaporte e pagando os mesmos impostos, na verdade existe uma espécie de discriminação que provém do fato de o estado tentar inculcar uma cultura comum, uma série de símbolos e valores, e perseguir um programa de homogeneização

entre os cidadãos. Isso acontece porque o estado, para defender sua legitimidade, procura criar uma nação. (Ibidem, p. 70)

Nos chamados Estados ilegítimos, há dois desdobramentos que podem ocorrer dependendo da maneira como este Estado lida com as minorias nacionais aí presentes. Vale ressaltar que minoria nacional deve ser entendida como um povo ou uma nação que está circunscrito a um determinado território de um Estado, com características definidas e que, na maioria dos casos, luta por mais autonomia ou independência. Nos casos de autonomia, há o interesse em maior representação política, um sistema jurídico próprio etc.

O primeiro efeito é que o Estado obtém êxito ao assimilar as diferentes nações existentes em seu território. Neste caso, há uma integração destas minorias à chamada cultura principal. Alguns grupos etnoculturais, que englobam as minorias nacionais e as minorias étnicas<sup>10</sup>, aceitam esta chamada integração; em alguns países, como França e Alemanha, o resultado de programas de construção nacional, encampados pelo Estado, foi o da irradiação de uma cultura comum por todo o território.

Já em outros casos, as minorias se rebelam contra esta integração, pois fazem com que suas línguas e instituições coexistam ao lado dos elementos da cultura dominante. Ex. Bélgica e Espanha. Nesta circunstância - de não ajustamento à cultura majoritária - estas minorias lutam para conseguir os direitos necessários para conservar sua própria cultura, criando suas próprias instituições econômicas, políticas e educacionais, fomentando sua própria língua. Evidencia-se, assim, a gana destes grupos em se apartar dos valores compartilhados pela maioria nacional, para que, desta forma, consigam manter suas práticas culturais que os singularizam e lhes conferem uma identidade nacional particular.

<sup>10</sup> Segundo Will Kymlicka (2004), enquanto as minorias nacionais são sociedades distintas e potencialmente autogovernadas incorporadas a um estado mais amplo, as minorias étnicas estão formadas por indivíduos que abandonaram sua comunidade nacional para se incorporar a outra sociedade. Há ainda as minorias emigradas que se referem ao coletivo de pessoas que abandonaram seu país de origem e aspiram a uma melhora de sua situação no estado receptor.

<sup>9</sup> Las minorías étnicas y nacionales son elementos que componen el paisaje sociocultural europeo.





dados o seu alto grau de cosmopolitismo. O que se percebe é que os atuais movimentos nacionalistas apontam para um caminho que o continente talvez não contemplasse: o de uma consciência de nação muito mais arraigada do que um sentimento europeu, além de resgatar a temática das fronteiras, fortemente elevada com as recentes questões da Crimeia (2014), do *Brexit* (2016) e do referendo unilateral de independência encampado pelos catalães (2017).

Nos países onde a língua e a cultura são significativamente diferentes, governos nacionais têm sido desafiados por movimentos separatistas e autonomistas. Neste sentido, esses governos têm enfrentado a contenda de manter sua coesão interna, cedendo poderes e competências administrativas às regiões nacionalistas, através de processos de descentralização. Ações como a divisão da Espanha em Comunidades Autônomas em 1978, a (re)criação do parlamento escocês em 1998, a autonomia linguística das regiões de Flandres e Valônia, na Bélgica (1962), são alguns dos exemplos que vão ao encontro deste princípio: evitar a fragmentação territorial, a partir da concessão de mais autonomia às regiões de onde emanam importantes movimentos nacionalistas.

A crescente urbanização, alfabetização e mobilização política, as diferenças entre taxas de fertilidade e performance econômica de vários grupos étnicos, além do recrudescimento dos fluxos migratórios, são os fatores que desafiam e continuarão desafiando a estrutura interna dos Estados europeus, assim como suas fronteiras.

## Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, E.S. As fronteiras na era da globalização e os novos rumos da geografia política. *Revista Sociedade e Território*. Natal, v.24, n.2, p. 209-222, 2012.
- ANDERSON, B. *Comunidades Imaginadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. São Paulo: Editora da UNB, 2002.
- CASTELLS, M. *Fim de Milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- CASTRO, T. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Funag, 2012.
- COSTA, W.M. *Geografia Política e Geopolítica*. 2a.ed., São Paulo: Edusp, 2008.
- DIECKHOFF, A. *A nação em todos os seus estados: as identidades nacionais em movimento*. Lisboa, Piaget, 2000.
- FOUCHER, M. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- GELLNER, E. *Nações e Nacionalismo*. Lisboa, Gradiva, 1993.
- GUIBERNAU, M. *Nacionalismos: o estado nacional e o nacionalismo no século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1997.
- GUIBERNAU, M. *La identidad de las naciones*. Barcelona, Ariel Libros, 2009.
- HOBBSBAWN, E. *Nações e nacionalismo desde 1780: programa, mito e realidade*. 6a.ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2013.
- KEATING, M. *La independencia de Escocia*. Valencia: Universitat de Valencia, 2012.
- KEDOURIE, E. *Nacionalismo*. 4a. ed, Madrid: Alianza editorial, 2015.
- KYMLICKA, W. *Estados, naciones y culturas*. Córdoba: Almuzara, 2004.
- LLOBERA, J. *El dios de la modernidad: el desarrollo del nacionalismo en la Europa Occidental*. Barcelona: Anagrama, 1996.
- MARTIN, A. *Fronteiras e Nações*. São Paulo, Contexto, 1993.
- MOODIE, A. *Geografia e política*. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1965.
- MORAES, A.C.R. (Org.). *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990.
- MORGENTHAU, H. *A política entre as nações*. São Paulo: Editora UNB, 2003.
- NYE, J. *Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história*. 2a. ed., Lisboa: Gradiva, 2011.
- OLIVEIRA, O. M. *Velhos e novos regionalismos*. Ijuí: Editoria Unijuí, 2009.
- POUTIGNAT, P. & STREIFF-FENART, J. *Teorias da etnicidade*. 2ª.ed., São Paulo: Unesp, 2011.
- PRADO, H.S. & ESPÓSITO NETO, T. (org). *Fronteiras e relações internacionais*. Curitiba: Íthala, 2015.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.
- ROMÃO, F.V. *Nacionalismos espanhóis: tensão e conflitualidade*. Lisboa: Edições 70, 2014.
- SCHERMA, M.A. As fronteiras das Relações Internacionais. *Revista Monções*. Dourados, v.1, n.1, 2012.
- SHULZE, H. *Estado e nação na história da Europa*. Lisboa: Presença, 1997.
- SMITH, A. *Nacionalismo*. Lisboa: Teorema, 2001.
- SUZMAN, M. *Ethnic nationalism and state power*. New York: Palgrave, 1999.

### Rodolfo Pereira das Chagas

Graduado em Geografia (bacharelado e licenciatura) na Universidade de São Paulo (USP), onde também concluiu mestrado e doutorado no programa de Geografia Humana. É docente dos cursos de Relações Internacionais e Comunicação Social no Centro Universitário Belas Artes de São Paulo (FEBASP), assim como ministra aulas nos cursos de Jornalismo e Geografia nas Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU).

**E-mail:** rpchagas2@gmail.com

**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E A  
INSERÇÃO DAS  
REGIÕES PERIFÉRICAS**

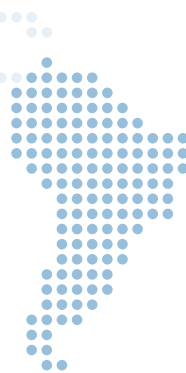
II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



**AS ESCALAS  
DE GESTÃO  
DAS POLÍTICAS  
TERRITORIAIS**







# Um dispositivo para a gestão de descontinuidades no Rio de Janeiro: os ecolimites no plano diretor da cidade

Ana Brasil Machado

## Introdução

O crescimento extensivo das cidades é considerado um problema central para o planejamento urbano contemporâneo, frequentemente associado a um amplo leque de custos ambientais e sociais. Foi nas décadas de 1960 e 1970, com a crise urbana e econômica e com a emergência do movimento ambientalista, que esta preocupação se tornou mais evidente. (BENGSTON, FLETCHER e NELSON, 2004). São inúmeros os exemplos de cidades que adotaram políticas públicas voltadas para a gestão do crescimento extensivo e para a proteção de espaços livres. Estas políticas se alinham às críticas ao modelo de cidade dispersa, responsável por maiores gastos energéticos e maiores demandas de infraestrutura, pelo aumento da duração dos deslocamentos diários e da poluição, e pela diminuição de áreas livres e de espaços públicos.

Na América do Sul, onde o crescimento urbano se caracterizou por um ritmo acelerado, pela predominância do setor terciário e pela informalidade (SANTOS, 1981), nota-se uma considerável densidade normativa relacionada ao tema, o que demonstra o interesse da política

urbana em ordenar o fenômeno da expansão da cidade. Grandes cidades como Buenos Aires, Rio de Janeiro, Santiago, Montevideu, Bogotá, Medellín e Quito elaboraram instrumentos neste sentido: zoneamentos, criação de espaços públicos e construção de limites físicos são alguns deles. Além disso, a produção de limites vincula-se a outras questões urbanas, tais como as ocupações ilegais, a preservação ambiental, a provisão de água, a proteção de paisagens naturais e culturais, a metropolização e a produção agrícola.

Em dezembro de 2008, começou a ser divulgado pela grande imprensa um projeto para a cidade do Rio de Janeiro conhecido como Ecolimites. O projeto tinha como objetivo declarado conter o crescimento das favelas sobre as áreas verdes da cidade. De acordo com Ícaro Moreno, presidente da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro (EMOP), “a ideia é proteger a comunidade de um lado e a Mata Atlântica do outro. Fica mais fácil a fiscalização e ajuda a dimensionar as ações nas comunidades”. (O GLOBO, 28/03/09).

Os ecolimites deveriam ser instalados em onze favelas localizadas na Área de Planejamento 2, Zona Sul do Rio de Janeiro. Estes limites assumiriam a forma de muros de aproximadamente três metros

## Como citar este artigo:

MACHADO, A. B. “Um dispositivo para a gestão de descontinuidades no Rio de Janeiro: os ecolimites no plano diretor da cidade”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 273-286 DOI 10.21507/9788563800367-17

de altura e deveriam ser construídos ao longo das linhas de contato entre as favelas e as áreas a serem preservadas. Estes muros substituiriam os antigos marcos de concreto interligados por cabos de aço, também chamados ecolimites. Propostos pelo então secretário municipal de meio ambiente, Eduardo Paes, na gestão do prefeito Cesar Maia, a partir de 2001, foram instalados em mais de trinta favelas. Em 2004, Luis Paulo Conde, então secretário estadual na gestão da governadora Rosinha Garotinho, já havia proposto a construção de muros em favelas cariocas. No entanto, o projeto do arquiteto e vice-Governador foi “rechaçado pela mídia e pela opinião pública e, por isso, não foi levado adiante”. (PEDROSO, 2010, p. 19).

O objetivo de conter a expansão das favelas sobre as áreas verdes, que norteava o projeto de 2008-2009, foi questionado, bem como o modelo de delimitação, amplamente relacionado à intenção de ampliar a segregação socioespacial na cidade. A implantação dos ecolimites foi tema de um intenso debate público. O limite ganhou distintos significados e estabeleceu relações espaciais entre formalidade e informalidade, natureza e artifício, áreas com o crescimento a ser contido e áreas de preservação. Funcionou como um objeto-síntese, capaz de concentrar diferentes questões pertinentes à cidade do Rio de Janeiro. Os significados associados ao debate concentraram-se em três eixos principais: o da segregação, o da ordem/desordem e o da preservação ambiental. (MACHADO, 2009; 2011).

Desta maneira, o presente artigo se debruçou sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro (Lei Complementar n. 111, de 1o de fevereiro de 2011) bem como sobre os documentos que ensejaram a sua formulação. A análise dos documentos foi feita a partir de uma leitura que guia, com base em uma ficha, que buscou compreender aspectos relativos aos aspectos morfológicos e comportamentais, além dos significados atribuídos aos ecolimites e seus congêneres, bem como às categorias espaciais mobilizadas e às interfaces produzidas. O artigo apresenta algumas questões metodológicas, a defesa de uma abordagem polifônica para o

objeto espacial “ecolimite”, uma breve descrição da evolução da produção dos ecolimites e a análise de sua elaboração no Plano Diretor.

## Como cercar o limite

De um ponto de vista geográfico interessa investigar como são produzidos, material e simbolicamente, estes limites urbanos. Quais são as categorias espaciais mobilizadas e as interfaces construídas no âmbito da política de ecolimites e a quais questões urbanas ela se associa?

Partimos da ideia de que os limites urbanos podem assumir formas distintas, materializadas no terreno ou não, e que relacionam diversas categorias espaciais, e não apenas áreas urbanas e rurais. Os limites urbanos não se situam apenas na periferia das cidades, nas bordas externas, mas também no interior delas, marcando relações entre categorias espaciais que são consideradas componentes das cidades. Devem ser considerados em termos de suas dimensões morfológicas, dos usos sociais atuais ou prescritos, dos significados que lhes são atribuídos. E também em termos das interfaces que produzem, das estruturas normativas que os regulam, dos projetos urbanos que os concebem e desenham, dos atores envolvidos nas suas formulações, conflitos e negociações, dos problemas urbanos que lhes são associados e de suas possíveis relações com visões e modelos de cidade.

Considerando o acima exposto, propomos que os ecolimites sejam considerados como dispositivos, tais como definidos por Agamben, um dos mais importantes comentadores do pensamento de Foucault na atualidade. Muito embora não o tenha definido com clareza, Foucault se aproxima do conceito em uma entrevista concedida em 1977:

Aquilo que estou tentando identificar com este nome é [...] um conjunto deliberadamente heterogêneo que comporta discursos, instituições, projetos arquitetônicos, regulamentações, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Enfim, do dito e do não-dito, eis aqui os elementos do dispositivo. O dispositivo propriamente é a rede que estabelecemos entre estes elementos. [...] Por dispositivo entendo uma espécie, digamos, de



Tendo em vista as especificidades da cidade do Rio de Janeiro, onde o contato entre espaço construído e ecossistemas naturais é especialmente valorizado, os ecolimites produzem e requalificam sistemas espaciais e descontinuidades (tais como definidas em 1967 por Roger Brunet, no texto *Les phénomènes de discontinuité en Géographie*) internas ao espaço urbano. Dada a centralidade da questão para a cidade, os ecolimites não são um instrumento isolado: muitos outros instrumentos também atuam no controle do crescimento urbano interno. Estes se apresentam como antecedentes e condições com as quais o projeto dialoga.

## O dispositivo-ecolimites: elementos e evolução

No intuito de investigar as categorias espaciais mobilizadas na política de ecolimites do Rio de Janeiro, e como se constroem suas interfaces, nos pareceu interessante analisar o projeto não em um momento particular, mas enquanto um processo, que apresenta diferentes momentos, e é constituído por diferentes agentes e documentos. É importante ressaltar que não há “um documento Projeto Ecolimites”, mas um conjunto de elementos que constituem a política, tais como o Projeto de Lei 245/2009, os projetos e desenhos específicos para os ecolimites construídos, declarações públicas de secretários envolvidos

**Figura 1 .** Cabos de aço e pilares de concreto do projeto de 2001 (Favela do Rio Piraquê, em Guaratiba).



**Fonte:** O GLOBO, 23/05/2009.

com o projeto e documentos relacionados ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, de 2011.

A cada vez que os delimitadores físicos, com suas morfologias e objetivos diversos, foram projetados no terreno, era produzida uma descontinuidade da evolução da política dos ecolimites. O ato de projetá-los, propô-los, construí-los, constituía um acontecimento que produzia um rearranjo no debate, nas formas, nos significados dos ecolimites. A cada anúncio, projeto, ou muro construído, um novo momento se desenvolvia. Neste sentido, o dispositivo-ecolimites pode ser entendido como uma composição de quatro momentos diferentes<sup>2</sup>.

Em 2001, o projeto foi concebido e implantado pela Prefeitura da Cidade, por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e consistia em marcos de concreto interligados por cabos de aço que foram instalados ao longo das linhas de contato entre as favelas e as áreas a serem preservadas em mais de trinta favelas.

Em 2004, o então vice-governador do Estado propôs a construção de muros que deveriam conter o crescimento das favelas e dificultar a ação de traficantes que utilizavam as matas vizinhas como rotas de fuga. Mesmo não tendo sido implantados naquele momento, os muros foram capazes de mobilizar um debate sobre a sua provável ineficiência e sobre os significados que carregavam.

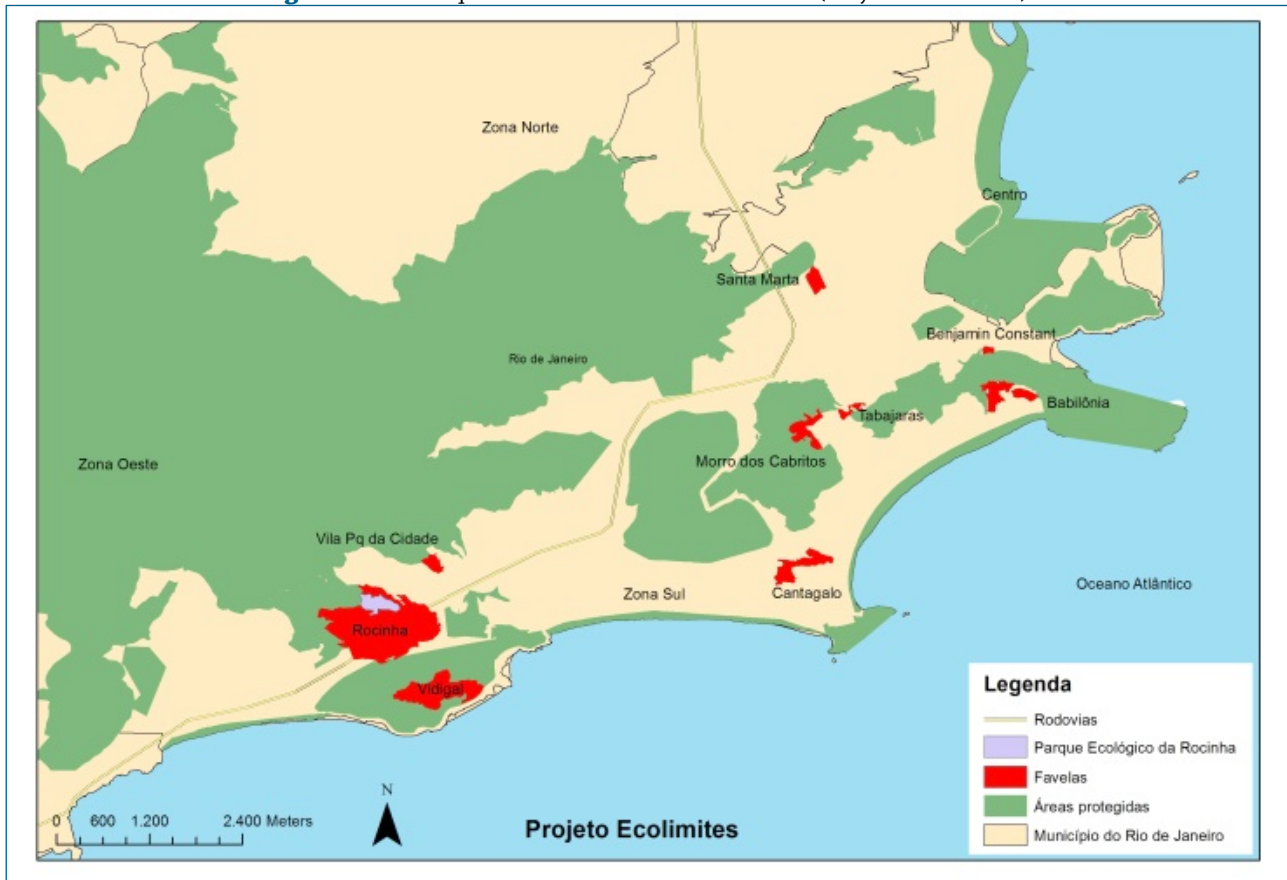
Já em 2008, um grupo de secretários municipais anunciou a construção de ecolimites mais “robustos” que os antigos. Eles teriam a forma de muros de três metros de altura e seriam instalados em, pelo menos, onze favelas situadas na Zona Sul da cidade<sup>3</sup>, conforme podemos ver no mapa a seguir.

<sup>2</sup> Os quatro momentos foram assim intitulados: “Eco-Limites: o programa de 2001”; “Um muro para a Rocinha”; “O valor da forma: o muro do Dona Marta, o Projeto de Lei 245/2009 e o Parque Ecológico da Rocinha”, e “Os ecolimites no Plano Diretor de 2011”. Para uma visão mais completa dos momentos, sugiro a leitura de minha dissertação (MACHADO, 2013), Disponível em: <<http://objdig.ufrj.br/16/teses/811000.pdf>>.

<sup>3</sup> Santa Marta (ou Dona Marta), Rocinha, Chapéu Mangueira, Benjamin Constant, Chácara do Céu, Parque da Cidade, Morro dos Cabritos, Tabajaras, Pavão-Pavãozinho, Cantagalo e Vidigal.

## Um dispositivo para a gestão de discontinuidades no Rio de Janeiro: os ecolimites no plano diretor da cidade

**Figura 2.** Favelas que deveriam receber os ecolimites (Projeto 2008-2009).



**Fonte:** O GLOBO/ MACHADO (2013); **Organização:** Marcos Góis.

O projeto tinha como objetivo declarado conter o crescimento das favelas sobre as áreas verdes da cidade. O primeiro deles foi construído na favela Santa Marta, na Zona Sul da cidade, no ano de 2009. Nesta favela, foi construído um muro de concreto com cerca de 600 metros de extensão.

A implantação deste ecolimite foi tema de um intenso debate público. (MACHADO, 2009). O que esteve em questão foi a própria validade e necessidade da construção destes limites. O objetivo de contenção da expansão das favelas sobre as áreas verdes foi questionado, já que a primeira favela a receber o projeto apresentou decréscimo em sua área<sup>4</sup> entre 1999 e 2004. Todavia, a maior parte da discussão se concentrou na questão formal dos limites: sua materialidade, sua forma de muro produziu diversas reações que quase sempre traziam à baila a grande carga simbólica deste tipo de objeto. Este debate público

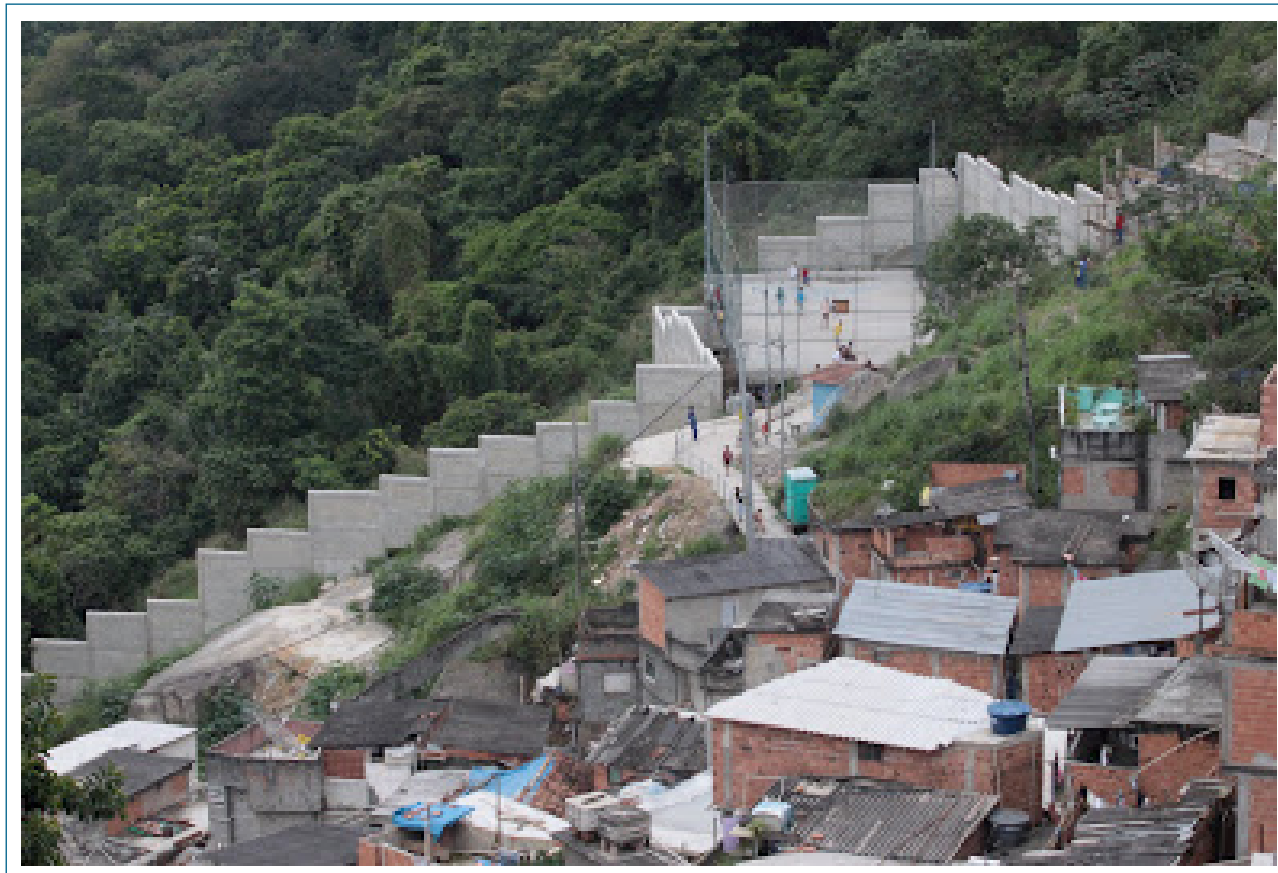
colocou em jogo diversos valores e práticas sociais relacionadas à vida na cidade, à favela e às áreas de preservação ambiental. O limite, assim, ganhou distintos significados estabelecendo relações espaciais entre formalidade e informalidade, natureza e artifício na cidade.

Tão intensos foram os debates que o projeto criado para o ecolimite da Rocinha, a segunda favela a receber o projeto, teve de ser revisto e negociado. A favela da Rocinha possui uma população de aproximadamente 70 mil moradores e tem enorme visibilidade na cidade. O muro de três metros deu lugar a muretas baixas e alambrados e foi associado a um parque ecológico com diversos equipamentos para uso dos moradores da favela. Trata-se de uma composição de usos e formas, um misto de elemento de contenção da expansão horizontal da Rocinha, um parque ecológico e um espaço público de atividades orientadas.

Apenas estas duas favelas receberam as obras do projeto. No entanto, a pequena extensão

<sup>4</sup> Conforme descrito por Cavallieri e Lopes (2006).

**Figura 3.** Muro do Dona Marta.



**Foto:** Zô Guimarães, Disponível em: <<http://www.anf.org.br/o-muro-da-discordia/>>.

**Figura 4.** Composição de formas do “novo” ecolimite da Rocinha, 2012.



**Fonte:** Acervo da autora.

edificada foi capaz de mobilizar diversos discursos sobre a cidade. O debate também alcançou o poder legislativo da cidade do Rio de Janeiro, o que culminou na formulação de um projeto de lei (nunca aprovado) que, ao regulamentar os ecolimites, determinava que estes não poderiam ser materializados na forma de muros. Os ecolimites também foram debatidos no âmbito da tramitação do Plano Diretor, constituindo o quarto momento do dispositivo.

Cada um desses momentos, marcados por elementos capazes de produzir outros discursos, mobiliza categorias e interfaces distintas. Ao tomarmos em conta o conjunto dos momentos, acreditamos ser possível acompanhar estes movimentos entre universalizações e especificações no que diz respeito a categorias, limites e interfaces utilizados. Todavia, o objetivo aqui é o de descrever a formulação dos ecolimites no Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro.

## Os ecolimites no Plano Diretor de 2011

Considerando o Plano Diretor como um importante instrumento na definição das políticas públicas e sua formulação como uma destacada arena do debate dos interesses referentes à política urbana na cidade do Rio de Janeiro, alguns documentos que marcam a sua evolução são constituídos neste trabalho como elementos do dispositivo-ecolimites. Isto porque a delimitação física das favelas/áreas verdes se constituiu como um tema relevante na concepção destes documentos, constando explicitamente em artigos e incisos.

Neste sentido, consideramos aqui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, de 2011, como um momento do debate acerca dos ecolimites. Momento este que é tributário da própria evolução do Plano Diretor da cidade e dos momentos precedentes já descritos anteriormente. A produção deste Plano Diretor é bastante complexa, combinando diferentes agentes e relações de poder e é também marcada por uma extensão temporal de aproximadamente 20 anos. Como aqui nossa intenção não é descrever o processo particular que deu origem a este documento, optou-se por identificar documentos

de elevada importância em sua tramitação. Portanto, serão considerados: o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001 (2001), o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001- Substitutivo nº 3 (2006), o Anexo à Mensagem nº 36/2009 do Projeto de Lei Complementar nº 81/2001 (2009) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro - Lei Complementar nº 111/2011 (2011). Segue abaixo uma breve descrição destes elementos.

Em 1992, foi instituída a Lei Complementar n. 16, o Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, como um instrumento básico da política urbana do município. Em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 2001) que, dentre outras determinações, exigia que os planos diretores fossem revistos a cada dez anos. Em obediência à lei federal, o Executivo municipal encaminhou uma proposta de revisão à Câmara, o Projeto de Lei Complementar nº 25/2001.

A dificuldade em realizar tal tarefa por corpo técnico formado exclusivamente por juristas, e os descontentamentos provocados no Legislativo e entre técnicos do próprio Executivo, corroborados pelo Ministério Público em atendimento à pressão popular encabeçada pelo Fórum de Acompanhamento do Plano Diretor, implicou a suspensão da apreciação do primeiro texto de revisão pelo Legislativo e sua devolução ao Executivo, tendo sido endereçado aos técnicos da Secretaria de Urbanismo, para consolidar a revisão. O documento original foi então fragmentado em diversas temáticas e entregue para os diferentes setores responsáveis que compõem o sistema de gestão urbana do município. (IPPUR, 2010, p. 10-11).<sup>5</sup>

5 Em 2009, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro, através da Comissão Especial do Plano Diretor, demandou ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) uma análise das propostas de revisão do Plano Diretor então em curso. Em janeiro de 2010, foi divulgado o Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal da Cidade do Rio de Janeiro (IPPUR, 2010). O documento é constituído por uma avaliação das propostas de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro com base no Plano Diretor de 1992, no Substitutivo nº 3 e no Anexo à Mensagem nº 36 (2009). Está estruturado pela apreciação específica dos temas *habitação*, *meio ambiente*, transportes, gestão democrática e macrozoneamento, além de uma avaliação mais geral sobre a estrutura e conteúdo das propostas.



Em 2005, foi criado, no âmbito do Executivo Municipal, um grupo de trabalho liderado pela Secretaria Municipal de Urbanismo cujo objetivo era coordenar e acompanhar o processo de revisão e alteração do Plano Diretor. A partir dos trabalhos deste grupo, foi encaminhada à Câmara Municipal a proposta de revisão denominada Substitutivo nº 3 ou Mensagem nº 81/2001 (que tem como base o Projeto de Lei nº 25/2001), em 2006. Este documento constituiu a terceira proposta consolidada pelo poder público de modificação do documento que propôs a revisão do Plano Diretor da Cidade, elaborado em 2001. Ganhou destaque em relação aos outros substitutivos, constituindo importante base para a produção do texto aprovado em 2011.

Neste mesmo ano, foi criada a Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor no âmbito da Câmara Municipal, que organizou o Seminário “Plano Diretor: o desafio da nova ordem jurídico-urbanística” a fim de fornecer subsídios aos parlamentares para a tarefa de revisão do Plano em questão.

O descontentamento com o texto do Substitutivo 3 angariava a adesão de técnicos e estudiosos alcançando até mesmo setores do próprio executivo, como demonstram as várias tentativas de paralisação do processo por representações da sociedade civil, e o encaminhamento da proposta de revisão naquilo que o interessa, consolidada nas 44 emendas do Anexo à Mensagem Nº 36. (IPPUR, 2010, p. 11).

Em 2009, uma nova comissão foi criada pelo executivo municipal a fim de readequar a proposta do Substitutivo nº 3 às alterações na legislação. (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2009). Neste processo participaram quadros ligados à Prefeitura e, posteriormente, foram acrescentadas propostas formuladas por vereadores envolvidos com a tramitação do Plano Diretor na Câmara, o que deu origem ao Anexo à Mensagem supracitado (trata-se da Mensagem 81/2001, o Substitutivo 3). Finalmente, em fevereiro de 2011, foi aprovada a revisão do Plano Diretor (Lei Complementar nº 111/2011), que passou a ser denominada Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro.

No texto de 2001 (Projeto de Lei Complementar nº 25/2001), podem ser identificados os seguintes limites: *limites para a expansão urbana*<sup>6</sup> e *demarcação física dos limites da área de expansão da Favela*<sup>7</sup>. Para o primeiro limite o objetivo é controlar a ocupação das encostas. Para o segundo os objetivos são: deter o processo de superadensamento das Favelas e de exploração imobiliária na locação de imóveis nas comunidades e impedir a edificação de novas construções de qualquer natureza para além dos limites estabelecidos. Para ambos os limites não há uma definição sobre a dimensão física, mas para o segundo fica clara a intenção de materializá-lo no terreno. Os *limites para a expansão urbana* se localizam em encostas e sua fixação deve considerar *a especificidade de cada área e os riscos de desmoronamento ou deslizamento identificados*. Conforme o título da Subseção que o descreve, trata-se de uma ação compreendida no âmbito do *Programa de Proteção de Encostas e Baixadas Sujeitas a Inundação*. Já a *demarcação física dos limites da área de expansão da Favela* localiza-se mais especificamente em favelas e nas suas áreas de expansão. Neste documento não há a mobilização do significante “ecolimites”.

No Substitutivo nº 3, de 2006, nota-se a utilização do termo *eco-limites*, que *assinalam a fronteira entre favelas e áreas verdes protegidas*<sup>8</sup> e, conforme o Anexo III, devem *promover a proteção ambiental*. Neste mesmo Anexo, *Diretrizes por Macrozona de Ocupação*, os *eco-limites* são citados apenas na parte dedicada à Macrozona de Ocupação Controlada, o que indica que os *eco-limites* só deveriam ser implantados nesta Macrozona<sup>9</sup>.

6 Título VII: Das políticas setoriais; Capítulo I: Da política de meio ambiente e valorização do patrimônio cultural; Seção IV: Dos programas; Subseção III: Do programa de proteção das encostas e das baixadas sujeitas a inundação, Art. 137, alínea I.

7 Título VIII: Disposições finais; Art. 238, par. 3º, alínea II.

8 Título II: Da Ordenação do território; Capítulo I: Do uso e da ocupação do solo; Seção II: Da ocupação urbana; Art. 11, inciso VII

9 A Macrozona de Ocupação Controlada compreende os bairros de Paquetá, Santa Teresa, Flamengo, Glória, Catete, Laranjeiras, Cosme Velho, Botafogo, Humaitá, Leme, Copacabana, Ipanema, Leblon, Jardim Botânico, Gávea, Lagoa, Vidigal, São Conrado, Rocinha, Urca e Alto da Boa Vista.





poluição atmosférica e outros problemas correlatos, mas as ocupações urbanas consideradas ‘predatórias’, especialmente as favelas e loteamentos de baixa renda. (IPPUR, 2010 p. 59).

Tanto no Anexo à Mensagem nº 36, de 2009, como no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro, de 2011, os *ecolimites* mobilizam explicitamente as categorias espaciais *áreas ocupadas, expansão urbana irregular e áreas destinadas à proteção ambiental ou que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza*. Nestes textos, as *áreas ocupadas ou comprometidas com a ocupação* são descritas como aquelas em que o uso e ocupação devem ser regulados pela *limitação das densidades, da intensidade de construção e das atividades econômicas, em função da capacidade da infraestrutura, da rede de transportes e acessibilidade e da proteção ao meio ambiente natural e da memória urbana*<sup>27</sup>. No texto de 2011 é acrescentado o *direito de fruição à paisagem, natural da Cidade e da qualidade da ambiência urbana*<sup>28</sup>.

Estas *áreas ocupadas* não são caracterizadas em termos de regularidade, formalidade ou legalidade. Neste sentido, os *ecolimites* estariam voltados a qualquer tipo de *área ocupada, ocupação urbana ou área efetivamente ocupada* e não especificamente às favelas, como no texto do Substitutivo nº 3. Há de se considerar que esta mudança relativa às categorias espaciais mobilizadas modifica enormemente o conteúdo do próprio limite denominado *ecolimite*.

As *áreas destinadas à proteção ambiental ou que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza* devem ser protegidas com o auxílio dos delimitadores físicos e de mecanismos que garantam a sua obediência. Podem ser associadas a outras categorias espaciais tais como as descritas a seguir. As *áreas objeto de proteção ambiental* são aquelas que possuem características ambientais que devem ser preservadas da ocupação urbana. A *Zona*

*de Conservação Ambiental* apresenta características naturais, culturais e/ou paisagísticas relevantes para a preservação. Trata-se de áreas situadas acima da cota 100, das zonas de amortecimento e das *áreas frágeis de baixada e de encosta e seus biomas associados, não ocupadas ou urbanizadas*. Pode ser transformada total ou parcialmente em Unidade de Conservação da Natureza e possui atributos que justificam a sua preservação. As *Unidades de Conservação da Natureza* são delimitadas no ato de sua instituição, que é entendida como um instrumento básico para a proteção do meio ambiente do município.

Já as *Áreas de Preservação Permanente* deverão ser prioritariamente recuperadas mediante implementação de programas de recuperação e de revegetação. Sua instituição também é considerada um instrumento básico para a proteção do meio ambiente do município. As *áreas impróprias à ocupação urbana* constituem o *ambiente natural*, e devem ser preservadas da ocupação urbana. Assim como as *florestas e demais áreas com cobertura vegetal* é um elemento que condiciona a ocupação urbana.

O limite intitulado *limites físicos*, presente no Anexo à Mensagem nº 36 e no Plano Diretor de 2011, tem a função de conter o crescimento de favelas. Neste sentido, se diferencia dos *ecolimites* por mobilizar a categoria espacial *favelas*. Estas são caracterizadas pela precariedade da infraestrutura e dos serviços públicos, pelas vias estreitas, alinhamento irregular, e construções não licenciadas. Seu crescimento e expansão devem ser contidos *através da fixação de limites físicos e estabelecimento de regras urbanísticas especiais*. São áreas predominantemente habitacionais, caracterizadas por ocupação clandestina e de baixa renda (assim como Substitutivo nº 3, de 2006). Devem ser integradas às áreas formais da Cidade, salvo se estiverem em situação de risco ou de proteção ambiental. No texto de 2011, à categoria é adicionada a informação de que todo o seu potencial turístico deve ser aproveitado.

De uma maneira geral, é possível afirmar que os agentes participantes deste momento do dispositivo-ecolimites são aqueles que participaram do debate da revisão do Plano Diretor

27 Título II: Da Ordenação do Território, Capítulo I: Do Uso e Ocupação do Solo, Seção II: Da Ocupação Urbana, Art. 10º.

28 Título II: Do ordenamento territorial; Capítulo I: Do uso e da ocupação do solo; Seção II: Da ocupação urbana art. 14.

Decenal do Rio de Janeiro, de 1992. São prefeitos, secretários de Urbanismo, Meio Ambiente, de Obras, de Habitação, etc, quadros técnicos da Prefeitura. São vereadores, membros de comissões especiais ligadas à formulação do Plano ou não. São cidadãos participantes das audiências, palestras e de manifestações que paralisaram o trâmite da revisão, bem como representantes das mais diversas associações da sociedade civil.

Em síntese, sobre os *ecolimites* na evolução do Plano Diretor, que culmina na aprovação do texto de 2011, é possível afirmar que o termo é utilizado a partir do documento de 2006, quando o projeto já tinha sido implementado em diversas situações e é empregado até 2011. No documento de 2001, apesar de já terem sido anunciados alguns meses antes, os *ecolimites* não figuram enquanto categoria. São outros os limites utilizados (*limites para a expansão urbana*, que trata das ocupações em encostas e *demarcação física dos limites da área de expansão da Favela*) que, de alguma maneira, já indicam as interfaces sobre as quais os *ecolimites* também operarão. Destaca-se que a questão da expansão das favelas aparece mais claramente já nas *Disposições finais* do Projeto de Lei.

No texto de 2006, os *ecolimites* compõem a interface entre *favelas* e *áreas verdes*. Nos documentos de 2009 e 2011, a categoria *favela* não é mais mobilizada diretamente pelos *ecolimites*, sendo substituída por *áreas ocupadas*. Por sua vez, as *áreas verdes* são substituídas por *áreas destinadas à proteção ambiental ou que apresentem cobertura vegetal de qualquer natureza*. O limite que mobilizará a categoria *favela* nestes dois últimos elementos (2009 e 2011) é denominado *limites físicos*, o mesmo já utilizado no Substitutivo de 2006, com iguais atributos.

As categorias espaciais mobilizadas pelas interfaces produzidas neste momento do dispositivo são dotadas de uma significativa generalidade. Não tratam de recortes específicos no terreno da cidade do Rio de Janeiro, embora sejam identificadas e qualificadas em termos de suas morfologias, usos e ações e valores associados. A categoria mais específica mobilizada diretamente pelo *ecolimite* é Macrozona de Ocupação

Controlada, que corresponde a uma grande porção do território municipal, composto pelas Áreas de Planejamento 1 e 2. Na tentativa de classificar em grandes grupos as categorias mobilizadas e acima descritas, é possível dizer que elas se dividem entre aquelas que devem ser objeto de contenção e aquelas que, por apresentarem relevantes atributos ambientais, devem ser preservadas.

Neste momento, os *ecolimites* dialogam com importantes questões para a cidade do Rio de Janeiro. O crescimento das favelas associa-se à ameaça ao meio ambiente urbano, à degradação de áreas que oferecem serviços ambientais à cidade, ao risco à própria favela quando esta ocupa terrenos instáveis ou que são severamente desmatados, à perda de qualidade de vida pela redução de espaços livres e áreas verdes. Além destas relações de cunho “ambientalista”, o crescimento das favelas está fortemente ligado a problemas de “desordem urbana”. A favela, irregular, ilegal, informal, precária, pobre, clandestina, desordenada, ao crescer, estenderia por outras áreas da cidade as formas, usos e valores que a caracterizam enquanto categoria espacial.

## Considerações finais

De maneira geral, os documentos selecionados para comporem o percurso recente do Plano Diretor da Cidade do Rio de Janeiro apresentam dois objetivos para os limites materializados no terreno. O primeiro é o de controlar a ocupação de encostas, de modo a preservar “áreas naturais”. O segundo objetivo associado é o de controle do adensamento das favelas, caracterizadas pela irregularidade, para coibir o processo de exploração imobiliária “nas comunidades”.

Considerando a Lei Complementar de 2011, é interessante notar a dissociação entre o termo *favela* e o termo *ecolimites*. Este passa a se associar às categorias *áreas ocupadas* e *as destinadas à proteção ambiental*, o que denota uma generalização da interface, sugerindo que os *ecolimites* poderiam ser construídos em qualquer tipo de área de ocupação, incluindo porções ocupadas pela população de alta renda.

Esta dissociação vincula-se ao importante debate público acerca dos ecolimites. Neste debate, o caráter discriminatório da política de ecolimites foi colocado em questão, uma vez que edificações para a população de alta renda também se situam em áreas de proteção ambiental. Esta mudança atesta, portanto, a capacidade de renovação do dispositivo- ecolimites, no qual os elementos dialogam entre si e precisam ser reajustados.

Até os dias atuais, apenas Santa Marta e Rocinha receberam as obras do projeto, a despeito do objetivo de implantação de onze quilômetros de muros. No entanto, a pequena extensão edificada foi capaz de mobilizar diversos discursos sobre a cidade. O aparente esvaziamento da materialidade deu lugar a uma forte disputa no campo das ideias e foi retomado como objeto de tensão. Apenas enunciar a materialização de um limite ou de um muro em um determinado lugar tem força de mobilizar o debate público, de produzir instrumentos normativos e projetos urbanísticos, de convocar categorias espaciais, e concentrar questões estruturantes da cidade do Rio de Janeiro.

Tomando os limites não apenas como marcos de segregação, mas como elementos que operam nas relações entre os sistemas espaciais, é possível compreendê-los em uma perspectiva mais ampla, que abrange outras interações espaciais. O ato de limitar é um ato de diferenciação, seja com base na morfologia, nos usos ou significados atribuídos aos recortes espaciais que por ele são criados. Os limites agem para a reelaboração destas dimensões e, portanto das próprias categorias que colocam em relação. Considerados como um dispositivo, estes limites fazem e desfazem interfaces ao mobilizar e requalificar categorias espaciais. Os documentos aqui descritos se relacionam, se afetam e se encontram no sentido de responder à urgência determinada como a gestão do crescimento da cidade.

## Referências

- AGAMBEN, Giorgio. Qué es un dispositivo? *Sociológica*, ano 26, n. 73, 2011, p. 249-264
- BENGSTON, D. FLETCHER, J. e NELSON, K. Public policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States. *Landscape and Urban Planning*, n. 69, 2004, p. 271-286

- BRUNET, Roger. Les phénomènes de discontinuité en Géographie. *Mémoires et documents*, n. 7, 1967.
- CAMARGO, Jean Carlos. *Ecolimites ou Sócio-limites: da “preservação ambiental” à segregação sócio-espacial?*, 2012. Disponível em: <[http://observatoriodasmetrolopoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=147:ecolimites-ou-s%C3%B3cio-limites?&Itemid=165&Lang=pt](http://observatoriodasmetrolopoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=147:ecolimites-ou-s%C3%B3cio-limites?&Itemid=165&Lang=pt)>. Acesso em 03/02/12.
- CANÇADO, Wellington. O muro: “ecolimites” e as favelas do Rio de Janeiro. *Minha Cidade*, São Paulo, n.09.106, Vitruvius, 2009. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/09.106/1854>>.
- CASTRO, Edgardo. *El Vocabulario de Michel Foucault: un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores*. Universidad Nacional de Quilmes, 2004.
- DE CARLI, Natália e HUMANES, Mariano. An in-human ecolimit: fear and social-spatial segregation. 4<sup>th</sup> Global Conference Fear, Horror and Terror at the interface, 2010. Disponível em <<http://www.inter-disciplinary.net/at-the-interface/evil/fear-horror-terror/project-archives/4th/session-6-fht-in-spaces-exterior-and-interior/>>. Acesso em: 05/04/2012.
- FERREIRA, Alvaro. Favelas no Rio de Janeiro: nascimento, expansão, remoção e, agora, exclusão através de muros. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XIV, nº 828, 25 de junio de 2009. Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-828.htm>>.
- HAESBAERT, Rogério. Território, insegurança e risco em tempos de contenção social. In: FERREIRA, A. et al (org.). *A Experiência Migrante: entre deslocamentos e reconstruções*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010, p.537-557.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – IPPUR/ UFRJ. Relatório de avaliação técnica das propostas de revisão do Plano Diretor Decenal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPPUR/ UFRJ, 2010. Disponível em: <[http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/relatoriosIPPUR/relatorio\\_IPPUR\\_planodiretor.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/planodiretor/pd2009/relatoriosIPPUR/relatorio_IPPUR_planodiretor.pdf)>. Acesso em: 06/06/2012.
- MACHADO, Ana Brasil. *Em cima do muro: um cenário para o ecolimite do Santa Marta*. Monografia (Bacharelado em Geografia)- Departamento de Geografia/IGEO/UFRJ, Rio de Janeiro, 2009.
- MACHADO, Ana Brasil. O muro é a notícia: o discurso da ordem e o ecolimite do Santa Marta. *Revista Espaço Aberto*, v. 1, n.2, 2011, p.157-166.
- MACHADO, Ana Brasil. *Os ecolimites como dispositivo para a gestão das discontinuidades internas da cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/Programa de Pós-Graduação em Geografia, Rio de Janeiro, 2013
- PEDROSO, Isabella. *O Estado e os Muros: um estudo sobre as políticas destinadas às favelas cariocas através da mídia impressa*. Rio de Janeiro, UERJ, Monografia defendida no Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Curso de Especialização em Sociologia Urbana, 2009.

- REVEL, Judith. *Foucault: conceitos essenciais*. São Paulo: Claraluz, 2005.
- RIO DE JANEIRO. *Projeto de Lei 245/09. Institui no Município do Rio de Janeiro regulação para a implementação de ecolimites*, 2009.
- RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar 111/2011. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro*, 2011.
- SANTOS, Milton. *Manual de Geografia Urbana*. São Paulo: Hucitec, 1981.

### **Ana Brasil Machado**

Bacharel e licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Geografia e doutoranda pela mesma Universidade. Desde 2016, é professora agregada do departamento de Geografia e Meio Ambiente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). É pesquisadora do grupo Território e Cidadania (Departamento de Geografia/UFRJ). Seus temas de interesse são: limites urbanos, natureza e cidade e espaços públicos.

**E-mail:** [anabrgeo@gmail.com](mailto:anabrgeo@gmail.com)



# Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro\*

Juliana Nunes & Antonio Angelo Martins da Fonseca

## Introdução

O debate sobre a coesão territorial remonta a uma discussão clássica da Geografia, mas que tem sido recentemente mobilizada nos debates acadêmicos que fazem alusão às estratégias de coordenação e colaboração, visando à superação dos efeitos deletérios das disparidades territoriais. (FARINÓS, 2008; FALUDI; PEYRONY, 2011). Nesse quadro, a expressão coesão territorial é componente do desenvolvimento, que se daria por meio da ativação das “sinergias” e das “potencialidades do território”. Dentre os potenciais a serem ativados, inscreve-se uma diversidade de elementos materiais e imateriais, capazes de estimular ou dificultar articulações em benefício de interesses convergentes. Trata-se, nesse sentido, de valorizar dimensões tangíveis e intangíveis de ordenamento das relações territoriais, muitas vezes balizadas por estratégias de negociações mais horizontalizadas e colaborativas em pactos político-territoriais.

Longe de se esgotar em uma simples geografia administrativa, o estudo dos arranjos, recomposições e diferentes formas de negociações territoriais mobiliza uma Geografia Política, no sentido amplo de que as relações de poder político que se materializam nas sociedades e recortam os espaços têm uma dimensão intrinsecamente territorial. No âmago desse debate, nossa reflexão se volta para as práticas cooperativas de gestão e coordenação territorial no contexto do regime federativo e democrático que se instituiu e se aperfeiçoa desde a promulgação da Constituição de 1988 no Brasil. Trazemos para o cerne da discussão os desafios para uma gestão territorial mais colaborativa, participativa e coordenada, que implica articulações intergovernamentais e coordenação do poder público e dos diversos atores e agentes da sociedade civil em arranjos táticos, visando à coesão territorial como resultado empírico e à justiça territorial como horizonte ético. (LIMA, 2015).

Sem pretender esgotar o tratamento do tema, que vem sendo objeto de discussões oportunas

### Como citar este artigo:

NUNES, Juliana & FONSECA, Antonio Angelo Martins da. “Cooperação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro: potencialidades e limites a partir de estratégias cooperativas intermunicipais nos estados da Bahia e do Rio de Janeiro”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 287-304 DOI 10.21507/9788563800367-18



sobre novos modos de coordenação das ações políticas territoriais (FERRÃO, 2011; FARINÓS, 2008), o objetivo do texto é situar o debate recente sobre a coesão territorial e confrontá-lo às mediações político-institucionais e territoriais brasileiras. A expressão “coesão territorial” é aqui problematizada em suas múltiplas dimensões, a partir do debate acadêmico e político recente sobre processos de negociação, agenciamentos e recomposições territoriais. Ou seja, busca-se identificar os componentes frequentemente convocados em um debate que lança luz sobre arranjos territoriais cooperativos, a fim de melhor explorar as possibilidades teórico-metodológicas de apreensão de relações de conexão política e espacial.

Como possibilidade de exploração empírica, propõe-se a análise das relações entre estados federados e municípios em duas realidades políticas e territoriais particulares: o estado da Bahia e o estado do Rio de Janeiro. Esses dois estados federados constituem recortes de pesquisa interessantes: os dois têm como particularidade o fato de terem abrigado capitais brasileiras, e supõe-se que as relações federativas entre os estados e seus respectivos municípios tenham sido historicamente marcadas por essa condição; ademais, os dois estados empreendem estratégias diversas em relação às possibilidades de conformação de arranjos intermunicipais cooperativos para fazer face aos desafios sociais, econômicos e políticos. São essas estratégias e as peculiaridades das relações entre as escalas de poder estadual e municipal que nos interessam mais especificamente.

Propõe-se, assim, dar continuidade aos estudos acerca dos arranjos cooperativos intermunicipais, que constituem instrumentos estratégicos para a maximização dos recursos das economias e dos aparatos institucionais municipais. Nesse quadro, admite-se que os diferentes pactos político-territoriais que se diversificam e se ampliam no território brasileiro representam evidências que nos permitem melhor explorar as potencialidades e os gargalos das condições de passagem de um tipo de federalismo competitivo para um formato mais cooperativo e coordenado.

O texto se organiza da seguinte maneira: em um primeiro momento, tentaremos caracterizar a coesão territorial, a partir da identificação de alguns de seus atributos e de suas dimensões, evidenciados nos debates recentes sobre o tema. Em seguida, faremos uma sistematização de algumas propostas teórico-metodológicas voltadas para a análise das relações espaciais balizadas por uma lógica cooperativa e ditas orientadas para uma maior coesão territorial. O propósito, aqui, é identificar possibilidades analíticas acerca das relações de complementaridade entre espaços. Em uma terceira seção, procuramos trazer o debate para a realidade político-institucional e territorial brasileira. Na última seção, algumas possibilidades de arranjos político-territoriais que se configuram nas escalas subnacionais e que anunciam práticas cooperativas e participativas são enfim mobilizadas à luz de alguns exemplos empíricos de arranjos territoriais cooperativos que se configuram nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia.

## **A coesão territorial e suas dimensões: uma primeira aproximação**

A problemática esboçada se inscreve em um contexto de redefinição das diretrizes para se pensar o planejamento e a gestão territorial. Para alguns autores (PRECEDO LEDO, 2004; FERRÃO, 2011), trata-se de um contexto de valorização da assim chamada “seletividade espacial”, em que atributos materiais e imateriais das diversas localidades são valorizados, em processos colaborativos e de coordenação para a construção de perspectivas que contam com ampla participação dos atores e agentes implicados. Em última instância, configura-se um debate sobre arranjos e desenhos institucionais capazes de acomodar novas formas de agenciamento do conflito político. Essa perspectiva nos remete ao problema fundamental que as instituições nos colocam enquanto “consolidações coletivas de formas de compreender, de agir e de organizar as interações em sociedade”. (REIS, 2009, p. 20). Em outras palavras, trata-se de compreender as interações colaborativas no âmbito de “sistemas

coletivos que mobilizam várias estruturas sociais: o mercado, o Estado, a comunidade, as associações de interesses, as redes, as hierarquias empresariais” e que estão longe de promover convergência e homogeneidade. (REIS, 2009, p. 20).

O ressurgimento dos debates sobre coesão territorial ocorre, assim, em um contexto em que os instrumentos da ação pública foram profundamente modificados: a planificação e os “grandes programas” dão lugar à contratualização, às agências e a um recurso massivo à *expertise*. (SOUZA, 2006; FERRÃO, 2011). Ademais, essa perspectiva implica frequentemente a criação e a ampliação de canais que permitem à sociedade civil participar dos processos decisórios. Compreende, igualmente, o que se convencionou chamar de governança territorial – “boas práticas” que encerrariam o debate e a negociação entre diferentes atores e agentes do poder público e “do território” em vista da definição de objetivos comuns e a construção de um projeto coletivo de desenvolvimento. (PLANCHE, 2007). Trata-se de uma forma negociada da ação pública, fundada em arranjos de cooperação e de coordenação entre diversos atores e agentes, públicos e privados. (DALLABRIDA; BECKER, 2003).

Nessa perspectiva, se a ideia de governo se refere a um poder (do Estado), organizado por meio de relações hierárquicas e burocráticas, “a governança se refere à emergência de um novo sistema de relações, mais complexo, que inclui novos atores emergentes externos, à agenda política”. (FARINÓS, 2008, p. 12). Ainda para Farinós (2008, p. 15), “[...] a governança territorial é uma pré-condição para a coesão territorial, mediante a participação dos distintos atores (públicos, privados, terceiro setor...) que operam em diferentes escalas”<sup>1</sup>. Em se tratando de processos decisórios, esse *modus operandi* implica, inexoravelmente, conflitos de interesses e relações assimétricas.

1 Tradução dos autores. Versão original: [...] la gobernanza territorial es una pre-condición para la cohesión territorial, mediante la participación de los distintos actores (públicos, privados, tercer sector...) que operan a las diferentes escalas. (FARINÓS, 2008, p. 15).

Para alguns autores (LELOUP *et al.*, 2005; PLANCHE, 2007), trata-se de um contexto privilegiado para experimentação de processos de construção coletiva de projetos futuros. Todavia, algumas questões que se referem à qualidade e à natureza da participação dos atores e agentes, à transparência dos processos decisórios, assim como à qualidade e à efetividade das interações, permanecem em suspenso. Afinal, até que ponto é possível se pensar em “consenso territorial”, já que se trata de ambientes dinâmicos e complexos, caracterizados essencialmente pelo conflito?

Nesse debate, o território constitui um sistema complexo e interativo, no qual intervêm dimensões materiais e imateriais inscritas na realidade socioeconômica e ambiental de parcelas do espaço considerado; o território, em poucas palavras, é um processo de construção a ser apropriado e valorizado. (PRECEDO LEDO, 2006, p. 141). Ademais, as múltiplas possibilidades de interpretações e ajustes em relação às particularidades dos territórios nos situam diante de uma miríade de estratégias de seletividade espacial. (PRECEDO LEDO, 2004). A encruzilhada não é nova, e remete à tensão inerente a um projeto geral de coesão que, ao mesmo tempo, inclua e potencialize as diversificadas possibilidades de ordenamento e coesão nas escalas subnacionais.

Nessa discussão, é interessante retomar o conceito de capital espacial, sugerido por Jacques Lévy (1999), e suas possibilidades e limites analíticos em sociedades muito desiguais. Desenvolvida por analogia ao conceito de capital na economia, a noção de capital espacial se desdobra de uma ampla discussão na Sociologia<sup>2</sup>, que procura explorar as capacidades desiguais de aproveitamento de recursos e a produção de novos bens – materiais e imateriais.

O capital espacial se refere, nos termos de Lévy (2003), ao que distingue uma parcela do espaço considerado em termos de potenciais de desenvolvimento. Tais potenciais estão

2 Esta discussão ultrapassa amplamente o escopo e os objetivos do presente texto; porém, as referências para o aprofundamento do debate podem ser encontradas em Lévy (1999; 2003).

relacionados a um conjunto de elementos, tangíveis e intangíveis, que atribuem a esse espaço oportunidades ou dificuldades a serem suplantadas. Desdobra-se, igualmente, dessa acepção, a ideia de que as diversidades espaciais constituem trunfos a serem ativadas por meio de relações colaborativas não apenas entre atores e agentes, mas também entre espaços. No âmago desse debate, a formulação “capital espacial” é instrumentalizada para se fazer referência ao conjunto de recursos, acumulados por um ator, que lhe permite extrair vantagens, em função de suas estratégias, das diversidades dos espaços de vida da sociedade. (LÉVY, 2003). A proposta de Lévy valoriza, em suma, as estratégias dos atores e agentes e a capacidade de ativação ou não dos recursos materiais e simbólicos disponíveis.

Nesse sentido, “o território mesmo é um recurso” (GUMUCHIAN; PEQUEUR, 2007, p. 7), a ser ativado segundo seus atributos de posição – em relação à sua materialidade e relatividade, por um lado; e em relação à sua localização, por outro lado – e suas características associadas ao seu potencial de desenvolvimento, em suas dimensões materiais/concretas e simbólicas/ideais, ao longo do tempo. A fricção do tempo é aqui um componente fundamental, já que a história é uma mediação importante para a conformação de processos de aprendizagem coletiva sobre os atributos disponíveis e as dificuldades a serem suplantadas.

Essa perspectiva nos remete a uma discussão clássica da Geografia Política; observe-se que já em Ratzel o senso geográfico dos povos deveria ser aguçado para se melhor usufruir dos recursos (materiais e simbólicos) e oportunidades de desenvolvimento. Vê-se aqui como a história das sociedades sempre foi importante para os processos de aprendizagem e a concepção de formas de atuação política capazes de evitar a desarticulação e a fragmentação dos subespaços nacionais – em Ratzel, tratava-se de se conhecer e de se apropriar do solo para melhor aproveitá-lo; fazia-se necessário organizar os fluxos e a circulação a fim de se garantir a articulação, a unidade e a coesão do território nacional. Para tanto, um componente ideológico – o nacionalismo

– deveria constituir a liga para o engajamento dos povos em um projeto político-territorial comum.

Exclusivamente o solo [boden] dá coerência material a um Estado, vindo daí a forte inclinação sobretudo da organização política de naquele se apoiar, como se ele pudesse forçar os homens, que de toda sorte permanecem separados, a uma coesão. Quanto maior for a possibilidade de fragmentação, tanto mais importante se torna o solo, que significa tanto o fundamento coerente do Estado quanto o único testemunho palpável e indestrutível de sua unidade. (RATZEL, 1987, p. 11)

Essas formulações inspiraram muitos outros debates na disciplina; pode-se fazer alusão às tendências centrífugas e centrípetas, que para Hartshorne (1950) se acomodam e promovem as diferentes formas de organização política de áreas. Ademais, não é ocioso evocarmos as contribuições de Jean Gottmann (1952; 1973), para quem forças de circulação e de resistência ao movimento, com seus componentes materiais e simbólicos, fundamentam as divisões políticas das sociedades no mundo; Dickinson (1961, p. 26), por sua vez, valoriza a importância dos diversos interesses comuns de determinada sociedade na definição de uma região política ideal. Para esse autor, uma “região política ideal, seja grande ou pequena, é aquela que possui o maior número de interesses comuns”.

A busca da melhor forma para se promover a organização e a assim chamada “coesão territorial” fomenta, portanto, contribuições e formulações que se delineiam, direta ou indiretamente, desde os clássicos da disciplina. Mais recentemente, a expressão “coesão territorial” voltou à tónica justamente para se fazer referência às possibilidades de ativação de interações colaborativas entre subespaços inscritos em um todo (um território nacional, uma região), capazes de, ao mesmo tempo, promover a articulação e suscitar a complementaridade em prol de um projeto de desenvolvimento solidário entre “as partes”. Essa solidariedade compreende, frequentemente, a valorização das diferentes “vocações” ou “oportunidades” dos territórios em uma dinâmica colaborativa, em diferentes escalas e também horizontalmente, que envolva a adoção de

mecanismos ou estratégias de redistribuição de recursos em vista da redução das disparidades socioeconômicas. (PRECEDO LEDO, 2004). Nessa esteira, a coesão territorial remete a uma dinâmica de articulação e integração entre os espaços, de modo a se promover certo grau de coerência e complementaridade capaz de sustentar o desenvolvimento, vislumbrando-se, portanto, não a homogeneidade ou o equilíbrio, mas uma lógica propulsora de um processo de desenvolvimento socioespacial mais justo. (BRET, 2006; BRET *et al.*, 2010; BRENNETOT, 2010; LIMA, 2015).

Dito isso, apesar de permanecer como uma expressão um tanto genérica e de certo modo imprecisa, é possível detectar, a partir do debate corrente sobre o tema, alguns componentes e dimensões das relações espaciais que nos auxiliam na apreensão das qualidades das conexões capazes de fomentar a coesão territorial.

Em uma primeira aproximação, a coesão territorial pode ser remetida a uma dimensão funcional – frequentemente associada à complementaridade das “vocações” e dos potenciais produtivos das partes constitutivas –, o que não implica a construção de relações de trocas solidárias orientadas a partir das particularidades de cada subespaço. (SILVA, 2014). Nesta compreensão, o território se torna o referencial supostamente pertinente e organizativo para mobilizar os esforços e os investimentos para a superação dos entraves ao desenvolvimento. (BERTRAND; PEYRACHE-GADEAU, 2009).

Cabe, neste ponto, atentar para a distinção entre complementaridade e dependência nas relações que se estabelecem entre os espaços (SILVA, 2014): a complementaridade é aqui entendida na perspectiva de cooperação recíproca que oportuniza o desenvolvimento socioeconômico dos subespaços considerados em conjunto, enquanto a dependência se configura quando um polo socioeconômico e/ou político explora a sua periferia e orienta em benefício próprio as relações, sem promover a difusão espacial do desenvolvimento. (BRET, 2001).

Nesse sentido, a dimensão funcional de complementaridade somente pode ser

empreendida por meio do reconhecimento de horizontes comuns; quer dizer, é necessário que haja certa capacidade de agenciamento dos conflitos e de engajamento político orientado por objetivos conciliados. Isso significa que a ideia de coesão encerra uma dimensão eminentemente política, que implica um processo de construção de conexões de natureza colaborativa. (BUSSI; DAUDE, 2005; 2009; FARINÓS, 2008). Essa dimensão contratual se coaduna com os princípios da justiça territorial; ou seja, repousa, sobretudo, em um engajamento em prol da otimização das diferenças em favor dos espaços socialmente menos favorecidos (BRET, 2006), “através da distribuição mais equitativa de serviços, da busca pela ampliação da liberdade para atrair investimentos, da busca de poder para se inserir de forma mais direta nos processos de decisões, execuções e ações políticas”. (FONSECA; SANTOS; BOROWSKI, 2016, p. 115). Em outras palavras, a dimensão política da coesão territorial está aqui caracterizada por um conjunto de conexões que visam à promoção do interesse coletivo de desenvolvimento que não se restringe ao crescimento econômico, mas se volta para a redução das disparidades socioeconômicas e ampliação das liberdades e oportunidades de decisão, de execução e de ação dos atores territoriais.

Nesse viés, a coesão territorial resulta de um pacto político-territorial que tem como horizonte o desenvolvimento socialmente e espacialmente justo. (BRET, 2006; BRENNETOT, 2010), e não é supérfluo lembrar que pactos político-territoriais são fundamentados em diferentes estratégias territoriais dos atores e agentes implicados. Tais estratégias derivam não apenas de objetivos econômicos e políticos ponderados, mas das representações e prospecções acerca do espaço considerado numa inscrição de passado, presente e futuro. As estratégias de coordenação, portanto, estão associadas ao desenvolvimento de relações de reciprocidade e à capacidade de prospecção dos atores, a partir de representações institucionais e territoriais estruturadas. As informações disponíveis são, nesse sentido, importantes para reduzir incertezas e para facilitar



salientar que essa perspectiva abrange uma gama variada, ampla e complexa de correntes teórico-metodológicas, e não é nosso objetivo esmiuçá-las neste texto. Por ora, atentemos para algumas formulações que iluminam alguns aspectos subjacentes para a conformação de relações espaciais mais colaborativas que conflitivas, balizadas pela busca de desenvolvimento e coesão territorial.

Nessa direção, o geógrafo francês Michel Bussi (2009a; 2009b), ao analisar as formas de cooperação que se estabelecem entre comunas na França, procurou sistematizar um modelo de análise das práticas cooperativas entre espaços. O autor desenvolve uma tipologia teórica para formalizar as condições que levam à cooperação territorial e os arranjos que daí se desdobram. Tomando-se como base algumas referências da economia política (AXELROD, 1984; CORDONNIER, 1997; TAZDAÏD, 2005 *apud* BUSSI, 2005; 2009a), Bussi identifica três tipos-ideais de cooperação:

- A cooperação por semelhança ou “comunitária”, que reuniria unidades político-territoriais semelhantes do ponto de vista sociocultural e mesmo econômico. De acordo com essa tipologia, “nós cooperamos porque nos parecemos”, e podem-se defender interesses “corporativos, étnico-culturais, religiosos, partidários comuns...”.
- A cooperação “estratégica”, cujo motor propulsor seria justamente a forte competitividade entre espaços, em um contexto de globalização econômica. Nessa lógica, “nós cooperamos para maximizar um ganho individual”. Nessa esteira, um território pouco competitivo deve necessariamente cooperar com outros, a fim de melhor se inserir no mercado e se beneficiar dos ganhos advindos por meio da cooperação.
- A cooperação “subsidiária”, que estaria fundamentada em interesses coletivos, valores superiores e fatores externos ao território da cooperação, como os interesses “da Nação” e a perspectiva ética (a justiça e o bem comum...). Novas demandas resultantes de reformas político-institucionais ou um marco legal

estabelecido em prol de valores comuns seriam, portanto, exemplos de fatores externos.

Não é demais lembrar que essas diferentes lógicas não ocorrem em estado puro, mas estão frequentemente amalgamadas e constituem pontos de partida para avançarmos na nossa reflexão sobre os componentes capazes de fomentar relações espaciais mais cooperativas, estratégicas para a coesão territorial. Esse modelo de análise é, portanto, significativo na medida em que nos possibilita ampliar a reflexão sobre possíveis lógicas capazes de impulsionar a adoção de práticas cooperativas.

Acrescente-se que os debates correntes sobre o tema assumem um caráter cada vez mais normativo e programático, haja vista a invocação da expressão “coesão territorial” em documentos oficiais. Nesse bojo, decretou-se no Tratado de Lisboa (2007) que a coesão territorial é um objetivo a ser buscado pelos Estados-membros da União Europeia. Mas, como muitos autores têm destacado (DAVOUDI, 2005; FALUDI, 2010, 2005, 2004; OTHENGRAFEN; CORNETT, 2013; SERVILLO, 2010; VAN WELL, 2012), não há qualquer definição clara sobre o que a “coesão territorial” possa efetivamente significar. Faludi (2005, 2004) assevera que a proposta de coesão territorial é propositadamente vaga; trata-se de um conceito a ser negociado, e é essa imprecisão que o torna justamente tão relevante nos processos de construção de políticas territoriais<sup>5</sup>. Ou seja,

5 É interessante aqui pontuar que Andreas Faludi (2004) identifica as origens da concepção europeia de “coesão territorial” a partir da abordagem francesa de “*aménagement du territoire*” e do desenvolvimento econômico regional. A expressão “*aménagement du territoire*” é de difícil tradução para o português. Remete à ideia de planejamento e de gestão territorial. Em sentido amplo, tem como objetivos a superação das disparidades territoriais e a promoção de um desenvolvimento “mais harmonioso” e integrado, considerando-se as particularidades territoriais. Para o autor, o livro icônico que inaugura com clareza essa perspectiva é *Paris et le désert français*, de Jean-François Gravier, publicado em 1947. O referido livro inspirou diversas políticas territoriais de superação de disparidades e preconizou uma reflexão sobre a importância do compromisso dos atores e agentes regionais e locais para se pensar o território nacional de uma perspectiva policêntrica, e não apenas a partir da centralidade econômica e política parisiense. Mais tarde, a partir dos anos 1960, o referido livro viria a inspirar







## Coordenação e coesão territorial no pacto federativo brasileiro

No contexto brasileiro, a expressão “coesão territorial” remonta a projetos de integração nacional e crescimento (econômico), que fomentaram propostas de gestão e de intervenção no território em suas diversas escalas, notadamente as escalas regionais<sup>9</sup>. Nessa esteira, não são poucas as análises que demonstraram o quanto tais projetos estiveram orientados por uma lógica eticamente injusta, e por vezes acentuaram mais do que contribuíram para reduzir relações centro-periferia de dependência e a fragmentação territorial nas escalas subnacionais. (BRET, 2001; 2006).

Interessa-nos, porém, o contexto político-institucional inaugurado a partir da Constituição de 1988, que privilegiou um formato de federalismo relativamente mais descentralizado e impulsionou novas alternativas de pactos político-territoriais nas escalas subnacionais, em um processo de resgate e ampliação da democracia no País.

Com efeito, no federalismo brasileiro, momentos de maior ou menor descentralização foram alternados nos textos constitucionais, sendo redefinidas atribuições e competências para a implementação de políticas e a partilha de recursos entre estados, municípios e Governo Federal. No entanto, é a partir da Constituição de 1988 que a autonomia política de estados e municípios foi efetivamente assegurada em texto constitucional, mesmo que o escopo dessa autonomia seja ainda pouco claro e limitado pelo poder de supervisão do Governo Federal. (ARRETCHE, 2012). De todo modo, é a partir desse marco institucional que se ampliam os papéis e as possibilidades das escalas subnacionais, sobretudo municipais, nos processos de decisão e de execução de políticas públicas nos recortes territoriais locais.

<sup>9</sup> Entre muitas outras referências, pode-se citar BECKER, B.; EGLER, C. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. Em seus artigos de 2001 e 2006 supracitados, Bernard Bret mostra o quanto as propostas de integração territorial, inscritas no processo de “modernização conservadora” no Brasil, foram, de uma perspectiva da justiça socioespacial, excludentes.

Para além da reorganização dos poderes territoriais, a Carta estabeleceu diretrizes que valorizaram o dito “federalismo cooperativo”, que pressupõe competências difusas e compartilhadas entre as três escalas decisórias<sup>10</sup>. Tais mudanças trouxeram novos desafios para a coordenação de ações e definição de políticas conjuntas entre as três escalas territoriais da decisão. Em outras palavras, considerando-se a autonomia de cada ente federativo, a complexidade do federalismo brasileiro resulta dos acordos e negociações que se estabelecem entre Governo Federal, estados e municípios para acomodar os conflitos e estimular a assunção de responsabilidades. Assim, ganharam relevo as ações deliberadas das escalas de gestão superiores para tornar a descentralização atrativa para as escalas de gestão subnacionais. (ARRETCHE, 2000). Precisamente, as estratégias de incentivo e os constrangimentos legais – por meio da transferência ou não de recursos técnicos, financeiros e humanos, como contrapartida à assunção de responsabilidades – são peça-chave para o sucesso da transferência de atribuições nos mais diferentes setores das políticas públicas.

Por outro lado, é também a partir dos anos 1990 que se intensificam as práticas de concessão de isenções de impostos por estados e municípios. (OLIVEIRA, 1995). As escalas subnacionais, buscando atrair capitais e empresas privadas para seus territórios, passaram a conceder benefícios fiscais e intensificaram as transações com as redes de comércio mundial, iniciando uma verdadeira guerra fiscal. Sobre isso, argumentou-se que:

A perda da capacidade articuladora da União e a sua não substituição por outras formas de regulação (mais federalizadas, cooperativas e descentralizadas) ocorreram em um contexto no qual a crise econômica e fiscal acirra as disputas estruturais entre as unidades

<sup>10</sup> O federalismo cooperativo se caracteriza pela predominância de competências compartilhadas entre as escalas de poder. Isso significa que os estados federados, os municípios e o Governo Federal não devem atuar de maneira independente, mas de maneira coordenada, o que possibilita maior flexibilidade para concepção e execução de políticas e programas comuns. Ver LOSADA, Paula Ravanelli. *A Lei dos Consórcios Públicos: uma estratégia de fortalecimento da Federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social*, mimeo, 2008, p. 2.

federadas, acentuando a operação de forças centrífugas desagregadoras, tanto internas quanto externas. (AFFONSO, 1995, p. 69).

Assim, muitos estudiosos do federalismo brasileiro (AFFONSO, 1995; AFONSO, 1995; FIORI, 1995; RODRIGUEZ, 1995) consideraram que, em função das novas relações entre as economias das unidades subnacionais e as redes de produção e comércio internacionais, um dos principais desafios para o Federalismo brasileiro seria a competitividade entre unidades político-administrativas. Nessa perspectiva, afirmou-se que o pacto federativo brasileiro estaria sendo afetado por “forças centrífugas” que tenderiam a “esgarçá-lo” (AFFONSO, 1995, p. 59) e a comprometer a coesão territorial.

No entanto, estudos recentes têm demonstrado que os conflitos entre as escalas federativas e o problema das disparidades são, no âmbito pacto político-territorial adotado no Brasil, “uma contradição em termos”. (ARRETICHE, 2012). Em primeiro lugar, as disparidades territoriais estariam, historicamente, no cerne do desenho político-institucional adotado no Brasil. E em segundo lugar, a despeito da competição entre as escalas e as unidades subnacionais, a Constituição de 1988 assegurou o papel do governo central para regulação das políticas e redistribuição de recursos, além de ter primado pela coordenação federativa. Com efeito, a Constituição garante ampla competência legislativa para o Governo Federal e vincula as capacidades de gasto das unidades subnacionais nos setores de políticas públicas os mais fundamentais, como saúde e educação<sup>11</sup>. Adicionalmente, não por acaso, são esses os setores que mais contam com a adoção de desenhos institucionais de cooperação federativa para a elaboração e a execução de políticas, como é o caso dos Consórcios Intermunicipais, citados nas normas do Sistema Único de Saúde (SUS) e

<sup>11</sup> Em estudos recentes, Martha Arretche demonstra como, a partir dos anos 1990, ampliaram-se os instrumentos institucionais de controle de gastos das escalas subnacionais, “de modo a garantir que as receitas locais sejam efetivamente destinadas a realizar objetivos políticos estabelecidos pelas arenas decisórias federais”. (ARRETICHE, 2012, p. 201).

regulamentados pela Lei dos Consórcios Públicos (2005) e o decreto complementar que se seguiu, em 2007<sup>12</sup>.

A Lei dos Consórcios Públicos foi regulamentada com o objetivo de sanar incertezas e definir modalidades e regras para a cooperação a fim de estimular uma atuação mais relacional e colaborativa no desenvolvimento de projetos de gestão compartilhada nas escalas subnacionais. Nesse sentido, a cooperação entre municípios é reconhecida como um instrumento importante para aperfeiçoar o uso e a gestão de equipamentos, infraestruturas e serviços públicos. Interessante salientar que, como os Consórcios de Saúde bem exemplificam, os Consórcios não preveem uma distribuição territorial igualitária de bens e serviços, mas estão pautados por uma lógica de hierarquização na distribuição territorial de equipamentos e prestação de serviços, orientada segundo as características particulares de cada município, considerando-se inclusive as relações de oferta e procura por serviços públicos no âmbito do “território da cooperação”<sup>13</sup>. Ou seja, alinhar-se à lógica da coesão territorial direcionada para a otimização dos recursos disponíveis e oportunização das diferenças, a fim de se garantir que todos os espaços “ganhem” por meio da coordenação das ações.

Contudo, dez anos após a referida legislação, muitos são ainda os desafios para a consolidação de relações mais colaborativas (RODRIGUES, 2010; 2012) do que conflitivas. Afinal, práticas cooperativas resultam de processos de aprendizagem e da construção de relações de reciprocidade, que não se dão por decreto. Além disso, há persistentes lacunas político-institucionais para um amplo leque de políticas (RODRIGUES; MOSCARELLI, 2015), sobretudo as de desenvolvimento urbano,

<sup>12</sup> Lei 11.107 sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais e o Decreto n. 6.017 de 2007.

<sup>13</sup> A política de regionalização da saúde inscrita nas normas operacionais do Sistema Único de Saúde são os exemplos mais ilustrativos desse modelo, que incentiva a formação dos Consórcios Intermunicipais para uma gestão compartilhada dos serviços e equipamentos de saúde, segundo a capacidade técnica instalada em cada município, o número de habitantes e outras características particulares. Para mais detalhes, ver Rodrigues (2010, p. 391-398).

que incluem transportes públicos, meio ambiente e infraestrutura. Some-se a isso o fato de que a maior parte dessas experiências não visa ao desenvolvimento de projetos territoriais. Antes, o objetivo é elaborar e executar políticas públicas setoriais, em contraste com uma perspectiva de coesão e desenvolvimento territorial mais abrangente.

Para além dos Consórcios Intermunicipais, Cruz *et al.* (2012) identificam no Brasil uma pluralidade de experiências cooperativas tanto horizontais (intermunicipal, interestadual) quanto verticais (entre União, estados federados e municípios). Os muitos exemplos apresentam uma “multiplicidade de formatos possíveis” (STRELEC; FONSECA, 2011, p. 130), em escalas de gestão as mais diversas, graças às alternativas previstas na Lei dos Consórcios Públicos, que possibilita inclusive a formação de consórcios entre municípios não limítrofes, ou, ainda, pertencentes a diferentes estados da Federação, além das possibilidades de arranjos entre municípios e estados federados. (STRELEC; FONSECA, 2011).

Nessa esteira, pactos político-territoriais mais colaborativos e participativos constituem uma alternativa às clássicas políticas territoriais estabelecidas “de cima para baixo”, em um modelo de Estado federativo mais democrático. Entretanto, tal perspectiva é ainda incipiente e embotada por dificuldades que se apresentam nas escalas locais e pelos meandros das relações intergovernamentais e das relações governo-sociedade. Cabe, assim, aprofundar a reflexão sobre as mediações institucionais para a “cooperação subsidiária” e as dimensões (funcionais, políticas e simbólicas) pertinentes à compreensão dos arranjos territoriais cooperativos no âmbito da realidade brasileira.

Por fim, algumas possibilidades de desdobramentos empíricos podem ser vislumbradas, a partir da seleção de exemplos de arranjos político-territoriais que se configuram nas escalas subnacionais e que anunciam práticas mais colaborativas e participativas, visando à coesão territorial.

## Estratégias cooperativas nas escalas subnacionais: possibilidades e limites de articulações colaborativas nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia

A partir do universo dos municípios baianos e fluminenses, intenta-se melhor compreender as relações federativas capazes de estimular as práticas cooperativas entre os municípios. Acredita-se que a dinâmica das relações entre os recortes político-administrativos e entre as escalas estadual e municipal guardam, nesses dois estados federados, particularidades que remontam às suas trajetórias políticas no contexto federativo brasileiro: ambos abrigaram capitais federais – Salvador, do século XVI ao século XVIII, e Rio de Janeiro, do século XVIII até meados do século XX –, e os processos de desmembramento de municípios foram eminentemente marcados pela ascendência de elites políticas e econômicas e pelos conflitos entre a capital – centro político e econômico de projeção nacional – e o interior.

O estado do Rio de Janeiro contava, em 2005, com um total de 92 municípios e 119 Consórcios Intermunicipais setoriais<sup>14</sup>. Nesse conjunto, 51 Consórcios estavam voltados para a prestação de serviços e a instalação de equipamentos na área da saúde, e os outros 68 distribuídos nas áreas de meio ambiente, saneamento, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, transportes e turismo, dentre outros de menor expressão. No entanto, um levantamento realizado em 2008 apontou que apenas os Consórcios de Saúde estavam efetivamente instalados e em funcionamento, os demais se restringindo a experiências pontuais de cooperação para a execução de programas de curta duração<sup>15</sup>. Dessa maneira, tanto com relação aos objetivos quanto às metas alcançadas e a duração, as experiências em matéria de cooperação intermunicipal encontradas remetiam a um subaproveitamento

<sup>14</sup> Dados da Pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros, IBGE, 2005.

<sup>15</sup> Entrevistas de campo realizadas em julho de 2012, cuja metodologia e resultados podem ser consultados em Rodrigues (2010).

desses instrumentos de gestão municipal. Por outro lado, as mesmas pesquisas indicaram que 85% dos municípios fluminenses apresentavam problemas referentes à instalação e à manutenção de equipamentos e infraestruturas básicas para o provimento de serviços de educação, transporte e saneamento. Diante desse quadro, cabe aprofundar a investigação sobre as dificuldades dos municípios fluminenses para a adoção de estratégias colaborativas e participativas, voltadas para uma melhor cobertura de serviços e equipamentos públicos nas suas diversas regiões.

Pesquisas anteriores demonstraram que as relações centro-periferia predominam no estado e se reproduzem no âmbito das estruturas de cooperação intermunicipal. Ademais, há uma falta de correspondência entre os limites dos Consórcios Intermunicipais criados para diferentes setores de políticas públicas; de acordo com o setor da política pública considerada, a cooperação intermunicipal assume desenhos e recortes distintos, o que dificulta a perenidade das relações cooperativas entre municípios. Em outras palavras, mais do que territorial, a cooperação intermunicipal parece seguir o modelo setorial fragmentado das políticas públicas, muitas vezes estimulado pelas próprias regionalizações diferenciadas estabelecidas pelo governo do estado.

No estado da Bahia, por outro lado, o governo do estado passou a adotar, a partir 2007, uma série de inovações institucionais, políticas e territoriais, que apontavam para uma nova forma de relação estado/território. Se as tradicionais ações públicas estavam fundamentadas na centralização, na ausência de transparência e de diálogo com os diversos segmentos da sociedade, e no planejamento regional “de cima pra baixo” (FONSECA, 2005), nesse novo momento, deveriam ceder espaço para formas mais horizontalizadas (PUTNAM, 1996) de negociação; ou seja, mais democráticas, descentralizadas, inclusivas e baseadas na gestão e no território. Tendo como base os limites dos Territórios Rurais, criados pelo Governo Federal em 2003 (que por sua vez, deram origem aos limites dos Territórios da Cidadania, em 2007), o governo do estado instituiu, em 2008,

os assim chamados Territórios da Identidade e, a partir desses, foram formados os colegiados territoriais que seriam as instâncias mediadoras nas relações entre o estado e os “territórios”.

Observa-se que a correspondência entre esses Territórios de Identidade para a elaboração de políticas públicas nessa escala acaba por criar vínculos entre municípios que se articulam do ponto de vista econômico, social e político. A alusão a uma suposta “identidade territorial” é aqui também ativada como elemento agregador:

O conceito de Território da Identidade considera critérios econômicos, geográficos e culturais na definição desses limites, a priori reconhecidos pela população como um espaço historicamente marcado por características culturais particulares e por uma certa coesão social e territorial. (Art. 1º, § 1º, do Decreto n. 12.354/10, BAHIA, 2010).

Os assim chamados Territórios da Identidade se inscrevem, portanto, em uma lógica de descentralização da decisão e de regionalização das ações, visando-se a oportunizar um desenvolvimento global dos municípios inscritos em um mesmo Território da Identidade.

Desde então, foram realizadas algumas audiências territoriais, objetivando-se a construção de Planos Plurianuais participativos. Considerando-se que, historicamente, a relação Estado-sociedade civil-território na Bahia foi marcada pelo predomínio de vínculos verticalizados (PUTNAM, 1996) nos quais os canais de cooperação e de articulação entre municípios, assim como os de participação da sociedade civil, eram frágeis, inovações institucionais como esta inauguraram perspectivas para ampliar as possibilidades de interações mais colaborativas e de complementaridade, orientadas para uma maior coesão e justiça territorial.

O discurso e a prática política do governo do estado focados na gestão do território tomou novo fôlego a partir de 2009, quando passou a fomentar e a induzir a criação dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) como o principal formato de arranjo político-territorial voltado para a efetivação das políticas públicas

municipais e regionais. E a base espacial para a institucionalização desses consórcios foram justamente os Territórios de Identidade. Para tanto, foi gerada uma grande mobilização governamental que envolveu atores de dentro e de fora do governo, como as secretarias (Secretaria do Planejamento – Seplan, Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedur, Secretaria do Meio Ambiente – Sema, Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional – Sedir, Casa Civil e Secretaria de Relação Institucionais (Serin), os técnicos em planejamento, a União dos Prefeitos da Bahia e mais de 72% dos prefeitos do estado que faziam parte da coligação dirigida pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Conforme enfatizou Rios (2015, p. 157):

O desenho institucional de formação e ampliação dos CPIMs emerge da iniciativa do governo do Estado em direção aos municípios, onde na escala local irá encontrar pouca resistência e principalmente divergências à forma com que essa política vem sendo conduzida. Um grande exemplo desse pacto consensual refere-se à homogeneização dos instrumentos normativos internos que regulamentam o funcionamento dos CPs.

As ações desses Consórcios se dirigem notadamente para políticas rurais e de gestão dos recursos hídricos. Na atualidade, 29 consórcios na Bahia compreendem um total de 347 municípios. Nesse conjunto, a maior parte está localizada no semiárido baiano (SILVA, 2015), região onde estão concentrados os municípios com as maiores injustiças territoriais do estado, sobretudo relacionadas às dificuldades de acesso a serviços de saúde, de educação e de segurança.

Embora as análises de Silva (2015) e Rios (2015) apontem avanços em relação à qualidade das interações estado/sociedade civil e das conexões intermunicipais, ainda há gargalos que comprometem a efetividade desses instrumentos quanto às possibilidades de promoção de uma maior coesão territorial e de ampliação do acesso a direitos. Os avanços, conforme já enfatizado, referem-se sobretudo às novas perspectivas abertas para relações mais horizontais, caracterizadas por práticas descentralizadas, cooperativas e voltadas para a mitigação de disparidades territoriais.

Os gargalos, por outro lado, referem-se a questões de ordem notadamente política, tais como:

- a. O gradativo esvaziamento dos “Territórios de Identidade” como “arenas” de debates e o fortalecimento dos consórcios como arranjos voltados mais para a base espacial do planejamento. Por consequência, há ingerência constante do governo do estado nos territórios não somente por meio de mecanismos de controle, mas, igualmente, por meio de indução de propostas (SILVA, 2015);
- b. A diminuição de importância dos mediadores dos Colegiados Territoriais e a ampliação de mediadores oriundos dos consórcios, que são indicados em grande parte pelos chefes do executivo;
- c. A diminuição da participação da sociedade nas decisões e ações;
- d. A tendência à ausência de municípios de porte populacional e econômico muito distintos no âmbito de um mesmo consórcio. Isso está ocorrendo porque municípios mais ricos podem não aceitar o rateio para contribuir com mais recursos nos consórcios;
- e. A falta de recursos, uma vez que algumas prefeituras não repassam suas cotas do rateio dos custos de administração dos consórcios.

Os exemplos aqui evocados constituem recortes empíricos passíveis de serem explorados em termos da qualidade e da efetividade das interações colaborativas em pactos político-territoriais que se difundem no Brasil contemporâneo. Considerando-se que a persistência de padrões diferenciados de acesso a bens e serviços públicos ainda desafia intelectuais e gestores, formas de gestão territorial compartilhada constituem potencialidades para se fazer face às dificuldades técnicas, financeiras e infraestruturais que se apresentam nas escalas subnacionais. Entretanto, tal perspectiva é ainda incipiente e embotada por entraves que se apresentam nas escalas locais e pelos meandros das relações intergovernamentais, sobretudo associados às sobreposições de competências e à falta de clareza dos marcos que orientam as articulações

político-territoriais. Tais aspectos serão alvo de aprofundamento empírico em etapas subsequentes da pesquisa. Por ora, buscou-se apresentar a sistematização de uma metodologia teórica para se escrutinar os atributos e as qualidades das interações colaborativas territoriais passíveis de promover maior coesão territorial, tendo como horizonte o princípio ético da justiça; ou seja, a ampliação do acesso a direitos no território.

## Considerações finais

Este texto teve o objetivo de pautar o debate recente sobre a coesão territorial e empreender uma reflexão sobre suas possibilidades investigativas no âmbito do pacto federativo brasileiro. Para tanto, em um primeiro momento, procuramos identificar os principais traços que caracterizam a coesão territorial, evidenciados nos debates recentes sobre o tema. Em seguida, reunimos algumas abordagens teórico-metodológicas voltadas para a análise dos componentes das relações espaciais orientadas por uma lógica colaborativa e de complementaridade. Em uma terceira seção, procuramos situar o debate à luz da realidade político-institucional e territorial brasileira. Por fim, alguns exemplos de arranjos político-territoriais ancorados nas premissas da participação, da descentralização e da cooperação foram evocados como realidades concretas passíveis de serem investigadas empiricamente.

No conjunto de questões aqui suscitadas, a problemática de fundo parece remeter à forma como são acomodadas as tensões inerentes aos processos de decisão e de ação pública territorial, diante da intensificação da competitividade econômica nas escalas subnacionais e de um contexto de valorização das iniciativas locais. No contexto brasileiro, as relações que se estabelecem entre os recortes e as escalas político-administrativas, além das disparidades socioeconômicas, parecem constituir elementos que dificultam a coordenação de interesses e a definição de objetivos comuns. Apesar disso, novos arranjos e contornos da ação política territorial se delineiam, e os Consórcios Públicos Intermunicipais constituem um exemplo

dessas iniciativas, fomentadas por marcos jurídicos que destacam o papel do Governo Federal e dos estados federados na indução de estratégias cooperativas.

Posto isso, tivemos como perspectiva apresentar uma reflexão teórico-conceitual e as possibilidades metodológicas para melhor apreender os arranjos político-territoriais que se configuram em escalas subnacionais no Brasil contemporâneo. Considerem-se as promessas não apenas dos Consórcios Intermunicipais, mas também de outros formatos e contornos político-territoriais que propõem lógicas de desenvolvimento para além do crescimento econômico, sendo potencialmente propulsores de articulações mais colaborativas e inclusivas entre espaços. Trata-se, em suma, de um debate acerca das potencialidades e dos limites de estratégias negociadas da ação pública territorial, mediadas pelos marcos do nosso pacto federativo e pelas particularidades das relações que se inscrevem em contextos territoriais os mais adversos.

## Referências

- AFFONSO, R. B. A. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: SILVA, P. L. B.; AFFONSO, R. B. A. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 57-75.
- AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal: ser ou não ser, não é a questão. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, v. 42, n. 214, p. 22-33, 1995.
- ARRETCHE, M. *Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: Fapesp, 2000.
- ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? In: \_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012. p. 173-202.
- BARCA, F. *An agenda for a reformed cohesion policy. A placed-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, Brussels, 2009.
- BECKER, B.; EGLER, C. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- BERTRAND, N.; PEYRACHE-GADEAU, V. Cohésion sociale et coherence territoriale: quel cadre de réflexion pour l'aménagement et le développement? *Géographie, économie, société*, v. 11, n. 2, p. 85-91, 2009.

- BRASIL. *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, 2005.
- BRASIL. *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional*. Documento de Referência. Brasília, Ministério da Integração Nacional/Secretaria de Desenvolvimento Regional. 2012. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em: 21/4/2015.
- BRENNETOT, A. Pour une géoéthique. Éléments pour une analyse des conceptions de la justice spatiale. *L'Espace géographique*, n. 1, p. 75-88, 2010.
- BRET, B. et al. *Justice et injustices spatiales*. Paris: Presses Universitaires de Paris Ouest, 2010. 322 p.
- BRET, B. Inégalité sociale et cohésion territoriale: pour une lecture rawlsienne du territoire brésilien. *Géocarrefour*, v. 81, n. 3, p. 183-191, 2006.
- BRET, B. Penser l'éthique pour penser le territoire et l'aménagement, à propos du Nordeste du Brésil. *L'information géographique*, v. 65, n. 3, p. 193-218, 2001.
- BUSSI, M. La coopération territoriale: un déficit théorique. In: BUSSI, M. (Org.). *Un monde en recomposition: géographie des coopérations territoriales*. Rouen: Publications des Universités de Rouen et du Havre, 2009a. p. 11-29.
- BUSSI, M. La coopération territoriale: un enjeu renouvelé pour la Géographie? *Colloque International de Géographie Politique*. Université de Reims, Maison de la Recherche, Département de Géographie, 2-4 avril, p.1-12, 2009b.
- BUSSI, M.; DAUDE, E. Le dilemme du prisonnier spatialisé: application aux coopérations territoriales. *Actes des Septièmes Rencontres de Théo-Quant*, 2005, 12 p. Disponível em: <<http://thema.univ-fcomte.fr>>. Acesso em: 9/4/2009.
- CRUZ, M. do C. M. T.; DE ARAÚJO, F. B.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, n. 4. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, p. 111-124, 2012.
- DALLABRIDA, V. R.; BECKER, D. F. Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. *Revista Desenvolvimento em Questão*, ano 1, n. 2, p. 73-97, 2003.
- DAVOUDI, S. Understanding territorial cohesion. *Planning, Practice and Research*, v. 20, n. 4, p. 433-441, 2005.
- DICKINSON, R. E. *Ciudad, región y regionalismo*. Tradução Angel Abascal Garayoa. Barcelona: Ediciones Omega, 1961.
- ESPON. Territory matters for competitiveness and cohesion. Facets of regional diversity and potentials in Europe. *ESPON Synthesis Report III*, results by autumn 2006, Luxembourg, 2006.
- FALUDI, A. Territorial cohesion: an unidentified political objective. *Town Planning Review*, v. 76, n. 1, p. 1-13, 2005.
- FALUDI, A. Territorial Cohesion: Old (French) Wine in New Bottles? *Urban Studies*, v. 41, n. 7, 1.349-1.365, 2004.
- FALUDI, A. Territorial Cohesion Post-2013: To whomsoever it may concern. *24th AESOP Annual Conference*, Finland, 2010. 16 p.
- FALUDI, A.; PEYRONY, J. Cohesion policy contributing to Territorial Cohesion: future scenarios. *The European Journal of Spatial Development*, n. 43, p. 1-21, 2011.
- FARINÓS, J. Gobernanza Territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, n. 46, p. 11-32, 2008.
- FERRÃO, J. *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.
- FIORI, J. L. O Federalismo diante do desafio da globalização. In: SILVA, P. L. B; AFFONSO, R. B. A. (Orgs.) *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 57-75.
- FONSECA, A. A. M. *Instituição e desenvolvimento territorial*. O desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.
- FONSECA, A. A. M.; SANTOS, L. L. F.; BOROWSKI, L. M. O localismo e a busca pela justiça espacial no município de Jacobina, Bahia. In: SILVA, A. C. P. (Org.). *Geografia política, geopolítica e gestão do território: racionalidades e práticas em múltiplas escalas*. Rio de Janeiro: Gramma, 2016. p. 113-138.
- GOTTMANN, J. *The significance of territory*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1973.
- GOTTMANN, J. *La politique des États et leur Géographie*. Paris: Librairie Armand Colin, 1952.
- GUMUCHIAN, H.; PECQUEUR, B. (Dirs.). *La ressource territoriale*. Paris: Economica, Anthropos, 2007.
- HALL, P.; TAYLOR, R. C. R. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, v. 47, n. 3, p. 469-496, 1997.
- HARTSHORNE, R. The functional approach in Political Geography. *Annals of the Association of American Geographers*. Henry Madison Rendal Editor, v. 40, n. 2, p. 94-130, 1950.
- LELOUP, F.; MOYART, L.; PECQUEUR, B. La gouvernance territoriale comme un nouveau mode de coordination territoriale? *Géographie, Économie, Société*, v. 7, n. 4, p. 321-332, 2005.
- LÉVY, J. Capital spatial. In: LEVY, J.; LUSSAULT, M. (Dirs.). *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 514-516.
- LÉVY, J. Capital spatial. *Le tournant géographique: penser l'espace pour lire le monde*. Paris: Belin, 1999.
- LIMA, I. A justiça territorial como horizonte ético da governança e a possibilidade amazônica. In: *II Congresso Internacional SETED-ANTE: o governo dos territórios*, Santiago de Compostela, 2015, p. 175-189.
- LOSADA, P. R. A *Lei dos Consórcios Públicos: uma estratégia de fortalecimento da Federação brasileira para o desenvolvimento econômico e social*, mimeo, 2008. 26 p.
- LUSSAULT, M. Institution. In: LÉVY, J.; LUSSAULT, M. (Dirs.). *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003. p. 514-516.

- MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics*. New York: Free Press, 1989.
- MEDEIROS, E. *Territorial Cohesion: a conceptual analysis*. Institute of Geography and Spatial Planning (IGOT), 2012, 36 p. Disponível em: <[http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo\\_Medeiros/docs/PUB\\_PAP\\_EM\\_Territorial\\_Cohesion.pdf](http://ww3.fl.ul.pt/pessoais/Eduardo_Medeiros/docs/PUB_PAP_EM_Territorial_Cohesion.pdf)>. Acesso em: 4/4/2015.
- MEDEIROS, E. *A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental – A iniciativa INTERREG-A e o desenvolvimento regional. O caso da NUT III do Alentejo Central*, Tese de Mestrado, CEG, UL, Lisboa, 2005.
- NORTH, D. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- OFFNER, J. M. Les territoires de l'action publique locale: fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue Française de Science Politique*, v. 56, n. 1, p. 27-47, 2006.
- OLIVEIRA, F. A crise da Federação: da oligarquia à globalização. In: SILVA, P. L. B.; AFFONSO, R. B. A. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.
- OTHENGRAFEN, F.; CORNETT, A. A Critical Assessment of the Added Value of Territorial Cohesion. *European Journal of Spatial Development*, n. 53, 2013, 30 p.
- PLANCHE, J. *Société civile: un acteur historique de la gouvernance*. Paris: Editions Charles Léopold Mayer, 2007.
- PRECEDO LEDO, A. La ordenación territorial, ¿una frustración colectiva? *Revista Criterios: Revista de Pensamiento Político y Social*, n. 7, p. 139-149, dez. 2006.
- PRECEDO LEDO, A. *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI*. Madri: Editorial Síntesis, 2004.
- PUTNAM, R. D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- RATZEL, F. *Géographie Politique: les concepts fondamentaux*. Paris: Fayard, 1987 [1897].
- REIS, J. *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina, 2009.
- RIOS, R. B. *Consortiamento intermunicipal no Brasil: experiências de cooperação e desenvolvimento no Território do Vale do Jiquiriçá (BA)*. Tese de Doutorado em Geografia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. *Geotextos*. Salvador, v. 11, n. 1, 2015 (no prelo).
- RODRIGUES, J. N. Do comparatismo em Geografia: uma leitura a partir dos modelos de Estado francês e brasileiro. *GEOUSP: espaço e tempo*, São Paulo, v. 31, p. 119-130, 2012.
- RODRIGUES, J. N. *La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil*. (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, 2010.
- RODRIGUEZ, V. Federalismo e interesses regionais. In: SILVA, P. L. B.; AFFONSO, R. B. A. (Orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- RÜCKERT, A. Políticas territoriais, crise europeia e fronteiras. Perspectivas comparadas entre a União Europeia e o Brasil. *GEOUSP: espaço e tempo*, São Paulo, n. 35, p. 55-69, 2013.
- SERVILLO, L. Territorial Cohesion Discourses: Hegemonic Strategic Concepts in European Spatial Planning. *Planning Theory & Practice*, v. 11, n. 3, p. 397-416, 2010.
- SILVA, A. C. *Condicionantes e estratégias da gestão territorial no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável – Território Portal do Sertão*. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.
- SILVA, C. M. *A princesinha do sertão agora é metrópole?! Uma análise do processo de metropolização de Feira de Santana*. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.
- STRELEC, T.; FONSECA, F. Alcances e limites da Lei dos Consórcios Públicos: um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer XII Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, n. 4. Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, p. 125-140, 2011.
- VAN WELL, L. Conceptualizing the logics of territorial cohesion. *European Planning Studies*, v. 20, n. 9, p. 1.549-1.567, 2012.

\* Uma versão preliminar deste texto foi originalmente publicada na revista *Entre-Lugar*, Dourados, MS, ano 6, n. 12, 1º semestre de 2016, p.112-132. A proposta teórico-metodológica vem sendo desenvolvida no âmbito do projeto de pesquisa "Governança territorial na Amazônia brasileira e os seus reflexos sobre as desigualdades em escalas subnacionais", que conta com o apoio da Capes – Edital Pró-Integração, 2014.



**Juliana Nunes**

Doutora em Geografia (ênfase em Geografia Política) pela Université Jean Moulin Lyon III. Realizou o mestrado e a graduação em Geografia na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente, é Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal Fluminense, e desenvolve pesquisas nos seguintes temas: federalismo brasileiro e território, escalas políticas, políticas públicas, participação política e cooperação territorial.

**E-mail:** [jnunesrodrigues@yahoo.com.br](mailto:jnunesrodrigues@yahoo.com.br)

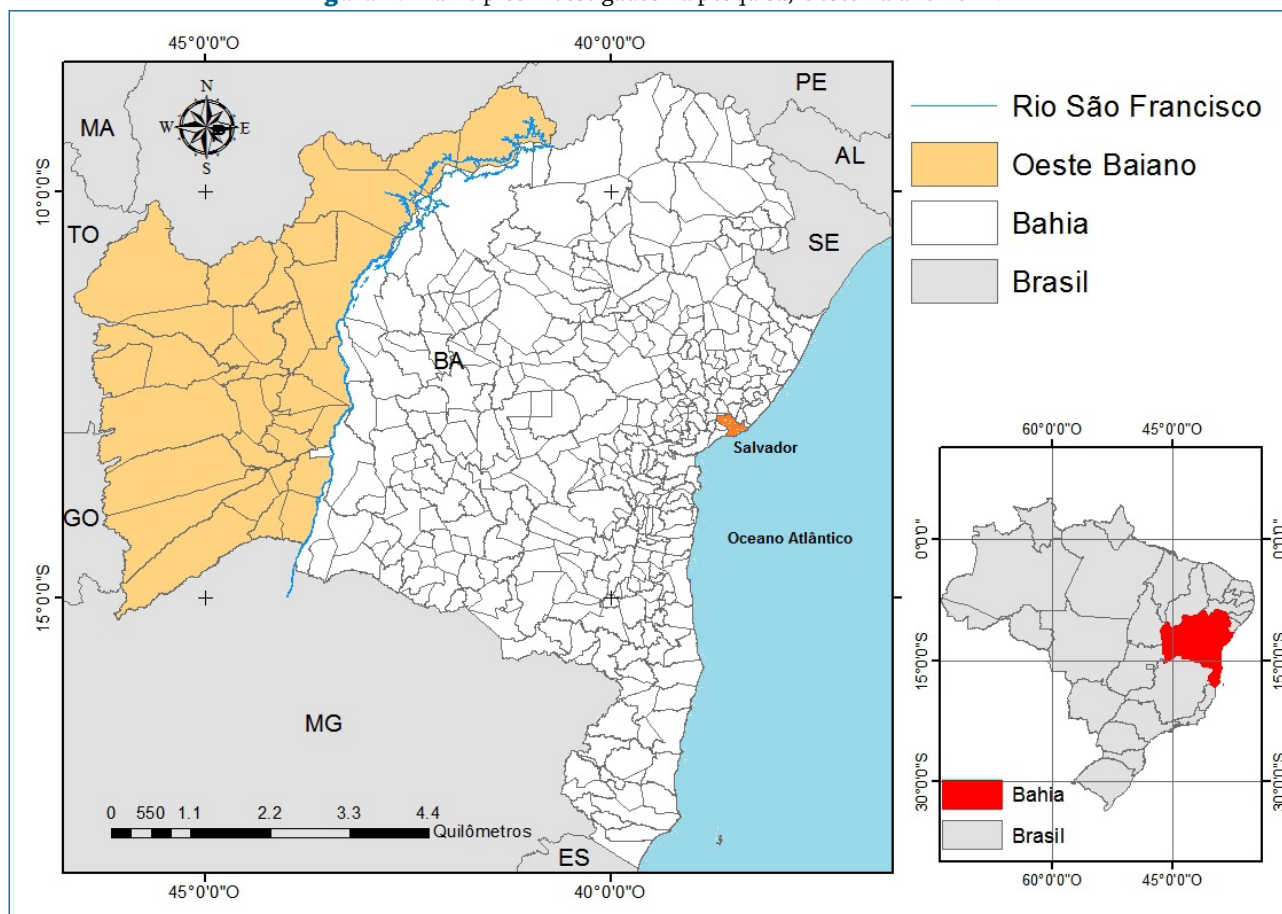
**Antonio Angelo Martins da Fonseca**

Bacharel e licenciado em Geografia pela Universidade Federal da Bahia (1991), mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia (1995) e doutor em Geografia Humana pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2003). Atualmente é Professor da Graduação e da Pós-Graduação em Geografia/UFBA e desenvolve pesquisas enfocando as relações entre federalismo, governança, dinâmicas locais e regionais e justiça espacial.

**E-mail:** [antonio.fonseca@ufba.br](mailto:antonio.fonseca@ufba.br)



**Figura 1.** Municípios investigados na pesquisa, Oeste Baiano 2014.



**Fonte:** SEI (2000).

**Elaboração:** Maria Aparecida Brito Oliveira.

realizada, tendo a escolha dessas políticas partido, a princípio, dos restritos dados encontrados para o oeste da Bahia, o que demarca certa negligência no acúmulo de informações sobre o território. Este fato se confirma pela dificuldade de encontrar, de forma condensada, as informações nos bancos de dados dos órgãos de governo (estadual e federal). Partindo da ausência de informações, optou-se por selecionar aquelas obras/ações que consideramos mais impactantes ou de maior

influência no território. Essas obras/ações compõem as principais políticas territoriais e/ou se apresentam como resultados operativos das políticas de Estado, podendo assim ser definidas como marcos territoriais. Centrou-se na observância de questões de ordem mais técnica (objetos ou formas geográficas) a exemplo de barragens, hidrelétricas e estradas, e nas questões de ordem operativa ou de gestão, demarcando a existência de órgãos ou estruturas administrativas

**Quadro 1.** Quadro-síntese das principais políticas territoriais adotadas na investigação.

Bloco	Bloco A	Bloco B
<b>Tipo</b>	Infraestrutura e/ou redes técnicas	Serviços e/ou redes de gestão
<b>Ações/ Políticas</b>	Rodovias (federais e estaduais); ferrovias; aeródromos públicos (aeroportos ou pistas de pouso); barragens, represas e açudes; perímetros irrigados; centrais de energia elétrica (pequena central elétrica ou usina hidrelétrica);	Universidades (federais e estaduais); bancos públicos; postos dos ministérios (ministério do trabalho); órgão do governo (IBGE, INSS); agências e órgãos estaduais (DIREC, DIRES, Derba, Agerba, Adab, CAR, Edda, Sefaz);

**Elaboração:** Maria Aparecida Brito Oliveira.





## Do Além São Francisco ao Novo Oeste: uma investigação das políticas do Estado ao longo da formação territorial

**Quadro 2.** Síntese das Políticas Territoriais e iniciativas privadas voltadas para o Além São Francisco-1889 a 1955.

Ação/ política	Agente/ Iniciativa	Período	Características
Navegação *	Governo Provincial	1865	Governo incentiva a construção de uma embarcação para navegação no Rio São Francisco (o vapor Conselheiro Dantas) interligando diversos localidades. A navegação oficial ficou parada durante algum tempo sendo realizada apenas por embarcações particulares.
Ferrovias	Federal	1896	Governo federal investe em novos ramos e extensão da Ferrovia Bahia – São Francisco ligando Salvador à Juazeiro.
Navegação	Privada	1865	Comerciantes locais iniciam a navegação com embarcações próprias entre as pequenas cidades ribeirinhas, transportando pessoas e mercadorias.
Aeroporto	Privada	1940	Constrói-se um aeroporto em Barreiras que se torna ponto para reabastecimento de voos de companhias americanas. Mais tarde figura-se como base militar americana na II Guerra Mundial.
Agências Bancárias	Federal	1943	Instalação de agências do Banco do Brasil nos municípios de Barra e Barreiras, atendendo as solicitações da elite local.
CVSF**	Federal	1948	Governo Federal inicia trabalho de intervenção na Bacia do Rio São Francisco com projetos de expansão/irrigação agrícola e construção de hidroelétricas.

\*A navegação pelo Rio São Francisco teve início ainda no Período Imperial e recebeu poucos investimentos na República, decaindo no início do século XX; \*\*Comissão do Vale do São Francisco (CVSF) criada em 15 de dezembro de 1948. Posteriormente se torna CODEVASF.

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2015); **Elaboração:** Maria Aparecida Brito Oliveira.

profundas mudanças em sua estruturação. As ações do Bloco A de infraestrutura e/ou redes técnicas podem ser identificadas pela navegação nos rios, construção da ferrovia e da CVSF. Já as ações do Bloco B são sinalizadas apenas pela implantação de agências bancárias. De acordo com as características apresentadas, a projeção do território estava mais restrita a uma expressividade local e/ou regional, sem grande participação no cenário nacional.

Analisando o intervalo temporal de pouco mais de sessenta anos, pode-se considerar que boa parte da extensão territorial foi negligenciada, o que leva a caracterizar uma ausência de políticas territoriais. A não atuação do Estado é compreendida neste trabalho como uma estratégia mesmo que não estritamente planejada, pois, conforme defende Sánchez (1992), a inexistência de políticas territoriais, ou seja, o não planejamento ou uma *não política territorial* é também uma política, tendo em vista que a partir do momento em que se elegem espaços prioritários para ação, o Estado age como um incentivador do território, promovendo a integração de áreas estratégicas e/ou provocando o desequilíbrio entre outras áreas. Não agindo sobre alguns espaços e atuando fortemente sobre outros, o Estado induz diferentemente o crescimento de porções do território que lhes são oportunas em um dado momento histórico.

Além disso, pelo fato de ser durante muito tempo um imenso *fundo territorial*, o território em destaque não recebeu grandes projetos ou políticas significativas. Por esses argumentos, este *Além São Francisco* é caracterizado pela ausência de projetos, de programas e obras de grandes impactos territoriais que justifiquem a própria denominação do território e ratifiquem a visão das políticas territoriais no período avaliado.

### Surgimento do Oeste “da” Bahia: os marcos territoriais significativos entre 1956 e 1979

No *Além São Francisco*, a partir da segunda metade do século XX, algumas mudanças em termos de políticas foram percebidas. Metodologicamente, recortou-se este período entre 1956 e 1979, buscando evidenciar que ações foram mais significativas nesta Segunda Fase. O primeiro ano (1956) seguinte à posse do governador Antonio Balbino, nascido em Barreiras, portanto um representante dos oestinos, poderia possibilitar maior visibilidade do território do *Além São Francisco* em termos de políticas territoriais, fato que não se concretizou por completo. O segundo ano (1979) representa a posse do governador Antonio Carlos Magalhães e demarca o ano anterior ao lançamento de

programas de governos específicos voltados à atuação agrícola na porção ocidental baiana.

Neste período, as principais propostas foram destinadas especialmente à escala federal, enquanto na escala estadual, embora muitos esforços tivessem sido enviados para a estruturação econômica baiana, as medidas continuaram concentradas em poucas áreas. A política cacauzeira, a exploração do Petróleo e a modernização industrial da Bahia exemplificam os investimentos neste período (SANTOS, 2007), acompanhando uma tendência nacional. De modo geral, as ações foram pontuais e privilegiaram setores específicos, atendendo os desejos das elites locais/regionais como evidenciado em todo o período desenvolvimentista em meados da década de 1950 e que Becker e Egler (2011) sinalizam como período de uma modernização conservadora, centrada na industrialização, no ritmo rápido de crescimento e no controle e autoritarismo político.

É somente a partir de 1970, acompanhando o conjunto de propostas definidas para ocupar todo o interior do território nacional e ampliar a fronteira agrícola nos cerrados, que novas estratégias foram direcionadas. Em virtude de uma extensa área de ocorrência deste domínio natural na Bahia, os governos investiram em projetos de expansão da agricultura mecanizada e, desde então, o *Além São Francisco* passou a ser reconhecido como local estratégico de investimentos. Kraychete e Comerford (2012) afirma que,

A partir da década de 1970, o Oeste baiano vem sendo palco de um intenso e rápido processo de transformações, provocando um abrupto contraste com o estado de letargia secular que caracterizava a economia e a sociedade locais. A expansão da moderna agricultura em direção ao Centro-Oeste e ao Vale do São Francisco resulta num rápido processo de diferenciação social, reproduzindo regionalmente estruturas características da sociabilidade vinculada aos agentes presentes na agricultura capitalista. Serão, sobretudo, personagens extralocais que aparecerão como portadores das transformações da região: gaúchos e japoneses em Barreiras, fazendeiros pernambucanos e de outras regiões em Santa Maria da Vitória, órgãos do governo e empresas privadas nos projetos de irrigação. (KRAYCHETE; COMERFORD, 2012, p. 98-99).

Após este contexto apresentados pelos autores citados, a nomenclatura *Além São Francisco* pode ser substituída por *Oeste da Bahia*. Este “oeste”, que se estrutura entre 1956 e 1979, apresenta mudanças de ordem técnica, social, econômica e política com a rápida expansão da agricultura mecanizada e a consolidação do agronegócio como marca predominante, voltadas para a cultura da soja em grande escala. Inúmeros estudos e programas foram desenvolvidos por órgãos governamentais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – EMBRAPA, reafirmando a viabilidade produtiva dos cerrados e atraindo investimentos públicos e privados para esta área (SANTOS, 2007). Podem-se citar o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados – POLOCENTRO e o Programa de Cooperação Nipo-Brasileira de Desenvolvimento do Cerrado – PRODECER como exemplos de investimentos governamentais pós-década de 1970, cujos objetivos foram atrelados às políticas de crescimento regionais e expansão da fronteira agrícola nos cerrados. Estes programas coadunam com a opção de desenvolvimento agrário brasileiro, que foi direcionado para os “espaços vazios ainda possíveis de serem ocupados” – os *fundos territoriais*. Esta definição converge com a defesa de Moraes (2005), quando o autor destaca os antigos *fundos territoriais* como porções estratégicas para expansão de atividades no território. Outrora estes espaços se impunham como expressão da ocupação/conquista colonial, hodiernamente se tornaram os lugares privilegiados para a implantação de políticas territoriais específicas do Estado. O *Oeste da Bahia* e toda a área dos cerrados brasileiros representaram, num período mais recente, a expressão concreta deste movimento, cujas transformações foram viabilizadas pela atuação massiva do Estado, mas que não trouxeram reflexos tão positivos para sociedade e para a grande maioria da população local.

Entre as principais medidas que atingiram especificamente o *Oeste da Bahia* destaca-se a construção/inauguração de Brasília, ainda na década de 1960, sendo a nova capital geograficamente situada num espaço de grandes

**Do Além São Francisco ao Novo Oeste:  
uma investigação das políticas do Estado ao longo da formação territorial**

“promessas econômicas” - o cerrado brasileiro. Para viabilização da nova sede administrativa e política do país, incentivou-se a abertura de estradas, de redes de transportes e de comunicação, que, de modo indireto, beneficiaram alguns municípios do território oestino, impulsionando mais tarde o desenvolvimento da cultura de soja para exportação. (SANTOS FILHO, 1989).

Acompanhadas da construção da capital, a abertura de vias federais importantes como as BRs 242, 135 e 020, diretamente associadas aos planos de infraestrutura da época, permitiu a conexão entre diferentes pontos do território, contudo não foram suficientes para romper, por completo, o isolamento geográfico do *Oeste da Bahia*, pela insuficiência do número destas vias de acesso e pela imensidão territorial. Uma consequência negativa da instalação destes objetos geográficos foi a decadência do antigo sistema hidroviário historicamente predominante. A navegação foi gradativamente perdendo prestígio pela ampliação do sistema rodoviário e pelos novos usos atribuídos aos rios da Bacia do São Francisco (irrigação e hidroeletricidade).

O Quadro 3 reúne as ações prioritárias implantadas no território. Cabe destacar a existência de uma lacuna, tanto no que diz respeito à discussão das políticas territoriais nesta porção da Bahia, quanto à consolidação de documentos oficiais de governo. Neste sentido, as informações contidas são

fruto de um vasto trabalho de pesquisa que permitiu selecionar e compilar as principais informações disponíveis em diferentes bancos de dados.

O Quadro 3 mostra a predominância nas ações de escala federal, e as políticas identificadas estão diretamente relacionadas à expansão do projeto desenvolvimentista brasileiro, como a construção de Brasília, a abertura das estradas e as ações no vale do São Francisco, tendendo à utilização do potencial do rio para a agricultura (perímetros irrigados) e para a hidroeletricidade (barragem de Sobradinho). Inexpressiva foi a participação estadual em termos de projetos, apontando a negligência na elaboração de políticas. O Programa de Recuperação Econômica da Bahia, lançado pelo grupo da CPE no ano de 1958, o Plano de Desenvolvimento da Bahia (1960-1963) e o Programa de Desenvolvimento Regional do Além São Francisco (1979-1982) representam as poucas iniciativas a nível estadual, mas sem definir grandes impactos ou marcos para o oeste. (BAHIA, 1979). Além disso, apenas este último programa tinha um foco mais específico para o recorte, mantendo a denominação antiga de *Além São Francisco*. Estes dados permitem considerar que a participação dos governos da Bahia foi mais efetiva no tocante às pesquisas científicas e investimentos em programas que fomentaram as condições viáveis de incentivo as novas políticas no oeste, consolidadas somente na década de

**Quadro 3.** Síntese das Políticas Territoriais voltadas para o Oeste da Bahia-1956-1979.

<b>Ação/ Política</b>	<b>Agente/ Iniciativa</b>	<b>Período</b>	<b>Características</b>
Inauguração de Brasília	Federal	1960	Além da construção da nova capital o conjunto de infraestrutura criada para ampliar o acesso ao interior do país viabilizaram modificações territoriais nos municípios do raio de influência de Brasília.
Hidrelétrica de Correntina	Federal	1966	Construção da hidrelétrica visando o abastecimento energético da região.
Construção da BR 242, BR 020 e BR 135	Federal	1969	Construção da Rodovia Salvador – Brasília e demais vias federais e Instalação do 4º Batalhão de Engenharia e Construção - BEC, na cidade de Barreiras.
Barragem de Sobradinho	Federal	1977	Construída pela CHESF (Companhia Hidroelétrica do São Francisco). A barragem possui área total 4214 km <sup>2</sup> abrangendo os municípios de Casa Nova, Pilão Arcado, Remanso, Sento Sé, Sobradinho e Juazeiro, com a finalidade de geração de energia elétrica.
Perímetros Irrigados	Federal	1978	Viabilização de projetos de irrigação pública nos municípios de Barreiras, São Desidério e Coribe incentivados pela Codevasf (Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba).
Agências Bancárias	Federal/ Estadual	-	Instalação de agências de bancos públicos nos municípios de Barreiras, Carinhanha, Casa Nova, Correntina, Cotegipe, Formosa do Rio Preto, Remanso, Riachão das Neves, Santa Maria da Vitória, Santa Rita de Cássia, Santana e Wanderley.

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2015); **Elaboração:** Maria Aparecida Brito Oliveira.



1980. Pelas ações destacadas e sintetizadas no Quadro 3, nota-se que todas compõem o Bloco A, compreendendo as infraestruturas e/ou redes técnicas, com exceção das agências bancárias, estas incluídas no Bloco B de serviços e/ou as redes de gestão.

Resumidamente, é possível identificar que na Segunda Fase, entre 1956 e 1979, as medidas prioritárias, consolidaram as bases para implantação de novos projetos e ações destinado ao oeste. Neste período, experimenta-se uma mudança de projeção do território, de uma escala local/regional para a regional/nacional, devido as especificidades das políticas adotadas.

### **Construção de um Novo Oeste? A “modernização” do território e a conformação do Oeste “na” Bahia a partir da década de 1980.**

Após a introdução da agricultura de grãos nos cerrados baianos, algumas mudanças em múltiplas dimensões (políticas, econômicas, sociais) foram percebidas nos municípios do oeste. O marco inicial para este período, Terceira Fase, é representado pelo ano de 1980, em que programas governamentais na Bahia passaram a priorizar novas estratégias de intervenção. A etapa se estende até 2014, período recortado para esta pesquisa.

As políticas territoriais destinadas assumiram um padrão diferente dos contextos anteriores, permitindo a inserção do território na economia estadual, nacional e mundial, porém sem possibilitar as transformações dos aspectos sociais para toda a população. No Oeste da Bahia, o Estado foi um dos grandes responsáveis pela criação da infraestrutura, permitindo desde as pesquisas científicas e tecnologia de ponta, até o incentivo à atração de capitais nacionais e internacionais. (SANTOS, 2007). Uma nova forma de produção globalizada ganhou tônica no oeste, antes reserva territorial (fundos territoriais), provocando uma rápida ocupação do território e uma visibilidade maior nos planos de governos em suas diferentes escalas (federal e estadual). Segundo Kraychete e Comerford (2012), a articulação entre Estado e investidores privados foi um fator essencial para

as mudanças.

O Estado desempenhou um importante papel como agente viabilizador deste processo, fornecendo apoio financeiro, implantando uma infraestrutura física e institucional ou mesmo fazendo “vista grossa” às apropriações ilegais de terras e outras violências contra os camponeses. Favorecida pela atuação do Estado, a iniciativa privada passa a exercer o seu “pioneirismo”, promovendo a “ocupação do Oeste”, que conduz à moderna agricultura que se expande na região [...] A intervenção estatal na região também está associada aos interesses envolvidos na ocupação dos cerrados brasileiros, onde estão presentes empresas, cooperativas e o governo japonês, que participa técnica e financeiramente do Prodecer através do JICA (Japan International Cooperation Agency). (KRAYCHETE; COMERFORD, 2012, p. 99-100).

Já de acordo com Santos (2007), é no início da década de 80, com o lançamento o Programa de Ocupação Econômica do Oeste - Programa Básico, que o território passou a receber maior atenção estadual com foco em diferentes atividades como o desenvolvimento da navegação no Rio São Francisco, a articulação viária, investimentos em centros urbanos, desenvolvimento agropecuário, entre outros aspectos, conforme dados do próprio documento (BAHIA, 1980c). De modo geral, as ações visavam criar condições para a expansão econômica especialmente do oeste, aproveitando o potencial já explorado por projetos privados, instalados anteriormente. Também Silva, Leão e Silva (1989) ratificam esta questão, ao sinalizar que esta década foi o marco indicador das transformações regionais, sendo que, a partir de então, o oeste passa a receber atenção do governo estadual com a criação do referido programa. As transformações se intensificaram no início do século XXI, pela crescente demanda de capital e emergência do recorte no cenário internacional.

Outro documento produzido pelo governo baiano na década de 1980 foi o “Levantamento das Necessidades de Investimentos Públicos na Região Oeste da Bahia”, que, integrando a proposta de ocupação econômica, visava apontar as áreas e os aspectos para “incorporar” economicamente este recorte à economia da Bahia. Não se trata de um programa ou política, mas de um documento

elaborado pela Fundação Centro de Pesquisas e Estudos - CPE<sup>4</sup>, junto à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, como requisito para organizar as ações do Programa de Ocupação Econômica do Oeste.

Outras medidas priorizaram diretamente o território, como o Programa de Desenvolvimento do Oeste Baiano - PRO-OESTE, lançado em 1987, e o documento intitulado “Era uma vez o Oeste. A modernização da fronteira agrícola na Bahia”, produzido pela SEPLANTEC em 1988, que ficou conhecido como Carta da CPE, cujo conteúdo apresentava as transformações ocorridas pós anos de 1970. Entre as questões centrais pontuadas, estão a emergência do oeste para uma escala nacional/global, a rápida penetração de capital do agronegócio, a expansão da produção de grãos, a migração de sulistas e japoneses e as transformações ocorridas nos municípios. O referido documento aponta as contradições que o processo modernizador trouxe: por um lado, elevando o Produto Interno Bruto - PIB e os recursos técnicos e econômicos nos municípios; por outro, acentuando a pobreza e segregando as populações mais carentes. Deste modo, o ritmo de crescimento não veio acompanhado de desenvolvimento social, intensificando os graves problemas existentes e criando novas problemáticas sociais, ratificando que os investimentos foram selecionados para uma delimitação específica do oeste.

Muitos outros documentos foram produzidos pela equipe técnica dos governos visando propor ações, projetos e programas para o *Oeste da Bahia*, contudo, foram elencados apenas aqueles documentos cujas características resumem o quadro político/econômico pelo qual atravessou o território na fase mais recente de sua formação territorial. O que se nota é que, durante muito tempo, pouco se discutiu a respeito de medidas voltadas para este recorte territorial, fato comprovado pela inexistência de registros mais específicos até o início da década de 1980. A partir deste período, há um reconhecimento das

potencialidades do território e da viabilidade econômica para sua exploração. Entretanto, os documentos produzidos foram centralizados num conjunto de ações voltadas para a expansão da infraestrutura do agronegócio de grãos e, apesar do esforço de algumas pesquisas, pouco se discutiu sobre o contexto geral do *Oeste da Bahia*, indicando que a literatura não é tão vasta, e os documentos apresentam, muitas vezes, argumentos ambíguos. (CARIBÉ; VALE, 2012). Por essas questões, é possível retornar as discussões de Sánchez (1992), quando afirma que

En la práctica, solo las relaciones de poder de cada momento darán la respuesta real a las diversas aspiraciones y deseos proyectados sobre um território. La historia, no es la historia de las ideas y de las aspiraciones, sino del dominio resultante de cada relación de poder concreta. (SÁNCHEZ, 1992, p. 38)

Nessa direção, o conjunto de ações, de perspectivas e políticas aplicadas ao oeste foi resultante do jogo de forças sobre o território. Se em um dado momento a ação do Estado não demonstrava interesse, esta posição se alterava na medida em que novos elementos emergiam no processo de constituição/formação territorial.

Do ponto de vista operativo, os marcos territoriais mais concretos para o período estão sintetizados no Quadro 4, que evidencia o conjunto de medidas atreladas à infra estruturação do oeste após investimentos na modernização agrícola.

O maior número das políticas (programas, projetos, obras e ações), ou seja, os principais marcos territoriais e/ou objetos geográficos foram se situando em municípios específicos como Barreiras, Santa Maria da Vitória, São Desidério e Luis Eduardo Magalhães, enquanto municípios como Baianópolis, Canápolis, Cotegipe, Feira da Mata, Mansidão e demais receberam pouquíssimas ações entre 1980 e 2014. O Gráfico 1 ajuda a compreender esta questão ao enumerar o volume de políticas desde 1950. É possível extrair das informações reunidas no Gráfico 1 que, de um total de 35 municípios, apenas 14 apresentaram acima de dez políticas territoriais. Além disso, dez destes municípios não chegaram a ultrapassar

4 A CPE, quando foi criada na década de 1950, denominava-se Comissão de Planejamento Econômico.

**Quadro 4.** Síntese das Políticas Territoriais voltadas para o Oeste na Bahia- 1980-2014.

Ação/Política	Agente	Período	Características
Usinas eólicas, termelétricas e/ou hidrelétricas.	Federal	A Partir de 1980	Implantação de sistemas de energias, gerando a força motriz necessária para viabilizar a instalação de indústrias (agroindústrias) e maquinário. Apenas os municípios de Barreiras, Casa Nova, Correntina, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Santana e São Desidério foram contemplados com o total de 15 ações.
Projetos de irrigação	Codevasf	1998 e 1999	Instalação dos Projetos de Irrigação de Riacho Grande/Nupeba e Barreiras Norte, contemplando apenas os municípios de Riachão das Neves e Barreiras.
Barragens, açudes e represas.	Codevasf e CERB*	Entre 1980 e 2000	Destinação de 84 ações nos municípios do oeste. As obras tinham principalmente a finalidade de abastecimento e irrigação. Do total de 35 municípios, Baianópolis, Carinhanha, Cotegipe, Cristópolis, Feira da Mata, Luis Eduardo Magalhães, Muquém do São Francisco, Pilão Arcado, Santa Rita de Cássia, Sítio do Mato e Wanderley não receberam nenhum destes objetos geográficos.
Rodovias federais e estaduais	Federal e Estadual	A partir de 1980	Abertura de acessos rodoviários federais e estaduais no oeste. Dos 35 municípios apenas Barra, Brejolândia, Canápolis, Catolândia, Serra Dourada e Wanderley não são diretamente cortados por rodovias federais enquanto que Campo Alegre de Lourdes, Correntina e Jaborandi não dispõe de rodovias estaduais pavimentadas.
Aeródromos públicos	Estadual	A partir de 1980	Abertura de aeródromos públicos em pelo menos 16 dos 35 municípios sendo eles, Barra, Barreiras Buritirama, Campo Alegre de Lourdes, Carinhanha, Casa Nova, Cocos, Coribe, Correntina, Formosa do Rio Preto, Luis Eduardo Magalhães, Pilão Arcado e Remanso, Santa Maria da Vitória, Santana, Santa Rita de Cássia.
Instituições de ensino superior	Estadual e Federal	1987 e 2006	Abertura de campus da UNEB (Universidade do Estado da Bahia) na cidade de Barreiras ainda no ano de 1980 e em 2006 do campus da UFBA (Universidade Federal da Bahia, hoje UFOB (Universidade Federal do Oeste da Bahia). Desde 2013 novos campus da UFOB foram abertos em Barra, Luis Eduardo Magalhães e Santa Maria da Vitória.
Instalação de agências de bancos públicos	Estadual e Federal	A partir de 1980	Abertura de pelo menos 50 agências bancárias, que foram localizadas em 24 municípios. Do total de 35 municípios, 7 não receberam nenhuma agência pública sendo eles: Brejolândia, Canápolis, Feira da Mata, Jaborandi, Muquém do São Francisco, São Felix do Coribe e Sítio do Mato.
Instalação de agências de gestão federal	Federal	A partir de 1980	Instalação de agências do IBGE, INSS, TRT, Receita Federal e Justiça Federal localizadas em Barra, Barreiras, Campo Alegre de Lourdes, Carinhanha, Correntina, Formosa do Rio Preto, Remanso, Riachão das Neves, Santa Maria da Vitória, Santana, Santa Rita, São Desidério, São Félix e Serra do Ramalho.
Instalação de agências de gestão estadual	Estadual	A partir de 1980	Instalação de agências estaduais, ADAB, AGERBA, DERBA, EBDA, DETRAN, CAR, SEFAZ, DIREC, DIRES, CERB <sup>9</sup> , localizados em 17 dos 35 municípios. Sendo: Angical, Baianópolis, Barreiras, Casa Nova, Cocos, Coribe, Correntina, Cristópolis, Formosa do Rio Preto, Jaborandi, Luis Eduardo Magalhães, Muquém de São Francisco, Santa Maria da Vitória, Santana, Santa Rita de Cássia, São Félix do Coribe e Wanderley.

\*Agência Estadual de Defesa Agropecuária da Bahia-ADAB, Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia-AGERBA, Departamento de Infraestrutura de Transporte da Bahia-DERBA, Empresa Baiana de Desenvolvimento-EBDA, Departamento Estadual de Trânsito da Bahia-DETRAN, Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional-CAR, Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia-SEFAZ, Diretoria Regional de Educação-DIREC, Diretoria Regional de Saúde-DIRES.

**Fonte:** Pesquisa de Campo (2015); **Elaboração:** Maria Aparecida Brito Oliveira.

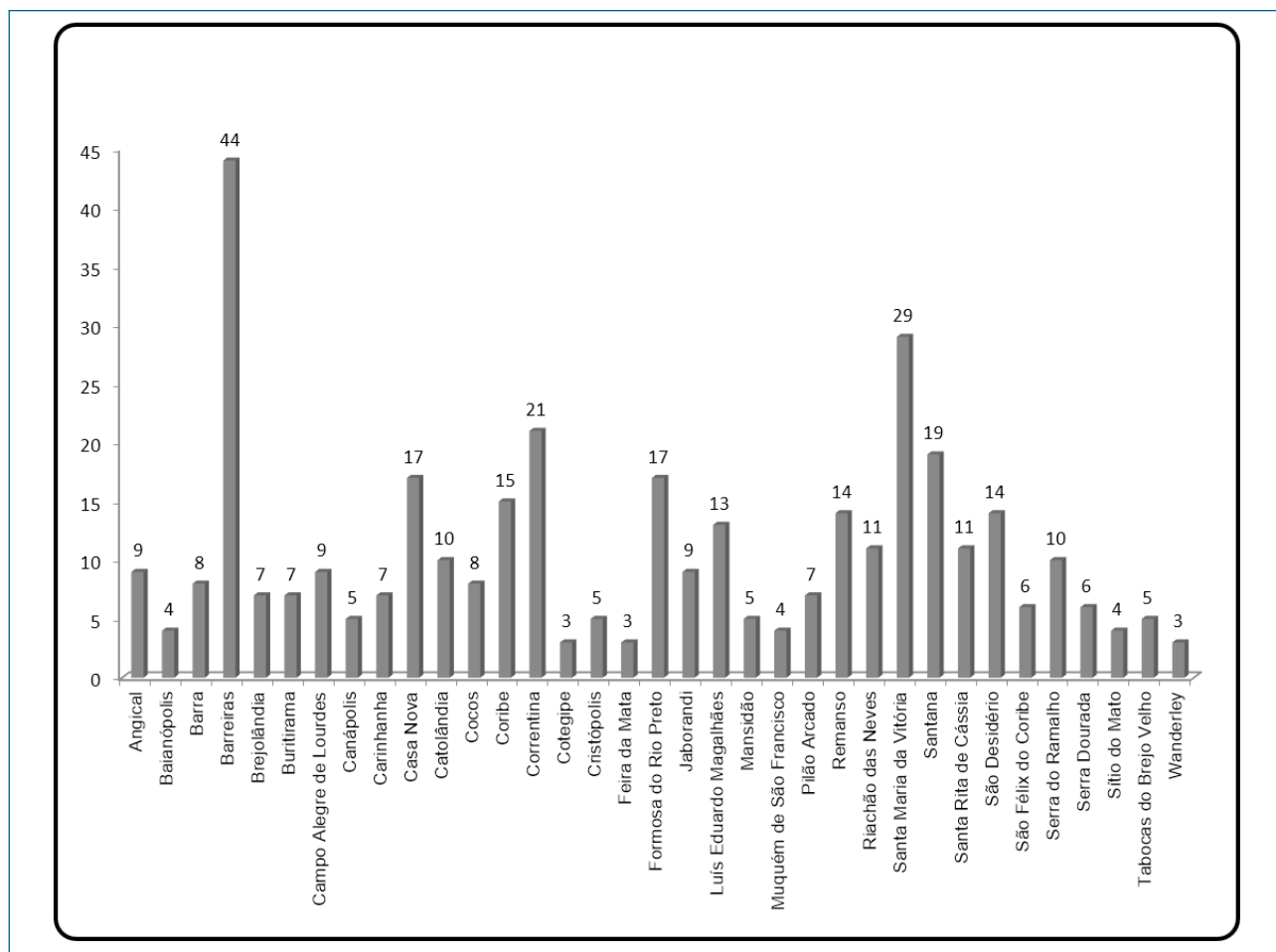
cinco ações do total de políticas investigadas neste trabalho. Importante frisar que as unidades administrativas que mais concentraram investimentos foram aquelas geograficamente situadas na parte mais ocidental, conformando a área dos cerrados e ratificando que a maioria dos recursos governamentais dirigidos ao território pós-1980 se concentrou naqueles territórios, cuja expansão do capital, do agronegócio foi mais evidente. As exceções são Casa Nova e Remanso,

municípios que não estão inseridos no domínio do cerrado, mas que também se tornaram espaços estratégicos para investimentos em fruticultura irrigada no vale do Rio São Francisco.

Levando em conta o período de mais seis décadas (1950-2014) e a quantidade de municípios (35 ao todo), chega-se ao volume total de 369 ações, projetos e políticas. Apesar do número parecer considerável ele não é tão representativo pela quantidade de anos e número de municípios.

Do Além São Francisco ao Novo Oeste:  
uma investigação das políticas do Estado ao longo da formação territorial

Gráfico 1. Volume de políticas territoriais Oeste Baiano - 1950-2014.



Fonte: Pesquisa de Campo (2014); Elaboração: Maria Aparecida Brito Oliveira.

Se dividirmos as 369 ações no recorte de 64 anos, não se chega a 6 ações/ano destinadas aos 35 entes federativos. Se o cálculo for feito pela quantidade de unidades administrativas de forma igualitária, teríamos pelo menos dez ações para cada entidade ao longo dos 64 anos, entretanto municípios como Cotegipe, Feira da Mata e Wanderley não ultrapassaram três ações ao longo do período. Esta situação poderia levar a reconhecer que existem municípios na porção mais ocidental do território baiano que realmente estão ausentes de políticas territoriais de grande impacto, levando a confirmar, neste sentido, que ainda há um distanciamento do Estado em termos de políticas em grande parte do oeste.

Na medida em que a agricultura moderna, mecanizada e com ênfase no agronegócio foi se expandindo no *Oeste da Bahia*, selecionando áreas mais propícias e concentrando os investimentos

em poucos municípios, o restante do território não mudou significativamente, permanecendo à margem do processo e ausente de políticas territoriais. As transformações pontuais fazem classificar de uma outra maneira o território, chegando à definição de um *Oeste NA Bahia*. A mudança de termos “da” e “na” Bahia não representa uma simples troca de preposição, mas indica que, nos últimos anos, uma seletividade específica contribuiu para diferenciar alguns poucos municípios do recorte territorial.

As áreas de maior ocorrência de políticas se impõem como espaços seletivos cujos objetos técnicos artificializados foram implantados de maneira mais expressiva. Por essa razão, o território passa a ser denominado de *Oeste na Bahia*, sinônimo de um “novo oeste”, altamente rentável, seletivo e economicamente produtivo, ao tempo em que é extremamente díspar,

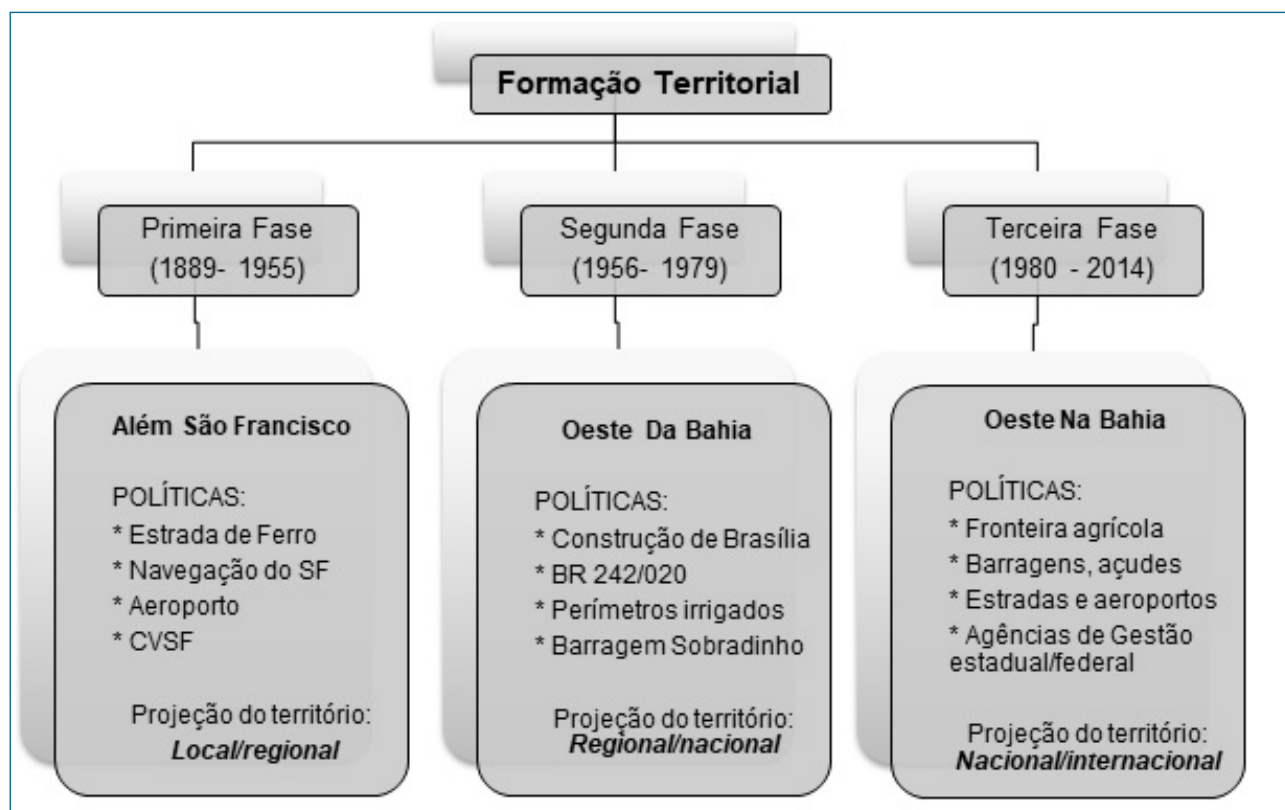
concentrado e segregado. Este “novo”, por sua vez, traz uma nova dinâmica econômica sem inserir todos, ou pelo menos a maior parte dos municípios do oeste, caracterizado que não é uma dinâmica experimentada pela totalidade do território, mas por uma pequena parcela que se destaca “na” Bahia.

O novo direcionamento no oeste se aplica tanto na interpretação de Moraes (2003b; 2005; 2011b), que defende a existência de grandes espaços para “exploração futura” – os fundos territoriais - na trajetória de formação territorial brasileira, quanto na interpretação de Sánchez (1992), que argumenta que, a depender dos interesses do Estado e da conjuntura do momento, um território pode ou não receber incentivos em termos de políticas territoriais, como já sinalizamos anteriormente. Confluindo estas duas interpretações, observa-se que, a partir de um “novo olhar” do Estado, na porção mais ocidental baiana, e dos novos

propósitos de políticas territoriais, a tendência de projetos, programas, obras e ações incorporaram os espaços dos cerrados, uma das últimas fronteiras brasileiras de ocupação econômica. Neste sentido, parte do território, ou um *Oeste na Bahia*, emergiu de uma escala regional/nacional para uma projeção nacional/internacional pelo conjunto de mudanças operadas neste período. A Figura 2 resume a formação territorial do oeste baiano, destacando os períodos e as características de cada fase e permite sintetizar a análise mais geral deste processo.

A chegada da “moderna agricultura” na área mais ocidental baiana tendeu a romper com o isolamento outrora atribuído, primeiramente ao sertão (fundo territorial), depois ao Além São Francisco e agora ao Oeste da Bahia. Se esta área foi historicamente marginalizada, fato reconhecido pela ausência de políticas territoriais do Estado, a partir da década de 1970, mais especificamente

**Figura 2.** Formação Territorial do oeste baiano - 1889 – 2014.



**Elaboração:** Maria Aparecida Brito Oliveira.

em meados de 1980, ela se insere, de maneira rápida, numa nova dinâmica econômica. A própria denominação de *Oeste na Bahia* é um indicativo geográfico, político e econômico para estas mudanças, afinal, não foi qualquer espaço baiano que experimentou tão velozmente mudanças na estrutura econômica, mas, especificamente, a área conformada pelos cerrados, localizada na porção mais ocidental do estado. Entretanto, as mudanças de ordem técnica, econômica, política e territorial vieram acompanhadas de problemas sociais, de uso da terra, de condições de trabalho, enfim, de toda uma dinâmica de sociedade, fruto de um modelo agrícola desenvolvido em todo o país, que priorizou a aceleração do crescimento, sem muita preocupação com os efeitos sociais.

## **Considerações Finais**

Analisando o processo de formação territorial da margem esquerda são franciscana até a década de 1970, considera-se que este era um espaço invisibilizado em termos de ações e políticas territoriais do Estado, inserindo-se numa proposta política de crescimento econômico através de medidas pontuais e localizadas. Aproveitou-se os aspectos físicos e a disponibilidade de terras para aplicabilidade de projetos de expansão de capital, voltados para o agronegócio, e as ações estiveram diretamente ligadas à expansão das atividades agrícolas modernas neste território.

Estrategicamente, os governos baianos se apossaram das vantagens peculiares do território e acabaram por inseri-lo no escopo do planejamento estatal, tendendo a uma concentração de investimentos para viabilizar a expansão e os ganhos de capital. Ao longo da formação territorial, a virada das décadas de 1970 para 1980 parece ter representado o momento crucial para as ações de governo, potencializando os investimentos e atraindo a atenção de investidores estrangeiros. A partir daí, consolida-se uma nova tendência, cujos reflexos vão acentuar, por um lado, os ganhos econômicos e efetivos de políticas territoriais para uma parte do recorte, e por outro, ampliar a concentração de grandes problemas sociais.

Relacionando o oeste baiano com o histórico brasileiro, observa-se que ambos os processos têm semelhanças e estão bastante articulados. No cenário nacional, a gama de ações desenvolvidas, especialmente em termos de políticas territoriais, assumiu, historicamente, um viés centralista e verticalizado, cujas marcas repercutiram diretamente no espaço, o que, para Becker e Egler (2011), foi fruto do controle político e do projeto nacional autoritário assumido no Brasil. No oeste baiano, estas mesmas características foram percebidas, caracterizando um longo período de negligência do Estado em termos de ações e, mais recentemente, um forte conteúdo de intervenção estratégica, em função da implantação da modernização da agricultura de soja nos cerrados.

A ausência de políticas justifica um tipo específico de ação, marcada pelo não fazer, que de todo modo também impacta em desdobramentos territoriais. A opção do Estado em não prover ações no oeste baiano pode ser considerada uma opção política que ratifica a trajetória de organização das elites econômicas, do mesmo modo que explica a condição histórica de ser considerado um imenso fundo territorial.

A projeção do território em diferentes escalas, ao longo da formação, ajuda a compreender como as políticas foram importantes para sua estruturação territorial. Do Além São Francisco, cuja perspectiva era mais local/regional, passando pelo Oeste da Bahia, que ganha uma projeção regional/nacional a partir da segunda metade do século XX, até a constituição do Oeste na Bahia, cuja projeção nacional/internacional se consolida após os anos de 1980, o território foi se diferenciando. Reconhece-se que as ações em termos de obras e projetos foram importantes para alterar a dinâmica territorial em seus aspectos políticos e econômicos, contudo, questiona-se o modo concentrado e seletivo como as políticas se efetivaram, não criando condições para os entes que compõem o recorte territorial. Acredita-se que uma redefinição de políticas territoriais só poderá ser alcançada se novos sujeitos forem inseridos no planejamento e gestão das ações, vislumbrando

mudanças mais efetivas para todo o conjunto territorial do oeste baiano. Cabe, neste sentido, uma nova postura do Estado, em suas diversas escalas de governo, para um repensar das políticas e uma abertura para que a sociedade, entidades particulares e escalas governos construam um novo conteúdo de políticas territoriais.

## Referências

- BAHIA. *Programa de Desenvolvimento Regional do Além São Francisco 1979-1982*. Secretaria de Agricultura. Salvador, 1979.
- BAHIA. *A inserção da Bahia na evolução nacional*. 2ª etapa: 1890-1930. Salvador: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, 1980a.
- BAHIA. *Política de Desenvolvimento Urbano e Regional 1979-1983*. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Salvador, 1980b.
- BAHIA. *Programa de Ocupação Econômica do Oeste*. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. Salvador, 1980 c.
- BECKER, Bertha Koiffmann; EGLER, Claudio A. G. *Brasil: uma nova potência regional na economia-mundo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.
- CARIBÉ, Clovis; VALE, Raquel. *Oeste da Bahia: trilhando velhos e novos caminhos*. Feira de Santana: UEFS Editora, 2012.
- COSTA, Wanderley Messias da. *O Estado e as Políticas territoriais no Brasil*. 9 ed. São Paulo: Contexto, 2011.
- FREITAS, A. F. Guerreiro de. Oeste da Bahia: formação histórico-cultural. *Cadernos do CEAS*, Salvador, v. 181, p. 59-78, maio/jun. 1999.
- KRAYCHETE, Gabriel; COMERFORD, John. C. Oeste baiano. Os movimentos sociais face ao novo cenário regional. In: CORIBÉ, Clovis; VALE, Raquel. *Oeste da Bahia: trilhando velhos e novos caminhos*. Feira de Santana: UEFS Editora, p. 98-130, 2012.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Geografia Pequena História Crítica*. 19a. ed. São Paulo: Annablume, 2003a.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. O Sertão. Um “outro” geográfico. *Terra Brasilis (Nova Série)*, n.4-5 ,p. 1-8, 2003b. Disponível em:<<http://terrabrasilis.revues.org/341>> Acesso em: 20 de janeiro de 2015.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território e história no Brasil*. 2ª edição. – São Paulo: Annablume, 2005.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Bases da formação territorial do Brasil: o território colonial brasileiro no “longo” século XVI*. 2a. ed. São Paulo: Annablume, 2011a.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Geografia Histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia*. São Paulo: Annablume, 2011 b.
- MORAES, Antonio Carlos Robert. *Território na geografia de Milton Santos*. São Paulo: Annablume, 2013.
- OLIVEIRA, Waldir Freitas. *História de um banco: o banco Econômico*. Salvador: Museu Eugênio Teixeira Leal/Memorial do Banco, 1993.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Políticas Territoriais, ciência e tecnologia e a ação de atores locais e regionais. O Pólo de Modernização tecnológica da Serra- Rio Grande do Sul- Brasil. *Revista Sociologias*, Porto Alegre, n. 11, jan/jun 2004, p. 148-183.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Uso do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: alguns cenários no Brasil, União Europeia e Mercosul. *Revista de Geopolítica*. Ponta Grossa (PR), v.1, n.1, p. 17-32, jan/jun, 2010.
- SÁNCHEZ, Joan-Eugeni. *Geografia Política*. Madrid: Síntesis,1992.
- SANTOS, Clovis Caribé de Matos. *Oeste da Bahia: modernização com (des)articulação econômica e social de uma região*. 241fl. 2007. (Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia, 2007).
- SANTOS, Clovis Caribé de Matos. Ocupação econômica, formação social e modernização agrícola. In: NEVES, E. F. *Sertões da Bahia*. Formação social, desenvolvimento econômico, evolução política e diversidade cultural. Salvador: Editora Arcádia, 2011, p. 283-313.
- SANTOS FILHO, Milton. *O processo de urbanização no Oeste Baiano*. Recife: Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), 1989.
- SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; LEÃO, Sônia de Oliveira Leão; SILVA, Barbara – Christine Nentwing. *Urbanização e metropolização no Estado da Bahia: evolução e dinâmica*. Salvador: Centro Editorial e didático UFBA, 1989.

## Maria Aparecida Brito Oliveira

Mestra em Geografia pela Universidade Federal da Bahia. Possui especialização em Dinâmica Territorial e Socioambiental do Espaço Baiano pela Universidade Estadual de Feira de Santana e licenciatura em Geografia pela Universidade do Estado da Bahia. Integra o Núcleo de Pesquisas Estado, Território e Desenvolvimento-LESTE e o Grupo DIT-Dinâmicas dos Territórios, do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia. Possui experiência de atuação no ensino de geografia e áreas afins, com ênfase na abordagem política, econômica, regional e de formação de professores. Atualmente é professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano lecionando nos cursos do ensino médio/técnico e superior.

**E-mail:** cida\_geografia@hotmail.com



# As faces de Jano: as relações entre capital e interior no estado do Rio de Janeiro

**Linovaldo Miranda Lemos**

## Introdução

Jano (ou *Janus*) era uma antiga divindade romana que representava os começos, o início de todas as coisas. Era considerado o porteiro dos céus, comumente representado como um ser bifronte, guardião das portas, protetor das chegadas e das partidas, do devir e do porvir. (HACHETTE, 1996; COMMELIN, 1960). O mês que abre o ano no nosso calendário lhe é dedicado e este, por sua vez, empresta o nome à terra encontrada nos trópicos pelos portugueses, conforme é comumente reputado.

O presente trabalho se dedica ao estudo das relações entre as duas faces do estado do Rio de Janeiro, representada pela capital, o antigo estado da Guanabara e o interior, o antigo estado do Rio de Janeiro. Para tal intento recorre-se, como caminho metodológico, à pesquisa bibliográfica, procurando-se analisar – e fazer dialogar – as interpretações sobre essa trajetória de constituição territorial. Mirou-se, nessa revisão bibliográfica, no papel atribuído a cada uma dessas partes a fim de fazer-se revelar as sucessivas aproximações e distanciamentos entre ambas. Nesse sentido, opta-se aqui por desenvolver quatro temáticas congruentes e inter-relacionadas, a saber, o papel de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro (Rio) e as consequências para a relação com o Estado

do Rio de Janeiro (ERJ); o processo de fusão e o papel do interior como solução ou como problema político-territorial; o discurso da crise, muitas vezes revestido do sentimento de uma época perdida e das dificuldades do tempo presente, tomado como tensionadores ou elementos de desequilíbrio nessa relação e, por fim, antes das considerações finais, as dinâmicas territoriais atuais e o papel do interior.

Considera-se que essas temáticas são centrais nas discussões sobre o ERJ e que não só ajudam a compreender o arranjo territorial atual do estado como também sua singularidade no conjunto dos entes federados. Como se demonstrará, tal via singular e sinuosa de constituição dessa unidade da federação, deixou como legado uma realidade geopolítica marcada por constantes movimentos de aproximação e distanciamento entre capital e interior que são reveladores de certa tensão existente entre elas. Fruto de um processo histórico marcado por dicotomias, diferenciações e, ao mesmo tempo, por complementaridades e interesses recíprocos, o Rio de Janeiro constitui-se hoje numa realidade geopolítica de um estado com duas “faces” ou unidades num processo de difícil amalgamento. Nesse contexto, metaforicamente, o desafio talvez seja, qual Juno do mito romano, o Rio de Janeiro tornar-se de fato, ao mesmo tempo, uno e bifronte.

### Como citar este artigo:

LEMOS, Linovaldo Miranda. “As faces de Jano: as relações entre capital e interior no estado do Rio de Janeiro”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 319-328 DOI 10.21507/9788563800367-20





à de suas limitações espaciais” o que acarretou uma “radical clivagem interna entre o espaço do poder e o do cotidiano da população” criando “formas de convivência e adaptação” (SARMENTO, 2015, p. 40). Portanto, talvez a questão posta entre a aparente dicotomia entre o “Rio Nacional, Rio Local”, conforme sugestivo título do livro de OSÓRIO (2005), seja justamente o caráter e o escopo da atuação das elites fluminenses no necessário esforço de pensar a formulação de políticas públicas voltadas à solução de problemas estruturais da economia fluminense.

Uma segunda ordem de questionamentos se refere ao problema que o presente artigo trata diretamente, a saber, as relações entre a capital e o seu entorno mais imediato, o ERJ ou, nos termos colocados por Motta (2007), a necessária compreensão da tensão entre o “Rio de Janeiro *versus* o Rio de Janeiro”. A leitura atenta da bibliografia sobre o tema revela que esta tem sublinhado muito mais os aspectos concernentes ao distanciamento e às diferenças entre as duas partes do que aqueles elementos de aproximação. De forma geral, tal literatura argumenta que há uma carência de coesão interna bem como uma separação e autonomia entre a capital e o interior, ao ponto de considerar-se que a cidade e estado “criaram ao longo da história duas vidas, se não autônomas, pelo menos paralelas e relativamente independentes” (GALVÃO, 2009, p. 89), o que trouxe consigo, do ponto de vista da “identidade fluminense” (se é que se pode falar assim), uma “ausência do imaginário de um pertencer coletivo das populações, em função da inexistência de coesão e de laços de solidariedade territorial”. (DAVIDOVICH, 2001; RIBEIRO, 2017). Subjacente ainda a esses argumentos está a ideia que associava:

a existência de uma lógica atrasada e clientelista vigente no antigo Estado do Rio de Janeiro teria trazido prejuízos para a nova institucionalidade surgida a partir de 1974, esquecendo-se de levar em conta que a política no novo estado é hegemônica a partir da base clientelista organizada por Chagas Freitas no território carioca. (OSÓRIO, 2005, p. 262).

Grosso modo, são baseados nesses pressupostos da fragilidade e artificialidade dos laços que unem

cariocas e fluminenses bem como nas diferenças das suas respectivas culturas políticas que se baseiam grande parte das críticas à fusão, o que veremos a seguir.

## O processo de fusão e o papel do interior ou como um problema ou como uma solução

As relações entre capital e interior no Rio de Janeiro têm seu momento decisivo com a fusão. Isso não só pelo motivo óbvio da junção de duas unidades político-administrativa numa verdadeira “engenharia territorial”<sup>3</sup> levada a cabo pelo regime militar, como também pelos discursos recorrentes na literatura, em fontes jornalísticas ou mesmo nos debates contemporâneos de movimentos a favor da “desfusão”, de que a crise econômica persistente decorre não só da transferência da capital do país para Brasília, na década de 1960, como também devido ao processo de fusão dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro em 1975. Destituída de sua condição de capitalidade, e mesmo do status de um estado autônomo no contexto da federação, a Guanabara, passa a compor um novo estado, com o Rio de Janeiro, a “velha Província”. Para seus críticos, a fusão representaria a junção da rica cidade do Rio de Janeiro e um interior falido. (LIMONAD, 2004; LESSA, 2005; OSÓRIO, 2005; URANI, 2008).

A discussão sobre a transferência da capital federal e, conseqüentemente, o destino da cidade e do ERJ sempre estiveram em pauta. Cabe ressaltar que as Constituições de 1891, de 1934 e de 1946 já preconizavam a transferência da capital para o interior do Brasil. Já na década de 1940 podemos encontrar diversos estudos publicados na Revista Brasileira de Geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com as considerações geográficas, geopolíticas, técnicas, administrativas da localização na nova capital,

<sup>3</sup> Entendido como os “mecanismos geopolíticos utilizados pelos poderes instituídos para a definição de projetos específicos de gestão do território de dada unidade político-institucional”. (SILVA, 2011).

indicando-se, para isso, áreas no Planalto Central (CASTRO, 1946; 1948). Em artigo de 1965, na mesma revista, propunha-se abertamente a fusão tomando por pressuposto “o fato histórico de ser o atual estado da Guanabara parte da antiga província do Rio de Janeiro, da *qual foi tomada de empréstimo* a fim de formar o “Município Neutro” [...]” (GRANDE, 1965, p. 163 grifos nossos)<sup>4</sup>. Os estudos de Marli Motta, por seu turno, demonstraram no contexto da transferência da capital houve um intenso debate na imprensa e na política sobre os rumos que da cidade do Rio deveria tomar a partir da necessária “definição de uma nova identidade para a cidade-capital do Brasil”. (MOTTA, 2004, p. 12).

Como se vê, diferentemente do que parece ao olhar retrospectivo mais superficial, não se tratava de uma “surpresa” ou de algo que, de alguma forma, não estivesse em pauta no horizonte político, tanto em perspectiva histórica quanto no momento da transferência. Ferreira e Grynszpan (2015) argumentam que, nos debates a respeito dos destinos da antiga Capital Federal, ainda nos anos 1950, as discussões se centravam no problema político relativo à garantia da “autonomia do Rio em face das possíveis ameaças de intervenção federal” (p. 145) não obstante também estivesse em discussão a necessidade de criação de um estado forte, política e economicamente, a partir da junção das duas unidades político-administrativas.

Nos anos 1970, no entanto, o debate passa a evocar argumentos mais técnicos – diríamos, na verdade, geopolíticos – relativos ao desenvolvimento nacional mediante a criação de um polo alternativo de desenvolvimento com a integração das potencialidades das duas economias, libertando o país da estreita dependência em relação a São Paulo. (FERREIRA, GRYSZPAN, 2015). Nesse contexto, há que se chamar a atenção para as inter-relações entre a Guanabara e a área contígua à metrópole, a

Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo e os argumentos daí advindos favoráveis à fusão em consonância com a propalada necessidade de integração da metrópole à sua hinterlândia<sup>5</sup>. A fusão, em suma, representaria uma saída para os problemas do “esvaziamento econômico” da Guanabara fruto, dentre outros fatores, da perda da sua condição de capitalidade, via junção com o ERJ.

Não é possível, no entanto, desconsiderar ou minimizar o caráter autoritário da media tendo em vista a não consulta, nem à população da Guanabara e nem à do Estado do Rio de Janeiro, com relação aos destinos das duas unidades. Para Brasileiro (1979), a fusão vem coroar um modelo de funcionamento do sistema baseado na centralização do poder e do planejamento do desenvolvimento econômico do país que relegaram ao segundo plano a participação da sociedade civil na promoção de um amplo debate sobre o processo.

Por outro lado, a fusão representaria, para os seus defensores, uma “correção” do percurso inaugurado com a separação da antiga província do Rio de Janeiro e o Município Neutro, a cidade do Rio de Janeiro, em 1834. A fusão, nesse sentido, representaria a retomada de uma configuração territorial “original”, o reencontro de duas partes anteriormente separadas. De forma muito assertiva, Ferreira e Grynszpan (2015), assim sintetizam o debate:

Para os que procuravam justificar a fusão, portanto, ela era inexorável, era uma exigência histórica que vinha se operando *de facto*. O que cabia era realizá-la *de jure*, eliminando as barreiras artificiais, permitindo que a história retomasse seu curso natural original. Para os críticos da ideia de fusão, no entanto, não se poderia mais falar, também historicamente, de um único curso, mas de dois, distintos. O artificial, nessa perspectiva, seria tentar fazê-los confluir, numa iniciativa que produziria, com certeza, efeitos perversos. (FERREIRA, GRYSZPAN, 2015, p. 144).

4 Nas décadas de 1960 e 1970 e 1980 diante do fato consumado da transferência, podemos notar que os estudos, nessa mesma revista, se voltam para as questões relativas à estrutura urbana e administrativa do Estado do Rio de Janeiro (DUARTE, 1981; SANT’ANNA, 1976; GEIGER, 1960; TEIXEIRA, 1975).

5 Lembremo-nos que a criação das “regiões metropolitanas” se deu com a Lei Complementar n.º 14 de julho de 1973.

Robson Dias defende a tese de que sempre teria havido uma noção de unidade entre a cidade do Rio e o seu entorno, o ERJ. Questiona-se, nesse sentido, a razão de uma cidade do porte do Rio não ter sido capaz de dinamizar o seu entorno, seja a sua periferia metropolitana, seja o seu interior. Segundo este autor, as causas devem ser buscadas justamente na capacidade de “drenagem” de grande parte da renda gerada no território fluminense para a capital. Como centro político, econômico e financeiro a capacidade de polarização da cidade do Rio teve como efeito um atrofiamento do desenvolvimento urbano do interior. (DIAS, 2015). Analisando outro contexto histórico, aquela da “inflexão econômica positiva” de meados dos anos 1990 quando o ERJ sai de um período de crise que se arrastou desde pelo menos meados dos anos 1980, Natal (2005) reputa justamente ao interior a responsabilidade por esse fôlego de superação da crise.

Como se vê, as relações de aproximação e de distanciamento entre a cidade do Rio e o interior se manifestam nas interpretações do papel relativo de cada uma dessas “partes” na sua trajetória histórica de desenvolvimento econômico-territorial.

## O discurso da crise ontem e hoje: o Rio de Janeiro do desânimo e da euforia

A temática da “crise” tem sido um terreno constantemente visitado pela bibliografia especializada nas questões concernentes ao ERJ. Há que se levar em consideração, que essa crise se manifesta tanto na escala do ERJ quanto na da cidade do Rio e que, muito embora seja um fenômeno obviamente interligado nos dois casos, possui suas especificidades, tanto nas suas explicações quanto nas formas de percepção e de elementos evocados para descrevê-la.

Como vimos, na escala da cidade do Rio a literatura chama a atenção para os efeitos que a perda da capitalidade representou para a cidade. Corroborando ou refutando, de forma aberta ou velada, tal fato faz emergir questões como a perda da renda da cidade representada

pela transferência da capital e de sua burocracia para Brasília e os efeitos que isso representou para a cidade do Rio em função do próprio peso do setor público. (MOTTA, 2001a). Por outro lado, ainda, o esgotamento do modelo de política econômica do regime militar (“Brasil Grande”), nos anos 1980, faz cessar os investimentos federais no país e a conseqüente interrupção de grandes obras financiadas por esses recursos federais na cidade do Rio, agravando sua situação. (MOTTA, 2001b; NATAL, 2005). O trabalho de Motta (2004) demonstrou que os meios de comunicação e a imprensa, no geral, reputam grande parte dessa crise à própria fusão em decorrência de uma trajetória de perdas impostas a cidade do Rio pelos “sucessivos arranjos institucionais”: transferência da capital, extinção da Guanabara e o rebaixamento da cidade do Rio à condição de município. No entanto, Jorge Natal (2005) se refere a essas alegadas “perdas” como sendo uma “ideologia de expiação e externalização de culpas” (p. 35) e propõe analisar o quadro dentro de um contexto ou perspectiva mais ampla relativa ao desenvolvimento da economia capitalista nacional – estabelecida em São Paulo – e as fragilidades da própria economia fluminense.

No que se refere ao escopo proposto para o presente texto, podemos dizer que a literatura tem chamado a atenção para as oscilações entre períodos de maior ou menor crise e intervalos de crescimento e expansão das atividades econômicas. Talvez a marca do ERJ tenha sido justamente um movimento pendular, oscilante entre períodos de crescimento econômico e de importância relativa no cenário nacional e períodos de acentuada crise econômica e social. Crise e desânimo se alternam com momentos de euforia quase ufanista que se refletem nas interpretações da bibliografia sobre o tema, não por uma interpretação incorreta ou por um erro de avaliação dessa mesma bibliografia, mas sim pelo caráter de certa forma errático e instável desse processo<sup>6</sup>.

6 Tome-se, a título de exemplo disso que estamos falando aqui, a caracterização de um curto período de tempo: “Um período de crescimento instável até 2004 e uma retomada do crescimento a partir deste ano, mas com uma inflexão em 2009 provocada pela



MEDEIROS JÚNIOR, 2013) ou daquilo que João Rua (2007) conceituou como “urbanidades no rural” se referindo a “territórios híbridos nos quais o urbano e o rural interagem” (p. 273) a partir de processos de absorção materiais e imateriais, em áreas rurais, de melhorias nos meios de comunicação, infraestrutura, novas formas de lazer, serviços e atividades econômicas como o turismo e a segunda residência, dentre outros, que têm provocado mudanças importantes no campo no ERJ. (MARAFON, 2017). Ao longo das principais rodovias, esses eixos formariam “novas territorialidades em áreas rurais” em certos espaços fluminenses <sup>8</sup>.

Imbuídos do reconhecimento da importância do estudo do ERJ para além do núcleo metropolitano uma série de estudos tem se dedicado ao chamado “interior”. Dentro dos limites do presente artigo chamamos a atenção para o fato de que tais estudos se referem a abordagens que privilegiam diferentes setores e atividades (agricultura familiar, patrimônio histórico, petróleo, produção de hortifrutigranjeiros, lácteos, setor metal-mecânico, portuário, etc) em abordagens que têm como objeto principal de análise os municípios e suas interações com suas respectivas regiões, ou ainda, as regiões político-administrativas do estado, destacando-se eventualmente determinado (s) município (s). São trabalhos que se propõem a compreender as lógicas daqueles setores nos espaços municipais e regionais (portanto nas escalas local, micro e meso regional) no contexto estadual de forma a revelar as dinâmicas sócio-territoriais não só na capital como também na crescente importância do interior. (FAURÉ & HASENCLEVER, 2003; 2005; FAURÉ, HASENCLEVER & NETO, p. 2008; MARAFON & RIBEIRO, 2003; 2008; 2010; 2012).

Com alguma dose de exagero, Fonseca (2006) se refere a uma “ascensão do interior” no ERJ, visão essa que deve ser tomada com as devidas

ressalvas e o reconhecimento de que apesar do relativo decréscimo da participação econômica da Região Metropolitana, *vis-à-vis* as demais regiões de governo no ERJ, esta continua concentrando mais de 60% do PIB e 72% da população estadual, segundo dados do IBGE. Em outras palavras, mesmo cientes das dinâmicas atuais do “interior”, o ERJ continua a ter um forte componente metropolitano (ALENTEJANO, 2005; RIBEIRO, 2013), o que se traduz no peso que a cidade e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro possuem no contexto estadual com sua forte concentração de população, de atividades econômicas, de arrecadação e de investimentos.

Há que se ter em conta, que a reestruturação produtiva a que se referem os autores não se dá de forma equilibrada no território, mas antes de forma concentrada em certas regiões, em certos municípios centrais dessas regiões e em certas atividades econômicas. Chama a atenção, nesse sentido, o crescimento da população e do emprego nas regiões Norte Fluminense, Baixadas Litorâneas e Médio Vale do Paraíba desde os anos 2000, alavancados, respectivamente, pelo setor petrolífero, os royalties e as atividades turísticas e o complexo metal-mecânico e automobilístico. (MEDEIROS JÚNIOR, 2013; PEREIRA, 2013). Já as regiões Noroeste e Centro-Sul Fluminense, apesar da melhoria nos indicadores sociais, não conseguiram aumentar sua participação no PIB, emprego e população no contexto estadual. (LEMONS & PIRACIABA, 2016; NETO & ROCHA, 2013).

O olhar atento sobre o volume de investimentos – realizados e previstos – no ERJ coloca em dúvida os limites e o alcance desse processo de desconcentração em direção ao interior fluminense. É o que demonstra o estudo de Neto e Rocha (2013) para o volume de empregos e investimentos entre os anos de 2002 e 2013. Segundo os autores,

embora os investimentos estejam espalhados pelo Estado do Rio de Janeiro, observa-se que eles têm se concentrado, crescente e prioritariamente, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e em suas regiões circunvizinhas. (p. 5).

No que se refere especificamente ao Norte

<sup>8</sup> João Rua espacializa esse processo que chama de “interiorização” e “desconcentração” identificando as seguintes áreas: o eixo da Região Serrana, eixos Litorâneos (Baixada Litorânea e Rio-Santos), eixos das rodovias Rio-São Paulo e Rio-Juiz de Fora e do Vale do Paraíba.



- CASTRO, Christovam Leite de. A transferência da capital do país para o Planalto Central. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Geografia*, Ano VII, n. 4, out/set. 1946, p. 567-572.
- CASTRO, Christovam Leite de. A mudança da capital do país. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Geografia*, Ano X, n.º 3, jul/set. 1948, p.449-451.
- COMMELIN, Pierre. *Mythologie grecque et romaine*. Paris, Éditions Garnier Frères, 1960.
- CRUZ, J. L. V., AZEVEDO NETO, J. A. Assimetrias e desigualdades nos impactos do Complexo Petrolífero do Norte Fluminense: os casos de Campos dos Goytacazes e Macaé. *Petróleo, Royalties e Região*, v. X, p. 10-15, 2014.
- CRUZ, J. L. V., AZEVEDO NETO, J. A. “Os desafios da construção do desenvolvimento no Rio de Janeiro”. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 2, jul. 2013.
- DAVIDOVICH, Fany. Metrópole e território: metropolização do espaço no Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole*, n. 6, pp. 67-77, 2º sem. 2001.
- DIAS, Robson. *Vida e morte da questão regional no Estado do Rio de Janeiro pós-fusão: o caso da FUNDREM*. Tese, Doutorado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.
- DUARTE, Haldine da Silva Barros. Estrutura urbana do Estado do Rio de Janeiro: uma análise no tempo. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 43, n.4, out/dez 1981, p. 447-560.
- FAURÉ, Yves A; HASENCLEVER, Lia. (Org.) *O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro: quarto estudos exploratórios no interior fluminense*. Rio de Janeiro: E-papers, 2003.
- FAURÉ, Yves A; HASENCLEVER, Lia. (Org.) *O desenvolvimento local no estado do Rio de Janeiro: estudos avançados nas realidades municipais*. Rio de Janeiro: E-papers, 2005.
- FAURÉ, Yves A; HASENCLEVER, Lia. NETO, Romeu e S. (Org.) *Novos rumos para a economia fluminense: oportunidades e desafios de crescimento do interior*. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. DANTAS, Camila Guimarães. Os apaziguados anseios da terra carioca: lutas autonomistas no processo de redemocratização pós-1945. In: FERREIRA, Marieta de Moraes. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2015, p. 65-88.
- FERREIRA, Marieta de Moraes. DANTAS, Camila Guimarães. GRYNSPAN, Mario. A volta do filho pródigo ao ar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. In: FERREIRA, Marieta de Moraes. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2015, p. 131-153.
- FREIRE, Américo. SARMENTO, Carlos Eduardo. MOTTA, Marly Silva. (Org.). *Um estado em questão: Os 25 anos do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2001.
- GALVÃO, Maria do Carmo Corrêa. Rio de Janeiro: contradições e ajustes de um espaço desigual. In: *Percursos geográficos*. Rio de Janeiro: Lamparina, PPGG/UFRJ, 2009.
- GEIGER, Pedro Pinchas. Ensaio para a estrutura urbana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 23, jan/mar. 1960, p.3- 44.
- GEIGER, Pedro Pinchas; DAVIDOVICH, Fany Rachel. Reflexões sobre a evolução da estrutura espacial do Brasil sob o efeito da industrialização. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 36, n. 3, jul/set, 1974, p. 3-29.
- GIVISIEZ, Gustavo Henrique N. OLIVEIRA, Elzina Lúcia de. A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo. In: PIQUET, Rosélia. SERRA, Rodrigo (org.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro, Garamond, 2007.
- GRANDE, J. C. Pedro. Proposição de uma nova divisão política do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 23, n.º2, abr/jun. 1961, p.89-103.
- GUERRA, Antonio Teixeira; GUERRA, Ignez Amelia L.T. Subsídios para uma nova divisão política do Brasil. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Geografia*, n. 2, abr/julh. 1960, p.169-208.
- HACHETTE. *Dicionário da mitologia grega e romana*. Lisboa, Edições Asa, 1996.
- HASENCLEVER, Lia. PARANHOS, Julia. TORRES, Ricardo. Desempenho Econômico do Rio de Janeiro: Trajetórias Passadas e Perspectivas Futuras. *DADOS-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v.55, n.3, 2012, pp.681-711.
- LESSA, Carlos. *Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- LIMONAD, Ester. Rio de Janeiro, uma nova relação capital-interior? In: LIMONAD, Ester. HAESBAERT, Rogério. MOREIRA, Rui (Org.). *Brasil século XXI por uma nova regionalização? Agentes, processos e escalas*. Niterói: Max Limonad, 2004, p. 7892.
- MACIEL, F. Trabalho e desenvolvimento no Norte Fluminense: para onde vamos? *Petróleo, Royalties e Região*, v. XI, p. 8-10, 2014.
- MACIEL, Gregório da Cruz Araújo. *Recursos naturais e desenvolvimento econômico: bênção, maldição ou oportunidade?* Tese, Doutorado de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2015.
- MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.). *Revisitando o Território Fluminense*. Rio de Janeiro: Negef, 2003. v.1000. 251p.
- MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.). *Revisitando o Território Fluminense II*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma/FAPERJ, 2008. v.1000. 332p.
- MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.). *Revisitando o território fluminense III*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma/FAPERJ, 2010. v.1000. 354p.
- MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.). *Geografia do Estado do Rio de Janeiro: da compreensão do passado aos desafios do presente*. Rio de Janeiro: Gramma, 2011.



- MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.). *Revisitando o Território Fluminense IV*. 1. ed. Rio de Janeiro: Gramma, 2012. v. 1000. 312p.
- MARAFON, Gláucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (Org.). Quais mudanças em curso no campo fluminense? *Geo UERJ*. Rio de Janeiro, N.31, p. 356-370, 2017.
- MERCÊS, Guilherme. RIBEIRO, Nayara. Crise fiscal dos Estados e o caso do Rio de Janeiro. *Geo Uerj*. Rio de Janeiro, N.º 31, p.64-80, 2017.
- NETO, Romeu e Silva. ROCHA, Maria das Dores. Avaliação dos impactos dos grandes projetos de investimentos na dinâmica do emprego formal no estado do Rio de Janeiro. *Espaço e Economia*. Ano III, n. 5, 2014, p.1-28. Disponível em: <<https://espacoeconomia.revues.org/1345>>. Acesso em: 11 de abr. 2017.
- MEDEIROS JUNIOR, Hécio de. Desconcentração econômica e atratividade regional no estado do Rio de Janeiro entre 2000 e 2010. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*. Rio de Janeiro, n.1, fev.2013. Disponível em: <<http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/view/9059/6937>>. Acesso em: 13 de setembro de 2015.
- MENEZES, Paulo Márcio Leal de. *et al.* A evolução político-administrativa do estado do Rio de Janeiro. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 1, p. 236-253, jan./jun. 2016.
- MOTTA, Marly Silva da. Guanabara, o Estado-Capital. In: FERREIRA, Marieta de Moraes. *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro, FGV Editora, 2015, p. 89-129.
- MOTTA, Marly Silva da. Rio de Janeiro versus Rio de Janeiro: o lugar da capital no cenário político fluminense. In: GOMES, Ângela Maria de Castro (Org.). *Direitos e cidadania: memória, política e cultura*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007, p. 175-196.
- MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2001.
- MOTTA, Marly Silva da. FREIRE, Américo. SARMENTO, Carlos Eduardo. *A política carioca em quatro tempos*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2004.
- NATAL, Jorge. *O estado do Rio de Janeiro pós 95: rede urbana, dinâmica econômica e questão social*. Rio de Janeiro, Faperj, 2005.
- OSÓRIO, Mauro. *Rio Nacional, Rio Local: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro, Senac, 2005.
- OSÓRIO, Mauro. MELO, Luiz Martins de. VERSIANI, Maria Helena. WERNECK, Maria Lúcia. (Org.). *Uma agenda para o Rio de Janeiro: estratégias e políticas públicas para o desenvolvimento socioeconômico*. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2015.
- PEREIRA, Regina Celi. Estado, território e reestruturação produtiva na metrópole fluminense. *Espaço e Economia*, Ano 2, n. 3, 2013, p. 1-12. Disponível em: <<https://espacoeconomia.revues.org/390>>. Acesso em: 11 abr. 2017.
- RIBEIRO, Luís César de Queiroz. As necessidades do planejamento urbano para o Estado do Rio de Janeiro. *Revista de Economia Fluminense*, Ano VII, n. 14, out. 2013.
- RIBEIRO, Miguel A. Estado do Rio de Janeiro: das capitâncias hereditárias a uma nova divisão regional. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 31, p. 249-279, 2017.
- RUA, João. “As crises vividas pelo estado do Rio de Janeiro e a emergência de novas territorialidades em áreas rurais”. In MARAFON, Gláucio *et al.* (orgs.). *Abordagens teórico-metodológicas em geografia agrária*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2007, pp. 271-98.
- PESSANHA, Cristiane Borba. *Campos e Macaé na era do petróleo: evolução de indicadores na qualidade de vida*. Dissertação de Mestrado. Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, 2013.
- SANT’ANNA, Marina Del-Negro Coque. Elaboração de um modelo de estrutura espacial para o sistema administrativo do novo estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*. Rio de Janeiro, v.38, n.3, jul/set. 1976, p. 31-92.
- SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*. São Paulo, Edusp, 2001.
- SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. NAZARETH, Paula Alexandra. Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, N.31, p.1-33, 2017.
- SARMENTO, Carlos Eduardo B. A arquitetura do impossível: a estruturação do Partido Autonomista do Distrito Federal e o debate autonomista nos anos 1930. In: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.) *Rio de Janeiro: uma cidade na história*. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2015, p. 39-65.
- SILVA, Augusto César Pinheiro da. A produção acadêmica sobre a gestão do território no Estado do Rio de Janeiro: o projeto FAPERJ 2008-2011 no geTERJ da PUC-Rio. *GEOPUC – Revista do Departamento de Geografia da PUC-Rio*. Ano 4, n. 7, 2º sem. 2011.
- TEIXEIRA, Marlene P. V. Padrões de ligações e sistema urbano: uma análise aplicada aos estados da Guanabara e Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 37 (3), jul/set. 1975, p. 16-55.
- URANI, André. *Trilhas para o Rio: do reconhecimento da queda à reinvenção do futuro*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2008.
- URANI, André. GIAMBIAGI, André. *Rio: a hora da virada*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis. (Org.). *A hora e a vez do Rio de Janeiro e o novo governo: desenvolvimento, segurança e favelas*. Rio de Janeiro, José Olympio, 2007.

### Linovaldo Miranda Lemos

Professor da Licenciatura em Geografia do Instituto Federal Fluminense, Campus Centro-Campos dos Goytacazes. Atua nas áreas de Geografia Política, Ensino de Geografia e Geografia do estado do Rio de Janeiro. Doutor em Geografia pela UFRJ e atualmente pesquisador de pós-doutorado no Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). **E-mail:** linovaldomlemos@gmail.com



# A arquitetura política de construção do *terroir* do café no cerrado de Minas Gerais

Marcelo Orozco Morais

## Introdução

Ao longo da história econômica do Brasil, o café contou com um forte apoio governamental, quer no apoio à produção, quer na comercialização, com, por exemplo, a compra de excedentes e políticas de preços mínimos - que na maior parte das vezes funcionava como preço máximo. Tal prática criou uma forte dependência dos produtores em relação ao Estado, cuja atuação criou, na realidade, um grande mercado nacional de produção do café orientado pelo preço médio<sup>1</sup>.

Dentre os instrumentos reguladores, o que teve maior interferência na política cafeeira foi o Instituto Brasileiro do Café (IBC), criado em 1952 e extinto em 1990, no Governo de Fernando Collor de Mello. Segundo Farina (1997), a garantia de preços do IBC foi prejudicial ao sistema agroindustrial do café no país. Isso porque esta política não estimulava a busca pela qualidade e

sim pela quantidade produzida. Esse fato levou os produtores a não investir em melhorias da lavoura, uma vez que o investimento não seria recompensado na hora da venda do produto, visto que toda produção seria vendida em grande lote. Até então não havia no Brasil um processo de certificação de origem do produto e do produtor, fato que provocava oscilações de qualidade.

Essa política deteriorou a imagem do “Café do Brasil”, chancela de venda do produto, no mercado externo, transformando-o num produto de segunda linha, o qual não figurava como o principal elemento na formação do *blend*<sup>2</sup> dos grandes consumidores de café no mercado mundial, mas sim como um complemento, o que significava menor remuneração pelo produto<sup>3</sup>.

É importante considerar que o grau de exigência, em termos de qualidade, em mercados como Europa e Estados Unidos é mais elevado do que em nosso mercado interno. Isso significa que aqui se suporta oscilações de qualidade que não

<sup>1</sup> Até este período a classificação oficial do café se baseava em dois grupos. O grupo I contemplava os cafés de melhor qualidade, sem gosto de Rio Zona, enquanto o grupo II admitia cafés com gosto de Rio Zona. Esta classificação era insuficiente para abarcar todos os tipos de cafés produzidos no país, sobretudo no grupo I onde há uma grande variedade de cafés especiais. Cabe observar que o termo Rio Zona se refere ao café outrora produzido no Rio de Janeiro, classificado como um café de gosto ruim e por isso de baixa remuneração no mercado. (FARINA, 1997).

<sup>2</sup> O *blend* é a mistura formada por diversos tipos de cafés, como robusta e arábica, de várias procedências. Cada empresa possui seu próprio *blend*, que caracteriza seu posicionamento no mercado em função de preço e classificação. O *blend* de cada empresa é considerado como segredo industrial.

<sup>3</sup> O café brasileiro representa o maior volume físico na composição do *blend* dos cafés internacionais devido a seu maior corpo, mas não é o elemento determinante de sabor do produto.

### Como citar este artigo:

MORAIS, Marcelo Orozco. “A arquitetura política de construção do *terroir* do Café no Cerrado de Minas Gerais”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 329-340 DOI 10.21507/9788563800367-21

são admitidas em outros mercados mais exigentes. O brasileiro como consumidor de café possui a percepção de que o melhor café produzido no país é direcionado ao mercado externo, ficando o mercado interno com o refugio desse produto. A sabedoria popular ainda aponta que, muitas vezes, o que é consumido é uma mistura de café com outros elementos, tais como: casca de milho, feijão, palhas e outros<sup>4</sup>.

A década de 1990 marcou a entrada do Brasil em uma nova orientação política e econômico. Após um longo período de recessão econômica e inflação elevada o país insere-se no contexto do que genericamente é denominado como neoliberalismo, cuja adoção vai trazer uma série de mudanças para a economia do país e o setor cafeeiro não ficaria imune ao novo cenário.

Foi nesta transição, ocorrida no início da década de 1990, que se deu o grande salto da região de Patrocínio. Convém lembrar que há cerca de duas décadas já se produzia café na região, mas em nada esta se diferenciava das outras, a não ser pelo fato de que já se sabia que ali se obtinha um café de boa qualidade, segundo análises superficiais. Mas isso não significava melhor preço para o produtor, já que o preço do café era tirado por uma média de mercado sem se levar em conta diferenças de qualidade e de origem. Criou-se um círculo vicioso, em que o produtor não investia em melhorias na produção porque o mercado não remunerava e o mercado não remunerava sob o argumento de que o produtor não investia em melhorias para elevar a qualidade.

A extinção do IBC deixou a cafeicultura brasileira numa situação delicada. O término da garantia de preços revelou uma estrutura produtiva que não

oferecia resposta à demanda do mercado mundial por um aumento de qualidade, levando um grande número de produtores a erradicar seus pés de café ou até mesmo à falência.

Com o fracasso das negociações para a criação de um novo órgão governamental de regulação de preços, os plantadores, exportadores e torrefadores tiveram que tomar iniciativas próprias para solucionar o problema da queda de qualidade e preço do produto.

Neste ambiente de mudanças no setor, passa a ganhar peso o papel das cooperativas, associações de produtores e empresas de exportação. A iniciativa privada teve que reestruturar uma atividade produtiva que na maior parte do tempo esteve, historicamente, regulada pelo Estado, buscando soluções para o aumento de competitividade e elevação da qualidade, o que permitiria não só a abertura de novos mercados, como também a manutenção de clientes tradicionais.

## A criação do *terroir* do Café do Cerrado

A queda de qualidade do café brasileiro foi tão acentuada que as próprias empresas internacionais compradoras do produto tomaram a iniciativa de buscar soluções para a elevação da qualidade do produto. O café brasileiro é fundamental para a composição do *blend* vendido no mercado internacional. No caso do café da marca italiana Illy, 70% da sua composição é feita de café brasileiro, não sendo possível obter um substituto no mercado externo que consiga entregar o mesmo volume com as características do café brasileiro<sup>5</sup>.

Dentre as iniciativas, merece destaque a ILLY Café, terceira maior torrefadora de café para expresso do mundo, como aponta Zylbersztajn

<sup>4</sup> Segundo João Segges, classificador de café aposentado do extinto IBC, em entrevista ao autor em 2016 essa visão é equivocada. O que se bebe no país é café, muitas vezes puro. O que ocorre é que o ponto de torra tem que ser elevado para mascarar uma série de grãos defeituosos que não passariam por um processo de classificação para a venda no mercado externo. De um modo geral, grande parte do café consumido no mercado interno é classificada como rio zona ou *riado*, ou seja, o ponto mais baixo de classificação do produto. O baixo poder aquisitivo da maior parte da população torna os cafés superiores ou especiais, de melhor qualidade, proibitivos para a mesma.

<sup>5</sup> O café produzido no Brasil é, em sua grande maioria, beneficiado através da secagem em terreiro, diferente do café colombiano que é beneficiado através de via úmida, processo que reduz o corpo do café, comprometendo a qualidade da bebida. (FARINA, 1997). Neste aspecto, o café do cerrado tem no clima um forte aliado, pois conta com duas estações bem definidas, sendo que a seca coincide com o período da colheita e do beneficiamento, permitindo largamente o uso do terreiro para a secagem do café, reduzindo ainda a possibilidade de contaminação dos grãos por fungos e outros agentes afeitos à umidade.

(1997). Esta empresa, em 1991, instituiu um concurso de qualidade do café em que poderiam se inscrever produtores de todo o Brasil. Os primeiros colocados receberiam um prêmio em dinheiro, além do comprometimento da empresa de comprar uma determinada cota de sua produção, por um preço acima da média paga pelo mercado.

Nas primeiras edições do concurso, a maioria dos produtores premiados era oriunda da região do Cerrado de Minas Gerais. Isso serviu de estímulo para os produtores se articularem e buscarem estratégias de aumento de qualidade, uma vez que a repercussão em termos de *marketing* para o produto era a melhor possível.

A avaliação do café em aspectos ligados, principalmente, à qualidade do produto não só no aspecto do grão, mas também na degustação, criou a percepção, um tanto óbvia, de que o café não era igual em todo o país. Um conjunto de fatores influiu no resultado final, tais como: a espécie da planta, os tratamentos a ela dispensados, o clima e solo das regiões de plantio. Estes dois últimos constituíram-se no maior trunfo da região do Cerrado na obtenção de um produto com características únicas, que veio estimular um grupo de plantadores a investir em uma forma inovadora de gestão produtiva.

As reformas econômicas ocorridas no Brasil na década de 1990 abriram novas possibilidades para os produtores de café, que, ao mesmo tempo em que perdiam o “guarda-chuva protetor” do extinto IBC, vislumbravam a possibilidade de preencher lacunas de mercado com um café de melhor qualidade e melhor preço pago ao produtor, estimulando o investimento em melhorias em toda a cadeia produtiva do café, envolvendo desde o produtor rural, passando pela logística de embarque e comercialização e até mesmo ao *marketing* do produto. Nesse período da economia nacional consolidava-se a visão de que o setor privado era mais eficiente que o estatal para modernizar o país e a agricultura estava inserida no novo contexto, como afirma Mattei:

É preciso qualificar melhor as “reformas institucionais” da década de 1990 visando entender corretamente seu sentido, bem como seus impactos sobre o setor

agropecuário brasileiro. Registra-se que na referida década esteve em voga a chamada política do “Novo Mundo Rural”, a qual contemplava as estratégias definidas pelo Banco Mundial, especialmente para a América Latina. Tal estratégia embrenhada pelos princípios do “Consenso de Washington” definia claramente a desregulamentação das atividades econômicas agrícolas e determinava novas formas de regulação institucional que dessem maior poder aos agentes privados para que os mercados fossem capazes de reorganizar os setores produtivos e determinar o ritmo do crescimento econômico setorial. (MATTEI, 2015, p. 119).

Nesse contexto emerge em 1992, no município de Patrocínio (MG), o Conselho das Cooperativas do Cerrado o (CACCR), cujo grande objetivo é a elevação da qualidade do café produzido, obtendo maior remuneração pelo produto a partir de estratégias inéditas no setor. Esse conselho agrupou um conjunto de nove cooperativas de produtores da região, estabelecendo um conjunto de metas qualitativas, assim como fornecendo apoio técnico e de *marketing*. Iniciativa, portanto, tomada pelos próprios produtores e suas representações, sem interferência do Estado. Entretanto, é preciso ressaltar que o êxito do projeto só foi possível graças a um conjunto de políticas públicas elaboradas e instituídas nas instâncias federal, estadual e municipal, sem o qual não seria possível tamanho sucesso como veremos mais adiante.

Um dado fundamental neste processo de reestruturação produtiva engendrada no Cerrado mineiro, tendo o município de Patrocínio como pivô central, foi a criação de uma associação de produtores englobando uma série de associações e cooperativas de vários municípios produtores de café da região, quando o caminho natural seria a constituição de uma grande cooperativa aos moldes, por exemplo, da Cooxupé (Cooperativa de Guaxupé), maior cooperativa de café do mundo<sup>6</sup>. Saes (1997) nos oferece uma explicação:

A solução mais tradicional para atingir esses objetivos seria a constituição de uma cooperativa. Entretanto, essa forma de organização era vista com restrições. A

6 Segundo o último censo agropecuário do IBGE disponível (2006).



Como proposta para tal retomada, o autor apresenta a teoria de Münster<sup>11</sup> como uma possibilidade de substituição do modelo tradicional de cooperativas então vigente. Na nova proposta, a transformação consciente dos indivíduos viria através da política, do cooperativismo consciente, o que provocaria transformações individuais que beneficiariam a coletividade.

A proposta de Silva (2002), de que as cooperativas podem funcionar como um elemento fomentado para o crescimento de uma determinada região acabou por se confirmar com um próprio desdobramento do CACCER quando este resolveu criar sua própria cooperativa, denominada Expocaccer (Cooperativa Exportadora do Café do Cerrado) para comercializar diretamente o próprio café, livrando-se da, ou ao menos atenuando, dependência de intermediários, corretores e outros agentes ligados à comercialização do produto. Chamamos atenção para o fato de que a associação em um segundo momento criou sua própria cooperativa central, havendo boas razões para isso, conforme observa Saes:

À medida que as ações de apoio ao agronegócio dos associados foram se expandindo, o CACCER se viu obrigado, também, a partir para novas formas de organização. Em algumas das atividades, identificou-se a que seria mais conveniente atuar como cooperativa, não como associação de classe. Isto surgiu em especial quando o CACCER passou a se envolver mais diretamente na comercialização do café dos associados, operacionalizando vendas futuras e exportações de café. Nestas operações, as cooperativas levam vantagem sobre as associações, pois sobre elas incidem menos tributação e há maior facilidade para obtenção de crédito a juros mais baixo. (SAES, 1997, p. 10).

O CACCER tornou-se uma organização pioneira na elaboração de políticas de produção e comercialização e buscava fomentar uma estrutura produtiva que incentivasse os produtores regionais a investir no trato da lavoura e na incorporação de novas técnicas de produção, obtendo um produto de qualidade e mantendo a regularidade do mesmo, o que significaria melhor remuneração pelo produto do que a obtida até então.

Sediado na Associação dos cafeicultores de Patrocínio (ACARPA), o conselho iniciou uma série de articulações com outras cooperativas e associações da região para a elaboração de uma série de medidas que resultassem na obtenção de um café de melhor qualidade e, principalmente, que este café obtivesse reconhecimento no mercado interno e externo, diferenciando-se do que até então era produzido no país. Uma das primeiras medidas foi uma maior aproximação com a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG), que instalou uma fazenda experimental de café em Patrocínio, de modo que os conhecimentos elaborados e obtidos na mesma fossem difundidos por toda a região. Este ato é um marco inicial da relação do CACCER com o poder público, em que um conjunto de políticas públicas, elaboradas e aplicadas em múltiplas instâncias, foi fundamental para o êxito do projeto almejado pelo conselho e pelos produtores nele envolvidos.

O primeiro passo para buscar a diferenciação do café obtido foi o processo de certificação do produto produzido no Cerrado. Havia a preocupação por parte das organizações e cooperativas envolvidas no conselho que houvesse um mau uso da denominação café do cerrado, o que poderia comprometer a imagem do produto no mercado.

Seguindo esta lógica, uma das primeiras ações empreendidas foi o registro da marca Café do Cerrado, lançada em julho de 1993 e desde então administrada pelo CACCER.

O objetivo era garantir diferencial de preço para o produtor, evitando que o café fino do Cerrado servisse apenas para valorizar as ligas dos exportadores. Com este objetivo alcançado, o primeiro lote de café com a marca Café do Cerrado, totalizando 1400 sacas, foi exportado para a Bélgica, com prêmio de cerca de 8% sobre o preço que era praticado na época para o café da região. (SAES, 1997).

Segundo Saes (1997), apesar do Registro a marca Café do Cerrado ter sido um passo importante, não foi suficiente, uma vez que surgiu receio de que oportunistas utilizassem marca sem autorização do CACCER. Diante disso, pensou-se

11 Para maior aprofundamento no tema, consultar Silva (2002).

numa forma de certificação do café produzido no Cerrado.<sup>12</sup>

A certificação de origem, prática comum nos mercados de alimentos e bebidas europeus, e mais recentemente no Chile e na Argentina, se aplica a produtos que possuem atributos qualitativos indissociáveis das características próprias de uma região ou microrregião bem delimitada, sejam elas relativas ao clima, ao solo, à história, a características culturais e à mão de obra. São produtos cujos processos de produção não são reproduzíveis fora do local de procedência tradicional. Em vista disso, são protegidos por uma legislação de produção e denominação de origem, que os certifica e fiscaliza sua autenticidade (SAES, 1997).

Em junho de 1993, o CACCER avança no sentido da certificação com a assinatura de um protocolo que envolveu o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA), a EPAMIG, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER-MG), a Universidade Federal de Uberlândia e o próprio CACCER. Tal irrompeu em uma série de ações conjuntas que resultaram na publicação da Portaria 165/95 do decreto 33.859 do governo mineiro que delimita regiões produtoras de café do Estado de Minas Gerais: Sul de Minas, Jequitinhonha, Montanhas de Minas e Cerrado. (Figura 1). (SAES, 1997, p.10).

Finalmente em dezembro de 1996, foi instituído o Certificafé, certificado de origem para os cafés das quatro regiões delimitadas que seria emitido e controlado pelo Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA). Desse período em diante, “os cafés produzidos no Cerrado Mineiro e submetidos ao IMA para exame de amostra devem portar na sacaria um selo contendo informações sobre a procedência do produto, entre outras.” (SAES, 1997, p. 10).

Entendia-se que tal selo constituiria a garantia para o comprador a procedência do café que ele

estava adquirindo. Seria uma forma de evitar que grupos de corretores, exportares e outros comerciantes de café tentassem vender outros tipos de café, de menor qualidade, alegando ser do Cerrado. Um ponto importante a ressaltar é que esta preocupação dos produtores está ligada à imagem da região, pois se o café vendido com procedência irregular não passar em uma prova de classificação, seu preço cai e produtor e vendedor recebem menos. Além disso, outro problema seria aquele relativo aos comentários sobre a expectativa frustrada acerca da qualidade do café do Cerrado comprado, o que certamente funcionaria como um marketing negativo para a região.

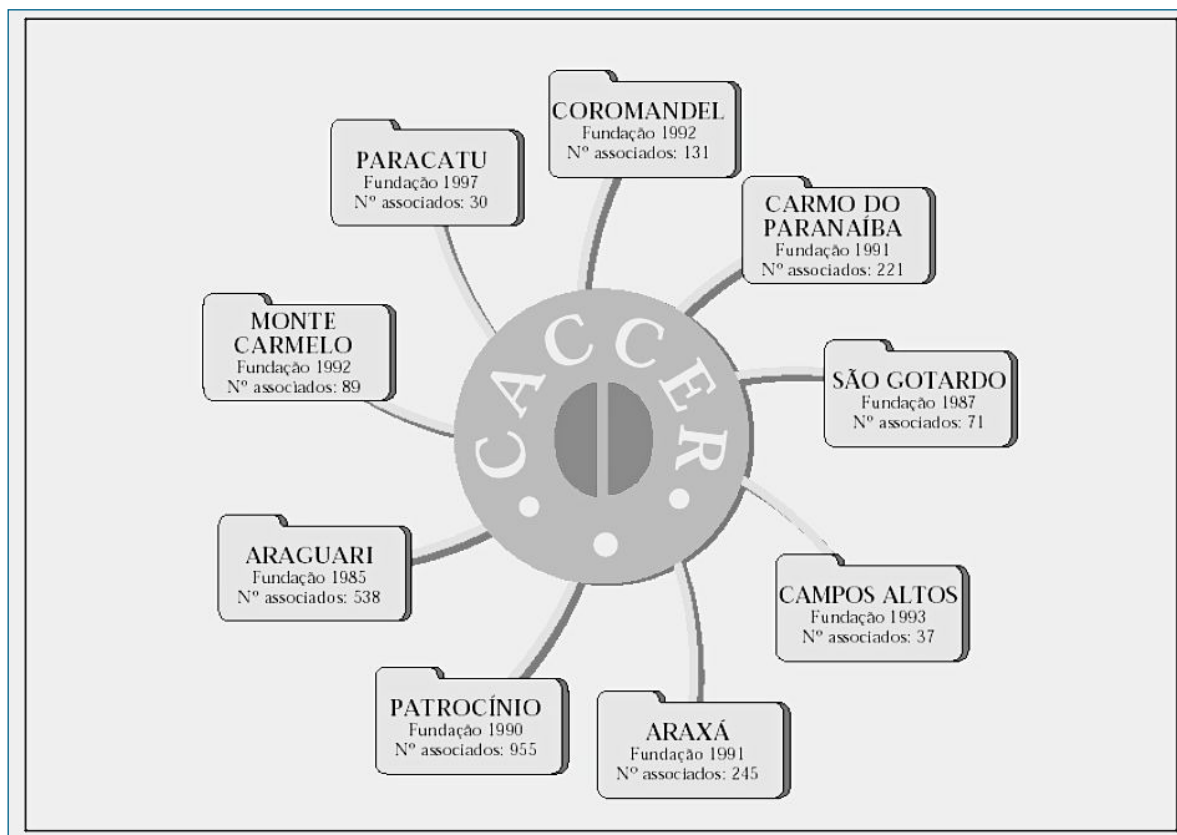
Com o lançamento do Certificafé, estava instituído no Brasil o primeiro produto agrícola com certificado de origem por região. Estruturou-se na região do Cerrado Mineiro o conceito francês de *terroir*, que seria a origem geográfica, com características únicas para a obtenção de um determinado produto. (BROGGIO, 1999). Dessa forma, tem de se deixar claro o seguinte: a região delimitada do Cerrado Mineiro não é a única região de Cerrado do país a produzir café; ele também é produzido em Goiás e oeste da Bahia. Entretanto, o único café produzido em cerrado que pode fazer uso da marca Café do Cerrado, com seu atestado de qualidade reconhecida, é o produzido dentro da região demarcada do Cerrado Mineiro<sup>13</sup>. A região é composta de 55 municípios, totalizando uma área de 112.289,56 km<sup>2</sup> e agrupando, aproximadamente, 4.500 produtores (Figura 2).

O lançamento do Certificafé foi uma grande vitória para o CACCER, mas os objetivos ainda estavam longe de ser alcançados. Isso porque o IMA não tinha um grande poder de fiscalização, além do que sua história está muito mais ligada à pecuária. Dessa forma, mesmo a marca Café do Cerrado pertencendo ao CACCER, muitos

<sup>12</sup> A marca Café do Cerrado foi registrada indevidamente na Espanha por uma empresa exportadora, o que criou sérios problemas para o CACCER, via sua exportadora EXPOCACCER, vender seu café certificado na Europa. A Recuperação da marca só aconteceu em 2009 após negociação e indenização à empresa espanhola. Disponível em: <<https://www.cafepoint.com.br/noticias/mercado/caccer-recupera-marca-cale-do-cerrado-57264n.aspx>>. Acesso em: 26/02/2017.

<sup>13</sup> A Região dos Cerrados de Minas compreende as áreas geográficas delimitadas pelos paralelos 16° 37' a 20° 13' de latitude e 45° 20' a 49° 48' de longitude, abrangendo as regiões do Triângulo Mineiro, Alto Paranaíba e parte do Alto São Francisco e do Noroeste. Caracteriza-se por áreas de altiplano, com altitude de 820 a 1100m, com clima ameno, sujeitas à geada de baixa intensidade e com possibilidade de produção de bebida fina, de corpo mais acentuado. (Saes, 1997, p.5)

**Figura 1.** A estrutura do CAC CER.



**Fonte:** SAES, 1997, p.21.

produtores passaram a utilizá-la indevidamente, fazendo mistura de cafés e vendendo-os como Café do Cerrado. Tal prática se tornou motivo de grande preocupação para os produtores, como atesta Aguinaldo (2006):

Você chega à Europa, você vê um monte de lista de vendedor de café, com Sul de Minas, Cerrado, só que não é do Cerrado, não do nosso. O Cerrado é muito grande, o Oeste da Bahia, por exemplo, é Cerrado, não deixa de ser, agora Café do Cerrado é dessa área delimitada.

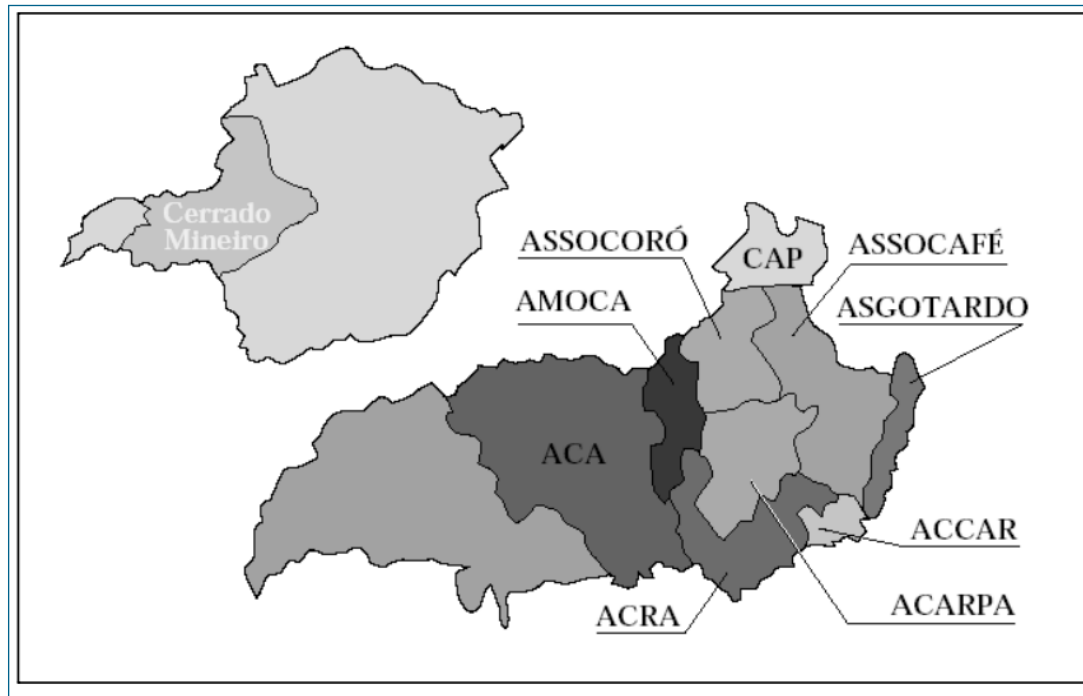
Nos já vimos um monte de exemplos e você vai ver que não é nosso, o tipo de concha, defeitos, paladar... E falam que é Cerrado, e não é. Utilizando nosso nome sem controle nenhum. Eu sei de muitas empresas que estão aqui, a gente viu e conhece estes fatos, exportadores grandes que vêm da Zona da Mata, do Sul de Minas e que vende dizendo que é Cerrado. Os cafés do Sul de Minas e da Zona da Mata são bons cafés? São, mas não são nossos. Então, nós produzimos 3 milhões de sacas, mas dá a impressão que produzimos 7 milhões, isso está errado, então passamos a trabalhar em cima da defesa do produtor. (LIMA, em entrevista ao autor, 2006).

Essa defesa do produtor a que se refere Aguinaldo era o temor de que a marca Café do Cerrado fosse prejudicada pela variação de qualidade dos cafés vendidos com o uso indevido da marca. Dessa forma, o CAC CER começou a pleitear a exclusividade na classificação e emissão de laudos para a utilização da marca. Tendo o controle sobre o processo, imaginava que a qualidade estava assegurada, resguardando o produtor e o comprador que continuaria pagando um preço mais elevado devido à qualidade assegurada do produto.

Mesmo antes de ser reconhecido oficialmente como único classificador do Café do Cerrado, o CAC CER já havia implementado um novo programa de certificação para o uso da marca. Para os gestores do CAC CER estava claro que não bastava apenas a delimitação da região produtora, era necessário também geri-la de modo que o Conselho tivesse o controle de toda a cadeia



**Figura 2.** Região produtora do Cerrado Mineiro.



**Fonte:** SAES, 1997, p. 19.

produtiva do café do Cerrado, desde a fazenda até o consumidor final. Foi criada então uma Cadeia de Custódia dividida em dois grupos: o dos certificáveis e dos credenciáveis. Os certificáveis seriam a propriedade, o modelo de produção e o produto, no caso cada lote de café. O grupo dos credenciáveis é formado por armazéns, exportadores, importadores, torrefadores e os pontos de venda e de serviço.

Na concepção do CACCER, a Cadeia de Custódia é formada por um conjunto de entidades credenciáveis, que são participantes que têm como compromisso preservar a integridade de um determinado produto certificado sob sua custódia a partir de seu ponto de produção até o consumo final. No caso do Café do Cerrado, o lote de café é o artigo certificado sob custódia que deverá seguir íntegro até o consumidor final. Dessa forma, o CACCER passou a gerir por completo todo o processo produtivo do Café do Cerrado. Isso significa que qualquer produtor ou comprador que quiser usar a marca Café do Cerrado tem que se submeter a um processo de avaliação e à assinatura de termos de compromisso elaborados pelo CACCER. Nas palavras de Aguinaldo:

Então, é uma série de proteções que nós estamos colocando em prática agora nas fazendas, a partir de agora ninguém vai poder exportar ou vender no mercado interno, usando a palavra 'Cerrado'; Café do Cerrado, produzido no Cerrado, tipo Cerrado, não pode. A não ser que tenha a fazenda e o produto certificado pelo CACCER, só por dentro do CACCER e aí se submetendo a política de qualidade da Associação. (LIMA, em entrevista ao autor, 2006).

Destaca-se que esta nova política de certificação visa a algo mais que proteger a marca, o produtor e o produto da região. Ela é o passaporte para atender a uma nova demanda do mercado de alimentos, principalmente dos países centrais, ligada à segurança alimentar. Esta política está baseada no rastreamento do alimento desde sua origem. No caso do café, tal prática seria impossível com o sistema tradicional de comercialização, no qual as sacas que saem das fazendas são misturadas com outras, perdendo-se, assim, a possibilidade de rastrear a origem.

Com o novo sistema de certificação, cada saca leva um código de barras indicando sua origem, de maneira que o comprador possa identificar a região e a fazenda onde foi produzida. Em



**Figura 3.** Identificação Padrão de Propriedade Certificada.



**Fonte:** Acervo do autor. 05/06/2015.

No caso específico dos produtores ligados ao Conselho, é cada vez maior o emprego de tecnologia avançada tanto no trato dos cafezais quanto no processo de comercialização. Os índices de produtividade por hectare e o nível de mecanização da lavoura é mais elevado do que em qualquer outra região do país. Isso se deve ao fato, em larga medida, do nível de capitalização dos produtores. Conforme mencionamos anteriormente, há um predomínio de médios e grandes produtores, o que somado ao relevo plano da região favorece a mecanização da produção, esta, por sua vez, impulsionada também devido à dificuldade de arrendar mão de obra.

Olhar para o café do Cerrado, ao menos em uma visão superficial, nos levaria a concordar com a tese de Buainaim (2015), quando argumenta:

(...) a principal fonte de formação e apropriação de riqueza no campo era a terra (especialmente antes da década de 1980), o que inevitavelmente atribuía forte centralidade à sua posse e propriedade. Por essa razão, o espaço rural e a agricultura foram determinados pelos mecanismos de ocupação das fronteiras em processos de

acumulação principalmente patrimoniais, baseados na terra e no uso de mão de obra de baixíssima remuneração, sem que a produtividade jamais tivesse sido o motor principal do processo. Já o novo padrão introduz o capital “em todas as suas modalidades” no centro do desenvolvimento agrícola e agrário. Rebaixa o papel da terra, pois a produção e as rendas agropecuárias passam a depender, crescentemente, dos investimentos em infraestrutura, máquinas, tecnologia e na qualidade da própria terra, além de investimentos em recursos ambientais e no treinamento do capital humano. (Buainaim, 2015, p. 110)

Um olhar mais acurado nos mostra que ainda estamos longe de desprezar a propriedade da terra, como mostra Mattei (2015), como elemento direto para a produção agropecuária no país. Uma grande parcela de propriedades e proprietários está excluída desse modelo “moderno” de produção, o que nos leva a questionar a sua sustentabilidade, se não como um todo, ao menos em determinadas regiões.

No que tange ao café do Cerrado, sua marca, sua associação e sua exportadora, constitui um *case* de sucesso no mercado internacional. Recentemente

o CACCER obteve uma extraordinária vitória: a certificação e a marca “Café do Cerrado” foram lançadas e aceitas nos Estados Unidos, abrindo um canal de comercialização direto entre o Cerrado Mineiro e o maior mercado consumidor de café do mundo. Isso com identidade própria, passando ao largo da chancela “Café do Brasil”.

## Conclusão

Sem a pretensão de esgotar o assunto, podemos observar que o agronegócio do café no Brasil vem passando por importantes transformações estruturais, seja na busca pela qualidade do produto, revertendo a má fama construída historicamente, seja pela busca de uma forma produtiva sustentável no nível político, ambiental, econômico e social, garantindo uma melhor qualidade de vida para todos os atores e agentes envolvidos na cadeia produtiva.

O mercado consumidor de café nas últimas décadas vem se sofisticando e abrindo novas possibilidades de mercado para variados perfis de produtores de café, desde os grandes produtores, responsáveis pela produção de grande volume do produto, fundamentais para atender a demanda do expansivo consumo de café em cápsulas, até mesmo o pequeno produtor, que pode se inserir no crescente segmento dos cafés especiais, no qual fatores como boas práticas ambientais e sociais são credenciais, além da qualidade do produto, para atender uma nova demanda de consumidores.

A iniciativa mostrada neste estudo é apenas uma das múltiplas que estão sendo tomadas com o intuito de dinamizar o agronegócio do café em nosso país. Novas experiências com novos parâmetros técnicos produtivos e mercadológicos estão projetando nosso produto no mercado externo, bem como vêm criando novos segmentos no mercado interno, abrindo novos nichos de mercado.

## Referências

BECKER, Dinizar F. *A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo*. In Becker, Dinizar F. Wittmann, Milton Luiz. *Desenvolvimento Regional: Abordagens Interdisciplinares*. Rio Grande do Sul: 2003, Edunisc.

- BERNARDES, Júlia Adão. *As Estratégias do Capital no Complexo da Soja*. In: CASTRO, Iná Elias de. *Brasil, Questões Atuais da Reorganização do Território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- BOURDIN, Alain. *A Questão Local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.
- BROGGIO, Celine. *A Dinâmica Territorial da Cafeicultura Brasileira – Dois Sistemas de Produção em Minas Gerais*. In: *Revista Território*. Rio de Janeiro, n. 6, LAGET/UFRJ, 1999.
- BUAINAIM, Antônio Márcio. *Sete Teses Sobre o Mundo Rural Brasileiro*. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXII, n. 2, Abr./Maio/Jun. 2013.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Interações Geográficas*. In Castro, Iná Elias de. (Org.). *Explorações Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- CORRÊA, Roberto Lobato, Roberto Lobato. *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- CORRÊA, Roberto Lobato, Roberto Lobato. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 1987.
- COSTA, Rogério da. *Por um novo conceito de comunidade: redes sociais, comunidades pessoais, inteligência coletiva*. *Interface (Botucatu)*, mar./ago. 2005, v.9, n.17, p. 235-248
- DALLABRIDA, Valdir R. *Dinâmica Territorial do Desenvolvimento*. In Becker, Dinizar F. Wittmann, Milton Luiz. *Desenvolvimento Regional: Abordagens Interdisciplinares*. Rio Grande do Sul: Edunisc, 2004.
- DIAS, Leila Christina. *Redes: Emergência e Organização*. In: Castro, I. E.; Gomes, P. C. C. e Corrêa, R. L. (Org.). *Geografia Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 1995.
- DIAS, Leila Christina. (Org.). *Redes, Sociedades e Territórios*. Rio Grande do Sul: Edunisc, 2005.
- ERTHAL, Rui. *Os Complexos Agroindustriais no Brasil*. Rio de Janeiro, 1997. Mimeo.
- FARINA, Elizabeth. *O Agribusiness do Café no Brasil*. São Paulo: IPEA. PENSA, 1997.
- GIORDANO, Samuel R. *Competitividade Regional e Globalização*. São Paulo. (Tese de Doutorado) Departamento de Geografia - Universidade de São Paulo, 1999.
- GOMES, Paulo César da Costa. *O conceito de região e sua discussão*. In: CASTRO, I.; GOMES, P.C.C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- HARVEY, David “A transformação político-econômica do capitalismo no final do século XX” (parte II). In: *A Condição Pós-Moderna*. São Paulo: Loyola. 1992.
- LEITE, Sérgio. *Políticas Públicas e Agricultura no Brasil*. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade UFRGS, 2001.
- LEITÃO, Miriam. *Os Rumos do Agronegócio. Panorama Econômico*. Caderno de Economia. *Jornal O Globo*. 05/05/2004.

- MATTEI, Lauro. Considerações acerca de teses recentes sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, DF. Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural – Sober. v. 52, suplemento 1. 2015.
- MATTOSO, Jorge. *A Desordem do Trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MAZZALI, Leonel. *O Processo Recente de Modernização Agroindustrial*. São Paulo: Edunesp, 2000.
- MONIÉ, Frédéric. *A Mobilização Produtiva dos Territórios*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- MULLER, Geraldo. *Complexo Agroindustrial e Modernização Agrária*. São Paulo: Hucitec, 1989.
- NEVES, Marcos F. *ILLY Café e os desafios do crescimento no Brasil*. São Paulo: Seminários PENSA de Agronegócios, 2002.
- OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Agricultura Brasileira - Transformações Recentes. In: ROSS, Jurandy. *Geografia do Brasil*. São Paulo: Edusp, 1996.
- RAFFESTIN, C. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ed. Ática, SP. 1993.
- SAES, Maria Sylvania. *CAC CER: Coordenando Ações Para a Valorização do Café do Cerrado*. São Paulo: Seminários Pensa de Agronegócios, 1997.
- SANDRONI, Paulo. *Novo Dicionário de Economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.
- SANTOS, M. *A natureza do espaço – Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Ed. Hucitec, 2002.
- SANTOS, M. *A Natureza do Espaço*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SANTOS, M. *O Brasil Território e Sociedade no Século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, M. *Por uma outra globalização – Do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Ed. Record, RJ. 2000.
- SILVA, Augusto C. P. da. Discurso e Práticas Institucionais no Rio de Janeiro. In: RUA, João. *Paisagem, Espaço e Sustentabilidades: uma Perspectiva Multidimensional da Geografia*. Rio de Janeiro: Editora Puc, 2007.
- SILVA, Augusto C. P. da, Augusto C. P. da. *Em Busca do Rural Moderno no Estado do Rio de Janeiro: projetos, estratégias e gestão do território, exemplificados no norte e noroeste fluminense*. Tese (doutorado) Rio de Janeiro: IGEO/UFRJ, 2005.
- SILVA, Augusto C. P. da, Augusto C. P. da. Cooperativismo e Autonomia: pela transformação das práticas e dos objetivos associativistas no espaço rural brasileiro. *Revista Geo-Uerj. Revista do Departamento de Geografia. Universidade do Estado do Rio de Janeiro*, n. 12, 2002, p. 33-46.
- SILVA, Carlos A. F. *Corporação e Rede em Áreas de Fronteira*. Cuiabá: Entrelinhas, 2003.
- SORJ, Bernardo. *Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- SPERS, Eduardo Eugênio. *Segurança do Alimento*. In: Zylbersztajn, Décio. In: *Gestão da Qualidade no Agribusiness*. São Paulo: Atlas, 2003.
- TAVARES, Estela. *A Questão do Café Commodity e sua Precificação: o “C Market” e a Classificação, Remuneração e Qualidade do Café*. Campinas. (Tese de Doutorado). Departamento de Economia – UNICAMP, 2002.
- WITTMANN, Milton Luiz. (Org). *Desenvolvimento Regional, Capital Social, Redes e Planejamento*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2004.
- ZYLBERSZTAJN, Décio. *O Sistema Agroindustrial do Café*. Porto Alegre: Ortiz, 1993.

### Marcelo Orozco Morais

Licenciado em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Doutorando em Geografia pela PUC-Rio. Mestre em Geografia pela Universidade Federal Fluminense. Professor de Geografia do Centro Federal Tecnológico Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ e Membro do Grupo de Pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ), da PUC-Rio.

**E-mail:** orozco.morais@gmail.com

**A INTEGRAÇÃO  
SUL-AMERICANA E A  
INSERÇÃO DAS  
REGIÕES PERIFÉRICAS**

II Congresso de Geografia Política,  
Geopolítica e Gestão do Território



**A INSERÇÃO DO  
NORDESTE NA  
GEOESTRATÉGIA  
NACIONAL DE  
DEFESA E NA  
ECONOMIA GLOBAL**





# A inserção do Nordeste na geoestratégia nacional de defesa e na economia global

**Beatriz Maria Soares Pontes**

## Introdução

Antes de entrarmos na projeção do Nordeste brasileiro pela vasta área do Atlântico Sul, bem como citarmos os seus conteúdos estratégicos, devemos ressaltar que a plataforma mais avançada na direção leste daquele Oceano, representa, pela sua posição geográfica, a entrada efetiva do Atlântico Sul. Portanto, a nossa avaliação não poderá ater-se exclusivamente ao conteúdo interno e estratégico da Região Nordeste, mas avançarmos nos aspectos que envolvem o contexto total do Atlântico Sul. (PONTES, 2012).

Embora o diálogo, a cooperação, a ênfase no multilateralismo e o respeito ao direito internacional continuem a ser atributos importantes e desejáveis para o cenário internacional, a recomposição do sistema em base multipolar não é suficiente para garantir que, na atual transição, prevaleçam relações não conflituosas entre os Estados.

Nesse contexto, o Brasil assinala na sua política de defesa e na sua vocação para o diálogo, componentes essenciais para sua inserção afirmativa e cooperativa no plano internacional.

Assim, o custo do não engajamento do Brasil na construção da ordem internacional nascente pode ser muito maior do que o ônus, que é o

investimento na capacitação, no preparo e no desenvolvimento de meios necessários ao exercício da soberania.

A consolidação de estruturas de governança multilateral é do interesse do Brasil, exigindo estreita coordenação entre as políticas externa e de defesa, na medida em que esta oferece àquela apoio e logística, imprescindíveis para a atuação do País, no cenário internacional.

A política de defesa determina a capacidade estatal de oferecer proteção ao povo brasileiro e de garantir a não ingerência externa em seu território e em suas águas jurisdicionais, inclusive, o espaço aéreo brasileiro, o leito marinho e o subsolo.

Isto significa que, a soberania da Nação, sua inserção econômica competitiva e seu desenvolvimento pleno, pressupõe capacidade de defesa condizente com as potencialidades e aspirações do País. Apesar das mudanças cada vez mais aceleradas das últimas décadas, a ordem internacional continua a ser determinada predominantemente pela relação entre Estados.

A defesa e proteção do Brasil diante de potenciais ameaças externas continuam a ser, assim, a missão essencial das Forças Armadas do País.

Outros desafios que se apresentam ao País dizem respeito à sua capacidade de fazer face aos

## Como citar este artigo:

PONTES, Beatriz Maria Soares. "A inserção do Nordeste na geoestratégia nacional de defesa e na economia global". In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 343-356 DOI 10.21507/9788563800367-22



chamados “conflitos do futuro”, entre eles, as guerras de informação e os conflitos de pequena escala caracterizados por origem imprecisa e estruturas de comando e controle difusas, que operam com o uso de redes sociais.

Portanto, torna-se necessário fortalecer a capacidade de engajamento internacional do País. A participação efetiva de diversos setores sociais no debate nacional sobre defesa possibilita maior entendimento dessas questões.

O fenômeno da globalização trouxe consigo o agravamento de ameaças de naturezas distintas, como o narcotráfico, o tráfico de armas e a pirataria marítima. O agravamento da crise econômico-financeira internacional indica também uma possível deterioração das condições sociais, energéticas e ambientais, com evidentes reflexos para a paz e a segurança no mundo.

O propósito brasileiro é trabalhar em prol da construção de uma comunidade global participativa e inclusiva, empenhando-se na promoção de uma “multipolaridade cooperativa”. (BRASIL - LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL, 2012).

## As estratégias econômicas do Nordeste contemporâneo nas esferas agrícola e industrial

### *Áreas estratégicas agrícolas do Nordeste*

A reestruturação produtiva tornou-se um elemento importante no que concerne à agropecuária, uma vez que esta apresenta um aspecto fundamental para a formação da região, isto é, sua essência seletiva que manteve intocáveis algumas estruturas sociais, territoriais e políticas, enquanto outras se tornaram verdadeiros enclaves de modernização.

Como consequência da territorialização do capital no campo, houve o incremento da oligopolização do espaço agrícola brasileiro, seguido por um processo de fragmentação do referido, redundando numa nova divisão territorial do trabalho, afeta ao setor agrícola. Desta forma, as políticas públicas foram direcionadas a partir do modelo acima salientado para alguns espaços, dotando-os de um novo conjunto de objetos e de

ações que os diferenciaram de outros espaços, promovendo a constituição de verdadeiras regiões produtivas. (SANTOS, 1985).

Entre o baixo curso do rio Açú, no Rio Grande do Norte e o baixo curso do rio Jaguaribe, no Ceará, existem regiões produtivas agrícolas. A formação destas regiões, além do critério das microrregiões do IBGE, das características naturais geográficas, da presença de ações efetuadas, tendo em vista o agronegócio e os respectivos agentes produtores do espaço, sugere o resgate de outros aspectos, visando inserir em seu conjunto, cada município que iria consolidá-la:

- A influência da expansão agrícola sobre a região e, portanto, sobre cada município;
- A importância do agronegócio da fruticultura na consolidação da região como polo de destaque no conjunto regional nordestino e nacional;
- A existência de circuitos produtivos e círculos de cooperação, consolidando a região produtiva por meio do agronegócio da fruticultura, e
- A partir do desenvolvimento do agronegócio nessas regiões, a consideração em torno do significado de cada município na produção das principais culturas para exportação, assim como os municípios que se sobressaem no direcionamento de políticas públicas voltadas para o setor agrícola e aqueles em evidência na inserção de sistemas de objetos técnicos em seus espaços.

Sob a ótica espacial, um dos principais impactos da difusão de elementos do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1993) foi sua capacidade de articular espaços, promovendo as interações entre lugares, muitas vezes, distantes entre si.

Assim, selecionamos algumas variáveis para indicar tanto a expansão agrícola e a influência da modernização deste setor nas transformações mais recentes, que concorrem para reforçar o destaque e a existência das regiões produtivas agrícolas, quanto à presença de infraestruturas e o crescimento de outros equipamentos que concorrem para mudanças no processo produtivo e na organização dos espaços. Foram elas:

- Área plantada e quantidades produzidas das culturas de exportação;
  - Estabelecimentos do comércio que são ligados ao consumo produtivo, facilitando a compreensão da economia urbana associada à modernização agrícola;
  - População Economicamente Ativa urbana e rural, revelando a concentração econômica, sobretudo, como o incremento da PEA urbana que reflete a dinâmica da economia urbana das cidades da região;
  - Terminais telefônicos em serviço que revelam a circulação de informações, inclusive por redes de computadores;
  - Emissoras de rádio e provedores da Internet, os quais refletem um incremento do consumo de energia (megawatts), além de serem responsáveis pela difusão da informação, mostrando como ocorre a integração com lugares cada vez mais distantes entre si;
  - Terminais rodoviários em serviço que indicam a demanda por transporte de pessoas e mercadorias via sistema rodoviário;
  - Análise da população residente que mostra o dinamismo da demografia nas regiões em estudo que, ao lado de uma revolução tecnológica da produção agropecuária e agroindustrial e as transformações nas relações de trabalho, desenvolve uma dinâmica demográfica e urbana, marcada por grande crescimento populacional, sobretudo, urbano;
  - Número de empregos formais nos setores da economia, dado este que evidencia o dinamismo da economia, com a difusão de determinados segmentos econômicos;
  - Existência de subcontratação nas relações de trabalho, mediante as quais percebemos a reestruturação nas relações de trabalho atuais; e
  - Evolução do emprego qualificado que sugere, por exemplo, a formação de mercados de trabalho com características predominantemente capitalistas, como é o caso da atividade agropecuária.
- Nível internacional, no caso do mercado mundial de frutas;
  - Nível nacional, pela absorção de fluxos migratórios e aquisição de bens de consumo industrializados de outras regiões;
  - Nível regional, mediando e enviando fluxos que atravessam a região para alguns portos (Suape, Natal, Pecém) e daí para outros lugares; e
  - Nível sub-regional, nas interações espaciais entre as cidades da própria região.

A partir da análise das variáveis supracitadas, denominamos como uma região produtiva agrícola, o território formado por 25 municípios situados entre o nordeste cearense (região do baixo curso do rio Jaguaribe) e o noroeste potiguar (Mossoró e baixo curso do rio Açu). Esses municípios estão inseridos em três microrregiões geográficas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais são: Baixo Jaguaribe (CE), Mossoró (RN) e Vale do Açu (RN).

Sabemos que o território é formado por frações funcionais diversas. Assim, uma região produtiva pode ser considerada uma fração do território, desde que analisemos as suas relações internas e externas. Portanto, uma região moderna pode articular a escala local com a internacional, com base nas novas dinâmicas hegemônicas do agronegócio globalizado.

Desse modo, entendemos que a especialização flexível, em que os sistemas de produção verticalmente desintegrados e o rompimento das hierarquias rígidas têm sido acompanhados por uma mobilidade acelerada do capital, facilitou a busca de superlucros setoriais em qualquer parte do mundo.

As regiões produtivas abrangendo o baixo curso do rio Açu (RN) e o baixo curso do rio Jaguaribe (CE) ilustram esse tipo de especialização que foi absorvida pelo capital, pois, entre outros elementos, o “superlucro” de algumas multinacionais frutícolas foi obtido mediante barateamento substancial dos custos com mão de obra encontrada em abundância nessas regiões.

Observamos mais especificamente o caso da multinacional Del Monte Fresh Produce Ltda.,

Quanto à articulação das regiões produtivas agrícolas em estudo, esta se dá em diversos níveis de organização espacial, a saber:

uma das três principais empresas do setor de frutas do mundo que, em poucos anos, promoveu grandes transformações na produção, difundindo a agricultura científica e o agronegócio de frutas tropicais. Instalada no Vale do Açu, esta empresa produz, sobretudo, banana, especialmente no município de Ipanguaçu (RN). Já o Vale do Jaguaribe destaca-se com a produção de melão, no município de Quixeré e de abacaxi, no município de Limoeiro do Norte. Portanto, via terra e mão de obra, são estabelecidas as principais relações com o lugar, pois esta empresa traz de outros países todo o seu pacote tecnológico e serviços especializados, exportando quase toda a sua produção. (ELIAS, 2006).

O Baixo Açu, no Rio Grande do Norte, sempre se caracterizou por ser uma região cuja atividade principal foi, sobretudo, relacionada com o setor agrícola, predominando o complexo algodão-pecuária-lavouras alimentares, associado à extração de cera de carnaúba. (VALVERDE, 1961). No Baixo Jaguaribe (CE), seu processo de territorialização destacou a agropecuária e o extrativismo vegetal como alicerces para seu processo de urbanização.

A junção desses aspectos materializa-se em condições naturais favoráveis à fruticultura que, aliadas aos aspectos infraestruturais e econômicos, como a construção dos reservatórios de recursos hídricos, o uso da irrigação, a melhoria nos sistemas viários, entre outros, tornam-se fatores de atração de empresas agrícolas modernas e mercado de insumos, favorecendo o estabelecimento das cadeias de produção de frutas.

Como decorrência do potencial da fruticultura, as regiões em estudo passaram a ser apontadas como essenciais e sustentáculos da economia regional nordestina proposta pelas novas estratégias do governo federal, isto é, um eixo privilegiado para que os grandes investimentos as tornem centros competitivos integrados aos mercados nacional e internacional. Assim, não só a produção agrícola da região é modificada, senão também, sua economia urbana, sua dinâmica populacional e o seu mercado de trabalho, que passam a responder de forma bastante diferenciada

em relação aos períodos precedentes do processo histórico das regiões em tela. (GOMES, 2010).

## As estratégias industriais no Nordeste

À medida que os avanços da indústria e a modernização do sistema e dos meios de transportes criaram condições para o rompimento das limitações regionais, observamos uma maior intensidade da concorrência inter-regional.

Nesse período teve início um novo processo de acumulação denominado integração produtiva. Este serviu de reforço ao anterior (articulação comercial), tendo como base a regionalização do grande capital produtivo através da presença de grupos oligopólicos, da grande empresa estatal e de grande parte do capital nacional, em todas as regiões brasileiras. (GUIMARÃES NETO, s.d.).

A presença induzida do grande capital, na região Nordeste, possibilitou um dinamismo e transformações de grande impacto que a partir das disponibilidades de recursos regionais, não teriam ocorrido com a mesma rapidez e intensidade verificadas nos anos 60 e 70. Porém, esse dinamismo não se deu de forma igualitária entre os estados da região, acarretando várias críticas à essa ação desenvolvimentista.

A SUDENE serviu como instrumento da expansão hegemônica do capitalismo monopolista. No que tange à transferência dos principais grupos econômicos do Centro-Sul, via implantação de fábricas e unidades produtivas, essas resultaram do programa de industrialização (integrado), assegurando a homogeneização monopolista do espaço econômico nacional. No tocante à formação e à expansão de conglomerados, destacamos que: vinte e quatro das cem maiores empresas do País possuíam projetos próprios ou implantados, em agosto de 1971, no Nordeste. Dessas, quatro eram estatais, seis de propriedade privada, predominantemente nacional e quatorze de propriedade estrangeira.

Para verificarmos a situação de homogeneização monopolística, sugerimos o exame da presença das empresas mais importantes em seus respectivos ramos industriais no processo de expansão no Nordeste. (OLIVEIRA, 1981).

Assim, poderíamos constatar, não apenas uma homogeneização monopolística global, mas também, setorial. Neste caso, o sentido da expansão não teria sido outro senão a preservação de mercado para a consolidação de posições no ramo industrial.

Oliveira observou ainda que, dos 16 subsetores que assumiam a estrutura industrial do país, 11 estavam se reproduzindo na estrutura industrial do Nordeste. Esses representavam as empresas mais importantes dos subsetores e ramos. Destarte, questionou se isso representaria, de fato, uma concorrência com suas matrizes na região sudeste e nas demais regiões, pois, ao seu ver, esse comportamento representou uma estratégia que visou a consolidação de empresas cujas posições no ramo industrial já estavam definidas, porém levando-se em conta a possibilidade de se ganhar uma porção maior no mercado nacional.

O resultado desse processo foi uma estrutura industrial descomprometida com a formação e distribuição de renda. Ou seja, configurou-se uma estrutura industrial que não era função de um mercado regional, mas de um mercado nacional mais amplo. Assim, a política de fomento à industrialização do Nordeste não se traduziu numa melhoria real das condições de vida de sua população pela modificação de estruturas “arcaicas”, mas converteu-se (pela elevação da taxa de lucro real) num excelente campo de aplicações, penetrando o espaço econômico da região pelas estruturas oligopolísticas que comandavam a indústria nacional. (OLIVEIRA, 1981). Isso foi equivalente a um controle de ramos industriais no Brasil e uma relação de divisão do trabalho entre setores industriais.

Para Oliveira, a expansão do capitalismo monopolista, via a “integração produtiva”, contribuiu para a dissolução das “regiões”, enquanto espaços diferenciados de apropriação de valor. Sobre os resultados desse programa, ainda que deixassem a desejar em termos de criação de empregos e não tivessem contribuído para modificar a estrutura fundiária da região, ele ponderou que foi “inegável que a economia do Nordeste integrou-se completamente à economia nacional”. (OLIVEIRA, 1981, p. 126).

Observamos que a preocupação de Oliveira é pertinente e contributiva a uma avaliação mais crítica à nossa história, em relação ao processo de integração produtiva nacional. Particularmente, como uma experiência da integração, na qual a intervenção tecnicista do Estado resultou na recriação dos desequilíbrios (intrarregionais), no momento em que discutimos formas mais complexas e diversas, proporcionadas pela atual “integração competitiva”.

Sabemos que o saldo em termos de dinamismo econômico regional deveu-se à disponibilidade de recursos naturais, associada à forte intervenção do Estado, sobretudo nas políticas setoriais, tornando possível uma integração via política de importação de produtos estratégicos da química e da petroquímica, inscrevendo a região como produtora de bens intermediários para a economia nacional. Entretanto, os fluxos financeiros dessas novas unidades, moldadas na ruptura com as economias tradicionais, não foram capazes de impulsionar os setores produtivos locais que deveriam impedir ou redimensionar a evasão de renda e sua canalização para o Centro-Sul, sob a forma de comércio ou intermediação financeira. Consequente à essa fragilidade, temos a revelação de que os efeitos de encadeamento desse modelo industrial foram negativos.

A discussão crítica do modelo impõe a reflexão de que, sob tais circunstâncias, a política governamental de incentivos fiscais e demais subsídios teria promovido a extensão das indústrias do Centro-Sul, integradas entre si e autônomas em relação ao restante da economia local. Disto resulta que, com a crise dos anos 80, o processo de desconcentração econômica das regiões mais industrializadas, em favor das menos industrializadas, viesse a se reverter, configurando uma nova reconcentração industrial.

Contudo, a partir da expansão das novas tecnologias, de base eletrônica e informática, bem como da alteração das regras de competitividade delineadas pelo novo padrão de acumulação flexível, também denominado de integração competitiva em mercados internacionais, é possível percebermos, na atualidade, um

movimento de “forças” no sentido de uma nova concentração da atividade econômica na região sudeste, notadamente em São Paulo.

Conforme DINIZ (1996), tal concentração existe, primeiro, em função da preponderância de bens industrializados na estrutura de importações destinadas ao MERCOSUL. Em segundo, devido ao fator locacional (de maior proximidade geográfica). Assim, o resultado esperado foi que o comércio entre o Brasil e o MERCOSUL beneficiou as regiões sul e sudeste do País. Mas, em que medida isso se constituiria numa exclusão da região Nordeste?

As evidências desse impacto são mais visíveis, mediante a análise do desempenho das exportações nordestinas para o MERCOSUL. Segundo DINIZ (1996, p. 12):

De um ponto de vista absoluto, embora o volume das exportações da região Nordeste para o MERCOSUL apresentasse um crescimento de 96 para 421 milhões de dólares, esse acréscimo possui um ritmo inferior ao crescimento das exportações brasileiras, que saltaram de 1.320 para 6.154 milhões de dólares, no mesmo período.

A consequência disso foi percebida como uma queda de 7,3% para 6,8% da participação da região Nordeste no total exportado pelo Brasil, no período.

Vimos que a experiência da integração produtiva, apesar de todas as desigualdades que reproduziu, conseguiu estabelecer condições de “desconcentração” da economia, via uma articulação inter-regional, na qual as regiões se especializavam por complementaridade com as outras e seus mercados, “favorecendo” aquelas menos industrializadas, podendo-se afirmar que essa experiência se traduziu em um importante impulso à integração nacional e proporcionou um crescimento da economia nordestina, contudo, traduzindo-se em uma relativa redução das disparidades de níveis de desenvolvimento nos estados desta região.

No que diz respeito a fase de integração competitiva, via MERCOSUL, há uma tendência ao encaixe da economia nacional a uma estrutura que se articula com as áreas mais industrializadas do que com a base produtiva de cada uma das regiões periféricas, entre elas, a região Nordeste.

Tal comportamento suscita a possibilidade de exclusão dessas regiões, com indícios de ruptura da integração, formada no período anterior à atual fase de integração competitiva.

Para Albuquerque (1996), este novo modelo de desenvolvimento vem contribuindo para agravar e ampliar a vulnerabilidade socioeconômica do Nordeste, haja vista que o esforço de reestruturação produtiva brasileiro incide sobre os segmentos mais dinâmicos da economia à revelia das regiões periféricas, notadamente o Nordeste, em decorrência de seu aparelho produtivo ser de baixa competitividade, pouca integração interna, frágil articulação intersetorial e grave insuficiência de escala empresarial aliadas a outros fatores.

Entretanto, existe um consenso, que essa situação de vulnerabilidade não conduz o Nordeste, necessariamente, à uma exclusão. Admitimos a possibilidade de o Nordeste vir a se integrar, nacional e internacionalmente, desde que se adote uma estratégia de desenvolvimento regional que priorize os setores ou as atividades com relevante capacidade competitiva. Para tal, Albuquerque (1996) sugere a adoção de uma estratégia a ser desenvolvida baseada em uma dupla e diferenciada inserção (nacional e internacional), onde possamos buscar a dinamização da região através do comércio, de investimentos, do turismo, da modernização agrícola e agroindustrial (com ênfase no semiárido), entre outros. (MENEZES; MENEZES, 1998).

## A segurança e a defesa no Atlântico Sul

Antes de entrarmos no mérito das questões referentes à segurança e à defesa no Atlântico Sul, faz-se mister efetuarmos um pequeno apanhado sobre as áreas geoestratégicas da infraestrutura socioeconômica, militar e cultural do Nordeste brasileiro.

Por Geoestratégia entendemos “a fundamentação geográfica das diretrizes estratégicas nacionais, abrangendo os aspectos Políticos, Psicossociais, Econômicos e de Segurança, tendo como horizonte não só a geração atual como as gerações futuras”. (DALSASSO, 2008). É o que o Estado deve fazer com o patrimônio

soberano para que a geração atual e as gerações futuras sintam-se consistentes, realizadas, felizes e, conseqüentemente, orgulhosas de sua nação.

A Geoestratégia trata do estudo das relações dos problemas estratégicos e os fatores geográficos. No que concerne à distinção entre Geoestratégia e Estratégia, os critérios mais utilizados são, por um lado, a escala geográfica, na qual os aludidos critérios norteiam estudos que considerem espaços maiores que aqueles visualizados pela Estratégia, que estuda o teatro de operações com um número maior de detalhes, logrando maior atenção nos espaços mais restritos do que aqueles que, em regra, interessam à Geoestratégia e, por outro, leva em conta a forma predominante de encarar os acidentes geográficos que a Estratégia tende a ver, sobretudo, como condicionantes, enquanto a Geoestratégia no centro das suas análises, os valoriza em função do seu eventual papel como objetivos ou fatores de poder.

As principais áreas geoestratégicas da infraestrutura socioeconômica, política, militar e cultural do nordeste brasileiro são: Aquífero Serra Grande (PI); Jazidas Minerais: Ferro (PI), Urânio (CE e BA) e Salgema (AL); Bases Aéreas: Alcântara (MA) e Barreira do Inferno (RN); Aeroportos: Recife (PE) e Salvador (BA); Portos: Itaqui e Ponta da Madeira (MA), Pecém (CE), Suape (PE) e Aratu (BA); Usinas Hidrelétricas: Paulo Afonso I, II, III e IV (PE), Xingó (AL) e Sobradinho (BA); Refinarias de Petróleo: LUBNOR (CE), Clara Camarão (RN), Suape (PE) e Landulpho Alves (BA); Distritos Industriais: Suape (PE) e Camaçari (BA); Entroncamento Comercial e Energético de Imperatriz (MA); Polo Farmacoquímico e Biotecnológico (PE) e Parques Nacionais: Sete Cidades e Capivara (PI).

Elas merecem ser lembradas porque representam o que de significativo tem essa região, internamente, sob a ótica geoestratégica, fato que não poderia ser ignorado quando analisamos a possibilidade da inserção do Nordeste, na Estratégia Nacional de Defesa.

Em primeiro lugar, é necessário salientar o estudo da segurança e da defesa no Atlântico Sul, uma vez que, como já foi dito antes, o Nordeste

brasileiro é a entrada do Atlântico Sul, tratando-se de um território que contém áreas geoestratégicas de grande relevo, além de lograr, pela sua posição, uma localização que exige atenção no que concerne à segurança e à defesa nacional.

O Nordeste brasileiro, portanto, abre as portas para o Atlântico Sul, que é, sem dúvida, uma área estratégica tanto para os sul-americanos, quanto para os africanos.

País com maior costa atlântica do mundo, o Brasil tem, especial interesse na paz e na segurança do Atlântico Sul. Esse oceano possui áreas estratégicas relevantes como a “Garganta Atlântica”, entre a costa do nordeste brasileiro e a África ocidental, espaço intercontinental de grande importância para o comércio mundial.

As passagens ao sul, que ligam o Atlântico ao Pacífico, constituem uma via alternativa ao canal do Panamá, principalmente para os navios de grande porte. A rota do cabo da Boa Esperança, conectando o Atlântico Sul ao oceano Índico é uma alternativa ao canal de Suez e, oferece também, o melhor acesso marítimo à Antártica. Para além do pré-sal, boa parte do petróleo que o Brasil importa vem de países na faixa equatorial do Atlântico.

As áreas marítimas estratégicas de maior prioridade e importância para o Brasil são representadas pelas águas jurisdicionais brasileiras (AJB), as quais incluem o mar territorial (mT), a zona contígua (zC), a zona econômica exclusiva (zee) e a plataforma continental (PC), bem como a região compreendida entre o Paralelo 16 norte, a costa oeste da África, a Antártica, o leste da América do Sul e o leste das Antilhas menores.

O Brasil também dedica, junto a seus vizinhos da África Ocidental, especial atenção à construção de um ambiente cooperativo no Atlântico Sul, sob a égide da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Criada em 1986 pelas Nações Unidas, a ZOPACAS conta, atualmente, com 24 membros: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai.

Em termos diplomáticos, o reforço da ZOPACAS é importante para a defesa do País. O Atlântico Sul tem identidade histórica e características estratégicas próprias. A resolução nº 41/11, da Assembleia Geral das Nações Unidas, conclama os estados militarmente significativos de outras regiões a não introduzirem armamentos nucleares ou outros armamentos de destruição em massa no Atlântico Sul. Sua presença militar nesse oceano deve ser reduzida e, futuramente, eliminada. Conflitos e rivalidades estranhos ao Atlântico Sul não devem ser projetados sobre ele por estados situados em outras regiões. Ao renovar seu envolvimento com esses preceitos multilaterais, o Brasil deseja contribuir, de forma responsável e em colaboração com seus parceiros da ZOPACAS, para o aproveitamento do potencial de desenvolvimento socioeconômico da região do Atlântico Sul. (BRASIL, 2012, p. 35-36).

## As relações Brasil-África sob a ótica da segurança e da defesa

Enquanto o Atlântico Sul condicionou o preparo e emprego das forças navais no quadro de defesa das Américas, no período da Guerra Fria, hoje essa área se apresenta para a política externa do País como prioridade estratégica e como eixo para a inserção internacional do Brasil.

Em consequência, dentro do quadro da chamada cooperação Sul-Sul, que se conformou na década de 1970 e, ganhou força no pós-Guerra Fria, o Brasil tem firmado uma série de acordos com países africanos, especialmente os localizados na costa ocidental do continente. Além das áreas econômica, política e tecnológica, a cooperação tem-se dado, também, no campo da segurança e da defesa.

Com o final da Guerra Fria, o papel do Atlântico Sul no contexto da segurança global, como parte da arquitetura de defesa do continente americano, perdeu o sentido que tinha no período anterior. Várias manobras conjuntas continuaram sendo realizadas, patrocinadas pelos EUA ou criadas de maneira bilateral ou multilateral entre Argentina, Brasil e Uruguai (AGUILAR, 2013).

No entanto, tiveram mais o caráter de fomento

da confiança mútua, que de preparo para lutar contra um inimigo comum. Os exercícios entre Argentina, Brasil e Uruguai, voltados para o Atlântico Sul ganharam mais força a partir da década de 1990.

As marinhas da Argentina e do Brasil criaram a operação Araex que incluía o emprego de aviões e helicópteros navais na guerra no mar, com base em exercício semelhante realizado entre as armadas do Uruguai e do Brasil, denominado Uruex. A partir de 2002, os exercícios passaram a reunir as marinhas dos três países. Em 1997, Brasil e Argentina realizaram a Operação Temperex (ações anti-submarinos e de esclarecimentos aéreos), com o porta-aviões brasileiro São Paulo, conduzindo aeronaves S-2T argentinas. Naquele mesmo ano, os três países realizaram um exercício naval, tipo jogo de guerra, denominado Transamérica, versando sobre o controle de tráfego marítimo, a partir da simulação de uma crise regional em que seria necessária a adoção de medidas para a proteção do trânsito de navios mercantes. As três marinhas criaram, também, um jogo de guerra trilateral de manejo de crises em nível estratégico operacional. (AGUILAR, 2010, p. 303).

No continente africano, com o final da Guerra Fria, uma série de conflitos movidos pela luta ideológica entre as duas superpotências perdeu o sentido e as fontes de financiamento se encerraram, permitindo a resolução dos mesmos, como os casos de Angola e Moçambique. O fim do regime do *apartheid*, na África do Sul, abriu as portas daquele país para o relacionamento externo, ajudando no estreitamento dos laços com o Brasil.

Em 1993, a Argentina e a África do Sul criaram o exercício Atlasur, no bojo da ZOPACAS, com foco voltado para ações de superfície, antiaéreas, anti-submarinas e de guerra eletrônica, sendo testados, também, procedimentos de apoio logístico móvel e aperfeiçoada a interoperabilidade entre os meios navais e aeronavais dos participantes. A partir de 1995, a convite da Argentina, o Brasil e o Uruguai passaram a participar da manobra e oficiais paraguaios estiveram presentes como observadores. (AGUILAR, 2010, p. 299).

No caso do Brasil, a Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada em 2005, incorporou a concepção multidimensional da segurança, bastante discutida no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), durante a década de 1990, “abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros”, mantendo a defesa externa como função primordial das Forças Armadas. Dentre as diretrizes estratégicas, apresentou a intensificação do intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul. (BRASIL. PR, 2005).

A PDN apresentou, ainda, que o Brasil participaria em missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais, confirmando as ações do governo nesse sentido, já a partir do final da década de 1980, onde se enquadra o envio de tropas armadas para as missões de paz da ONU, em Angola e Moçambique, em meados da década de 1990. No caso desses dois países, a língua portuguesa e o passado comum como colônias portuguesas, pesaram na decisão de uma maior participação do País, nos esforços de paz da ONU. Mas, indicou, também, uma maior importância dos assuntos africanos na agenda internacional brasileira. Além das citadas missões de paz, contemporaneamente, o Brasil tem estabelecida uma missão de paz no Haiti.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), registrou que uma das preocupações mais agudas de defesa estava no Atlântico Sul. A identificação e a análise dos principais aspectos positivos e das vulnerabilidades levaram a END a determinar uma articulação das forças armadas “capaz de levar em consideração as exigências de cada ambiente operacional, em especial o amazônico e o do Atlântico Sul”. (MD; END, 2008, p. 45).

A END determinou que, na elaboração das hipóteses de emprego, a Estratégia Militar de Defesa deveria contemplar o emprego das Forças Armadas em decorrência da ameaça de conflito armado no Atlântico Sul. Em consequência, os planos de equipamento e articulação das Forças Armadas deveriam “contemplar uma proposta de distribuição espacial das instalações militares

e de quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das Hipóteses de Emprego”, de maneira a possibilitar o aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da região amazônica. (MD, 2008, p. 49).

Na conferência de abertura do Seminário de Estratégias de Defesa Nacional, em novembro de 2012, o Ministro Celso Amorim levantou a preocupação com as tensões em países da África Ocidental, como o Mali e a Guiné Bissau, o narcotráfico associado ao terrorismo e à pirataria marítima, além do risco de se trazerem para o Atlântico Sul “organizações militares com outros propósitos ou visando a outros inimigos ou adversários”. Em seguida, afirmou que:

O entorno estratégico do Brasil, foco prioritário da lógica da cooperação é composto, de um lado, pela América do Sul, tocando a Antártica e, de outro lado, pelo Atlântico Sul, estendendo-se até a orla ocidental da África. (AMORIM, 2012, p. 10).

No mesmo sentido do discurso oficial e dos documentos de defesa, várias ações do governo brasileiro contemplaram os países africanos. Foram assinados acordos de cooperação no domínio da defesa com Cabo Verde (MRE 1994b), em 1994, África do Sul (MRE 2003), em 2003, Guiné Bissau (MRE 2006), em 2006, com Moçambique (MRE 2009b) e Namíbia (MRE 2009a), em 2009, Nigéria (MRE 2010c), Senegal (MRE 2010d), Angola (MRE 2010a) e Guiné Equatorial (MRE 2010b), em 2010.

Em linhas gerais, se destinavam a: promover a cooperação nas áreas de pesquisa e desenvolvimento, apoio logístico e aquisição de produtos e serviços de defesa; partilhar conhecimentos e experiências adquiridas no campo de operações, na utilização de equipamentos militares de origem nacional e estrangeira, bem como no cumprimento de operações internacionais de manutenção da paz; partilhar conhecimentos nas áreas da ciência e tecnologia, promovendo ações conjuntas de treinamento e instrução militar, exercícios militares combinados, bem como a correspondente troca de informações e colaborar em assuntos relacionados a equipamentos e sistemas militares. A cooperação se realizaria por meio de visitas



de delegações de alto nível; reuniões entre as instituições de defesa; intercâmbio de instrutores e estudantes de instituições militares; participação em cursos teóricos e práticos, estágios, seminários, conferências, debates e simpósios realizados em entidades militares, bem como em entidades civis de interesse para a defesa; visitas de navios de guerra e aeronaves militares; eventos culturais e desportivos; facilitação das iniciativas comerciais relacionadas a materiais e serviços vinculados à área de defesa e implementação e desenvolvimento de programas e projetos de aplicação de tecnologia de defesa, com a possibilidade de participação de entidades militares e civis de interesse estratégico para as partes.

Em 2004, sob a égide do Acordo Geral de Cooperação que havia sido assinado em 1981, Brasil e Moçambique realizaram um ajuste complementar relacionado com segurança pública. A cooperação nesse campo implicou na coordenação de estratégias e troca de informações sobre programas nacionais referentes à prevenção e combate ao crime; cooperação técnica orientada pela experiência brasileira da implantação do Sistema Único de Segurança Pública; ações de formação de pessoal, em especial, ações de capacitação de docentes e formação de formadores, de cooperação no domínio de implantação dos sistemas de gestão do conhecimento e informações, de estatísticas, de pesquisas aplicadas e de elaboração de diagnósticos de segurança pública e justiça criminal, além da realização de estudos visando à modernização da área de gestão das instituições de segurança pública. A Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça do Brasil ficou responsável pela execução das ações e a ABC como responsável pela coordenação, acompanhamento e avaliação das ações. (MRE, 2004a).

Em 2009, um Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica que existia entre o Brasil e a Guiné-Bissau, de 1978, previu a implementação de um Centro de Formação das Forças de Segurança naquele país, com o objetivo de contribuir para a reestruturação e modernização do setor de segurança e defesa, ficando a Polícia Federal brasileira responsável

pelas ações decorrentes do ajuste. (MRE, 2009c).

Em 2010, uma das áreas da parceria estratégica firmada com Angola foi a de segurança pública e defesa. As diretrizes, nesse domínio, apresentaram o estímulo à cooperação entre os ministérios da defesa e os órgãos de segurança pública e a manutenção de “consultas regulares sobre temas bilaterais, regionais e multilaterais”, incluindo as iniciativas no âmbito da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul e a “cooperação para a solução de conflitos na África e em outras regiões, inclusive construção da paz em situações pós-conflito”. No campo da cooperação técnica, científica e tecnológica, a parceria contemplou ações para o desenvolvimento de recursos humanos e pesquisas conjuntas nas áreas da indústria naval, segurança pública e defesa. Foi, ainda, estabelecida uma Comissão Bilateral de Alto Nível para “coordenar, acompanhar, avaliar, orientar e assegurar a implementação da parceria”. (MRE, 2010e).

Dos países da costa atlântica africana, a Namíbia se firmou como a maior receptora da cooperação brasileira no campo da segurança e defesa. Em 1994, o Acordo Naval assinado entre os dois países deu início ao relacionamento entre as marinhas dos dois países com o objetivo de “criar e fortificar a Ala Naval do Ministério da Defesa da Namíbia”. Todas as despesas de traslado e estadia no Brasil, bem como dos militares brasileiros que ficariam naquele país como oficiais de ligação, ficaram a cargo do então Ministério da Marinha brasileiro. (MRE, 1994a).

Na época, foram disponibilizadas vagas para formação de oficiais e praças daquele país nas escolas navais brasileiras e realizado um estágio inicial para 145 marinheiros namibianos no Grupamento de Patrulha Naval do Sudeste, no Rio de Janeiro. (MD; MB, 2011).

Em 2001, o governo de Fernando Henrique Cardoso assinou um novo Acordo de Cooperação Naval com o mesmo objetivo do anterior. Por ele, a Marinha Brasileira deveria assistir na organização do Serviço de Patrulha Marítima daquele país capaz de proteger seus interesses em suas águas internas, mar territorial e zona econômica exclusiva, fornecer embarcações e

“assistir no planejamento e desenvolvimento de uma infraestrutura apropriada à atracação e suporte logístico para tais embarcações”. Os custos do treinamento e avaliação realizados no Brasil passaram a ser do governo da Namíbia e foi estabelecida a Missão Naval Brasileira na Namíbia. (MRE, 2001).

O acordo gerou uma série de ações decorrentes. Em 2004, a Corveta Purus, que havia sido “aposentada”, foi transferida para a Namíbia, sendo batizada naquele país de “NS Lt-Gen Dimo Hamaambo”. No mesmo ano, foi acertado o fornecimento de embarcações construídas no Brasil e, em 2006, a marinha brasileira criou Grupos de Apoio Técnico e enviou militares para a base de Walvis Bay.

Em 2009, foi entregue o primeiro navio-patrolha construído no Brasil, batizado de “Brendan Sinbway”. (BASTOS, 2011). Foram disponibilizadas vagas para os namibianos na Escola Naval, nos cursos de Aperfeiçoamento para Oficiais em Hidrografia e de Formação de Oficiais do Centro de Instrução Almirante Wandenkolk (CIAW), em cursos de especialização e de formação de marinheiros e soldados. (MD; MB, 2011). As ações incluíram, ainda, a cooperação para a criação do Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais namibiano e a realização de curso de formação de soldados; o desenvolvimento do Cerimonial da Marinha; a promoção de ações conjuntas de instrução e treinamento militar; exercícios militares conjuntos; troca de informações e a colaboração em assuntos relacionados com sistemas, softwares e equipamentos, dentre outros. (MD; MB, 2011).

Em abril de 2010, a Missão Naval na Namíbia contava com cinco oficiais e onze praças. (MD; MB, 2011; PRADO, 2009). No início daquele ano, ocorreu a formatura da primeira turma de Soldados Fuzileiros Navais da Namíbia formados pela Marinha do Brasil. Os soldados assumiram funções no “Marine Corps Battalion”, futuro Batalhão de Infantaria de Fuzileiros Navais da Namíbia. (Revista Forças Armadas, 2011).

No âmbito do IBAS, em 2005, iniciou-se a realização das operações conjuntas denominadas

“IBSAMAR”, reunindo as marinhas do Brasil, Índia e África do Sul, no litoral sul africano, entre as cidades do Cabo e Simon’s Town. (MD; MB, 2011).

Em 2006, fruto do acordo de cooperação de 2003, as forças aéreas do Brasil e da África do Sul iniciaram o desenvolvimento de um projeto de míssil de curto alcance, capaz de realizar manobras para atingir alvos durante o voo e com sistema de detecção infravermelho, denominado A-Darter. (RANGEL, 2010, p. 48).

As escolas militares de formação e de altos estudos do Exército passaram a receber alunos dos países africanos, especialmente dos de língua portuguesa. Na Academia Militar das Agulhas Negras, em 2011, dos 42 cadetes estrangeiros que se encontravam matriculados, 27 eram de países da CPLP (dez de Angola, dez de Moçambique, dois de Cabo Verde, um da Guiné Bissau e quatro de São Tomé e Príncipe).

A Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME) tem um curso voltado para oficiais de nações amigas (ONA), que recebe em média 11 alunos por ano, dentre eles, africanos. Em 1999, recebeu um angolano e, em 2007 e 2011, oficiais da Nigéria.

Com o Gabão, a cooperação na área do ensino superior, abrangeu a formação de militares daquele país nas escolas de ensino superior da Marinha do Brasil e os dois governos demonstraram interesse em desenvolver a cooperação nos setores de formação de militares, treinamento para as operações de combate em ambientes tropicais e na luta contra a biopirataria. (MRE, 2004b).

Em 2012, o ministro da Defesa da Mauritània, visitou o Brasil e, na reunião com o Ministro Celso Amorim, tratou da possibilidade de realização de exercício conjunto entre as duas marinhas. (MURMEL, 2013). Há contatos estreitos com Cabo Verde para capacitação na área naval, de patrulha aérea e com o Exército na área de manutenção da ordem. (AMORIM, 2012, p. 12).

Em 2013, o navio-patrolha Apa, construído pela empresa inglesa BAE Systems, em sua viagem do porto de Portsmouth, no Reino Unido, com destino ao Brasil, participou de missões na Mauritània, Senegal, Angola e Namíbia. (MURMEL, 2013). O

mesmo havia acontecido anteriormente na viagem inaugural do navio patrulha oceânico Amazonas, que realizou exercícios conjuntos e estreitou laços com as marinhas de Cabo Verde, Benin, Nigéria e São Tomé e Príncipe. (AMORIM, 2012, p. 12).

No âmbito da Força Aérea, a Academia da Força Aérea (AFA) formou pilotos de Angola, Moçambique e Guiné Bissau e o governo brasileiro acertou a venda de aviões de ataque leve Super Tucano para a Mauritània e Burkina Faso. (AMORIM, 2012). A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) se tornou um fórum internacional bastante atuante nas discussões no campo da segurança e defesa. Com base no documento jurídico denominado Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa, foram criadas a Reunião de Ministros da Defesa Nacional, a Reunião dos Chefes de Estado-Maior de Defesa e o Centro de Análise Estratégica (CAE), com a finalidade de discutir a profissionalização das Forças Armadas, a ética e a profissão militar.

No âmbito da CPLP, foi criada a Operação Felino, em outubro de 2000, realizada anualmente em sistema de rodízio, com a participação de elementos dos exércitos de cada um dos países da Comunidade e com um Estado-Maior Multinacional. A operação foi concebida no tema das missões de manutenção da paz e de ajuda humanitária. (BRASIL; EB, s/d).

O Brasil estabeleceu aditâncias militares junto às embaixadas brasileiras na África do Sul, Nigéria, Angola e em São Tomé e Príncipe e, a Agência Brasileira de Cooperação, apoiou com bolsas de estudos a formação de quadros na área de segurança e defesa por meio da chamada “cooperação em conhecimento”. (FKA, 2009).

A ABC operacionalizou o memorando de entendimento assinado pelo Ministério da Defesa do Brasil e pelos países da África para a realização de cursos e treinamentos nas três forças armadas. Houve, ainda, a previsão do estabelecimento de uma academia de polícia na Guiné-Bissau e de treinamento contínuo de policiais, a fim de auxiliar o país na reestruturação das forças de segurança pública. (FKA, 2009; AGUILAR, 2013).

## Considerações finais

Após essa trajetória em torno da temática sobre a Inserção do Nordeste na Economia Global e na Geoestratégia Nacional de Defesa pensamos que é perfeitamente justa a inserção do Nordeste na Estratégia Nacional de Defesa, tendo em vista o que foi analisado precedentemente, bem como entendemos que, através de atividades agrícolas e industriais baseadas em tecnologias de ponta, o Nordeste teve condições de ingressar no processo global, ainda que a região tivesse sido prejudicada pela mão de obra barata e pela inadequada distribuição da renda resultantes das aludidas atividades.

Finalmente, constatamos que a segurança e a defesa do Atlântico Sul são metas estratégicas prioritárias que devem nortear as relações Sul-Sul. Entendemos que o Brasil, assim como as demais nações integrantes do hemisfério sul, não podem ignorar as relações Sul-Norte, sobretudo, em um mundo muito interdependente.

Entretanto, para nós torna-se uma missão imprescindível, a agilização do intercâmbio em todas as esferas, entre as nações do Hemisfério Sul, onde nos encontramos, o qual constitui uma extensa área que apresenta recursos naturais e humanos que não podem ser ignorados, os quais sugerem esforços acentuados para a sua dinamização administrativa, comercial, industrial e financeira, além de substanciais impulsos relativos à educação, saúde, saneamento, habitação, transportes e segurança, com a finalidade de tornar vastas porções do Hemisfério Sul menos desiguais, se comparadas às várias áreas desenvolvidas do Hemisfério Norte.

## Referências

- AGUILAR, S. L. C. *Segurança e Defesa no Cone Sul: da rivalidade da Guerra Fria à Cooperação Atual*. São Paulo: Porto de Ideias, 2010.
- AGUILAR, S. L. C. Atlântico Sul: As Relações do Brasil com os Países Africanos no Campo da Segurança e Defesa. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. v.2, n.4, p. 49-71. Jul-Dez, 2013.
- ALBUQUERQUE, R. C. de. O Nordeste, o Brasil e o Novo Ciclo de Crescimento. In: *Simpósio Internacional a Reforma*

- do Estado e o Desenvolvimento do Nordeste na Economia Globalizada. Salvador, 1996. (mimeo).
- AMORIM, C. “Defesa Nacional e Pensamento Estratégico Brasileiro”. In: *Conferência do Ministro da Defesa na abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional*. Brasília, 27 de novembro, 2012.
- BASTOS, E. C. S. *A Marinha do Brasil e sua Projeção no Continente Africano*. Juiz de Fora: UFJF, 2011. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/MBCA.pdf>>. Acesso em: 16/08/2012.
- BRASIL. PR. *Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005*. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá Outras Providências. Brasília, 30 jun. 2005.
- BRASIL. EB. s.d. *Militares das Forças Armadas participaram, no mês de março, do Exercício Felino, que ocorreu em Angola, na região de Cabo Ledo, na África*. Disponível em: <[https://www.exercito.gov.br/c/journal/view\\_article\\_content?groupid=13903&article=499772ion=1.0](https://www.exercito.gov.br/c/journal/view_article_content?groupid=13903&article=499772ion=1.0)>. Acesso em: 20/03/2013.
- BRASIL. *Livro Branco de Defesa Nacional*. 2012. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/ibdn.pdf>>. Acesso em: 08/04/2016.
- DINIZ, C. C. O Nordeste e o Mercosul. In: *Simpósio internacional A reforma do estado e o desenvolvimento do Nordeste na economia globalizada*. Salvador, 1996. (mimeo).
- ELIAS, D. Agronegócio e Desigualdades Socioespaciais. In: ELIAS, D.; PEQUENO, R. (orgs.). *Difusão do Agronegócio e Novas Dinâmicas Socioespaciais*. Fortaleza: BNB, 2006.
- FKA. *Relatório sobre a VI Conferência do Forte de Copacabana*. Rio de Janeiro, 12/13 de novembro, 2009. Disponível em: <[https://www.kas.de/wf/doc/kas\\_18106-1522-5-30.pdf?091202194047](https://www.kas.de/wf/doc/kas_18106-1522-5-30.pdf?091202194047)>. Acesso em: 21/03/2013.
- GEOPOLÍTICA E GEOESTRATÉGIA. Disponível em: <<https://www.cofecon.org.br/noticias/colunistas/Humbertodalsasso/1526-geopolitica-e-geoestrategia.htm>>. Acesso em: 03/05/2016.
- GOMES, I. R. Globalização e Novas Regiões Produtivas no Nordeste Brasileiro. *Mercator – Revista de Geografia da UFC*. Vol. 9, Nº 20, p. 57-74. Set./Dez., 2010.
- GUIMARÃES NETO, L. *Questão Regional no Brasil: Reflexões sobre Processos Recentes*. (mimeo).
- MD. *END – Estratégia Nacional de Defesa*. 2008.
- MD. MB. “Centro de Comunicação Social da Marinha”. Brasília. 2011. Disponível em: <[http://www.mar.mil.br/menu\\_h/noticias/ccsm/cooperacao\\_BrasilNamibia.htm](http://www.mar.mil.br/menu_h/noticias/ccsm/cooperacao_BrasilNamibia.htm)>. Acesso em: 16/08/2012.
- MENEZES, A. M. F.; MENEZES, E. V. O Nordeste Brasileiro no Processo de Reestruturação Econômica: Inclusão ou Exclusão. *Sitientibus*, n. 18. p. 75-98, Jan./Jun., 1998.
- MRE. 1994a. *Acordo de Cooperação entre o Governo da República da Namíbia e o Governo da República Federativa do Brasil*. Windhoek, 04 de março.
- MRE. 1994b. *Acordo sobre Cooperação Técnica no Domínio Militar entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Cabo Verde*. Praia, 21 de dezembro.
- MRE. 2001. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação Naval*. Windhoek, 03 de dezembro.
- MRE. 2003. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da África do Sul sobre Cooperação em Assuntos Relativos à Defesa*. Cidade do Cabo, 04 de junho.
- MRE. 2004a. *Ajuste Complementar ao Acordo Geral de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Âmbito da Segurança Pública*. 31 de agosto.
- MRE. 2004b. *Comunicado Conjunto da Visita de Estado de sua Excelência o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à República Gabonesa*. Libreville, 28 de julho.
- MRE. 2006. *Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau*. Brasília. 06 de junho.
- MRE. 2009a. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Namíbia sobre Cooperação no Domínio de Defesa*. Windhoek, 1º de junho.
- MRE. 2009b. *Acordo sobre Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República de Moçambique no Domínio da Defesa*. Maputo, 26 de março.
- MRE. 2009c. *Ajuste Complementar ao Acordo Básico de Cooperação Técnica e Científica entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné-Bissau para Implementação do Projeto Centro de Formação das Forças de Segurança da Guiné Bissau*. Brasília, 07 de dezembro.
- MRE. 2010a. *Acordo de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República de Angola no Domínio da Defesa*. Brasília, 23 de junho.
- MRE. 2010b. *Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Guiné Equatorial sobre Cooperação em Matéria de Defesa*. Malabo, 05 de junho.
- MRE. 2010c. *Acordo sobre Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Federal da Nigéria no Domínio da Defesa*. Brasília, 22 de julho.
- MRE. 2010d. *Acordo sobre Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República do Senegal no Domínio da Defesa*. Brasília, 03 de agosto.
- MRE. 2010e. *Declaração Conjunta sobre o Estabelecimento de Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e o Governo da República de Angola*. Brasília, 23 de junho.
- MURMEL, N. NPao Apa Inicia Viagem ao Brasil com Foco na Cooperação com a África. *Poder Naval*. 2013. Disponível em: <<https://www.naval.com.br/blog/tag/marinha-dobrasil/#ixzz2NjatQmUW>>. Acesso em: 06/09/2016.
- OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma (Re)ligião*. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

- PONTES, B. M. S. O Valor Estratégico do Promontório Nordestino. *Revista de Geopolítica*, v. 3, n. 2, p. 4-36. Jul./Dez., 2012.
- PRADO, A. Namíbia e Brasil Apostam na Cooperação Militar e Comercial. *Revista África 21*. 2009. Disponível em: <<https://www.africa21digital.com/noticia.kmf?cod=8311085&canal=40>>. Acesso em: 16/08/2016.
- RANGEL, R. Brasil e África do Sul: Desenvolvimento de Novo Míssil. *Inovação em Pauta*, n. 9, p. 48-49, Mai./Jun., Brasília: Finep, 2010.
- Revista Forças Armadas. 2011. Disponível em: <<https://www.revistaforcasarmadas.com.br/revista/estrutura/marinhado-brasil-forma-primeira-turma-de-soldados-fuzileiros-navais-da-namibia>>. Acesso em: 16/08/2016.
- SANTOS, M. *Espaço e Método*. São Paulo: Nobel, 1985.
- SANTOS, M. *Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- VALVERDE, O.; MESQUITA, M. G. C. Geografia Agrária do Baixo Açú. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano XXIII. n. 3, p. 455-492, Jul./Set., 1961.

### Beatriz Maria Soares Pontes

Possui Graduação em Geografia pela Universidade de São Paulo (1960), Mestrado em Geografia pela Universidade de Paris I (Sorbonne) (1971), Doutorado em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo (1983), Professora Titular do Departamento de Geografia da UFRN (2006) e Livre-Docência em Geografia pela UNESP (2008). Atualmente é professora titular aposentada da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e docente integrada à equipe que trabalha em pesquisas sobre Movimentos Socioterritoriais e Dinâmicas Espaciais do Departamento de Geografia da UFPE e membro do Centro de Estudos Geopolíticos e Relações Internacionais (CENEGRI-RJ).

**E-mail:** [beatrizmariasoes@ig.com.br](mailto:beatrizmariasoes@ig.com.br)



# A inserção do Saliente Nordestino na economia global e sua importância geoestratégica na defesa nacional: o caso do *Choke Point* de Natal

Edu Silvestre de Albuquerque

## Introdução

Apesar das reformas do canal interoceânico do Panamá, os volumes transportados e as novas classes de navios cargueiros e petroleiros recoloca em cena as velhas rotas marítimas da época dos descobrimentos e reforça a importância das linhas de comunicação sul-atlânticas.

Ao mesmo tempo, a contínua descoberta de novos campos de gás e sal em águas territoriais e as possibilidades de extensão da zona econômica marítima ampliam a necessidade de defesa de nosso mar territorial. E *pari passu*, nas últimas décadas, o corpo diplomático brasileiro tem trabalhado com a ideia de transformação da Bacia Sul-Atlântica numa zona de cooperação e paz, resultando na criação da ZOPACAS, ainda que sem dispor dos vetores (modernização das marinhas da região) e instalações necessárias (estruturas administrativas e operacionais de segurança e defesa unificadas).

Nesse sentido, é fundamental que a comunidade acadêmica contribua com os debates sobre a incorporação de meios e sua distribuição espacial

para a obtenção de uma estratégia eficiente de segurança de nosso mar territorial e das rotas de comércio sul-atlânticas.

A porção mais oriental do território sul-americano é usualmente indicada nas aulas de geografia como evidência da teoria da deriva das placas tectônicas, uma vez que sua forma de saliente se “encaixa” na concavidade do Golfo da Guiné, já na costa ocidental africana. Essa é razão pela qual a Região Nordeste do Brasil é geopoliticamente chamada de Promontório Nordeste; e que corresponde ao Saliente Nordeste na conceituação empregada nas forças armadas brasileiras.

Desse contexto geográfico mais amplo, destacamos no presente estudo a posição estratégica da cidade de Natal, que apresenta quatro fases ao longo da história onde se percebe nitidamente a permanência dessa vantagem de posição. O primeiro momento data do final do séc. XVI, quando a Fortaleza dos Reis Magos edificada na barra do Rio Grande (Potengi), representa maior segurança ao avanço lusitano para o Oeste do continente, bem como o reforço da segurança

### Como citar este artigo:

ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. “A inserção do Saliente Nordestino na economia global e sua importância geoestratégica na defesa nacional: o caso do *Choke Point* de Natal”. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 357-365 DOI 10.21507/9788563800367-23

marítima no combate aos corsários. O segundo momento engloba as primeiras décadas do séc. XX, quando a aviação comercial transatlântica insere Natal nas rotas internacionais, praticando a amerissagem nas águas do Potengi<sup>1</sup>. O terceiro momento é registrado com a instalação da base norte-americana durante a II Guerra Mundial, a maior base daquele país no exterior, servindo de apoio logístico para as operações aliadas no Norte da África e na Europa. Finalmente, o momento atual é representado pela ampliação física e de missões da Base Aérea de Natal no escopo da nova estratégia de defesa do espaço aéreo brasileiro.

A primeira dimensão analisada no presente texto diz respeito à inserção geoeconômica global do Promontório Nordeste, destacando-se a configuração das redes de comunicação (doravante tratadas como vetor de transportes) na articulação da vastas áreas continentais sul-americanas com a costa brasileira no Atlântico Equatorial e Atlântico Sul. Como se trata de uma área muito ampla<sup>2</sup>, nos deteremos apenas nos dados comerciais do estado do Rio Grande do Norte, que acreditamos extrapoláveis ao conjunto nordestino e nacional<sup>3</sup>.

A segunda dimensão explorada neste texto remete ao papel do Saliente Nordeste para a organização da defesa nacional e para a segurança do tráfego nas águas atlânticas, onde analisaremos mais detidamente os casos da Base Aérea de Natal (BANT)<sup>4</sup> e da Base Naval de Natal, que fazem desta

cidade o mais importante *choke point* brasileiro<sup>5</sup>.

Se formos capazes de aprender as importantes lições ensinadas pela geohistória<sup>6</sup>, então o papel estratégico do Promontório Nordeste continua importante no presente e para o futuro, seja para a projeção das estruturas logísticas necessárias ao comércio exterior, seja para a organização da defesa do Estado brasileiro.

## A inserção geoeconômica global do Promontório Nordeste

Nos anos 1950 e 60, a geógrafa Therezinha de Castro destacava costumeiramente em suas publicações e palestras os eventos geohistóricos mais importantes na demonstração da vantagem da posição estratégica de determinados territórios na guerra e na paz. Para esta renomada geopolítica, a projeção atlântica era, ao lado da continentalidade, um condicionante geográfico da mais alta importância para a realização dos objetivos econômicos e políticos brasileiros.

Por certo, as vantagens estratégicas de posição continuam manifestas na atual “economia internacional liberal estável”. (GILPIN, 2004). As trocas mercantis globalizadas dependem ainda mais intrinsecamente do modal marítimo, onde mesmo um país continental como o Brasil realiza cerca de 95% de seu comércio exterior pelo mar, tornando sua rica produção das áreas interiores

1 Dentre essas empresas tivemos: a francesa *Lignes Aeriennes Latecoère* (depois substituída pela *Compagnie Generale Aeropostale* e, posteriormente, pela *Air France*; a alemã *Condor* (depois *Lufthansa*); a britânica *British Airways*; a italiana *Ala Littoria* (*Linee Aeree Transcontinentali Italiane*); e a norte-americana *Pan Am* (Panair do Brasil).

2 A Região Nordeste é uma das cinco unidades administrativas adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e apresenta uma área de 1.554 mil km<sup>2</sup>, que equivale a algo superior ao conjunto dos países da Europa Ocidental.

3 Agradeço à pesquisadora Naiara Jaciane Ribeiro dos Santos, à época bolsista de pesquisa da UFRN, pela coleta e tratamento dos dados estatísticos sobre comércio exterior, utilizando o Sistema Alice (MDIC) e o programa GvSig, respectivamente. Contato: naiara\_ribeiro1990@hotmail.com

4 A base aérea de Natal localiza-se em verdade no município de Parnamirim, mas este apresenta-se totalmente conurbado à capital e integrante de sua área metropolitana.

5 *Choke points* ou *Chokepoint* é um termo da estratégia militar para determinadas formas geográficas como um vale (em terra) ou estreito (no mar), em que uma força armada é forçada a passar. Por ser um ponto de estrangulamento pode permitir que uma força defensora numericamente inferior possa impedir a progressão da força adversária.

6 Essa tradição de resgate da geohistória para a construção de justificativas geopolíticas é impulsionada no ocidente pelo britânico Halford John Mackinder, desde a famosa conferência intitulada *The geographical pivot of history*, de 25 de janeiro de 1904, ministrada na tradicional *Royal Geographical Society*. Para H. Mackinder haveria uma rivalidade irreconciliável entre o poder marítimo e o poder terrestre. As guerras greco-pérsicas na Antiguidade, que defrontaram o poder naval grego e o poder terrestre persa, e a Guerra dos Sete Anos na Idade Moderna, decorrente da disputa por possessões coloniais na América e Oriente entre a potência naval inglesa e a potência terrestre francesa, foram episódios históricos estudados por Mackinder.

cada vez mais dependente da estrutura portuária da costa atlântica.<sup>7</sup>

Estudo do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) sobre a inserção brasileira nos fluxos internacionais, aponta que os produtos manufaturados representaram 55,1% do total das vendas externas brasileiras em 2005, e o setor do agronegócio outros 37%. Contudo, a maioria desses produtos industrializados se liga fortemente ao próprio agronegócio e ao setor extrativista mineral, indicando a força de nossas vantagens comparativas.

Por certo existem diferenças regionais importantes, sobretudo quando analisados estados como Rio de Janeiro e São Paulo; mas também temos economias regionais periféricas como a potiguar, onde esse quadro de dependência das vantagens comparativas é mesmo ampliado: “Segundo informações da Secretaria Estadual de Agricultura (SAPE, 2004), as atividades do agronegócio são responsáveis por mais de 70% de tudo que o Rio Grande do Norte exporta, e dos treze principais produtos comercializados no exterior dez são oriundos do agronegócio.” (NUNES et al., 2006, p. 6).

A cesta de produtos das exportações do estado envolve produtos tradicionais como açúcar e castanha do caju, e novos produtos como camarão em cativeiro e frutas tropicais (Quadro 1)<sup>8</sup>. E quando ocorrem exportações de manufaturados, usualmente são de produtos fortemente dependentes de recursos naturais, como vestuário de malha.

Em termos de mercados de destino das exportações potiguares, em 2005-2006 cerca de 70% das vendas foram para os blocos União Europeia e Nafta (SILVA e MONTÁLVAN, 2008),

<sup>7</sup> E em que pese a imperiosa necessidade de constantes serviços de dragagem para vencer a pouca profundidade de nosso portos.

<sup>8</sup> Dos 20 mil ha da área de fruticultura no estado, cerca de 90% se concentra no Polo Assu-Mossoró (Vale do Açu e Baraúna), suficiente para elevar o RN à condição de segundo maior exportador brasileiro neste segmento, destacando a produção de melão, mamão, banana, manga, melancia e abacaxi. Silva e Montálvan (2008) observam que a carcinicultura e a fruticultura irrigada geraram 54% das exportações potiguares em 2006.

**Quadro 1.** Estrutura das exportações totais do Rio Grande do Norte por grupos de produtos - 1996, 2001 e 2006 (em %)

Capítulos	1996	2001	2006
Peixes, crustáceos	5,45	22,92	16,04
Frutas	41,90	29,66	38,89
Gorduras	2,65	2,27	0,42
Açucars	25,42	14,27	12,04
Sal	2,44	5,75	3,61
Combustíveis	0,00	0,00	7,52
Algodão	4,05	2,63	2,66
Vestuário de malha	0,00	16,66	2,01
Outros produtos	18,01	5,84	16,81
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

**Fonte:** Adaptado de SILVA e MONTÁLVAN, 2008.

ambos localizados na Bacia do Atlântico.

A importância da União Europeia (UE) e do NAFTA continua alta para as vendas potiguares, algo próximo dos 40% e dos 30%, respectivamente (Tabelas 1 e 2). Ainda por questão de proximidade geográfica, o mercado do Caribe absorveu quase a totalidade das exportações estaduais de óleos brutos de petróleo no biênio 2010-2011; enquanto a Venezuela absorveu expressivas cotas de açúcar produzidas no estado no mesmo período.

Nessa dinâmica atlântica do comércio exterior se insere ainda a África, apesar da grande oscilação em 2011 (2,35% das vendas potiguares) quando comparado a 2010 (6,5%), e o Mercosul, que também caiu para 6,93% contra os 9,26% verificados no ano anterior.

A concentração geográfica das exportações do RN nos mercados atlânticos é tão significativa, que mesmo a China, importante mercado de destino das exportações brasileiras, representou apenas 0,59% e 2,71% das exportações potiguares no biênio 2010-2011.

Essa influência atlântica nas exportações potiguares é demonstrada em seus principais mercados de destino em 2010: Europa Ocidental, América do Norte, Argentina, Venezuela e Nigéria. O ano de 2011 repete o mesmo padrão, basicamente com o acréscimo da China à lista. Uma espécie de segundo nível de importância é representado justamente pelos BRICS, com a China alçada à condição de mercado comprador de primeiro nível em 2011.





nos mercados de origem quando comparados aos mercados de destino do comércio exterior potiguar.

Em suma, nem mesmo o desenvolvimento da cadeia industrial do petróleo e gás natural parece suficiente para alterar essa concentração das atividades econômicas e do setor externo potiguar no segmento agroextrativista, que se realiza na abundância de certos recursos naturais e na vantagem de localização do estado em face aos ricos mercados da Bacia do Atlântico Norte.

A vantagem de localização se reveste aqui na redução de custos de frete, um fator de competitividade diante de outras regiões produtoras mais afastadas<sup>10</sup>. Entretanto, essa mesma vantagem de localização parece contrabalançada pela forma excêntrica da projeção do território potiguar para leste e pela extensão de seu semiárido (ainda insuficientemente dotado de recursos hídricos canalizados).

Essas desvantagens geográficas associadas a diminuta participação potiguar nas importações (apenas 0,14% em 2006) e nas exportações nacionais (apenas 0,27%), explicam sua exclusão de importantes projetos de vertebramento do território nacional. Assim, a integração do *heartland* brasileiro com os portos atlânticos estará se fazendo por redes ferroviárias que não cruzam o território do Rio Grande do Norte, casos da Ferrovia Norte-Sul e da Nova Transnordestina (Figura 1).

Mas se esse relativo isolamento decorrente da excentricidade de sua forma geográfica alongada trouxe prejuízos ao estado na atual política de organização das redes de comunicação do país, na dimensão geopolítica essa característica geográfica pode reafirmar, outra vez, sua importância geohistórica.

<sup>10</sup> As diferenças que observamos entre a configuração espacial dos mercados de origem e de destino do comércio exterior potiguar podem indicar que os fretes de retorno acabam não sendo utilizados em sua plena potencialidade, hipótese que ainda carece de maior investigação. Este fato seria particularmente verificável no caso dos BRICS, em destaque nos mercados de origem e não nos mercados de destino do comércio exterior do RN.

Figura 1. Traçado da Ferrovia Transnordestina (Pecém/CE - Suape/PE).



Fonte: WIKIPÉDIA. Disponível em <<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Transnordestina136435.jpg>>

## O valor geoestratégico do Saliente Nordestino

O geopolítico prussiano Friedrich Ratzel percebeu que os territórios também apresentam um “valor político” advindo de sua posição geográfica e características físicas (extensão, forma, clima, relevo, etc.). Assim, por exemplo, uma determinada forma territorial pode sinalizar a escolha de uma dada configuração física das comunicações do país e não outra, bem como projetar suas possibilidades de inserção externa.

Mas para Ratzel o Estado em crescimento deve também manifestar uma política ativa, esforçando-se pela delimitação de posições politicamente valiosas, caso das aquisições e possessões de ilhas e áreas costeiras para organizar a logística e proteção militar das rotas marítimas. (MORAES, 1990).

As teses lançadas por F. Ratzel são comprovadas pelos eventos históricos. O geopolítico Eli Alves Penha destaca que a primeira estratégia marítima efetivamente global foi aplicada pelo Infante Don Henrique no primeiro quartel do século XV, quando “*Portugal daria início às grandes expedições exploratórias, cuja meta era constituir uma rota oceânica das especiarias, como alternativa à rota terrestre então dominada pelos*



proteção militar estadunidense em caso de agressão extracontinental demonstraria toda a sua limitação para os interesses das nações sul-americanas no episódio da Guerra das Malvinas (1982). Durante esse conflito, os EUA prestaram maior importância ao aliado britânico, de modo que o satélite OTAN 3 permaneceu disponível à Grã-Bretanha para interceptar comunicações<sup>17</sup>, e os satélites estadunidenses KH-9 (Big Bird), equipado com uma câmera fotográfica de resolução de 15 cm, e KH-11 n. 4, que orbitava sobre o Teatro de Operações diariamente, foram usados também no esforço de guerra britânico<sup>18</sup>.

Esse conflito nos evidenciou que não existe automatismo ou transferência de objetivos geoestratégicos mesmo entre nações aliadas, como se poderia subentender a partir do pensamento golberyano. A Guerra da Lagosta, ainda nos anos 1960, foi outro desses episódios onde embarcações da esquadra naval brasileira foram chamadas à garantir a soberania sobre a Plataforma Continental (Decreto n. 28840/50), então constantemente ameaçada por embarcações de pesca francesas na altura do litoral nordestino.

## Considerações finais

A geopolítica Therezinha de Castro também destacava em suas publicações e palestras a importância do Atlântico Sul como área pivô da defesa ocidental, com o Brasil ocupando uma posição estratégica entre as passagens caribenhas e austrais, relembrando o papel do saliente nordestino em defrontação com o litoral ocidental africano. Em verdade, não se trata de uma área de estreitamento tão pronunciado se comparado a outros importantes *choke points*, mas ainda assim os 2.900 km que separa ali os

<sup>17</sup> Para áreas marítimas menores ou estrangulamentos efetivamente pouco extensos é possível utilizar os veículos aéreos não-tripulados (VANTs), tanto em missões de vigilância quanto de interdição, uma vez que podem ser colocados em qualquer situação de risco (ROSA, 2014). Os VANTs podem ainda ser utilizados a partir de navios, ampliando o raio de vigilância destes.

<sup>18</sup> E especula-se que o satélite NOSS 3, operado pela *United States Navy*, tivesse sensores que possibilitaram à frota inglesa localizar submarinos argentinos.

**Figura 2.** O estreitamento atlântico entre Natal (Brasil)–Dakar (Senegal).



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

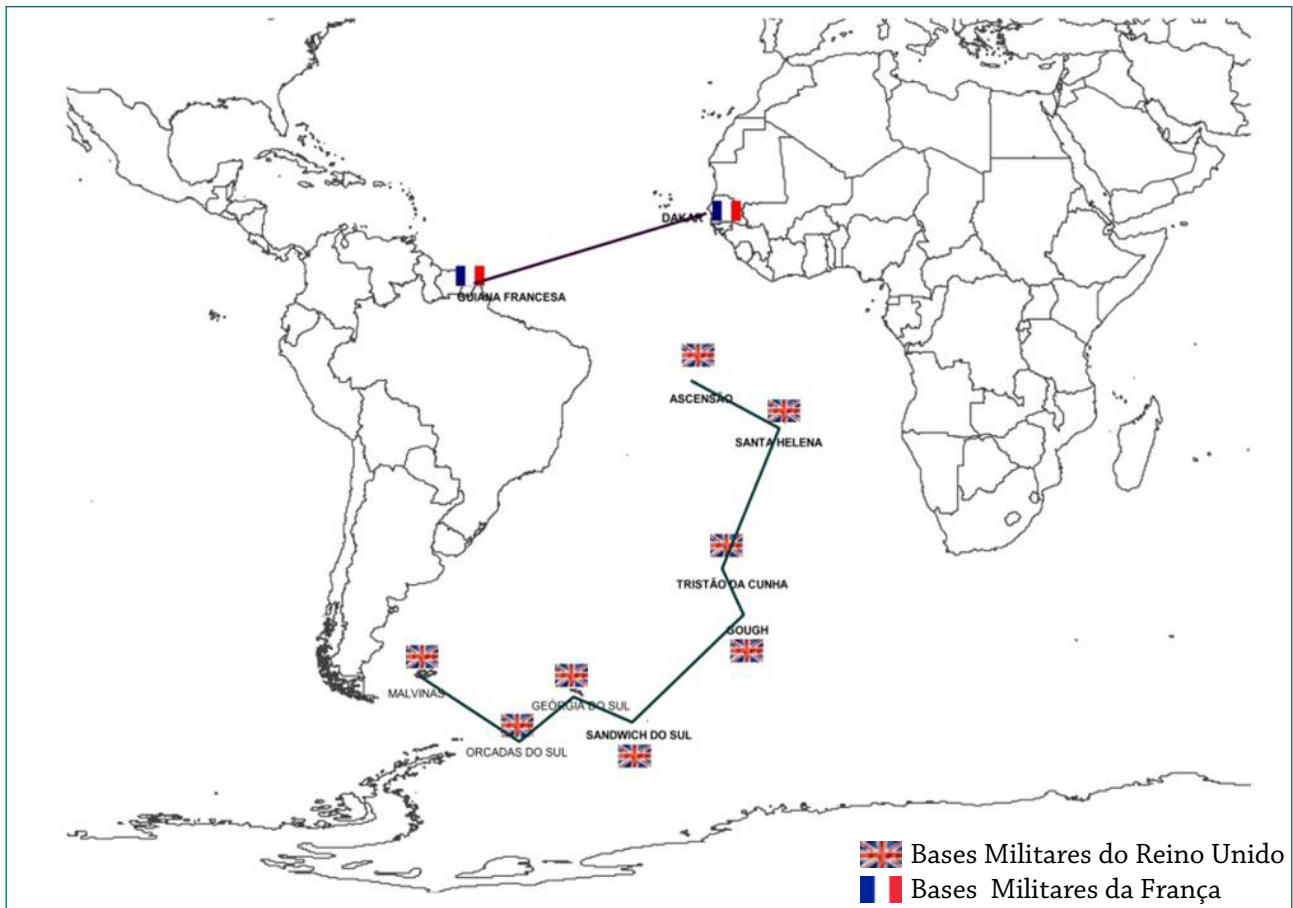
dois continentes (Figura 2) representa quase que metade da distância dos demais “estreitamentos” sul-atlânticos.

A Guerra das Malvinas fez a Inglaterra perceber a importância estratégica de seu cordão de bases insulares no Atlântico Sul, reforçadas orçamentariamente mesmo diante da política neoliberal de Margareth Thatcher (Figura 3). A crescente importância das rotas interoceânicas com a globalização fez recentemente os Estados Unidos anunciarem a retomada de estudos para a reativação da IV Frota (descomissionada desde o fim da II Guerra Mundial). Também a França, que já mantém importante base militar e cerca de 1.200 militares estacionados no Senegal, anunciou planos de ampliar sua presença na África Atlântica<sup>19</sup>.

Se a extensão da área de trafegabilidade dos navios mercantes dificulta a pronta resposta da cobertura naval, os sensores remotos instalados em plataformas espaciais e o reabastecimento em vôo tornam a interdição do espaço marítimo pelo poder aéreo algo cada vez mais factível. Todavia, isto não significa o desaparecimento da

<sup>19</sup> Disponível em <<http://www.panapress.com/Franca-quer-reorganizar-presenca-militar-em-%C3%81frica--3-425940-47-lang3-index.html>>. Acesso em: 29 de Novembro de 2016. Na África Atlântica, a França mantém instalações e tropas militares também no Gabão e na Costa do Marfim, e ainda deseja instalar uma base no Mali.

**Figura 3.** Presença militar dos países da OTAN nos mares do sul.



**Fonte:** Elaborado pelo autor.

importância dos *choke points*, e sim a adição de novas funções estratégicas. O reabastecimento em vôo, por exemplo, não inviabilizou o uso de bases militares em ilhas oceânicas na guerra moderna; ao contrário, a base de Diego Garcia, encravada no meio do índico, foi um dos aeródromos utilizados pela coalizão liderada pelos EUA na Guerra do Golfo. (ROSA, 2014).

Entretanto, a vantagem estratégica de Natal na porção oriental nordestina precisa ser relativizada no caso do poder marítimo, em razão da pouca profundidade do Rio Potengi, permitindo a ancoragem apenas de embarcações de baixo calado e limitando as movimentações simultâneas de embarcações na base naval de Natal. Outros portos no Saliente Nordeste poderiam cumprir melhor essa missão, sem as mesmas limitações físicas de operação.

Isso não significa que não possam ser mantidas e ampliadas certas funções na base naval de Natal

que tenham por meios os navios-patrolhas, próprios para a realização das missões de busca e salvamento, de suporte logístico às ilhas oceânicas e de vigilância marítima na zona costeira, que é basicamente o que já vem sendo feito a partir daquelas instalações.

Já quanto ao poder aéreo, essa projeção extremo oriental de Natal pode representar importante ganho de tempo para a realização de missões militares e operações de busca e salvamento na imensidão do Atlântico Equatorial e do Atlântico Sul, que podem mesmo compensar o maior desgaste das aeronaves em decorrência da alta salinidade do ar. Vale discutir mais profundamente em algum momento se a BANT deva continuar com as missões de treinamento para pilotos de caça ou se reorientada para funções integradas à Marinha no escopo de segurança das águas territoriais e de busca e salvamento no Atlântico.

## Referências

- ALBUQUERQUE, Edu Silvestre de. *Uma breve história da Geopolítica*. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2011.
- CAVAGNARI, Geraldo Lesbat. Brasil: a dimensão estratégica da potência regional. In *Carta Internacional*, São Paulo, Funag/USP, n. 80, out. de 1999.
- GILPIN, Robert. *O desafio do capitalismo global*. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- MACKINDER, Halford. *The geographical pivot of history*. *The Geographical Journal*, London, n. 4, v. 23, p. 421-444, abril 1904.
- PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil - África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.
- RATZEL, Friedrich. O povo e seu território. In MORAES, Antonio C. Robert. *Ratzel*. São Paulo: Ática, 1990.
- ROSA, Carlos Eduardo Valle. *Poder Aéreo: guia de estudos*. Rio de Janeiro: Luzes, 2014.
- SILVA, J.; MONTÁLVAN, D. Exportações do Rio Grande do Norte: estrutura, vantagens comparativas e comércio intra-industrial. In *RER*, Piracicaba, v. 46, n. 2, pp. 547-568, abr./jun. 2008.
- SILVA, Golbery do Couto e. *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.

### Edu Silvestre de Albuquerque

Graduação em Geografia (UFRGS); Especialização em Integração Econômica e Mercosul (UFRGS); Mestrado em Geografia (USP) e Doutorado em Geografia (UFSC). Docente dos Cursos de Geografia e do Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Editor-Gerente da Revista de Geopolítica. Temas de pesquisa: Geopolítica e Relações Internacionais; Economia Distributista.

**E-mail:** edusilvestre@ufrnet.br











A riqueza e a diversidade de temas que se fizeram presentes no II CONGEO na UFRN atesta que o campo de conhecimento da Geografia Política, da Geopolítica e da Gestão Territorial é vasto, complexo e desafiador. Parafraseando Iná Elias de Castro em seu livro “Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições” se Maquiavel pensou o seu tempo, principalmente o problema da necessidade da unificação da península itálica no século XVI, a Geografia Política (e seus campos conexos) está constantemente chamada a interpretar o seu tempo – e o espaço político, o território – dos tempos atuais. Trata-se de territórios de estados territoriais modernos em profunda transformação, mas também se trata da reflexão sobre múltiplos territórios em múltiplas escalas. A Geografia Política brasileira e seus laços de parcerias externas hoje se faz presente em várias regiões do país, sendo o proposta da REBRAGEO a desconcentração do conhecimento para as diversas regiões da federação e a formação de quadros de investigadores para que reflitam seu tempo e seus territórios múltiplos e diversos.

## REALIZAÇÃO



REDE BRASILEIRA DE GEOGRAFIA POLÍTICA,  
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DE TERRITÓRIO

## APOIO

