



IBEROAMÉRICA ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

volume 1

*Territorios en disputa,
resistencias y organización
de la esperanza a escala
urbana y regional*

Sergio González López
Ivo Marcos Theis
organizadores


IBEROAMÉRICA

ANTE LOS NUEVOS RETOS

DE LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

volume 1

*Territorios en disputa,
resistencias y organización
de la esperanza a escala
urbana y regional*

Comitê Científico do XVI Seminário da RII	Comitê de Organização do XVI Seminário da RII
<p data-bbox="202 291 298 378">RII</p> <p data-bbox="202 439 603 1260"> Carlos A. de Mattos, Chile (Presidente) Alicia Inés Castagna, Argentina Angela Moulin Penalva Santos, Brasil Carlos Alberto Abalerón, Argentina Carlos Antonio Brandao, Brasil Carmen Imelda González Gómez, México Clélio Campolina Diniz, Brasil Danilo Veiga, Uruguay Darío Restrepo Botero, Colombia Edgard Porto Ramos, Brasil Inmaculada Caravaca Barroso, España Luis Fuentes Arce, Chile Mabel Manzanal, Argentina María Elina Gudiño, Argentina Maria Encarnacao Beltrao Sposito, Brasil María Lidia Woelflin, Argentina Maria Lucia Reffinetti Martins, Brasil Pablo Ciccolella, Argentina Ricardo Méndez, España Rosa Moura, Brasil Rosario Rogel-Salazar, México Ryszard Rózga Lúter, México Silvia Gorenstein, Argentina Sergio González-López, México (Coordenador geral) </p>	 <p data-bbox="632 439 1036 1558"> Prof. Ivo Marcos Theis, PPGDR/Furb (Coordenador geral) Acadêmico Leonardo Cristiano Gieseler, Furb (Secretaria geral) Prof. Oklinger Mantovaneli Junior, Pró- Reitoria de Pesquisa Pós-Graduação Extensão e Cultura/Furb Profa. Luciana Butzke, PPGDR/Furb Prof. Luis Claudio Krajevski, PPGPP/ UFPR Prof. Luciano Felix Florit, PPGDR/Furb Prof. Carlos Alberto Cioce Sampaio, PPGDR/Furb Profa. Cristiane Mansur de Moraes Souza, PPGDR/Furb Prof. Paulo Barral de Hollanda Gomes Vieira, Furb Doutoranda Raqueline da Silva Santos, PPGDR/Furb Doutoranda Tatiane Thaís Lasta, PPGDR/ Furb Doutoranda Ana Cláudia Moser, PPGDR/ Furb M. Sc. Pedro Ivo Ferreira de Menezes, PPGDR/Furb Mestranda Bruna de Oliveira Schweder, PPGDR/Furb Hélio Ricardo Naumann, DTI/Furb Fábio Busnardo, DTI/Furb Acadêmico Tiago Dallarosa, Furb Acadêmica Suzana Mendes de Mello, Furb Acadêmica Camila de Souza, Furb Acadêmica Carolina de Souza, Furb Acadêmica Marciana Marvão Campelo Diniz, Furb </p>

Sergio González López
Ivo Marcos Theis
organizadores

IBEROAMÉRICA

ANTE LOS NUEVOS RETOS

DE LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

volume 1

*Territorios en disputa,
resistencias y organización
de la esperanza a escala
urbana y regional*

Copyright © Dos autores, 2022

EDIÇÃO

Dennis Radünz

REVISÃO (ESPANHOL)

Eleonora Frenkel

REVISÃO (PORTUGUÊS)

Christianne Inglês de Souza

REVISÃO FINAL

Editora Nave

PLANEJAMENTO GRÁFICO E CAPA

Ayrton Cruz

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Tuxped Serviços Editoriais (São Paulo, SP)

L864i López, Sergio González; Theis, Ivo Marcos (org.).

Iberoamérica ante los nuevos retos de la geopolítica mundial: territorios en disputa, resistencias y organización de la esperanza a escala urbana y regional – volume 1 / Organizadores: Sergio González López e Ivo Marcos Theis; Prefácio de Ricardo Méndez. – 1. ed. – Florianópolis. SC : Editora Nave, 2022.

324 p.; tabs.; gráfs.

E-book: 8,4 Mb; PDF.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-84762-06-0.

1. Biografia. 2. Rádio. 3. Roberto Landell de Moura. 4. Telecomunicações. 5. Wireless. I. Título. II. Assunto. III. Autor.

22-3066705

CDD 320.12:980

CDU 321.12(7)

ÍNDICE PARA CATÁLOGO SISTEMÁTICO

1. Ciência política: Território / Fronteiras / Geopolítica; História da América Latina.

2. Geopolítica (América Latina).

Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário Pedro Anizio Gomes CRB-8 8846

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

LÓPEZ, Sergio González; THEIS, Ivo Marcos (org.). **Iberoamérica ante los nuevos retos de la geopolítica mundial: territorios en disputa, resistencias y organización de la esperanza a escala urbana y regional – volume 1**. 1. ed. Florianópolis, SC: Editora Nave, 2022. E-book (PDF; 2 Mb). ISBN 978-65-84762-06-0.

***“La posibilidad objetiva-real rodea
la realidad existente como un gran mar
infinito con realizaciones posibles que,
por así decir, están en nuestra mano.”***

BLOCH, Ernst. *“Sobre el concepto de utopía”.*

*In: BLOCH, Ernst. Despedida de la utopía?
Madrid: A. Machado Libros, 2017, p. 86.*

SUMÁRIO

PREFÁCIO	9
<i>Ricardo Méndez</i>	
CAPÍTULO 1 Os novos desafios da geopolítica mundial para o espaço ibero-americano: territórios em disputa, resistências e a organização da esperança em escala urbana e regional	13
<i>Sergio González-López</i>	
<i>Ivo Marcos Theis</i>	
CAPÍTULO 2 Mudanças na ordem econômica global e a posição da América Latina	28
<i>Clélio Campolina Diniz</i>	
CAPÍTULO 3 Os investimentos chineses na América Latina e a geopolítica mundial	48
<i>Glauber Lopes Xavier</i>	
CAPÍTULO 4 Impactos territoriales de la concentración, dependencia de la inserción externa y vulnerabilidad en una Región Metropolitana en transformación: la situación del Gran Rosario	73
<i>Alicia Castagna</i>	
<i>Isabel Raposo</i>	
<i>Maria Lidia Woelflin</i>	
CAPÍTULO 5 Rede urbana, divisão territorial do trabalho e território: dinâmicas socioespaciais das cadeias do tabaco e da carne de frango na Região dos Vales/RS, Brasil	99
<i>Carolina Rezende Faccin</i>	
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	

CAPÍTULO 6 O debate nacional e o desenvolvimento de redes móveis de tecnologia 5G: limites e possibilidades da inserção brasileira	122
<i>Heitor Faria Rodrigues</i>	
CAPÍTULO 7 Territorios primarizados en épocas de cadenas globales de valor y financiarización: evidencias en Argentina.....	144
<i>Silvia Gorenstein</i>	
CAPÍTULO 8 La configuración de interdependencia entre la participación judicial, la justicia ambiental y la justicia climática en Colombia.....	166
<i>Jorge Eduardo Vásquez Santamaría</i> <i>Carolina Restrepo Múnera</i>	
CAPÍTULO 9 Territorios de proximidad y economía local (lecciones aprendidas al enfrentar la pandemia Covid-19): el caso de la Ciudad de México.....	191
<i>Georgina Isunza Vizuet</i>	
CAPÍTULO 10 Quando um vírus desafia o federalismo: Covid-19 e a difícil relação intergovernamental no Brasil.....	214
<i>Klaus Frey</i> <i>Marcio A. Kontopp</i> <i>Lidiane Alonso Paixão dos Anjos</i> <i>Ruth Ferreira Ramos</i>	
CAPÍTULO 11 Pandemia, desigualdade regional e arranjos federativos no Brasil.....	242
<i>Dorian Chim Smarzaro</i> <i>Fernando César de Macedo</i> <i>Rosangela dos Santos Alves Pequeno</i>	
CAPÍTULO 12 Agricultura familiar periurbana: estrategias socioespaciales de la Unión de Trabajadores de la Tierra en la Región Metropolitana de Buenos Aires	272
<i>Paula Acero Lagomarsino</i>	
CAPÍTULO 13 Abastecimiento de alimentos, agricultura familiar y agroecología en el Valle Bonaerense del Río Colorado	296
<i>Nicolas Sebastián Navós López</i>	

PREFÁCIO

Ricardo Méndez

*Profesor Honorífico del Departamento de Geografía /
Universidad Complutense de Madrid
ricardo.mendezgv@gmail.com*

Hace ahora veintiocho años, el reducido número de investigadores que, por iniciativa de Carlos de Mattos, participamos en el seminario organizado por el CIDER de la Universidad de los Andes en la ciudad de Pereira (Colombia) y propusimos la creación de una red de colaboración entre profesionales de países iberoamericanos, no podíamos imaginar la dimensión y larga trayectoria alcanzadas por la *Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio* (RII). Tal como se recoge en la introducción al primer libro colectivo de la red¹, el agotamiento del régimen de acumulación fordista y de un modo de regulación keynesiano frente a la difusión del pensamiento y la práctica neoliberal, junto a la profunda globalización de procesos y mercados, o la afirmación de un nuevo paradigma tecnológico y la construcción de un espacio de redes, con impactos económicos políticos, sociales o culturales, se consideró que iniciaba una nueva etapa en la evolución del capitalismo que merecía ser estudiada a fondo. Pero, como rasgo identitario de la RII desde sus inicios, se propuso realizar una investigación comparativa y multidisciplinar sobre las heterogéneas consecuencias de ese proceso de cambio estructural en los diferentes territorios, para favorecer un debate en torno a las políticas más adecuadas frente a esos retos. También para denunciar sus contradicciones pues, sin imponer en ningún caso una perspectiva teórica, la red fue siempre ámbito de acogida para un pensamiento crítico con los discursos hegemónicos.

1 DE MATTOS, C. A.; HIERNAUX, D.; RESTREPO, D. (Org.). *Globalización y territorio: impactos y perspectivas*. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos/PUCC; Fondo de Cultura Económica, 1998. .

En el transcurso de su historia, si bien se han mantenido muchas de las temáticas originarias, también se ha producido una notable expansión y diversificación de las mismas, tanto por el surgimiento de nuevas líneas de investigación como por la propia metamorfosis de la realidad observada. Pese al inevitable riesgo de simplificación excesiva, puede proponerse una perspectiva esquemática de algunas de esas tendencias.

En el ámbito económico, el énfasis inicial en la reestructuración del sistema productivo y en la nueva división espacial del trabajo asociada, evolucionó hacia una creciente atención a las finanzas y la imposición de una lógica financiarizada con manifestaciones múltiples, que desbordan las estrategias competitivas y espaciales de las empresas (gobernanza corporativa, cortoplacismo, segmentación, deslocalización, expansión de cadenas globales de valor...), para reflejarse también en el auge de la urbanización y la aparición de *burbujas* inmobiliarias, la especulación con la tierra y otros recursos básicos, o el endeudamiento masivo y la multiplicación de crisis. En el plano político, los primeros seminarios debatieron las funciones del Estado en un contexto de racionalidad neoliberal dominante, una temática a la que se ha sumado la importancia de los movimientos y organizaciones sociales en la contestación a los costes de la globalización para las comunidades y territorios más vulnerables. En el plano social, la temática de la desigualdad en sus múltiples manifestaciones y escalas ha estado siempre presente, pero también ha crecido el interés por las redes de ayuda mutua, a menudo de ámbito local y donde las relaciones de proximidad son esenciales, en la propuesta de alternativas capaces de *agrietar el capitalismo*, según la expresión de Holloway. Por último, en el plano territorial se ha mantenido una perspectiva multiescalar, pero dentro de la red cobraron especial importancia los estudios sobre las grandes áreas urbanas, donde se magnifican las luces y sombras de nuestras sociedades. Así, a los estudios sobre centros de negocios, espacios tecnológicos y culturales, grandes áreas comerciales y de ocio, o profesionales altamente cualificados, se suman otros muchos sobre las diferentes formas de exclusión en el acceso a un empleo formal y decente, la vivienda, el agua potable y los servicios de salud, el transporte colectivo etc., lo que las convierte en espacios proclives al conflicto.

El XVI Seminario de la RII, organizado por la Universidad de Blumenau en noviembre de 2020, que es el origen de los dos volúmenes que recogen una selección de los trabajos presentados, es buena muestra de la madurez de una red que fue capaz de superar la dificultad añadida impuesta por la pandemia gracias al excelente trabajo del Comité Organizador, apoyado en algunas tareas por el Comité Científico, así como de la diversidad temática alcanzada. En este aspecto, el propio enunciado del seminario y algunos de los capítulos de estos libros evidencian la preocupación por la inestabilidad del escenario internacional en este periodo de transición entre dos órdenes geopolíticos, con nuevos actores que retan el *statu quo*.

Pero son también visibles otras líneas de investigación vinculadas a preocupaciones sociales actuales como las relativas a la geografía de la salud que la proliferación de zoonosis y la Covid-19 han puesto de plena actualidad, la crisis ambiental y el deterioro de todo tipo de recursos naturales que el extractivismo agrava en determinados territorios, las respuestas locales frente a las cadenas de producción globales, los circuitos cortos y su importancia para la seguridad alimentaria, o las consecuencias de lo que algunos califican como nueva revolución tecnológica. Todo ello sin abandonar otras temáticas de mayor tradición en la red como los problemas socioeconómicos y de planeamiento en las grandes aglomeraciones urbanas, los déficits de justicia social y espacial bajo forma de desigualdades en ámbitos concretos, o el debate sobre las estrategias de desarrollo regional y local en el actual contexto.

Vivimos hoy un tiempo en que las crisis – con origen diverso, pero impactos múltiples y siempre más negativos sobre las personas, grupos sociales, empresas y territorios más frágiles – se suceden hasta convertir su referencia constante en un tópico social. La sensación de incertidumbre y desorden – económico, social, geopolítico, ambiental – cuestionan el relato hegemónico de las últimas décadas que la RII criticó desde su inicio, no sólo con opiniones, sino también con evidencias. En este contexto y ante la publicación de estos dos volúmenes, cabe recordar aquella idea de Benedetti en sus *Canciones del que no canta*, al afirmar que cuando transitamos las páginas de un libro pocas veces salimos ilesos. Cabe desear que los diferentes textos recogidos en esta nueva

publicación muestren la vigencia de la RII y su apertura a temáticas que aúnan interés científico y relevancia social. También que su lectura resulte un estímulo para jóvenes investigadores, cuya participación en la red es necesaria para asegurar su continuidad, el relevo generacional y su utilidad social, como ámbito de reflexión, debate y propuestas en el futuro próximo.

CAPÍTULO 1

OS NOVOS DESAFIOS DA GEOPOLÍTICA MUNDIAL PARA O ESPAÇO IBERO-AMERICANO: TERRITÓRIOS EM DISPUTA, RESISTÊNCIAS E A ORGANIZAÇÃO DA ESPERANÇA EM ESCALA URBANA E REGIONAL

(BREVE INTRODUÇÃO AO PRIMEIRO VOLUME)

Sergio González-López

*Universidad Autónoma del Estado de México / RII
gonzalezlop.sergio@gmail.com*

Ivo Marcos Theis

*Universidade de Blumenau
theis@furb.br*

Considerações iniciais

Esta coletânea, publicada em dois volumes, é resultado do XVI Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território, rede mais conhecida pelo acrônimo RII. Esta breve introdução tem o propósito de oferecer às/aos leitoras/es uma sucinta explicação sobre a entidade promotora dos seminários; sobre o tema que inspirou sua realização, “os novos desafios da geopolítica mundial para o espaço ibero-americano: territórios em disputa, resistências e a organização da esperança em escala urbana e regional”; sobre a dinâmica própria a esta edição do seminário; e, também, os capítulos que integram este primeiro volume.

Sobre a Rede Ibero-Americana

A Rede Ibero-Americana de Investigadores em Globalização e Território / Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio ganhou vida em 1994, durante o seminário “Impactos territoriales de los procesos de apertura económica y modernización del Estado”, realizado por um grupo de pesquisadoras/es de Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Espanha e Uruguai – entre os quais estavam Carlos A. de Mattos, Inmaculada Caravaca Barroso, Ricardo Méndez, Camilo Villa e Darío Restrepo –, que teve lugar na cidade de Pereira, capital da província de Risaralda, Colômbia. O que animou as/os participantes do primeiro seminário foi o propósito de ampliar os estudos relacionados às transformações territoriais e urbanas que então recebiam forte impulso do processo de globalização, com suas diversas implicações sobre os países que conformam o espaço ibero-americano.

Nos últimos três a quatro decênios realizaram-se inúmeros estudos sobre globalização, a partir de diversos enfoques e perspectivas. A depender do contexto, o termo *globalização* assumia um significado específico: a) foi visto como novidade, um fenômeno que teria se manifestado no último meio século, portanto, a partir dos anos 1970, coincidindo em maior ou menor grau com a onda neoliberal; b) entendeu-se tratar de um processo indissociável da própria expansão do capitalismo, o que desautorizaria identificá-lo com algo que emergisse apenas na passagem do século XX para o século XXI; c) abarcava um conjunto relativamente amplo de dimensões (econômica, tecnológica, política), que poderia conduzir à melhora nas condições de vida dos povos, tanto das formações sociais centrais (os países desenvolvidos) quanto das formações sociais periféricas (os países subdesenvolvidos); d) considerava-se globalização um processo eminentemente econômico, alimentado pelo avanço da ciência, tecnologia e inovação, que tenderia a gerar desigualdades sociais entre os países e no interior deles, uma degradação ainda mais acelerada do meio ambiente em escala planetária, ameaças às culturas locais e regionais, e desequilíbrios geopolíticos em favor da potência que, desde o fim da Guerra Fria,

passara a impor seus interesses sobretudo em relação à periferia do moderno sistema mundial sem maiores constrangimentos (HARVEY, 2004; SMITH, 2006; SANTOS, 2001; STALLINGS, 1995).

Em quaisquer balanços que se fizer, parece difícil negar que globalização implique mais riscos que oportunidades, agravando problemas antigos e criando novos antes de oferecer opções sustentáveis e saídas duradouras. As evidências disponíveis no espaço ibero-americano tendem a confirmar essa proposição. No caso dos países ibéricos, conquanto tenham sido formalmente acolhidos pelo projeto de unificação da Europa, a despeito de vantagens que suas populações possam ter obtido, a deterioração do meio ambiente e as ameaças às culturas locais/regionais parecem ter aumentado em ritmo equivalente, se não maior, ao do desenvolvimento orientado para sua inserção subalterna na economia globalizada. No caso dos países latino-americanos, seus povos foram submetidos às consequências do Consenso de Washington, com a reiteração de sua condição de provedores de *commodities*, com desestruturações produtivas combinadas a financeirizações e todo seu corolário de agressões ao meio ambiente e de exploração da força de trabalho, asseguradas por doses menores ou maiores de autoritarismo de Estado. O espaço ibero-americano, enfim, foi palco de acontecimentos de considerável significação econômica, com inequívocas repercussões ambientais, políticas e socioculturais que deixaram suas marcas tanto no campo quanto nas cidades. No entanto, o mesmo espaço ibero-americano também foi terreno fértil de resistências por parte de grupos sociais fragilizados, como têm atestado as/os estudiosas/os da globalização e do território (ver p. ex. DE MATTOS; *et al.*, 1998; RIBEIRO; *et al.*, 2005; FERNÁNDEZ, 2017).

O dinamismo do capitalismo globalizado e a manifestação reiterada de seus efeitos no espaço ibero-americano vêm sendo objeto de profícuo debate durante os seminários realizados pela RII desde a sua origem. A partir daquele primeiro encontro, em 1994, seguiram-se outros quinze (vide **quadro 1** a seguir).

Quadro 1 – Seminários da RII, por local e ano de realização

Seminário	Localidade	País	Ano
I	Pereira	Colômbia	1994
II	Santiago do Chile	Chile	1995
III	La Rábida	Espanha	1996
IV	Bogotá	Colômbia	1998
V	Toluca	México	1999
VI	Rosario	Argentina	2001
VII	Camagüey	Cuba	2002
VIII	Rio de Janeiro	Brasil	2004
IX	Bahía Blanca	Argentina	2006
X	Querétaro	México	2008
XI	Mendoza	Argentina	2010
XII	Belo Horizonte	Brasil	2012
XIII	Salvador	Brasil	2014
XIV	Monterrey	México	2016
XV	Santiago do Chile	Chile	2018
XVI	Blumenau	Brasil	2020

Fonte: elaborado pelos autores com base na página-web da RII.

As sedes das dezesseis edições – isto é, as cidades e países nos quais os seminários da RII tiveram lugar – revelam a origem das/os mais habituais participantes de tais encontros. E também oferecem pistas a respeito de onde as preocupações com o processo de globalização e seus efeitos sobre os territórios parecem ser maiores.

Enfim, a RII tornou-se uma sólida rede de pesquisas, envolvendo investigadoras/es de áreas como arquitetura e urbanismo, economia, geografia, planejamento urbano e regional, filosofia, psicologia e sociologia, provenientes de catorze países de América Latina e Caribe, América do Norte e Europa, que se interessam, sobremaneira, pelos problemas sociais, políticos, culturais, científico-tecnológicos e ambientais relacionados com a internacionalização econômica e suas consequências para os territórios abarcados pelo espaço ibero-americano. Não se pode desconhecer que, ao longo dos 28 anos de existência da RII, novos assuntos – com destaque para os processos de reestruturação produtiva, os mundos do trabalho, as desigualdades socioeconômicas e socioterritoriais, a geopolítica mundial e as resistências em escala local/regional – foram incorporados à sua agenda, na medida em que a própria dinâmica

do capitalismo globalizado produziu mudanças nas realidades político-econômicas e socioculturais dos países da Ibero-América. Em decorrência, novas/os investigadores foram se reunindo às/aos pioneiras/os, novos grupos de pesquisa foram se aproximando dos já consolidados, e novos desafios teórico-metodológicos foram se desvelando para a investigação no campo dos estudos das transformações territoriais.

A temática que inspirou o XVI Seminário

A pauta da décima-sexta edição dos seminários da RII nasceu em Monterrey/México, durante o XIV Seminário, em 2016. Naquela ocasião, representantes do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Universidade de Blumenau (Furb) candidataram-se a sediar uma das futuras edições. Não houve, a princípio, preocupação em disputar com outras possíveis candidaturas. Aliás, na mesma oportunidade, foi decidido que o XV seminário teria lugar em Santiago do Chile – como, de fato, aconteceu em 2018, ocasião em que se formalizou a candidatura do PPGDR/Furb para sediar o XVI Seminário em Blumenau, Brasil, no ano de 2020.

Não deveria surpreender que uma rede de pesquisadoras/es sobre território e globalização se ocupasse das tendências que cada conjuntura permite entrever. As tendências para a América Latina no biênio 2019-2020 eram, sem lugar a dúvida, de regressão, tanto no plano econômico e social quanto (sobretudo) no político. Em especial, o quase inexplicável caso brasileiro apontava, após a posse do atual governante do país, para uma decisiva rarefação da democracia (MARQUES, 2019). Era nesse contexto, marcado por progressivo definhamento das instituições políticas, que havia o desafio de organizar uma nova edição dos seminários da Rede. Cabe uma nota: os países do espaço ibérico, contemplados com representações na RII, obviamente enfrentavam dificuldades econômicas, sociais e políticas, mas não com a mesma agudeza que os da América Latina.

Pelo exposto acima, a temática a inspirar a décima-sexta edição dos seminários da RII não poderia traduzir otimismo ingênuo, como se prestasse para o festejo de alguma conquista, para o regozijo com

algum progresso. Mas ela também não poderia transmitir derrotismo de qualquer espécie. As tendências que aquela conjuntura deixava entrever, e que para estudiosas/os do território e da globalização faziam sentido, indicavam, em termos amplos, um quadro de grande risco, com implicações graves para os povos de Ibero-América, sobretudo para os que vivem na América Latina. Em escala mundial, a potência ainda hegemônica, que passara por um governo de extrema direita, era confrontada por uma nova potência, emergida do Sul global, que, em comparação, vem frequentando a arena internacional com maior sutileza (HUNG, 2018). Nessa escala, contudo, para além dos problemas econômicos, sociais e políticos que persistem, também se tem manifestado uma crise ambiental que não tem precedentes – e cujo avanço coloca a vida humana e não humana em grave risco.

Ora, para lidar com tais problemas na escala da Ibero-América, havia que se diagnosticarem suas consequências para os povos e ecossistemas dos países que a integram, analisar as possibilidades de seu enfrentamento e formular alternativas viáveis de ação. Sem otimismo ingênuo, mas também sem derrotismo. Na escala da Ibero-América, portanto, cabia identificar as forças que vêm operando no sentido do agravamento das tendências referidas, com as penosas implicações econômicas, sociais, políticas e ambientais para seus povos e seus ecossistemas.

Assim, pareceu razoável que o tema mais geral evocasse os novos desafios postos pela geopolítica global para a Ibero-América. E que nele estivesse contemplada a preocupação com o diagnóstico das múltiplas crises e as saídas possíveis, ou seja, o fato de que havia conflitos, “territórios em disputa”, e resistências por parte dos povos de Ibero-América em face das poderosas forças que têm produzido o quadro de crises em seus países.

Mas... e a esperança? Como ela entra na temática da décima-sexta edição dos seminários da RII? Esse termo pode passar despercebido ante a forma como tem sido traduzido e, por isso, também cair na indiferença generalizada. No caso em questão, isto é, tendo em vista a construção do tema principal do XVI Seminário da RII, esperança tem o sentido que lhe emprestou o filósofo alemão Ernst Bloch (2005). Não se trata de esperar (uma atitude passiva) por algo, mas de infundir-se de disposição (uma atitude ativa) para encarar, com grande senso

de realismo, os imensos desafios individuais e coletivos no quadro das múltiplas crises já referidas, com suas nefastas repercussões para os povos e os ecossistemas de Ibero-América; ou seja, de “construir a esperança” (DINERSTEIN, 2015).

Em síntese: a temática a inspirar a décima-sexta edição dos seminários da RII ganhou sua redação final quando, finalmente, os termos com os quais se queria exprimir as preocupações referidas puderam ser combinados nesses termos: “Ibero-América diante dos novos desafios da geopolítica mundial: território em disputa, resistências e organização da esperança em escala urbana e regional”.

Sobre o XVI Seminário da RII, propriamente

Inspirada na temática dos novos desafios da geopolítica mundial, a décima-sexta edição dos seminários da RII teve lugar, em modalidade virtual, entre o início da manhã do dia 25 e o fim da tarde do dia 27 de novembro de 2020, durando exatos três dias, a partir da sede da Universidade de Blumenau, no Sul do Brasil. A seguir informa-se, sucintamente, a programação que acabaria sendo cumprida.

Na manhã do primeiro dia, após breve solenidade de abertura em que se pronunciaram representantes da administração superior da Universidade de Blumenau, da organização do XVI Seminário da RII e da própria Rede Ibero-Americana de Investigadores em Globalização e Território, o público foi agraciado com a primeira conferência, proferida pelo Prof. Dr. Clélio Campolina Diniz (UFMG, Brasil) com a moderação do Prof. Dr. Sergio González López (RII) – um dos capítulos que integram a presente coletânea, baseado em sua exposição, é de autoria do Prof. Campolina Diniz. Na segunda parte da manhã do dia 25, teve-se a primeira rodada de sessões simultâneas de apresentação de trabalhos (anteriormente submetidos, avaliados e aprovados para o evento), e durante toda a tarde desse dia, duas novas rodadas dessas sessões. No início da noite, houve o lançamento de livros.

Na manhã do segundo dia, o público pôde desfrutar da segunda conferência do seminário, proferida pela Prof^a. Dra. Ana Cecília

Dinerstein (Uni Bath, RU) com a moderação do Prof. Dr. Ivo Marcos Theis (PPGDR/Furb) – outro capítulo que integra a presente coletânea, que reproduz integralmente sua exposição, é de autoria da Prof^a. Dinerstein. Na segunda parte da manhã do dia 26, teve-se nova rodada de sessões simultâneas de apresentação de trabalhos (também submetidos, avaliados e aprovados para o evento), e durante toda a tarde do segundo dia, duas novas rodadas. No início da noite, realizou-se uma mesa redonda com o tema “A pós-graduação em desenvolvimento regional no Brasil”.

Finalmente, na manhã do último dia, o público pode fruir da terceira conferência, proferida pelo Prof. Dr. Martin Coy (Uni Innsbruck/Áustria) com a moderação da Prof^a. Dra. Cristiane Mansur de Moraes Souza (PPGDR/Furb) – como nos dois casos anteriores, um dos capítulos que integra a presente coletânea, e que igualmente se baseia em sua exposição, é de autoria do prof. Coy. Na segunda parte da manhã do dia 27, teve-se nova rodada de sessões simultâneas de apresentação de trabalhos (também submetidos, avaliados e aprovados para o evento). Durante a tarde do terceiro dia, ocorreram duas novas rodadas dessas sessões, mas intercaladas com uma breve solenidade de encerramento.

Evidentemente, o XVI Seminário da RII teve um período de preparação, organização e submissão dos artigos, que, avaliados e aprovados, acabariam sendo apresentados nas sessões simultâneas de apresentação de trabalhos; assim como teve um período pós-evento, que culmina com a publicação da presente coletânea. Em considerável medida, os principais registros do “antes”, do “durante” e do “depois” podem ser conferidos na página <https://doity.com.br/seminariorii> – disponível para consulta por tempo indeterminado.

Em benefício da brevidade, cabe sintetizar os principais resultados dessa décima-sexta edição dos seminários da RII. Começemos pelos trabalhos apresentados: o número de trabalhos submetidos superou a casa das duas centenas – o que significa um avanço em relação às edições precedentes. Com a avaliação concluída, estavam aptos a serem apresentados 198 trabalhos – o que, em termos comparativos, também é um número auspicioso. Outro dado que chama a atenção é que os trabalhos tiveram origem em treze países diferentes. A despeito do rigor da avaliação, 27 dos trabalhos aprovados (13,6%) foram submetidos

por estudantes de mestrado e doutorado e por docentes-pesquisadores do PPGDR/Furb, anfitrião e sede do evento.

Como o XVI Seminário da RII ocorreu em modalidade virtual, os trabalhos foram apresentados em 51 salas diferentes, distribuídos por 14 subgrupos. A programação completa, inclusa a apresentação dos trabalhos, foi devidamente registrada, somando quase 90 horas, distribuídas por 56 vídeos, que se encontram disponíveis em um canal exclusivo do YouTube [https://www.youtube.com/channel/UCuJNfE_u-AikkKkXaap7fTg].

Convém não perder de vista que, além das 51 sessões simultâneas de apresentação de trabalhos que se distribuíram pelas manhãs e tardes dos três dias da décima-sexta edição dos seminários da RII, o evento ofereceu três conferências magnas, uma por dia (como já informado acima), além de uma sessão de lançamento de livros e uma mesa redonda.

É desnecessário lembrar que sua realização seria impossível sem o concurso de um número considerável de pessoas. Em especial, cabe destacar: as/os integrantes do Comitê Científico da Rede Ibero-Americana de Investigadores em Globalização e Território, as/os integrantes do Comitê de Organização (aqui cumpre mencionar o nome do acadêmico Leonardo Cristiano Gieseler, responsável pela secretaria geral do evento), assim como os integrantes da Divisão de Tecnologia da Informação/Furb e, *last but not least*, a Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Extensão e Cultura/Furb, na pessoa de seu titular, Prof. Oklinger Mantovaneli Junior.

Sobre os capítulos que integram esta coletânea

Este Volume Um da coletânea constitui um dos mais importantes resultados do XVI Seminário da RII. Ele reúne o texto da primeira conferência (das três que foram proferidas durante o evento) e outros onze textos, selecionados pelo Comitê Científico da RII, após sua apresentação durante o seminário, entre 25 e 27 de novembro de 2020.

Considerando que o capítulo inicial da coletânea é esta introdução, tem-se como segundo capítulo “Mudanças na ordem econômica global e a posição da América Latina”, de autoria do Prof. Clélio Campolina

Diniz. Como dito, trata-se de texto derivado da primeira conferência do XVI Seminário da RII, em que o autor se debruça sobre as transformações globais impulsionadas pela inovação científica e tecnológica, e suas implicações para a América Latina. Para que os países do subcontinente possam acompanhar esse processo, há que se perseguir uma agenda que inclua: a) o desenvolvimento de infraestrutura que favoreça a integração; b) um pacto comercial comum; c) a priorização da educação, ciência e tecnologia para o desenvolvimento e a integração social; e d) a reindustrialização para a sustentação do desenvolvimento.

O terceiro capítulo é de autoria de Glauber Lopes Xavier e tem o título “Os investimentos chineses na América Latina e a geopolítica mundial”. O objetivo é examinar a importância do investimento estrangeiro direto chinês para a economia latino-americana, as principais atividades a ele vinculadas e os principais países de destino. Ademais, busca-se realizar uma análise geopolítica das relações econômicas entre a China e a América Latina nas últimas décadas, tendo como norte as seguintes questões: a) em que medida a ascensão chinesa tem favorecido a reprodução de um padrão exportador na América Latina, baseado na exploração de recursos naturais; b) o papel ocupado pela América Latina em face da disputa entre a China e os Estados Unidos pela ampliação de seus mercados; e c) as estratégias utilizadas pela China visando a tornar-se potência em termos econômicos e políticos em âmbito global.

O quarto capítulo tem por título “Impactos territoriales de la concentración, dependencia de la inserción externa y vulnerabilidad en una Región Metropolitana en transformación: la situación del Gran Rosario” e é assinado por Alicia Castagna, Isabel Raposo e María Lidia Woefflin. Considerando a posição geográfica de Rosario, uma cidade-porto com influência sobre o centro-norte argentino, o propósito é analisar sua condição de centro de comercialização (sobretudo de grãos e cereais) com mercados externos. Os indícios são de que a região metropolitana esteja passando por um processo de reprimarização de sua base produtiva, tendo parte considerável de seu excedente apropriada por agentes multinacionais, com certo grau de dependência em relação ao setor externo. Dadas as suas características, esse modelo produtivo reproduz desigualdades entre firmas, regiões e pessoas.

O quinto capítulo, assinado por Carolina Rezende Faccin e Rogério Leandro Lima da Silveira, tem como título “Rede urbana, divisão territorial do trabalho e território: dinâmicas socioespaciais das cadeias do tabaco e da carne de frango na Região dos Vales/RS, Brasil”. O objetivo, já identificado no título, é analisar a divisão territorial do trabalho com ênfase nas cadeias do tabaco e da avicultura, comandadas pelas corporações multinacionais, assim como suas inter-relações com a rede urbana da região dos Vales, no Rio Grande do Sul, Brasil. Os resultados indicam que, enquanto empresas mais verticalizadas, como as corporações multinacionais, tendem a favorecer a configuração de uma rede urbana mais simples, empresas mais horizontalizadas, como as sediadas na região, tendem a contribuir para a configuração de uma rede urbana mais complexa.

O sexto capítulo tem por título “O debate nacional e o desenvolvimento de redes móveis de tecnologia 5G: limites e possibilidades da inserção brasileira” e é de autoria de Heitor Faria Rodrigues. O propósito é analisar fatores e agentes que possibilitam o desenvolvimento da nova infraestrutura que corresponde às redes móveis de internet de tecnologia 5G, a mais nova face de um processo de aceleração da produção e constituição simultânea de processos produtivos em diferentes lugares. A partir daí, busca-se identificar os principais entraves para sua difusão no território brasileiro. A hipótese é de que, embora o Brasil não faça parte do conjunto de países que desenvolvem atualmente essa nova rede de internet, ainda assim há capacidade de absorção de novas técnicas, seja por parte da população, seja pelos diferentes processos produtivos internalizados no território.

O sétimo capítulo é de autoria de Silvia Gorenstein e tem por título “Territorios primarizados en épocas de cadenas globales de valor y financiarización: evidencias en Argentina”. Aqui a atenção recai sobre o processo de primarização da estrutura produtiva da Argentina, inserida em cadeias globais que estão sob o domínio de empresas transnacionais e lógicas financeirizadas. Em consequência, aprofundam-se processos de acumulação no país que combinam: condições naturais favoráveis (disponibilidade de recursos naturais), posição geográfica adequada (acessibilidade e conectividade) e as trajetórias específicas dos respectivos territórios. Neste contexto sobressaem, além da produção agroalimentar,

novas atividades, destacando-se a mineração na província de San Juan. Mas, ao imprimirem maior heterogeneidade aos aparatos produtivos urbano-regionais, tais atividades tendem a fragmentar o território.

O oitavo capítulo tem por título “La configuración de interdependencia entre la participación judicial, la justicia ambiental y la justicia climática en Colombia” e é assinado por Jorge Eduardo Vásquez Santamaría e Carolina Restrepo Múnera. O objetivo é estabelecer o alcance e as consequências decorrentes dos processos de participação judicial – que têm promovido a configuração e a aplicação da justiça ambiental e, com ela, da justiça climática. Assim, desde um quadro de referência que repousa na combinação entre participação judicial, justiça ambiental e justiça climática, passa a considerar-se os conflitos ambientais que alcançam as instâncias do judiciário. Interessa, então, verificar como a justiça climática se configura no interior da justiça ambiental e como emerge o reconhecimento dos direitos da natureza e do princípio da transpersonalização do direito.

O nono capítulo da coletânea é de autoria de Georgina Isunza Vizuet e tem por título “Territorios de proximidad y economía local (lecciones aprendidas al enfrentar la pandemia Covid-19): el caso de la Ciudad de México”. O propósito é refletir sobre os efeitos das medidas de restrição de atividades econômicas derivadas do controle sanitário em decorrência da pandemia provocada pela Covid-19 na Cidade do México. A autora parte da premissa de que a proximidade se relaciona com a economia local. Tomada no sentido de *entorno comunitário de onde emergem iniciativas autênticas e identitárias*, a proximidade também pode ter favorecido relações solidárias nos bairros e comunidades. No contexto referido, de reconhecida vulnerabilidade social, as evidências sugerem que ações de coletivos urbanos e redes cidadãs podem ter mitigado os efeitos negativos das medidas de restrição.

“Quando um vírus desafia o federalismo: Covid-19 e a difícil relação intergovernamental no Brasil” é o décimo artigo, assinado por Klaus Frey, Márcio A. Kontopp, Lidiane Alonso Paixão dos Anjos e Ruth Ferreira Ramos. O propósito é analisar o conflito político entre os entes federativos do Brasil, com ênfase no estado de São Paulo e nos municípios que compõem a região do ABC, dada a disseminação

desigual da Covid-19 no território. Embora os efeitos da pandemia sugiram a adoção de práticas solidárias entre escalas e níveis governamentais, observa-se uma política errática por parte do governo federal e uma luta político-ideológica que impede um combate consistente à Covid-19. A experiência dos municípios do Grande ABC indica o potencial do associativismo territorial como mecanismo de resistência e resposta a crises como a decorrente da Covid-19.

O décimo primeiro capítulo, de autoria de Dorian Chim Smarzarro, Fernando César de Macedo e Rosângela dos Santos Alves Pequeno tem por título “Pandemia, desigualdade regional e arranjos federativos no Brasil”. O objetivo é analisar os impactos regionalmente diferenciados da Covid-19 no Brasil, tanto por macrorregiões de saúde como por microrregiões. No entanto, a crise sanitária é tomada de uma perspectiva mais ampla: a crise federativa que tem origem nos anos 1990 e se aprofundou a partir do golpe de 2016. Em resposta à fragmentação federativa, consórcios públicos são apontados como alternativas de pactuação de arranjos intergovernamentais e políticas regionais de desenvolvimento. E como experiência bem-sucedida de reorganização do arranjo federativo confere-se destaque para o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste.

O décimo segundo capítulo tem por título “Agricultura familiar periurbana: estratégias socioespaciales de la Unión de Trabajadores de la Tierra en la Región Metropolitana de Buenos Aires” e é assinado por Paula Acero Lagomarsino. O objetivo é analisar as estratégias socioespaciais da União dos Trabalhadores da Terra (UTT) da região metropolitana de Buenos Aires, e sua vinculação com as estruturas institucionais de poder. O contexto mais amplo é dado pelas diversas formas de intervenção e reformas estatais vinculadas à agricultura familiar (AF) ocorridas nos anos recentes. O pressuposto é de que os processos organizacionais da UTT podem interferir na produção do território, levando à possível ressignificação dos espaços em decorrência das formas de protesto e da abertura de circuitos econômicos alternativos de comercialização.

Nicolás Sebastián Navós López é o autor de “Abastecimiento de alimentos, agricultura familiar y agroecología en el Valle Bonaerense del Río Colorado”, décimo terceiro capítulo desta coletânea. O propósito

é questionar o abastecimento de alimentos oriundos da agricultura familiar (AF) e da agroecologia, no contexto da pandemia da Covid-19, à luz do caso do Valle Bonaerense del Rio Colorado (VBRC), ao sul da província de Buenos Aires. A atenção recai, por um lado, sobre o aparecimento das organizações nacionais da AF desde 2017 e, por outro, sobre a recente emergência de iniciativas que vêm impulsionando a agroecologia. Daí se pretender caracterizar a agricultura familiar e suas organizações no VBRC e analisar seu papel no abastecimento local de alimentos e na promoção da agroecologia, considerando seus limites e suas possibilidades.

Considerações finais

Como dito no início, a presente coletânea, publicada em dois volumes, é um dos resultados da 16ª edição dos seminários bianuais da Rede Ibero-Americana de Investigadores em Globalização e Território (RII). Esta curta introdução teve o objetivo de oferecer às/aos leitoras/es uma sucinta contextualização dos principais tópicos da obra. Que sua leitura seja profícua!

Referências

- BLOCH, E. **O princípio esperança** (vol. I). Trad. N. Schneider. Rio de Janeiro: Ed. Uerj; Contraponto, 2005.
- DE MATTOS, C.; *et al.* (Org.). **Globalización y territorio: impactos y perspectivas**. Santiago: PUC/Chile; Fondo de Cultura Económica, 1998.
- DINERSTEIN, A. C. **The Politics of Autonomy in Latin America: the Art of Organising Hope**. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.
- FERNÁNDEZ, V. R. **La trilogía del erizo-zorro: redes globales, trayectorias nacionales e dinámicas regionales desde la periferia**. Barcelona: Anthropos Editorial; Santa Fe: Ediciones UNL, 2017.
- HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Trad. A. U. Sobral; S. M. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.
- HUNG, H.-F. A ascensão da China, a Ásia e o Sul Global [trad.: H. Dahlin; J. V. Guimarães]. **Revista de Economia Contemporânea** [online]. 2018, v. 22, n. 1. Acesso: 23 jun. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/198055272213>.

MARQUES, R. M. Brasil: direita, volver. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 52, p. 10-38, 2019.

RIBEIRO, A. C. T.; *et al.* (Org.) **Globalização e território**: ajustes periféricos. Rio de Janeiro: Arquimedes; IPPUR, 2005.

RII-Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Sítio oficial <https://seminariorii.uaemex.mx>.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SMITH, N. The Endgame of Globalization. **Political Geography**, vol. 25, p. 1-14, 2006.

STALLINGS, B. (Org.) **Global Change, Regional Response**: the New International Context of Development. Cambridge/UK: Cambridge University Press, 1995.

CAPÍTULO 2

MUDANÇAS NA ORDEM ECONÔMICA GLOBAL E A POSIÇÃO DA AMÉRICA LATINA¹

Clélio Campolina Diniz

Universidade Federal de Minas Gerais

cleliocampolina@gmail.br

Gostaria, inicialmente, de agradecer à Universidade de Blumenau, na pessoa da Reitora Márcia Cristina, por nos acolher neste décimo-sexto encontro da RII. Meus cumprimentos e agradecimento ao Prof. Sérgio González, Secretário-geral da Rede Ibero-americana de Investigadores, pela excepcional dedicação à Rede e à organização deste seminário. Agradeço ao Prof. Ivo Theis e a sua equipe, aos coordenadores dos grupos temáticos e ao Comitê Científico da Rede pelo empenho em organizar este seminário em momento tão difícil e pela oportunidade a mim concedida para proferir esta palestra de abertura. Presto homenagem especial ao Prof. Carlos de Matos, inspirador, criador e presidente da Rede. Saúdo os demais participantes.

O tema de minha palestra é analisar as transformações globais e seus efeitos sobre a América Latina. Essas transformações vêm sendo impulsionadas pela globalização e pela corrida científica e tecnológica.

Cenário econômico global e o desafio asiático

Entre os anos 2000 e 2018 a participação dos Estados Unidos no Produto Interno Bruto e nas exportações mundiais caiu de 28% para 24% e de 14% para 10%, respectivamente. De forma semelhante, a União Europeia teve sua participação no PIB mundial reduzida

1 Agradeço ao Bolsista de Iniciação Científica Alex Penido de Mello pelo levantamento e preparação das informações.

de 23% para 17%, e nas exportações de 33% para 31%. Com relação a esta, a menor queda relativa nas exportações decorre do fato de que aproximadamente 70% das exportações dos países da União Europeia se dão entre eles.

Em contrapartida, no mesmo período, a Ásia ampliou sua participação no Produto Interno Bruto mundial de 25% para 38%, e nas exportações de 26% para 36%, demonstrando o rápido aumento do peso do bloco asiático na economia mundial, com destaque para a China.

A **tabela I** nos leva a concluir que o capitalismo central do ocidente, representado pelos Estados Unidos e pela União Europeia, está em declínio relativo, em contraste com o crescimento dos países asiáticos.

Tabela 1 – Cenário econômico global – participação %

Regiões e países selecionados						
Regiões e países	Área	Pop. 2019	PIB		Exportações totais	
			2000	2018	2000	2018
África	22,3	16,2	2,5	3,1	2,4	2,3
EUA	7,3	4,3	28,6	23,8	13,8	10,0
Am. Latina e Caribe	15,2	8,4	7,6	6,7	5,9	5,0
Argentina	2,1	0,6	0,9	0,8	0,4	0,3
Brasil	6,3	2,8	2,5	2,2	0,8	1,1
México	1,5	1,7	1,8	2,2	2,3	1,9
Ásia	23,8	60,7	25,3	37,5	26,3	36,1
Coreia do Sul	0,1	0,7	1,7	2,0	2,5	2,8
China	7,1	18,2	5,8	16,3	3,2	10,6
Japão	0,3	1,6	8,2	5,5	6,6	3,7
Índia	2,5	17,8	1,7	3,3	0,8	2,1
Oceania	6,4	0,5	2,0	1,9	1,3	1,5
União Europeia	3,2	5,8	23,4	17,7	32,7	31,2
Alemanha	0,3	1,1	5,9	4,4	7,6	7,5
Rússia	12,7	1,9	1,6	1,7	1,4	2,0
Outros	16,4	6,5	37,6	31,4	30,0	21,9
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fontes: DataBank Bird e UN Statistics Division.

Nessas transformações, a indústria tem papel central. Tomando-se apenas a participação na produção e nas exportações mundiais de produtos manufaturados, conforme **tabelas 2 e 3**, as mudanças são assustadoras. O peso dos Estados Unidos na produção e nas

exportações de produtos manufaturados mundiais caiu de 25% para 17% e de 14% para 9% respectivamente. A União Europeia reduziu sua participação na produção de produtos manufaturados de 21% para 17% e nas exportações de 14% para 9%. Em contrapartida, a China subiu de 7% para 28% na produção manufatureira mundial e de 5% para 18% na exportação de produtos manufaturados, entre os anos 2000 e 2018.

Tabela 2 – Participação percentual no valor adicionado mundial da manufatura por principais países e regiões

País	2000	País	2018
Estados Unidos	25,3	China	27,8
Japão	18,0	Estados Unidos	16,6
China	7,0	Japão	7,4
Alemanha	6,5	Alemanha	5,7
Reino Unido	3,7	Coreia do Sul	3,3
Itália	3,3	Índia	2,9
França	3,2	Itália	2,3
Coreia do Sul	2,5	França	2,0
México	2,2	Reino Unido	1,8
Espanha	1,6	México	1,5
Brasil	1,4	Indonésia	1,5
Índia	1,2	Brasil	1,5
Argentina	0,8	Espanha	1,1
Indonésia	0,6	Singapura	0,6
Malásia	0,5	Malásia	0,6
Singapura	0,4	Argentina	0,5
Israel	0,4	Israel	0,3
Chile	0,2	Chile	0,2
Hong Kong	0,1	Hong Kong	0,0
União Europeia	20,8	União Europeia	17,4
América Latina e Caribe	6,2	América Latina e Caribe	5,6
Outros	21,2	Outros	22,6
Mundo	100,0	Mundo	100,0

Fonte: Banco Mundial.

Tabela 3 – Exportação de manufaturas por países selecionados

País	2000	País	2018
Estados Unidos	13,8	China	17,6
Alemanha	10,3	Alemanha	10,4
Japão	9,6	Estados Unidos	8,9
França	5,8	Japão	4,9
Reino Unido	5	Coreia, República	4
China	4,7	Hong Kong	3,9
Itália	4,5	Países Baixos	3,7
Hong Kong	4,1	França	3,5
Canadá	3,7	Itália	3,4
Países Baixos	3,3	Bélgica	2,7
Coreia, República	3,3	Reino Unido	2,6
Bélgica	3,2	Singapura	2,3
Singapura	2,5	Espanha	1,8
Espanha	1,9	Índia	1,7
Malásia	1,7	Canadá	1,6
Suécia	1,5	Polônia	1,6
Brasil	0,7	Brasil	0,6
Outros	20,3	Outros	24,7
Mundo	100	Mundo	100

Fonte: Data WTO.

Embora a manufatura venha perdendo peso tanto no PIB quando no emprego em muitos países, segue sendo a atividade central para gerar progresso técnico, não só na própria indústria como também nos setores primário e de serviços. Nesse sentido, a Ásia se transformou na fábrica do mundo, como indica o crescimento de sua participação na produção e nas exportações de manufaturados.

Além do fenômeno da globalização e da expansão mundial da produção e das exportações de produtos manufaturados, as diferenças de crescimento entre regiões e países estão fortemente vinculadas ao esforço de cada um em ampliar ou não os investimentos em ciência e tecnologia, base para os processos de inovação, diversificação e aumento da produtividade.

A corrida científica e tecnológica como suporte à expansão econômica

Por trás das transformações e da competição mundiais estão os pesados investimentos em pesquisa e desenvolvimento e seus efeitos tecnológicos e inovadores como suporte do crescimento diferenciado,

A **tabela 4** indica que, além do deslocamento da produção – ou como base dele –, a participação dos países no investimento em pesquisa e desenvolvimento está se deslocando para a Ásia, sob a liderança da China, mas também com grande peso do Japão, Coreia do Sul, Índia, além de outros países de menor escala da região.

Todas essas mudanças e incertezas aumentam os desafios e aceleram as buscas e a competição.

Embora os Estados Unidos continuem na liderança no que se refere ao investimento em pesquisa e desenvolvimento, estes caíram de 27% para 21% do total mundial entre os anos 2000 e 2017, enquanto a China passou de 3% para 16%, ameaçando assumir a liderança.

Tabela 4 – Participação percentual dos investimentos totais em pesquisa e desenvolvimento por principais países

Rank 2000	Países	%	Rank 2017	Países	%
1	Estados Unidos	26,7	1	Estados Unidos	21,0
2	Japão	9,8	2	China	16,3
3	Alemanha	5,3	3	Japão	6,4
4	França	3,3	4	Alemanha	5,1
5	China	3,3	5	Coreia do Sul	3,7
6	Reino Unido	2,5	6	França	2,5
7	Coreia do Sul	1,9	7	Índia	2,1
8	Índia	1,7	8	Reino Unido	2,0
9	Canadá	1,7	9	Rússia	1,6
10	Brasil	1,6	10	Brasil	1,5
11	Itália	1,5	11	Itália	1,3
12	Rússia	1,0	12	Canadá	1,1
13	Países Baixos	0,9	13	Espanha	0,8
14	Espanha	0,8	14	Turquia	0,8
15	Israel	0,6	15	Suíça	0,7
-	Subtotal	62,6	-	Subtotal	66,9

Fonte: Banco Mundial.

No entanto, as mudanças tecnológicas de médio e longo prazos não ocorrem de forma linear, mas, sim, em ondas, como originalmente formulado por Kondratieff (1927). Essa formulação foi incorporada, reinterpretada e atualizada por vários autores – com destaque para Schumpeter (1937), Freeman & Louçã (2001) – e generalizada pela literatura neoshumpeteriana.

Destaco minha opção pela concepção de “onda tecnológica” nas transformações tecnológicas globais, e não pela recente concepção de Quarta Revolução Industrial, como proposto pelos criadores do encontro anual de Davos.

Como sintetizado no **quadro 1**, estamos assistindo à constituição e desenvolvimento do Sexto Ciclo de Kondratieff. De forma diferente dos anteriores, o novo ciclo vem sendo composto pela combinação de diferentes trajetórias tecnológicas, com destaque para a continuidade do avanço das tecnologias da informação e das comunicações, do desenvolvimento das biotecnologias, nanotecnologias, engenharia genética, com digitalização generalizada através da automação, robotização e inteligência artificial, o que acarreta consequências e imprevisibilidades. Adicionalmente, é fundamental a incorporação dos paradigmas energético e ambiental, com as possíveis trajetórias tecnológicas daí decorrentes.

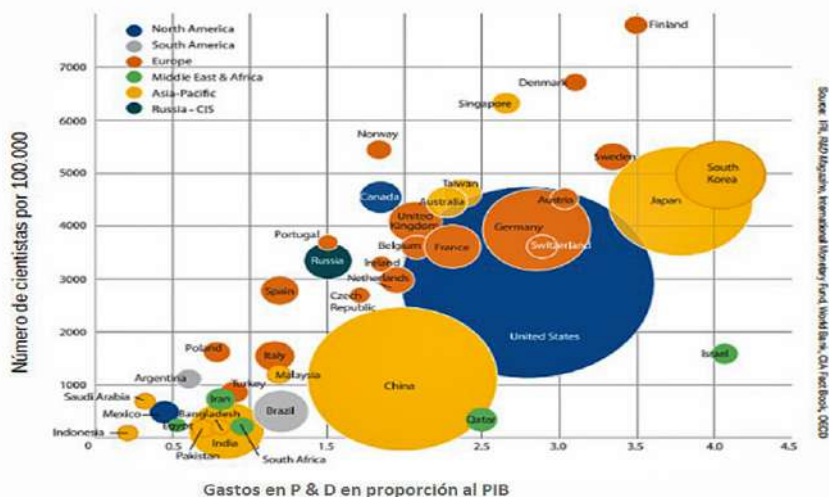
Quadro 1 – Ciclos de Kondratieff

• 1º Kondratieff (1770-1830) – Têxtil, máquina a vapor.
• 2º Kondratieff (1830-1890) – Ferrovia, siderurgia, carvão.
• 3º Kondratieff (1890-1930) – Eletricidade, química, motor de combustão interna.
• 4º Kondratieff (1930-70) – Automotiva, petróleo, petroquímica.
• 5º Kondratieff (1970-2000) – TICs.
• 6º Kondratieff (séc. XXI) – Continuação das TICs, bios, nanos, automação, IA, energético, ambiental...
• Múltiplas trajetórias, realimentação cruzada. Interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. Risco da vulgarização.

Outro indicador de destaque do esforço de pesquisa é o número de artigos científicos publicados em inglês (**gráfico 2**). No ano 2000, os Estados Unidos estavam na liderança, com mais de 350 mil artigos publicados, enquanto a China estava na 6ª posição, com 52 mil artigos

publicados, ou seja, 15% da produção americana. Em 2019 a China assume a liderança, com praticamente 670 mil artigos publicados em inglês. No gráfico com o *ranking* dos 25 principais países na produção científica, observa-se também o crescimento da produção de outros países asiáticos, como Índia, Japão, Coreia.

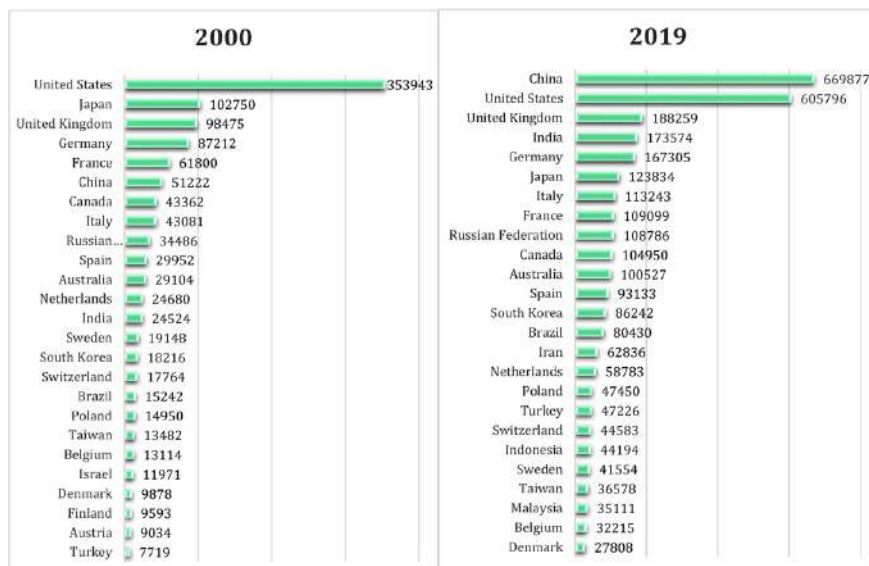
Gráfico 1 – Artigos científicos citáveis por principais países



Fonte: Cimago.

De uma forma sintética e compreensiva, a posição dos diferentes países no cenário mundial de pesquisa pode ser observada na **Figura 1**. Os círculos, por países, indicam o volume total do investimento em ciência e tecnologia. A posição em relação ao eixo horizontal indica o percentual de investimento em P & D em relação ao PIB. A posição em relação ao eixo vertical indica o número de pesquisadores por grupos de 100 mil de habitantes.

Figura 1 – Investimentos em C & T: posição relativa dos principais países



Como indicam os tamanhos das circunferências, Estados Unidos, China, Alemanha, Japão, Coreia do Sul e Índia estão na liderança. Também se observa que quatro dos seis países que têm mais investimento em pesquisa e desenvolvimento estão na Ásia, confirmando o crescimento daquele bloco. Em termos de esforço relativo, medido pelo percentual do PIB investido em P&D e pelo número de pesquisadores por grupos de 100 mil habitantes, destacam-se os pequenos países europeus já desenvolvidos, Israel, Coreia, Singapura, entre outros.

Esses dados indicam o crescente esforço que vem sendo feito por um conjunto de países na busca de avanço científico que sirva como base para os processos de inovação e diversificação econômica, bem como instrumentos e armas para o desenvolvimento econômico e para a competição.

Por suas importâncias relativas, vamos nos deter nos casos chinês, americano e europeu.

a) A experiência chinesa

A política científica e tecnológica chinesa, explícita nos planos quinquenais, vem sendo desdobrada pela Academia Chinesa de Ciência e Tecnologia – a qual tem status de Ministério –, por seus laboratórios regionais especializados, pelo próprio Ministério de Ciência e Tecnologia e pela State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (Sasac, na sigla em inglês), para as empresas estatais.

Os grupos empresariais privados buscam inovação tecnológica e organizacional permanente, combinando a lógica do mercado com um Estado centralizado, dentro da concepção de Economia Socialista de Mercado.

A título de exemplo, o 13º Plano Quinquenal, vigente para o período de 2015-2020, foi sendo desdobrado, com destaque para os programas Internet Plus e o China 2025. O Internet Plus, além do desenvolvimento geral das atividades, enfatizou o 5G e a inteligência artificial. O China 2025 tem como meta assumir a liderança mundial de dez grandes blocos tecnológicos naquele ano.

Recentemente, foi aprovado o 14º Plano Quinquenal, que, segundo sínteses divulgadas, manterá altos volumes de investimento em ciência e tecnologia, elementos centrais para o desenvolvimento do país e para que ele assuma a liderança econômica e tecnológica mundial.

Embora o plano seja de cinco anos, prevê também metas explícitas e implícitas de longo prazo, inclusive com o propósito de que, no Centenário da Revolução Chinesa, em 2049, a China assuma a liderança econômica, política e geopolítica mundial, como mostra Michael Pillsbury, em *The Hundred-Year Marathon*.

Entre as dificuldades ou desafios que a China deverá enfrentar para que mantenha sua expansão e seu projeto de liderança mundial, além da competição com outras economias, com destaque para a americana, há que mencionar os graves problemas geopolíticos internos, como os decorrentes das política das ocupações japonesas na região, especialmente da Coreia entre 1910 e 1945 e da Manchúria entre 1931 e 1945, e a guerra sino-japonesa entre 1937-1945. Essas ocupações e guerras deixaram

sequelas até hoje não resolvidas, como relata Gendry-Kim, em Grama. Há também problemas políticos entre a China e a Índia, além de conflitos de dominação das ilhas e do mar da China, entre outros.

Essa é uma questão delicada, pois há forte competição mundial pela liderança, como demonstra a reação americana. Por outro lado, a China precisa ser analisada com critérios diferentes dos que utilizamos no mundo ocidental, já que é uma outra cultura, com simbolismos e valores diferenciados, a exemplo do papel da filosofia confucionista.

Não sabemos o que vai acontecer à China, mas é algo diferente das experiências do capitalismo central e da Rússia, pois, até agora, o que vemos é uma tentativa de dominação sem guerra, com toda essa filosofia de harmonia, subordinação, solidariedade. Quando se fala no modelo de governo chinês, há diversas denominações: comunismo, socialismo, capitalismo, capitalismo de estado, capitalismo político.

A meu ver, nenhuma dessas denominações, ou conceitos, está adequada para analisar a experiência chinesa. É algo diferente de tudo isso o que eles denominam economia socialista de mercado. Precisamos observar essa questão, averiguar e acompanhar suas especificidades e desempenho.

O processo chinês de crescimento recente foi acompanhado pelo aumento da concentração da renda, o que pode vir a ser um problema social e político. No entanto, a China tem uma administração centralizada, e várias medidas de cunho social vêm sendo tomadas, como a universalização da educação básica de nove anos, gratuita e obrigatória. O sistema de saúde pública também vem sendo universalizado, embora em três níveis diferenciados segundo a categoria social ou posição funcional.

Por outro lado, o tamanho da população e o processo de urbanização acelerado trazem dificuldades – ao mesmo tempo que atendem aos objetivos de se ampliar o mercado interno. Mesmo antes da crise de 2008, a China já havia se dado conta de que não poderia seguir crescendo somente por via das exportações, inclusive porque a competição geopolítica internacional vem crescendo, especialmente com a recente reação americana.

b) As reações americana e europeia

Em anos recentes, diante do desafio asiático, especialmente o chinês, os Estados Unidos vêm alterando sua política para a região com um duplo objetivo: dar reforço aos aliados e fazer cerco à China.

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, inicialmente o capitalismo ocidental abriu seus mercados aos produtos japoneses, como defesa à ameaça socialista vinculada à proximidade geográfica da Rússia e da China, com seus regimes comunistas. Após sua participação na Guerra da Coreia e a divisão do país em dois, os Estados Unidos, além de abrirem seus mercados aos produtos da Coreia do Sul, fizeram intervenções pesadas nesse país, ajudando montar o Korean Institute of Science and Technology (Kist) nos anos 1960, que contribuiu para alavancar a indústria coreana. Atualmente, após o fracasso na Guerra do Vietnã, vêm tentando transformar esse país e o Camboja em aliados, montando nessas localidades – junto com a Coreia – centros de pesquisas visando alavancar suas indústrias.

No que se refere ao esforço recente pela reindustrialização, o governo Obama lançou o programa National Network for Manufacturing Innovation (NNMI), depois renomeado como Manufacturing USA. A concepção do programa parte do propósito de se estabelecer uma aliança entre os sistemas de pesquisa, incluídos o sistema acadêmico universitário, o sistema empresarial e as políticas públicas. Essa é a razão pela qual o programa, no seu início, foi dirigido pelo Reitor da Universidade de Harvard e pelo presidente da Dow Chemical. Até 2018 foram instalados dezesseis grandes laboratórios, envolvendo os três sistemas (empresas, academia, governo).

No entanto, dentro da tradição armamentista americana, nove dos dezesseis novos centros de pesquisa estão ligados à área militar, que os americanos chamam de *defesa* e eu costumo chamar de *ataque*. Ninguém está atacando os Estados Unidos e eles estão desenvolvendo uma indústria militar em nome da defesa. Esse é o paradigma tecnológico americano permanente.

Quanto aos países da Europa e a União Europeia, esses tomaram medidas semelhantes. A Alemanha está fazendo um esforço central

tendo lançado inclusive um novo programa de reindustrialização do país e assinado o manifesto franco-alemão para uma política científica e tecnológica de reindustrialização da Europa, articulados com a União Europeia no seu conjunto. Além do apoio da União Europeia, os pequenos países de toda a Europa estão fazendo um grande esforço de ciência e tecnologia na tentativa de revigorar a indústria europeia, como pode ser comprovado na **Figura 1**.

É importante, no entanto, distinguir a diferença entre as políticas dos Estados Unidos e da Europa. Os Estados Unidos têm grande escala, força econômica e geopolítica. A Europa, e mais especificamente a União Europeia, de maneira simplificada, precisa ser analisada pelas condições diferenciadas entre os países que a compõem, especialmente pelas características próprias de cada um. De maneira simplificada, a União Europeia pode ser dividida em três grandes blocos: o Reino Unido, que agora está saindo da União Europeia; a Europa do Norte, que é a área mais desenvolvida da Europa; e a Europa do Sul, com menores níveis de desenvolvimento. Essa disparidade tem sido o desafio permanente para as políticas da União Europeia. No entanto, há que reconhecer a importância do bloco europeu para a promoção conjunta do desenvolvimento da região e redução das desigualdades, principalmente no que se refere à manutenção da paz em um continente cuja história foi marcada por guerras e lutas.

É importante ressaltar a crise do liberalismo. O retorno à ideia de minimizar a presença do Estado no sistema econômico tem provado ser um fracasso. A demonstração clara foi com a crise de 2008. O Estado americano teve que salvar o seu mercado para evitar o colapso econômico e o desemprego. O volume de recursos financeiros que o governo colocou na economia desde a queda do banco Lehman Brothers é o indicador central.

Além dessas questões globais, há que mencionar as diferenças identitárias, étnicas, religiosas que se manifestam nas situações em que estamos vivendo. Como disse Ivo Theis, na abertura deste seminário: “O mundo está muito mal”.

Outro ângulo das transformações em curso é o impacto das mudanças tecnológicas sobre o mercado de trabalho e a distribuição da renda.

Atualmente discute-se o impacto da automação, da robotização e da inteligência artificial sobre o emprego.

Em termos globais, as mudanças tecnológicas precisam ser olhadas com muito cuidado, pois são geradas nos países centrais e generalizadas em escala mundial, em condições altamente diferenciadas. Muitas vezes essas generalizações são inadequadas e provocam resultados negativos, especialmente sobre a distribuição de renda e o emprego.

Os desafios à governança global

Originalmente, as disputas entre países e regiões se faziam tendo como suporte básico as forças militares para a ocupação e dominação dos territórios. Dessa situação derivou a interpretação teórica e a concepção de geopolítica, como propunham Ratzel, Mackinder e Sukman, o que explica a natureza das guerras e dos conflitos internacionais ou regionais.

Posteriormente, o conceito foi ampliado, mostrando que, ao lado do poder militar, o poder econômico também tem importância fundamental, pois ambos formam o que passou a ser entendido como *hard power* na interpretação de Susan Strange. Mais recentemente Joseph Nye demonstrou que, além do poder militar e econômico, a capacidade de exercer uma influência cultural, política, linguística, entre outros, forma o que ele denomina *soft power*.

Sem desprezar os demais fatores, o peso do país – ou a liderança – na produção científica e a capacidade para inovar passaram a ter papel central na competição econômica mundial e conseqüentemente na força política dos países.

Apesar do alargamento de poder geopolítico, os poderes militar e econômico seguem sendo centrais porque funcionam como base e suporte aos demais poderes.

Passado o último conflito mundial armado – a Segunda Guerra Mundial –, e como consequência deste, foram criados dois grandes blocos de poder, respectivamente liderados pela Rússia (União Soviética) e Estados Unidos, os quais desenvolviam e enfatizavam seus poderes

militares. No entanto, não houve enfrentamento direto entre essas duas potências, o que poderia ter levado ao colapso mundial, tendo em vista o arsenal atômico de ambas. Faziam guerras indiretas em outros territórios, para demonstrar suas capacidades e forças militares. Por essa razão, o período ficou conhecido como de Guerra Fria.

A queda do muro de Berlim e a desintegração da União Soviética enfraqueceram essa superpotência, com a consequente concentração nos Estados Unidos. Houve, então, a expectativa de desarmamento e do desmantelamento do aparato militar, como defendia Ann Markusen em “Dismantling the Cold War Economy”.

No entanto, essa se manteve por pouco tempo. As mudanças no cenário econômico com os efeitos da globalização e da ascensão dos denominados “emergentes”, especialmente a China, repôs a problemática geopolítica na agenda mundial.

Juntamente com a expansão dos emergentes, e como parte deles, em 2000 foi criado o Bric – sigla para o acordo de cooperação entre Brasil, Rússia, Índia, China –, como bloco econômico para fazer face à pressão das economias dominantes, especialmente do capitalismo consolidado. Em 2011 o Bric foi transformado em Brics, com a inclusão da África do Sul.

Ressalte-se que o Brasil e a China tiveram papel fundamental no acordo para a criação do Brics. Posteriormente, na reunião entre os signatários do acordo realizada em Brasília, no ano de 2014, foi criado o banco do Brics e um Fundo Financeiro, com o propósito de se reduzir a influência do Banco Mundial e do FMI na governança global.

A expectativa chinesa é de uma aliança mais forte com o Brasil, que inclua a utilização do país como base de integração com a América do Sul. Esta seria uma forma de deslocar o poder da Europa e dos Estados Unidos incluindo uma tentativa de comercialização através das moedas dos respectivos países, substituindo o dólar ou o euro como moedas de referência.

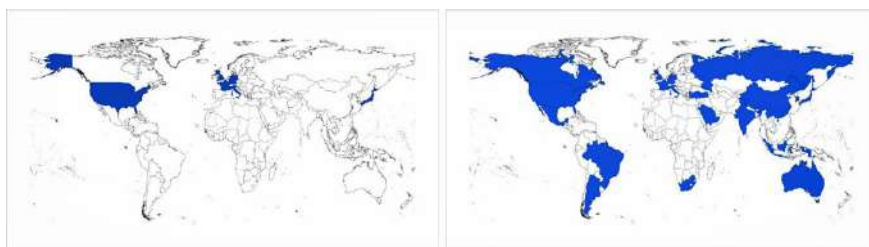
Além do peso econômico, é importante destacar a importância das dimensões territoriais e populacionais na disputa geopolítica mundial. Esse foi o principal critério para a seleção dos países membros do Brics. Também ajuda a explicar a formação de blocos econômicos regionais, como a União Europeia. Nela, os pequenos países desenvolvidos não

têm poder político próprio, daí a importância da representação regional. Assim, além das representações próprias da Inglaterra, França, Alemanha e Itália no G20, a União Europeia entra como membro e representante do bloco regional no G20.

A expansão dos países emergentes e a criação do Brics colocaram em crise a governança global através do G7, razão pela qual se criou o G20. Esse processo decorre da evolução do sistema de governança estabelecido após a Segunda Guerra Mundial, quando se criou o G6 (Inglaterra, França, Alemanha, Itália, Estados Unidos e Japão), que, após a inclusão do Canadá, transformou-se em G7. Em 1997 foi incluída a Rússia, e o grupo passou a ser denominado G8, tornando a G7 com a exclusão da Rússia em 2014.

O G20 é composto por dezenove países e pela União Europeia como bloco. Além dos oito países que compunham o G8, foram incluídos onze novos países. Três da América Latina (Argentina, Brasil e México), quatro da Ásia (China, Coreia do Sul, Índia e Indonésia), além de quatro países de regiões diversas (África do Sul, Arábia Saudita, Austrália e Turquia). Isso demonstra a dispersão econômica e os desafios da governança em um sistema econômico que se globaliza, como se observa na **Figura 2**.

Figura 2 – Governança global: G6 e G20



No cenário da governança global, é fundamental destacar a disputa entre os Estados Unidos e a China pela liderança. Diferentemente da disputa entre os Estados Unidos e a Rússia, baseada no poderio militar, a ênfase chinesa é pela liderança econômica, pois até o momento a China não demonstra estar enfatizando a ampliação de seu poder militar, mas sim fortalecendo seu poderio econômico baseado em fortes investimentos em ciência e tecnologia para a inovação e a competição no mercado mundial.

A estratégia chinesa de integração mundial, por intermédio do programa denominado Cinturão e Rota (em inglês, Belt and Road) – com a construção de ampla rede ferroviária, ligando, por vias terrestres, os países da Ásia e da Europa –, entendido como a nova Rota da Seda. A outra dimensão é a criação de amplos cinturões marítimos, conectando as rotas terrestres às rotas marítimas.

Essa é uma das estratégias chinesas de integração e liderança mundial por vias econômicas, pacíficas e não militares.

A posição da América latina

Cenário macroeconômico

Tomados os indicadores macroeconômicos gerais, cabe analisar o peso e a posição relativa da América Latina diante das mudanças geoeconômicas e geopolíticas mundiais.

Em 2019, a América Latina, com 15% da área geográfica do globo, participava com 8% da população, 7% do Produto Interno Bruto, 6% das exportações totais, sendo de apenas 4% das exportações de produtos manufaturados, como pode ser observado na **tabela 5**.

Retirado o México, por sua vinculação direta com os Estados Unidos e por seu peso no total das exportações de manufaturas, a participação do restante da América Latina nas exportações mundiais de manufaturas cai para 1,1%. Além da pequena escala global, a região possui estrutura produtiva pouco diversificada, baixos níveis de industrialização e fraca integração inter-regional. Sua histórica posição de exportadora de bens primários e a baixa industrialização explicam seu atraso relativo, como enfatizavam os documentos da Cepal desde a década de 1940 e a ampla literatura sobre o desenvolvimento da região. Adicionalmente, nos últimos anos a maioria dos países vem regredindo para o padrão primário exportador e com baixa integração comercial entre os países da região.

Como mostra a **tabela 6**, o total das exportações dos países selecionados para a própria região foi de apenas 9,6% do total de suas exportações. Mesmo retirado o México, cujas exportações se destinam quase que

totalmente para os Estados Unidos, o percentual sobe para apenas 17% e contrasta com os 68% da União Europeia, 54% da Asean e 49% do Nafta.

Adicionalmente, há uma grande desigualdade entre os países. Quatro deles participam com 69% da área, 71% do PIB e 63% das exportações, sendo que sozinho o Brasil participa com 42% da área, 38% do PIB e 19% das exportações. Para agravar a situação, um terço da produção e 70% das exportações manufatureiras estão no México. Isso devido ao seu papel de centro de montagem para a indústria americana, reforçado com a criação do Nafta. Subtraído o México, o restante da América Latina participa com menos de 4% da produção e 1% das exportações manufatureiras, indicando o baixo nível de industrialização da região.

Como se destacou na análise da dinâmica global, a força do crescimento econômico e da diversificação produtiva estão vinculados e sustentados nas transformações tecnológicas e nos processos inovativos, decorrentes e dependentes do avanço científico e da pesquisa. Além dessas questões, a região acumula um conjunto expressivo de debilidades, as quais dificultam seu desenvolvimento.

Tabela 5 – América Latina: indicadores gerais por principais países % do total mundial

País	Área	População (2019)	PIB (2019)	Exportações totais (2019)	Exportações de manufaturas (2018)	Documentos citáveis
Argentina	2,1	0,6	0,5	0,3	0,1	0,3
Bolívia	0,8	0,2	0,0	0,0	-	0,0
Brasil	6,5	2,8	2,8	1,1	0,6	1,9
Chile	0,6	0,2	0,3	0,3	0,1	0,3
Colômbia	0,9	0,7	0,0	0,2	0,1	0,3
Ecuador	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0	0,1
El Salvador	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Haiti	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Honduras	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
México	1,5	1,7	1,5	1,9	2,8	0,6
Paraguai	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Peru	1,0	0,4	0,2	0,2	0,0	0,1
Uruguai	0,1	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Subtotal	14,1	7,2	5,5	4,2	3,7	3,6
Am. Latina & Caribe	15,5	8,4	7,3	5,7	3,9	3,9
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: WorldBank Data e Cimago.

Tabela 6 – Potencialidades e debilidades para o desenvolvimento da América Latina

Comércio interregional por origem e destino, países selecionados percentual em 2019

Destino Origem										Soma das	Total das	
	Argentina	Bolívia	Brasil	Chile	Colômbia	México	Paraguai	Peru	Uruguai	Total	Exportações para os países selecionados (Milhões de US\$)	Exportações (Milhões de US\$)
Argentina	-	1,0	16,3	4,9	1,4	1,0	1,7	2,5	1,7	30,5	19.759	64.700
Bolívia	16,9	-	18,6	1,3	5,2	0,5	0,9	5,2	0,2	48,7	3.952	8.110
Brasil	4,5	0,7	-	2,4	1,4	2,3	1,2	1,0	1,1	14,6	31.471	216.000
Chile	0,9	1,4	4,8	-	1,0	2,0	0,9	2,4	0,2	13,5	9.086	67.300
Colômbia	0,6	0,4	3,8	2,6	-	3,6	0,0	3,2	0,2	14,3	5.633	39.500
México	0,2	0,0	0,9	0,3	0,7	-	0,0	0,3	0,0	2,5	11.907	486.000
Paraguai	22,1	0,7	35,9	8,7	0,3	0,2	-	1,8	1,5	71,1	5.470	7.690
Peru	0,3	1,6	3,4	2,8	1,8	1,1	0,1	-	0,1	11,1	4.844	43.800
Uruguai	4,1	0,7	11,8	1,2	0,9	2,4	2,5	1,3	-	25,0	2.407	5.630
Total	1,6	0,4	2,8	1,4	1,0	1,0	0,5	0,9	0,4	9,6	90.883	942.730

Fonte: elaboração própria a partir de Atlas of Economic Complexity

A região possui grandes vantagens para alavancar seu desenvolvimento. Destaco a abundância e a diversidade de recursos naturais (terra agricultável, minerais e ampla biodiversidade); o número elevado de habitantes, o que indica o potencial de mercado regional; a ausência de conflitos políticos entre os países da região, o que permitiria avançar na busca de um pacto político que facilitasse a integração regional.

Apesar dessas potencialidades, a região acumula um conjunto de debilidades estruturais e desafios ao seu desenvolvimento, a saber:

1. Baixa qualidade do ensino básico, que contribui para perpetuar as desigualdades sociais e obstaculizar o desenvolvimento econômico, o aumento da produtividade e uma melhor inserção na ordem global.
2. Baixa produção científica, além de sua concentração em poucos países.
3. Burguesia regional fraca e dependente, dificultando o fortalecimento das bases produtivas nacionais.
4. Alta desigualdade social, com elevada concentração de renda. Além da injustiça social, reduz-se o potencial do mercado interno.
5. Acelerada concentração urbana com segmentações sociais e territoriais. Os casos do Brasil e México são os mais graves. A população se concentrou em grandes metrópoles, com uma segmentação territorial que é ao mesmo tempo segmentação

social. Isso traz um desafio enorme: como manejar as cidades latino-americanas para reduzir a desigualdade social?

6. Deficiência de infraestrutura econômica e social, especialmente nos sistemas de transporte inter-regional e urbano, saneamento e habitação.
7. Instabilidade democrática.
8. Grandes níveis de corrupção e dificuldade de controlá-los.
9. Agravamento da especialização em produtos primários, dificultando a industrialização e a diversificação produtiva.
10. Base produtiva estrangeira sem a internacionalização das pesquisas.
11. Debilidade da produção de bens de produção, dificultando o desenvolvimento tecnológico.
12. Baixa integração regional, decorrente da falta de complementaridade produtiva, deficiência de infraestrutura de integração e pacto político regional entre os países da região.

Caminhos para o desenvolvimento regional

Para fortalecimento e desenvolvimento conjunto da América Latina, dentro de uma perspectiva de integração solidária, sem dominação e sem subordinação, o ponto de partida seria a busca de um pacto político comum. A partir desse, seria possível preparar um plano de ação, com objetivos, prioridades e metas escalonadas no tempo, segundo o entendimento recíproco.

O ponto anterior listou as potencialidades e deficiências para o desenvolvimento da região, as quais, após discussão e pactuação, serviriam de base para a preparação do plano, definição de instrumentos e institucionalidades.

Entre as questões listadas, destacaria quatro pontos para o início de uma agenda comum:

- a) Desenvolvimento da infraestrutura de integração, com destaque para os transportes. Nesse sentido, há que reconhecer, ainda, a diferença entre a América do Sul – contida em um bloco

terrestre, mas com deficiente integração entre os países – e a região do Caribe.

- b) Busca de um pacto comercial comum.
- c) Ênfase na educação, ciência e tecnologia como base para o desenvolvimento e integração social.
- d) Busca da reindustrialização como base para a sustentação do desenvolvimento.

Referências

- BAUMAN, R.; OLIVEIRA, I. **Os BRICS e seus vizinhos: comércio e acordos regionais**. Brasília: IPEA, 2014.
- FREEMAN, C.; LOUÇÃ, F. **As time goes by: from the industrial revolutions to the information Revolution**. New York: Oxford University Press, 2001.
- FULIN, Chi. **The road to China's prosperity in the next three decades**. China Press, 2010.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- JUN, Tang; *et al.* **El desarrollo social de China**. China International Press, 2010.
- MAÇÃES, B. **O despertar da Eurásia**. Lisboa: Temas e Debates, 2018.
- MARKUSEN, A.; *et al.* **The rise of the Gunbelt**. New York: Oxford University Press, 1991.
- MARKUSEN, A.; YUDKEN, J. **Dismantling the cold war economy**. New York: Basic Books, 1992.
- MILANOVIÇ, B. **Capitalismo sem rivais**. São Paulo: Todavia, 2019.
- NYE Jr., Joseph S. **The future of power**. New York: Public Affair, 2008.
- PILLSBURY, M. **The hundred-year marathon**. New York: St. Martin's Griffin, 2015.
- PREBISCH, R. **Estudo Econômico da América Latina, 1949**. Santiago de Chile: CEPAL, 1949.
- SCHWAB, K. **Aplicando a quarta revolução industrial**. São Paulo: EDIPRO, 2018.
- TSELICHTCHEV, I. **China versus Ocidente: o deslocamento do poder global no século XXI**. São Paulo: DVS Editora, 2015.

CAPÍTULO 3

OS INVESTIMENTOS CHINESES NA AMÉRICA LATINA E A GEOPOLÍTICA MUNDIAL

Glauber Lopes Xavier

Universidade Estadual de Goiás

glauberlx@gmail.com

Introdução

O Investimento Estrangeiro Direto (IED) consiste na aplicação de recursos em empreendimentos econômicos de um outro país. Ele pode ser realizado tanto por empresas quanto por indivíduos e, grosso modo, implica em processos de fusões e aquisições, edificação de novas instalações, bem como reinvestimentos de lucros por parte das empresas. (APEX, 2020). Em 2018, o IED da China na América Latina e no Caribe alcançou o montante de US\$ 184,287 bilhões (CEPAL, 2019). Reconhece-se que importantes empreendimentos têm sido realizados, via capitais chineses, na exploração de recursos agrícolas, hídricos, minerais e energéticos no território do subcontinente. Neste capítulo, tem-se o objetivo de investigar a importância do IED chinês para a economia latino-americana, as principais atividades a ele vinculadas e os principais países de destino. Ademais, pretende-se realizar uma discussão geopolítica acerca das relações econômicas entre a China e a América Latina nas últimas décadas.

Diante desse cenário, o projeto chinês tem suscitado diversos questionamentos, tais como: em que medida a ascensão chinesa tem implicado na reprodução e no aprofundamento de um padrão exportador na América Latina, calcado, por sua vez, na exploração de recursos naturais? Qual o papel ocupado pela América Latina em face da disputa entre a China e os Estados Unidos pela ampliação de seus mercados e do raio de influência política? Quais têm sido as estratégias utilizadas pela China a fim de se tornar não apenas uma potência em termos econômicos,

mas também em termos políticos em âmbito global? Para a condução da pesquisa, os principais procedimentos metodológicos foram, além da revisão bibliográfica sobre o tema, a coleta e análise de dados disponíveis em relatório publicado pela Cepal e dados disponibilizados pelo American Enterprise Institute (AEI).

Da hegemonia americana à ascensão da China

O crescimento da economia chinesa nas últimas décadas e sua aproximação com países do sudeste asiático, da América Latina e mesmo do continente africano têm promovido alterações na geopolítica mundial. Trata-se de um movimento histórico no âmbito do capitalismo global e que impõe desafios aos Estados nacionais poderosos, especialmente aos Estados Unidos. A relativa “hegemonia” americana, alcançada no pós-Segunda Guerra Mundial, estaria ameaçada em face da expressiva ampliação dos investimentos chineses em todo o mundo? Qual o papel desempenhado pelos países latino-americanos na conformação dessa nova ordem global em construção?

Para que esses questionamentos possam ser respondidos, lançou-se mão das seguintes hipóteses: a relação econômica entre a China e a América Latina reproduz e aprofunda nessa última um padrão de acumulação exportador, assentado na produção de commodities (OSÓRIO, 2012). Pressupõe-se, ainda, que o crescimento econômico da China resultará, mais cedo ou mais tarde, no colapso de um sistema financeiro internacional que tem no dólar e, portanto, nos títulos da dívida pública americana o seu fundamento (FIORI, 2014). Ademais, se o crescimento econômico da China será ou não acompanhado pela ampliação de investimentos no setor bélico é uma incógnita, não obstante “o consenso geral é que a ascensão de potências não ocidentais, lideradas pela China, vai causar instabilidade crescente” (STUENKEL, 2018, p. 97).

O crescimento econômico é importante condição para a realização de investimentos no setor militar, de modo que nos países que se tornaram grandes potências, estabeleceu-se uma interdependência entre ambos os setores. Em 2018, o gasto militar chinês foi de quase

US\$ 250 bilhões, ficando atrás apenas do gasto norte-americano, da ordem de US\$ 649 bilhões. O investimento chinês em sua defesa aumentou em 130% na última década, ao passo que houve para o mesmo período um declínio do investimento norte-americano no setor (EL PAÍS, 2019). Não cabe dúvidas de que o setor militar consiste numa importante alavanca para o setor industrial, considerando que envolve a exploração de uma série de recursos naturais, o desenvolvimento de tecnologias, a criação de infraestrutura e, portanto, o aprimoramento dos sistemas de transportes e de comunicações de um Estado-Nação.

A premissa teórica é a de que, além da acumulação de capital, é necessária a acumulação de poder. Nesses termos, a China representa um desafio ao sistema econômico e político mundial hodierno. Essa premissa vai ao encontro do que Arrighi (2008) postulou acerca da gênese e do desenvolvimento do capitalismo europeu. Com efeito, militarismo, industrialismo e capitalismo, ao promoverem uma vigorosa sinergia, propiciaram o progresso do capitalismo europeu. Cabe destacar que, ao analisar as linhagens da nova era asiática, promovida pela ascensão econômica da China, Arrighi (2008) destaca que se desenvolveu no território chinês, ao longo de séculos e remontando a uma tradição milenar, um pungente mercado.

Tal mercado, orientado por outros critérios que não apenas a acumulação desenfreada, não continha em seu âmago o caráter destrutivo do capitalismo que emerge em solo europeu. A atual ofensiva chinesa consistiria no domínio geopolítico do Pacífico, estabelecendo uma frente de oposição ao domínio norte-americano promovido por meio da influência sobre Japão, Taiwan e Coreia do Sul, principalmente. Daí os vultosos recursos na produção de navios de guerra e de submarinos. Ao longo do pós-segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos ampliaram seu raio de influência sobre o sudeste asiático. A estreita relação econômica e diplomática com o Japão consistiu numa importante estratégia geopolítica em face do poder da União Soviética durante a Guerra Fria.

É preciso ter em conta que o projeto de domínio marítimo da Ásia por parte da China, conforme tem sido elucubrado, conformaria em termos geográficos um deslocamento do ciclo sistêmico de acumulação. Assim, este deixaria de estar localizado no Ocidente, cujo

centro são os Estados Unidos, e passaria a se localizar no Oriente, tendo a China como centro. Conforme a percuciente análise conduzida por Arrighi (1996), o ciclo sistêmico de acumulação ancorado na hegemonia norte-americana tem sido marcado por sucessivas crises após a década de 1970, sucedendo um período de vertiginoso crescimento econômico. Contudo, a despeito das crises, os Estados Unidos têm lançado mão de alguns instrumentos e de algumas estratégias a fim de retroalimentar a “interminável acumulação de capital”, conforme a expressão de Arrighi (1996), e cujo início se deu com a ascensão das cidade-estado italianas no século XVI.

Ainda a respeito dos ciclos sistêmicos de acumulação e da geopolítica, ao assumir um novo estágio no processo de deslocamento geográfico e de transformação do capitalismo, a China seria palco de um novo *modus operandi* da economia e da política em termos globais. Materializada no poder da moeda, no incomparável aparato bélico, na alta finança e na inegável capacidade industrial, a hegemonia norte-americana trouxe consigo um novo modelo de se fazer diplomacia e de operar os circuitos da acumulação. Com ela, foi erigida uma arquitetura institucional com órgãos supranacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945 no âmbito da diplomacia internacional, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), ambos criados em 1944, voltados especialmente para a questão econômica, e ainda as alianças militares interestatais, a exemplo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), criada em 1949.

Em matéria de acumulação capitalista, os EUA tornaram-se grandes financiadores de outras economias, como a alemã e a japonesa no pós-guerra, por meio de empréstimos previstos pelo Plano Marshall. Estas, ao recuperarem a capacidade industrial e financeira, engendraram mecanismos de competição e de domínio econômico exercidos por meio de suas empresas multinacionais. A década de 1970 significou, todavia, um ponto de inflexão na hegemonia norte-americana. Em 1971 o presidente Nixon suspendeu a conversibilidade do dólar, o que deu fim ao Acordo de Bretton Woods. As crescentes saídas de capital dos Estados Unidos, movimento que resultou no mercado de eurodólares, eclodiu em persistentes déficits em conta corrente.

Somou-se às duas crises do Petróleo, o abalo na legitimidade política advindo da Guerra do Vietnã, conhecido como “Síndrome do Vietnã”. No plano econômico, os chamados petrodólares ampliaram substancialmente as divisas dos países exportadores de petróleo. A morte de milhares de jovens norte-americanos nos combates perpetrados no teatro de guerra vietnamita, ademais da violação de convenções internacionais por meio do uso de armas químicas, levaram a uma forte oposição da opinião pública às ações perpetradas pelos Estados Unidos. Além disso, o quadro macroeconômico norte-americano no final da década de 1970 era de crescente inflação, dificuldade de abastecimento interno de petróleo, aumento do custo de vida etc.

A nomeação de Paul Volcker para o Federal Reserve e a decisão de aumento da taxa de juros significaram um duro golpe nos países devedores (MARÇAL, 2000). Tais medidas repercutiram de uma forma drástica na América Latina, fazendo com que se tornasse impossível o pagamento das dívidas contraídas por vários países do subcontinente durante a década anterior, período de alta liquidez no mercado internacional em virtude da abundância de eurodólares (MARÇAL, 2000). O resultado foi a moratória declarada pelo México em 1982 e pelo Brasil em 1987. Durante a década de 1980, vários países latino-americanos sofreram as agruras da dívida externa, por meio da qual transferiram volumosas somas apenas com o pagamento dos altos juros. Ao tratar desse período, Boron (1994, p. 33) afirma que:

Apesar das significativas remessas de divisas enviadas por nossos países aos centros, o que por si só constitui um maiúsculo absurdo, o volume da dívida continua crescendo em relação às nossas exportações. Se em 1980 aquela representava 3,4 vezes o valor das exportações brasileiras, em 1986 se estima que esta proporção chegou a 4,6. Leve-se ainda em conta que estamos falando do Brasil, a economia latino-americana que teve o mais destacado desempenho no terreno das exportações. Para outros países, como a Argentina, a Bolívia, o México, o Peru ou o Uruguai, a relação é ainda mais desfavorável. Como fazer para pagar? Por que nossos governos não fazem o óbvio, isto é, deixam de pagar? A pergunta não é retórica porque, de fato, a América Latina transferiu aos centros a bagatela de 203 bilhões de dólares entre 1982 e 1989.

Como a hegemonia é exercida não apenas para promover a desgraça, mas também para aprofundá-la sob a justificativa da salvação, no final da década de 1980 o secretário do tesouro norte-americano anunciou um plano a fim de solucionar o problema da dívida dos países latino-americanos. Tratava-se do Plano Brady, o qual condicionava a consolidação da dívida à adoção de medidas econômicas neoliberais. O Plano Brady foi proposto nos marcos do “Consenso de Washington”, o qual estabelecia como exigência aos países devedores a liberalização financeira e comercial, a disciplina fiscal, a desregulação etc. Destarte, os Estados Unidos empreenderam uma verdadeira hegemonia sobre a América Latina, levada a efeito através de medidas econômicas que lhes foram bastante favoráveis. Nas palavras de Batista (2009, p. 134):

Em contrapartida à consolidação da dívida latino-americana a prazo mais longo e com um pequeno desconto, os Estados Unidos obteriam a reabertura dos mercados dos países da região, com o que lograriam espetacular inversão nos fluxos do intercâmbio. Entre 1989 e 1992, os Estados Unidos evoluíram, no seu comércio de mercadorias com os países sul-americanos e o México, de um déficit de US\$ 11,2 bilhões para um saldo da mesma ordem de grandeza, resultado conseguido, praticamente, dentro de um mesmo nível de intercâmbio global.

Com efeito, ao longo da década de 1990 os países latino-americanos empreenderam a agenda neoliberal preconizada pelo “Consenso de Washington”, o que significou inquestionável transferência patrimonial e de renda para as economias desenvolvidas, principalmente para os Estados Unidos. Por meio das finanças, a era neoliberal conhecia seu triunfo e os bancos faziam com que os tanques fossem perfeitamente dispensáveis¹. Devido aos gastos militares do período Reagan, mas também à redução de tributos para os grupos sociais mais

1 “Sob pena de extinção, os países do mundo tiveram que aderir à ordem estadunidense. Quando a Troika – a União Europeia, o Banco Central Europeu e o FMI – pressionou a Grécia, seu ministro das Relações Exteriores, Yanis Varoufakis, disse com grande inteligência que ‘os golpes no período atual não são necessariamente de tanques; eles geralmente vêm de bancos.’” (PRASHAD, 2020, p. 135).

ricos, a década de 1980 foi marcada por um substancial aumento do endividamento público em relação ao produto interno bruto norte-americano. Contudo, o fato de deterem a hegemonia da moeda e de terem optado por uma empreitada imperial, garantiu-lhes uma situação bastante confortável ao longo da década, ademais das transformações no espaço interno materializadas pelo alto nível de inovação tecnológica e financeira.

Para os Estados Unidos os anos 1990 foram, de fato, exuberantes, conforme definição de Stiglitz (2003), ao passo que para a América Latina a década foi marcada por uma brutal acumulação por desapropriação (HARVEY, 2004). O importante a reter é o fato de que a liberação de ativos por meio de processos de privatização, de desregulamentação de mercados, enfim, de abertura irrestrita ao capital estrangeiro é parte da engrenagem que comporta a expansão do capital financeiro e tem nas finanças americanas seu centro difusor (CHESNAIS, 2005). A década de 1990 significou ainda considerável ampliação da presença militar norte-americana no mundo. De algum modo, os Estados Unidos buscavam consolidar seu protagonismo no plano das finanças, apregoando a liberalização das economias, a desregulamentação dos mercados, mas também apresentando-se como a mais robusta potência militar do globo. Tal empreitada significou uma notável amálgama entre o poder da moeda e o poder militar, sancionando o domínio econômico e a hegemonia política norte-americanos (FIORI, 2012).

O novo milênio inaugura, todavia, um novo período. Por meio da “guerra contra o terrorismo”, deflagrada após os eventos do 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos buscaram a promoção de um discurso que pudesse legitimar a sua hegemonia política e por meio da qual os demais Estados nacionais afiançassem a sua ofensiva bélica. O tiro saiu pela culatra. Os Estados Unidos não obtiveram apoio sequer de antigos aliados, e a hegemonia fragilizou-se com a crescente importância econômica da China, não por acaso segundo Arrighi (2008) a “verdadeira vencedora da Guerra ao Terror”. Nas palavras de Arrighi (2008, p. 269):

Além disso, a capacidade dos Estados Unidos de cobrar pela proteção ficou ainda mais reduzida em relação aos seus clientes da Ásia

oriental depois da combinação entre o aumento da dependência dos Estados Unidos para com o dinheiro asiático e a redução da dependência dos países da Ásia oriental para com o mercado norte-americano, com a consolidação da China como o maior mercado e de crescimento mais rápido.

Com a China, contudo, esse processo tem se dado de um modo bastante original. Durante os últimos quarenta anos uma série de reformas deram origem a um modelo político e econômico híbrido, caracterizado pela atuação de empresas privadas e pela forte participação do Estado em alguns setores. Muitos investimentos estrangeiros realizados pela China decorrem de empresas estatais, ensejando um modelo econômico que difere significativamente do norte-americano. Em acurada análise Jabbour (2019) afirma que estaria emergindo naquele país uma nova formação econômico-social, o “socialismo de mercado”. O elemento central dessa formação econômico-social seria o papel conferido ao Estado de “núcleo gerenciador de políticas de socialização do investimento” (JABBOUR, 2019). Segundo Jabbour (2019, p. 156, grifos do autor): “Esta função ganha corpo e forma com a formação, em 2002, da *State-Owned Assets Supervision and Administration Commission* (Sasac), criada no sentido de representar os interesses do Estado e de suas ações nas 149 principais companhias do país [...]”.

Ainda que ambos compartilhem do mercado, a pretensão hegemônica por parte da China, se é que ela realmente existe, não confronta seus interesses internos ou, ainda que tais conflitos ocorram, o regime político detém o controle dos rumos de sua economia. Nesses termos, o crescimento “para fora” não incidiria em eventuais prejuízos “para dentro” de modo a comprometer os fundamentos de seus sistemas econômico e político. Jabbour apresenta com clareza as particularidades da formação econômico-social chinesa que, segundo ele, permitiu que o país superasse diversas crises internas e externas e ainda pudesse levar adiante seu projeto de crescimento a despeito da ofensiva neoliberal. Vale a pena reproduzir as palavras de Jabbour (2019, p. 180):

A construção de um “poderoso Estado Socialista”², baseado em imensos conglomerados empresariais estatais e um bem capilarizado sistema público de financiamento de longo prazo, não prescindiu de controles sobre o fluxo de capitais externos, aumentando a margem de manobra para adoção de políticas econômicas autônomas em relação às condições financeiras internacionais. Um mix de políticas monetárias e fiscais flexíveis com políticas industriais e setoriais cirúrgicas e ciclos contínuos de substituição de importações conformou a transformação do país em “fábrica do mundo”.

No caso dos Estados Unidos, a dinâmica possui diferenças abissais, dado que os interesses de uma reduzida parcela de sua população, a chamada elite transnacional, podem – e é isso que está sendo constatado – colidir com os interesses das classes inferiores. Mas não apenas. A economia liberal, ancorada nas moedas flexíveis, no endividamento público em face da financeirização mundializada, parece apresentar os seus estertores. É previsível que ocorra uma reversão cíclica, prenunciada pela adoção de medidas protecionistas durante a gestão Trump. Do ponto de vista político, essa reversão significa o retorno do nacionalismo em oposição ao liberalismo. Em conferência recentemente proferida no encontro anual da Associação Americana de Ciência Política, o reconhecido pesquisador da chamada corrente realista das relações internacionais, John Mearsheimer (2020, p. 3) fez a seguinte afirmação:

Trump’s victory in 2016 as well as Britain’s vote to leave the European Union (Brexit) that same year, were largely the result of a clash between liberalism and nationalism that had been playing out beneath the surface in those two countries since at least 2000. This upsurge of nationalism has continued unabated since 2016 (MEARSHEIMER, 2020, p. 3).

Embora Mearsheimer reconheça que a ascensão do extremismo de direita e o nacionalismo que o acompanha devem-se em parte aos resultados econômicos dos últimos anos, como a concentração de renda entre

2 Ainda segundo Jabbour (2019, p. 180): “Esta expressão ‘poderoso Estado socialista’ é muito comum nos discursos dos líderes chineses, de Mao Tsé-Tung a Xi Jinping.

os americanos, ele não aprofunda essa reflexão. A nosso juízo ela se trata do cerne da questão, considerando que a ascensão do nacionalismo em solo americano seria produto dos limites contraditórios do projeto imperial dos Estados Unidos (FIORI, 2004). Esse projeto teria, por sua vez, levado a um considerável aumento do endividamento público, o qual, aliado aos interesses industriais e financeiros, retroalimentaria as sucessivas crises econômicas, gerando concentração de renda e de riqueza. “As grandes guerras, assim como as crises cíclicas, sempre constituíram, como é sabido, excelentes fermentos para transformações de ordens distintas nas relações dos Estados com suas respectivas sociedades” (COSTA, 2016, p. 263).

É curioso observar que na periferia do sistema econômico, como tem ocorrido nos países latino-americanos, o suposto nacionalismo (com ares de patriotismo) tem emergido a partir de regimes favoráveis à aproximação dos Estados Unidos *vis a vis* o declínio das forças de esquerda e suas políticas de proteção aos interesses econômicos locais. Posicionado de qualquer forma, o chamado nacionalismo pode induzir a interpretações bastante equivocadas sobre a realidade, pois que ele comporta sentidos diferentes a depender do contexto sob o qual aflora. Assim, o nacionalismo para o qual se apelou quando das experiências de descolonização e, portanto, da libertação das amarras imperialistas, distingue-se do nacionalismo próprio às democracias liberais burguesas. De igual maneira, o nacionalismo que emana dos Estados Unidos não é semelhante àquele que foi evocado pelos governos de esquerda na América Latina em nome dos interesses de seus respectivos Estados, ainda que tenham privilegiado determinados setores de suas burguesias. Em todos os casos, porém, trata-se de uma mistificação por meio da qual não se atribui à luta de classes a causa principal dos conflitos sociais.

Um reflexo desses limites vem a ser o próprio fracasso do projeto imperial americano em face do crescente poder econômico chinês. “Mas não há dúvida de que o aspecto mais importante desta nova relação entre Estados Unidos e China é que ela é complementar e competitiva a um só tempo, e ao mesmo tempo ela é econômica e militar” (FIORI, 2004, p. 105). Um bom exemplo de como as ações econômicas chinesas têm sido coordenadas, a despeito do conflito de interesses que eventualmente possa emergir, consiste no modo pelo qual são realizados

os investimentos estrangeiros. “O governo chinês também acolheu bem o investimento estrangeiro direto, porém, mais uma vez, apenas se o considerasse algo que servisse ao interesse nacional” (ARRIGHI, 2008, p. 361). Sobre esses investimentos e seus desdobramentos nas economias latino-americanas, versará o tópico a seguir.

Os investimentos chineses na América Latina e o “Consenso de Pequim”

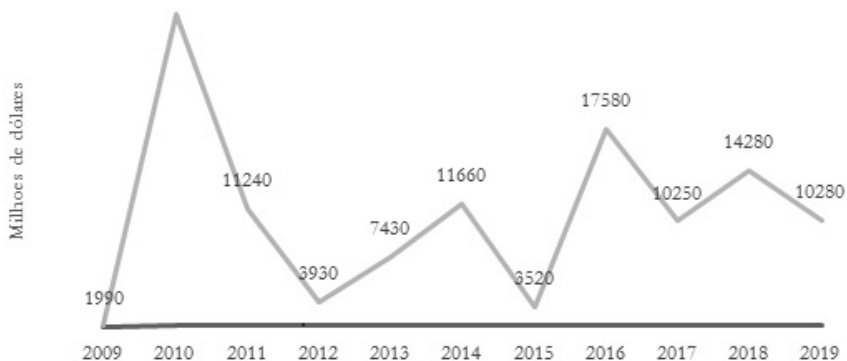
Acerca do IED chinês na América Latina, *tomando o intervalo entre 2009 e 2019, é possível observar uma considerável oscilação (gráfico 1). Essa oscilação deve ser atribuída principalmente aos efeitos da crise econômica mundial em 2008, mas também a fatores regionais, como as crises econômicas brasileira e argentina na última década. Houve, ainda, durante o período em análise, considerável desaceleração do crescimento econômico chinês. A partir de 2011, o PIB desse país perseguiu uma trajetória de declínio, sendo que em 2018 ele foi de 6,6%. Não obstante esse declínio, a América Latina segue figurando como importante destino do IED chinês, especialmente no tocante aos setores agrícola, mineral e energético* (CEPAL, 2019). Registre-se, no entanto, que a partir de 2010 o IED chinês na América Latina aumentou de modo bastante acentuado. A título de ilustração, se entre 1999 e 2009 o montante de IED chinês no Brasil (país com o maior volume desses investimentos na região) foi de US\$ 255 milhões, entre 2009 e 2019 esse valor foi de US\$ 66, 26 bilhões (CEPAL, 2019; AEI, 2020).

A relevância desses setores reside nas necessidades internas daquele país, resultado de altos níveis de crescimento econômico, acompanhados por intensos e rápidos processos de industrialização e de urbanização. Assim, a demanda chinesa por insumos, alimentos, determinadas matérias-primas e por recursos energéticos tem acompanhado uma trajetória ascendente, o que explica a integração econômica entre esse país e os países da África e da América Latina (LEITE & RAMOS, 2016). Com efeito, a partir do início do século XXI a China passou a adotar uma diretriz de política externa denominada de *going global strategy*, ou seja, uma estratégia de expansão dos investimentos estrangeiros

em diversas regiões do globo. Especificamente sobre o IED chinês destinado à América do Sul, Rodrigues & Hendler (2018, p. 17) elucidam que: “[...] os investimentos diretos da China na região vêm se destinando à compra de matérias primas e formação de *joint-ventures* na aquisição de licenças de exploração de recursos naturais [...]”.

É interessante observar ainda que os investimentos realizados pela China, assim com as demais decisões, acompanham uma diretriz política adotada pelo Estado. Não se tratam, portanto, de investimentos orientados apenas para a obtenção de altos lucros. Embora esse também seja um dos objetivos, os investimentos chineses em outros países destinam-se especialmente aos setores estratégicos para a sua economia e visam principalmente assegurar os interesses de sua manufatura. São investimentos realizados em sua maioria por empresas públicas. Nas palavras de Gabriele & Schettino (2012, p. 43): “*As China’s ODI is overwhelmingly carried out by public enterprises, these findings show that the State manages (at least in part) to plan holistically their investment activity in order to maximize its benefits for China’s industry as a whole*”.

Gráfico 1 – IED chinês na América Latina (2009-2019)



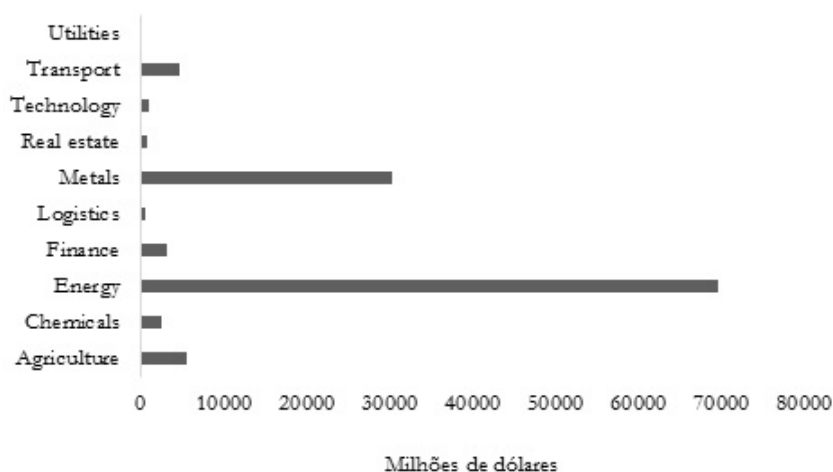
Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2019.

Elaboração própria.

Destaque-se a relevância do setor energético (**gráfico 2**). Especificamente sobre esse setor, tais investimentos se dão no bojo de um ambicioso projeto de interconexão global para a realização de empreendimentos em setores econômicos estratégicos, como atesta a chamada

Interconexão Global de Energia proposta pela China. Os dados apontam que entre 2009 e 2019 o IED destinado ao setor de energia respondeu por 58% do total. Não menos importante foi o setor de metais, com 25%. O terceiro setor para o qual foram destinados recursos em IED foi a agricultura, representando 5%. Em seguida figura o setor de transportes, com 4%. As finanças corresponderam a 3% do IED chinês na América Latina, e o setor químico a 2%. É importante observar que durante a última década os setores prioritários do IED chinês foram praticamente os mesmos, dado que “[...] 86% do IED chinês na América Latina durante o período de 1990-2010 foram para os setores de energia e de recursos naturais (MEDEIROS & CINTRA, 2015, p. 38).

Gráfico 2 – IED chinês por setor – América Latina (2009-2019)



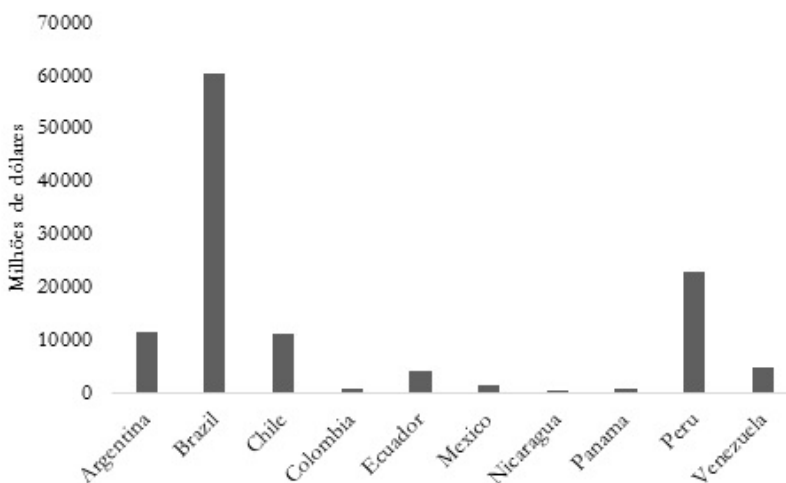
Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2019.
Elaboração própria.

Na última década foram várias e volumosas as negociações entre empresas chinesas, tanto privadas quanto estatais, e empresas privadas latino-americanas. Em 2010, a China Petroleum & Chemical Corporation – a Sinopec –, maior refinaria chinesa, adquiriu 40% da espanhola Repsol no Brasil por US\$ 7,1 bilhões; em 2014 a estatal chinesa China Minmetals Corporation comprou da companhia suíça Glencore Xstrata PLC a mina de cobre Las Bambas, localizada no Peru, pela qual pagou o valor

de US\$ 5,8 bilhões. Em 2016, a State Grid Corporation of China adquiriu, por US\$ 4,9 bilhões, 55% da empresa brasileira Companhia Paulista de Força e Luz, a CPFL. Um ano depois adquiriu, por US\$ 3,4 bilhões, mais 40% da empresa, passando, assim, a deter 95% de seu capital (BBC, 2014).

Entre os países que figuram como os principais destinos do IED chinês na América Latina entre os anos de 2009 e 2019 (**gráfico 3**), o Brasil aparece em primeiro lugar, tendo recebido 50,81% do total do IED chinês para a América Latina durante o período em análise. Dos US\$ 66,26 bilhões investidos no Brasil entre 2009 e 2019, 73,33% (US\$ 48,59 bilhões) foram direcionados ao setor de energia. Em segundo lugar, vem o Peru, perfazendo 19,32% do total do IED chinês na América Latina entre 2009 e 2019. Do montante de IED chinês investido no Peru durante o período em análise, US\$ 13,21 bilhões, 63,36% (US\$ 8,37 bilhões) tiveram o setor energético como alvo. A Argentina ocupou a terceira posição, com 9,63% do IED chinês direcionado à América Latina empregado no país. O Chile ocupou o quarto lugar, com 9,36%. Na quinta e na sexta posições figuraram a Venezuela e o Equador, perfazendo 4,19% e 3,55% do IED chinês, respectivamente, durante o marco temporal estabelecido para os fins dessa pesquisa.

Gráfico 3 – IED chinês por país – América Latina (2009-2019)



Fonte: The China Global Investment Tracker, American Enterprise Institute, 2019.
Elaboração própria.

Acerca da questão geopolítica relacionada aos IED promovidos pela China: “*For example, the probability of geopolitical conflicts similar to the oil crises of the 20th century and local tensions does not disappear*” (VOROPAI, Podkoyalnikov, & OSINTSEV, 2018, p. 9). Fiori compartilha dessa concepção ao levar em conta que a China disputará a hegemonia militar na região asiática. “Mas chegará a hora em que os Estados Unidos terão que bloquear o movimento expansivo da China para fora de si mesma, no momento em que este movimento não seja mais apenas econômico, e assuma a forma de uma vontade política imperial” (FIORI, 2004, p. 106). Já se passou uma década e meia desde que essas palavras foram registradas e até o momento o que se pode observar é que a China não tem promovido ações que confrontem o poder americano, mas tomado iniciativas institucionais que representem alternativa ao modelo de governança global erigido sob o poder dos Estados Unidos (STUENKEL, 2018).

Podemos arrolar uma série de acordos firmados e instituições criadas ao longo das últimas décadas tendo a China como um dos principais atores. Calçadas no multilateralismo e numa “internacionalização indiscriminada”³, as relações econômicas e diplomáticas chinesas com os demais países têm engendrado uma nova arquitetura política, comercial e financeira em termos mundiais. Fundado em 2014, o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (BAII) possui atualmente 82 países membros e conta com um capital de aproximadamente US\$ 100 bilhões. No mesmo ano, foi lançado o Novo Banco de Desenvolvimento (NBD), para o qual foi aportado um capital subscrito inicial de US\$ 50 bilhões. Trata-se de uma iniciativa dos países membros do Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Os cinco países que constituem o banco têm o mesmo volume de ações cada um e o mesmo direito de voto, sendo que com sua criação buscou-se uma estratégia para o financiamento de projetos em países em desenvolvimento, apresentando-se, com isto, uma alternativa ao Banco Mundial e ao FMI.

Tanto o Banco Mundial quanto o FMI foram criados nos marcos da hegemonia norte-americana do pós-guerra, promovendo exigências

3 Segundo Lo Brutto (2018, p.112): “Estratégia que plantea el establecimiento de relaciones de intercambio y colaboración con cualquier país, independiente de la existencia de afinidades o diferencias”.

altamente prejudiciais aos países devedores e, após a década de 80, condicionando os empréstimos às reformas neoliberais já mencionadas. Outra estratégia por parte da China a fim de ampliar seu raio de influência trata-se da internacionalização de sua moeda. Contudo, essa internacionalização seria “controlada”, conforme elucidam Torres e Pose (2018, p. 20):

De modo inédito, [a China] busca ampliar o uso de sua moeda, mantendo o sistema financeiro sob controle do Estado e a conta capital pouco aberta, ao menos no curto prazo. Entende-se que, a despeito de não possuir precedente histórico, seja possível construir um mecanismo limitado de internacionalização da moeda, visando apoiar as empresas nacionais em seu comércio externo e de reciclagem das enormes reservas em moeda estrangeira que o país detém, sem, no entanto, promover mudanças profundas no padrão de funcionamento do sistema monetário atual.

Outros aspectos que merecem destaque: a entrada da China na Organização Mundial do Comércio em 2001 e a aprovação, pelo FMI, da participação do iuane chinês na reduzida cesta de moedas que fazem parte dos chamados Direitos Especiais de Saque, o que ocorreu apenas em 2015. “A decisão, muito atrasada, considerando o tamanho da economia chinesa, foi um marco nos esforços do governo chinês para aumentar o papel global de sua moeda” (STUENKEL, 2018, p. 145). Assim como a internacionalização da moeda, entende-se que a internacionalização dos investimentos tem sido conduzida com base em critérios eminentemente geopolíticos. Com efeito, o interesse chinês nos recursos naturais estratégicos, abundantes na América Latina, teria correlação com um determinado tipo de diplomacia. “*Resource diplomacy*” is characterized as the Chinese effort to secure the supply of raw materials and energy for its national economy” (GOPAL; et al., 2018, p. 3).

A chamada “diplomacia de recursos” também é considerada por aqueles que convencionaram denominar a atual relação econômica entre a China e os países periféricos de “Consenso de Pequim” ou “Consenso Asiático”. Essas definições, “Consenso de Pequim” ou “Consenso Asiático”, comportam um sentido bem mais amplo do que a primeira, “diplomacia

de recursos”, embora a tenham como um de seus pilares. Isto é, a estratégia político-diplomática chinesa tem como uma de suas principais bases a negociação, em escala global, de recursos naturais cruciais para o seu desenvolvimento econômico. Segundo Slipak (2014, p. 113), ela é caracterizada por “*vínculos que se presentan como de cooperación entre ‘países en vías de desarrollo’ pero que, detrás de esa retórica, reproducen patrones de subordinación y dependencia [...]*.” Em outras palavras, não existe a possibilidade de que seja instaurado um “consenso” com base no qual os demais países poderão orientar suas políticas e alçar o progresso econômico e social chinês. Tal crença, mutatis mutandis, se assemelha ao etapismo rostowiano preconizado pelo pensamento liberal e que forneceu substância a um prolífico debate sobre o “atraso” durante os anos 1960.

É preciso atentar para o fato de que a reprodução de um padrão de subordinação, responsável pela vigência ou mesmo aprofundamento da dependência, não se trata de algo recente na história dos países latino-americanos. A bem dizer, remete ao século XIX, quando imperava um padrão agromineiro exportador. Mesmo o padrão contemporâneo, assentado nas exportações de commodities, não é tão recente. Segundo Osório (2012), desde os anos 1970 foram conformadas as primeiras mudanças que levaram ao surgimento do *padrão exportador de especialização produtiva* na América Latina. Trata-se de um novo padrão de reprodução do capital, baseado nas exportações de produtos primários – os quais têm baixa elasticidade renda-demanda –, no arrefecimento dos mercados internos e no aumento das desigualdades, ademais da precarização das relações de trabalho.

A constatação de Osório baseia-se nos aportes da teoria marxista da dependência. Com efeito, ele observa que as transformações que têm sido operadas na periferia do capitalismo mundial decorrem das estratégias do capital de recomposição da taxa média de lucros. Daí o aumento da exploração e da superexploração da força de trabalho. Tais transformações devem ser atribuídas a uma série de acontecimentos ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, mas principalmente às políticas implementadas com base no “Consenso de Washington”, orquestradas pelo FMI, e por meio das quais os Estados Unidos puderam exercer seu imperialismo. “Para um golpe do FMI, os militares não precisariam

sair do quartel; uma equipe do FMI aparecia na capital e subordinava o poder financeiro do Estado a poucas demandas-chave sobre o preço da moeda e cortes no orçamento” (PRASHAD, 2020, p. 113).

Não é exagero a afirmação de Yanis Varoufakis, registrada por Prashad, de que o poder norte-americano sobre os demais países do continente dispensou os tanques a partir dos anos 1980 e encontrou nos bancos o mecanismo que coloca em funcionamento as engrenagens de seu capital. Com efeito, “o poder diplomático e militar do sistema de aliança imperialista foi utilizado contra as políticas de nacionalização e de bens intelectuais” (PRASHAD, 2020, p. 133). Foi apenas no limiar do século XXI, e durante um período muito breve, que os tentáculos do poder norte-americano encontraram alguma dificuldade para o exercício de seu poder sobre a América Latina. Tempo suficiente para que alguns países pudessem realizar um conjunto de políticas que reduziram as desigualdades e promoveram a inclusão social de significativa parcela de suas populações. Levantou-se uma onda de esquerda, conhecida como “maré rosa”, que se apresentou como alternativa ao ideário neoliberal.

Em 1999, Hugo Chaves assumiu a presidência da Venezuela e governou por catorze anos, até sua morte, em 2013, quando assumiu a presidência o vice, Nicolas Maduro. Em 2003, Luís Inácio Lula da Silva foi eleito no Brasil e conquistou a reeleição em 2006. Lula, como é popularmente conhecido, foi sucedido por Dilma Rousseff, do mesmo partido, a qual também conseguiu se reeleger em 2014 e teve seu segundo mandato interrompido por meio de um golpe político em 2016. Na Bolívia, Evo Morales permaneceu no poder entre 2006 e 2019. O casal Néstor e Cristina Kirchner comandaram a Argentina entre 2003 e 2015. Há outras lideranças políticas de centro-esquerda que conseguiram se eleger na América Latina durante as primeiras décadas deste novo século. Contudo, três delas são bastante ilustrativas da relação América Latina-Estados Unidos e, portanto, da geopolítica latino-americana.

Desde que assumiu o poder na Venezuela, Maduro tem enfrentado forte pressão dos EUA, principalmente após a chegada de Trump ao poder. Uma das iniciativas foi a criação do Grupo de Lima, em 2017, e os esforços para a aceleração do caos na Venezuela. “Em 2017, o presidente dos EUA, Donald Trump, promulgou restrições rígidas à capacidade da Venezuela

de acessar os mercados financeiros” (PRASHAD, 2020, p. 152). Além dessa medida, os EUA determinaram um embargo geral às estatais venezuelanas. No Brasil, Dilma Rousseff sofreu um golpe no estilo *lawfare*, ou seja, promoveu-se um artifício legal a fim de concretizar seu impeachment. O judiciário brasileiro também lançou mão do mesmo artifício para condenar Lula e impedir sua candidatura nas eleições presidenciais de 2018. Na Bolívia, a Organização dos Estados Americanos (OEA) divulgou um documento sobre supostas irregularidades nas eleições que garantiram um novo mandato a Evo Morales. Após o golpe que derrubou Morales, comprovou-se que as eleições não haviam sido fraudadas.

Os três golpes têm em comum o fato de que nesses países os governos adotaram medidas em favor dos interesses nacionais. Na Bolívia, Morales promoveu a nacionalização dos recursos naturais estratégicos e implementou uma política sem precedentes de inclusão dos povos indígenas, a maioria da população naquele país. Em 2013, a presidente Dilma sancionou a Lei 12.858, que prevê a destinação de 75% dos royalties do petróleo obtido da camada pré-sal para a educação e 25% para a saúde. A Venezuela, como se sabe, é o país que tem as maiores reservas de petróleo do mundo, tratando-se, portanto, de um ator decisivo no tocante à questão energética global. A ofensiva sobre a Venezuela fornece uma síntese acerca da geopolítica da América Latina e dos interesses norte-americanos, bem como das estratégias da China e da Rússia, em relação ao subcontinente. A despeito de todos os esforços empreendidos pelos EUA, como o reconhecimento do presidente autoproclamado Juan Guaidó, Nicolás Maduro permanece no poder e, para tanto, conta com apoio declarado de Moscou.

Nos últimos anos, contudo, agremiações políticas de direita ascenderam ao poder sob um discurso conservador e liberal em matéria de política econômica. Jair Bolsonaro, eleito presidente do Brasil em 2018, certamente se trata da principal liderança das forças políticas de direita na América Latina. Assim que assumiu a presidência, demarcou um alinhamento direto com os Estados Unidos e adotou uma política externa antagônica, para não dizer hostil, em relação a países que sempre mantiveram relações diplomáticas harmônicas com o Brasil, como é o caso da Venezuela. Não é fortuita a emergência de tais grupos na América

Latina, cuja ascensão se deu mediante uma onda conservadora em todo o mundo, a qual guarda relação com os rumos da economia mundial. Em certos casos⁴ sua permanência foi efêmera, bastando um mandato para que a população tivesse clareza de sua missão em favor dos interesses do grande capital. Segundo Fuser & Abrão (2020, p. 47):

Em países fundamentais no cenário energético ocorreu a substituição de governos chamados de “progressistas”, favoráveis ao protagonismo estatal na exploração dos recursos naturais e à adoção de políticas energéticas definidas a partir de critérios de soberania nacional e da busca do desenvolvimento econômico e social, por governos liberais voltados para a “abertura” do setor energético de acordo com as preferências das empresas transnacionais.

Some-se a essa “abertura” um conjunto de reformas que têm sido implementadas a pretexto de modernizarem os sistemas previdenciários e as relações trabalhistas. Na esteira da mundialização das finanças, tais reformas promoverão a destruição das chamadas políticas de seguridade social e lançarão vultosos recursos no “moinho satânico”, para usar as palavras de Polanyi (2012), do capital financeiro. No que concerne à esfera do trabalho, o objetivo é a obtenção de níveis cada vez maiores de trabalho excedente, ou seja, de produção de mais valia. Consiste em reconhecer que a classe trabalhadora latino-americana tem sido alvo de uma ofensiva capitalista que tira proveito da deslocalização de sua produção, mas também da precarização dos vínculos trabalhistas por meio, por exemplo, das subcontratações (CHESNAIS, 2005).

Assim, dois movimentos têm se processado nas economias latino-americanas com ainda mais vigor: a) a financeirização; b) a reprodução de um padrão exportador ou *padrão exportador de especialização produtiva*. Não cabe colocar em tela de juízo a superioridade ou não de uma possível hegemonia a ser exercida pela China em algumas décadas. Por ora, importa admitir que o período de transição em análise se caracteriza

4 Parece ter sido este o caso da Argentina com a eleição do candidato de direita Mauricio Macri em 2015. Macri sucedeu a peronista Cristina Kirchner e, ao tentar a reeleição em 2019, foi derrotado pelo também peronista Alberto Fernández, sendo a própria Cristina Kirchner sua vice.

pela paulatina dependência das exportações de commodities e de uma ofensiva operada pelo capital portador de juros, a qual se correlaciona, inclusive, com a primeira. As sucessivas medidas macroeconômicas, de caráter ortodoxo, tomadas pelos países periféricos (segundo os imperativos do mercado e com vistas a assegurarem o equilíbrio dos balanços de pagamentos), conformam o papel ocupado pelos Estados-nacionais em matéria de política econômica. Baixos níveis de investimento, executados aqueles relacionados à infraestrutura e indispensáveis às exportações, são outra característica dessas economias. Com efeito, ao privilegiarem o rentismo e perseguirem à risca as admoestações do mercado, condenam crescentes parcelas de suas populações à pobreza.

Conclusão

As discussões teóricas e a análise de dados acerca do IED chinês na América Latina permitem sustentar a hipótese de que se tem aprofundado nas economias latino-americanas um padrão de reprodução do capital baseado nas exportações de commodities agrícolas e minerais. Ressalte-se, ainda, o fato de que parte importante do IED chinês tem sido destinada ao setor energético, fundamental para assegurar o crescimento econômico daquele país. Ao longo das duas últimas décadas, a China vivenciou um processo de vigoroso crescimento econômico, cuja compreensão requer o estudo de sua história política no decurso da segunda metade do século XX. Sua formação social e econômica, a qual alguns estudiosos denominam “socialismo de mercado”, não encontra precedente histórico, na medida em que se apoia numa economia de mercado com forte controle do Estado. Isso explicaria, inclusive, o bem-sucedido crescimento chinês observado nas duas últimas décadas.

Em contraposição ao modelo de Pequim, observa-se um paulatino questionamento da ordem mundial erigida sob o domínio norte-americano. Em outras palavras, admite-se que a atual conformação geopolítica global está em processo de transformação e, com ela, nota-se a emergência de economias até então pouco representativas, a exemplo dos casos indiano, brasileiro e sul-africano, além da própria China. Esse

período de transição tem sido marcado pela constituição de instituições cruciais para a ascensão de diversas economias, e principalmente para a consolidação de uma ordem mundial, se não caracterizada pela bipolaridade sino-americana, caracterizada pela multipolaridade, com destacado papel por parte da China. O novo arcabouço institucional liderado pelos capitais chineses corrobora tal inferência. Ele visa ao financiamento de grandes projetos de infraestrutura em diversas regiões do mundo, bem como a garantia de crédito a um conjunto significativo de países, sobremaneira aos países do sudeste asiático.

No tocante à América Latina, entende-se que a fragilização do projeto norte-americano, não obstante a reversão do quadro político com a ascensão de grupos de direita em vários países, tem como efeito paralelo o estreitamento dos vínculos econômicos com a China, os quais têm sido ancorados em um modelo econômico que reitera o caráter dependente de suas economias. A esse processo alguns autores denominam “Consenso de Pequim”, cujos fundamentos se oporiam ao “Consenso de Washington”. Ao chamado “Consenso de Pequim” atribui-se uma nova forma de condução da política externa, com menor interferência chinesa nos demais países e, portanto, com a maior garantia da autonomia política quando da tomada de empréstimos, por exemplo. Trata-se da adoção de práticas bastante distintas daquelas que orientam o FMI e o Banco Mundial.

Vale dizer que a compreensão do IED chinês nos países latino-americanos requer a promoção de estudos e reflexões em torno da questão da geopolítica mundial. Ademais, a problemática de uma geopolítica mundial em processo de transição deverá ser perscrutada numa perspectiva sistêmica em que a ascensão da China aponta para o esgotamento de um longo ciclo de acumulação mundial, cuja centralidade foi ocupada pelos Estados Unidos. Caberá compreender a crise da hegemonia norte-americana, ou seja, a crise de sua moeda, de suas instituições e mesmo de seus valores. Por outro lado, ter-se-á que se decifrar a dinâmica de um novo modelo ou de uma nova hegemonia que seria ocupada pela China, seus desdobramentos econômicos nas economias periféricas e as possibilidades que se apresentariam em termos institucionais em escala global.

Referências

- AEI. American Enterprise Institute. **The China Global Investment Tracker**. Disponível em: <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>. Acesso em: 22 out. 2020.
- APEX. Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. **O que é IED?** Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>. Acesso em: 22 out. 2020.
- ARRIGHI, G. **Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2008.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Editora Unesp, 1996.
- BBC. British Broadcasting Corporation Brasil. **Conheça os principais investimentos chineses na América Latina**, 5 maio 2014. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/05/140505_investimentos_china_venezuela_fl. Acesso em: 22 out. 2020.
- BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA Jr., P. N. (Org.) **Pensando o Brasil: ensaios e palestras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, p. 115-161, 2009.
- BORON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **O investimento direto na América Latina e no Caribe, 2019**. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44706/1/S1900449_pt.pdf. Acesso em: 22 out. 2020.
- CHESNAIS, F. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. São Paulo: Boitempo, 2005.
- COSTA, W. M. da. **Geografia política e geopolítica: discursos sobre o território e o poder**. São Paulo, SP: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.
- EL PAÍS. **Expansão da marinha chinesa coloca Estados Unidos em alerta**, 28 dez. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/12/27/internacional/1577459832_036840.html. Acesso em: 22 out. 2020.
- FIORI, J. L. **História, estratégia e desenvolvimento: para uma geopolítica do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.
- FIORI, J. L. Estados, moedas e desenvolvimento. In: FIORI, J. L. (Org.) **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 49-85, 2012.
- FIORI, J. L. O poder global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites. In: FIORI, J. L. (Org.) **O poder americano**. Petrópolis, RJ: Vozes, p. 67-109, 2004.
- FUSER, I.; ABRÃO, R. A. F. A América Latina e a nova geopolítica da energia: os casos de Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Guiana, México e Venezuela. **Oikos**, vol. 19, n. 1, p. 46-67, 2020.

GABRIELE, A.; SCHETTINO, F. Market Socialism as a Distinct Socioeconomic Formation Internal to the Modern Mode of Production. **New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry**, vol. 5, n. 2, p. 20-50, 2012.

GOPAL, S.; PITTS, J., Li, Z., GALLAGHER, K. P., BALDWIN, J. G.; KRING, W. N. Fueling Global Energy Finance: The Emergence of China in Global Energy Investment. **Energies**, vol. 11, n. 10, p. 1-25, 2018.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. 5a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

JABBOUR, E. **China: socialismo e desenvolvimento – sete décadas depois**. São Paulo: Anita Garibaldi, Fundação Maurício Grabois, 2019.

LEITE, A. C. C.; RAMOS, L. G. S. Investimentos chineses na América do Sul: um desenho das preferências de destino e setores. In: LIMA, M. C. (Org.) **Perspectivas asiáticas**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, Fólio Digital, p. 165-192, 2016.

LO BRUTTO, G. El papel de China en el actual proceso de reconfiguración geoeconómica y geopolítica en América Latina. Un análisis de sus implicaciones en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur. In: VADELL, J. (Org.). **A expansão econômica e geopolítica da China no século XXI: diferentes dimensões de um mesmo processo**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, p. 103-138, 2018.

MARÇAL, L. H. **A renegociação da dívida externa brasileira nos moldes do Plano Brady**. Dissertação de mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP, 2000.

MEARSHEIMER, J. J. **Liberalism and Nationalism in Contemporary America**. Annual Meeting APSA. Chicago, USA, 2020.

MEDEIROS, C. A.; CINTRA, M. R. V. P. Impactos da ascensão chinesa sobre os países latino-americanos. **Revista de Economia Política**, vol. 35, n. (1), p. 28-42, 2015.

OSÓRIO, J. Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica. In: FERREIRA, C.; OSÓRIO, J.; LUCE, M. (Orgs.) **Padrão de reprodução do capital: contribuições da teoria marxista da dependência**. São Paulo: Boitempo, 2012.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

PRASHAD, V. **Balas de Washington: uma história da CIA, golpes e assassinatos**. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

RODRIGUES, B. S.; HENDLER, B. Investimento externo chinês na América Latina e no Sudeste Asiático: uma análise de escopo, valores e setores-alvo. **Estudos Internacionais**, vol. 6, n. 3, p. 5-25, 2018.

SLIPAK, A. América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing”? **Nueva Sociedad**, n. 250, p. 102-113, 2014.

STIGLITZ, J. **Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história**. São Paulo: Companhia das Letras, 2003

STUENKEL, O. **O mundo pós-ocidental: potências emergentes e a nova ordem global**. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

TORRES, E.; POSE, M. A internacionalização da moeda chinesa: disputa hegemônica ou estratégia defensiva. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 22, n. 1, p. 1-23, 2018.

VOROPAI, N.; PODKOVALNIKOV, S.; OSINTSEV, K. From interconnections of local electric power systems to Global Energy Interconnection. **Global Energy Interconnection**, vol. 1, n. 1, p. 4-10, 2018.

CAPÍTULO 4

IMPACTOS TERRITORIALES DE LA CONCENTRACIÓN, DEPENDENCIA DE LA INSERCIÓN EXTERNA Y VULNERABILIDAD EN UNA REGIÓN METROPOLITANA EN TRANSFORMACIÓN: LA SITUACIÓN DEL GRAN ROSARIO

Alicia Castagna

*Universidad Nacional de Rosario
acastagna@fibertel.com.ar*

Isabel Raposo

*Universidad Nacional de Rosario
raposoisabel1@gmail.com*

Maria Lidia Woelflin

*Universidad Nacional de Rosario
woelflinmarialidia@gmail.com*

Introducción

Las áreas metropolitanas se han constituido en espacios urbanos que exhiben fuertes dinámicas de cambio hacia su interior. Cada ámbito metropolitano presenta diferentes particularidades y construye su relacionamiento con el medio externo, lo que impacta tanto en la forma en que se estructuran las relaciones sociales y de producción hacia el interior, así como en la estructura de vínculos con el territorio que integran y define su posicionamiento en la economía global. Enmarcada en esta dinámica, siendo considerado como uno de los aglomerados urbanos que integran un segundo nivel en importancia – en cuanto a escala – en el país, el Gran Rosario como caso de estudio ofrece particular interés

a partir de los cambios que observa su perfil productivo con mayor concentración y alto nivel de inserción en los mercados externos.

Es dentro de este espacio económico que contiene un conjunto social heterogéneo, donde se produce, distribuye, apropia y transfiere el excedente económico generado por diversas actividades productivas que en él se localizan, así como los ingresos que se reciben por fuera de éste, en tanto constituye un espacio abierto por excelencia.

Recostada sobre el litoral fluvial del río Paraná, la génesis urbana habla de sus orígenes a partir de un sitio dotado de condiciones naturales óptimas para el intercambio y la producción agroganadera de una extensa zona pampeana, donde la ocupación se dio a través del desarrollo de los medios de transporte, con una red ferroviaria y de caminos que permitían concentrar la producción primaria de una vasta región y donde la ciudad de Rosario se convirtió en un centro de servicios y de aprovisionamiento a la población de un extenso hinterland portuario, lo que le permitió recibir y en muchos casos radicar nueva población a partir de una fuerte corriente migratoria europea (CASTAGNA; *et al.*, 2019. p. 59).

En la actualidad, este espacio metropolitano exhibe importantes relaciones de globalización donde – si bien la reprimarización marca presencia a partir de la relevancia internacional que ha adquirido como polo agroindustrial (centrado en el complejo sojero) – existen nuevas relaciones socio productivas que parecen mantener y encauzar los procesos que se desarrollan a la luz de la base agroindustrial dominante.

En su rol de articulador entre el “adentro-afuera”, el territorio local, desde los inicios de la etapa de globalización, incorporó nuevos actores, muchos de ellos de capitales y toma de decisiones ajenos al área, que reconfiguran los encadenamientos productivos y los flujos de excedentes a la vez que en su localización reasignan funciones en el territorio.

En esta Región se localiza el complejo agroindustrial más grande del mundo, donde varias de sus plantas concentran el 80% de la capacidad teórica diaria de procesamiento de granos a nivel nacional, en tanto distintas actividades como los servicios a la producción y el transporte complementan los movimientos internacionales mencionados, más lo que requieren otras industrias localizadas en el área.

Es difícil entonces explicar sus altas tasas de pobreza, mayores que el promedio del país y que esta situación se repita en continuas crisis durante las últimas décadas. Al mismo tiempo que año a año se incrementa la producción primaria y su procesamiento, aumenta la concentración de los ingresos y los niveles de pobreza de la población. Sin lugar a duda, hay un problema de distribución que se manifiesta en los altos coeficientes de Gini; para comprender en parte este problema en el territorio bajo estudio, es necesario adentrarse en algunas características de su trama productiva.

Este trabajo presenta algunos resultados de investigaciones realizadas y que tuvieron como objetivo evaluar los cambios regionales, de modo a interpretar cómo se desarrollaron los procesos socioeconómicos, la relación rural-urbana, la industrialización, los encadenamientos productivos, el crecimiento de los servicios a la producción y la tercerización de las relaciones, así como los problemas y desafíos sociales resultantes; en suma, entender al territorio en su integralidad¹.

Se profundiza en el origen de los capitales de las empresas involucradas, su representación en cada rama manufacturera y su orientación al mercado externo y se analiza su situación con el entramado de pymes tradicional de la región. Se trabaja sobre la dualidad estructural, acentuada a partir de la globalización y la vulnerabilidad que ello implica. Al no contar con información censal, el análisis de la caracterización del perfil productivo orientado hacia la elaboración de recursos naturales se realiza a partir de trabajar las inversiones realizadas y las exportaciones con origen en la región².

Los cambios políticos e institucionales no han logrado modificar el perfil productivo de la región, siendo cada vez más importantes las actividades productivas primarias vinculadas con la industria, el transporte de cargas y una amplia gama de servicios a la producción. Otra hipótesis que

1 Este trabajo es una continuidad y profundización de investigaciones del Instituto de Investigaciones Económicas, relativas al entramado pyme regional, propiedad e importancia de las empresas manufactureras más grandes del área, localización industrial, cadenas productivas y estructura económica regional. De igual manera, el análisis de la situación del empleo y el entramado social, las desigualdades y la pobreza resultantes de la estructura y dinámica económica derivan de resultados de dichas investigaciones, las que se integran en este trabajo en aras a cumplir con el objetivo propuesto.

2 Este perfil incorpora partes de Castagna, Woelflin y Raposo (2019).

surge en el desarrollo de los estudios es el comportamiento procíclico de la economía regional, hecho que se repite a lo largo de su historia, no lográndose un desarrollo sostenible que torne menos vulnerable a la región.

Transformaciones en el perfil productivo regional

Para comprender en toda su dimensión la actividad productiva de la región metropolitana Rosario, es importante reconocer su pasado, indisolublemente ligado a la evolución de la economía nacional siendo valorada, casi desde sus inicios, como un importante núcleo articulador del intercambio comercial con los mercados internacionales.

Promediando el siglo XIX en adelante – y hasta las primeras décadas del siguiente – Rosario sufre cambios trascendentes. Dejó de ser una aldea que hacía las veces de posta en la etapa colonial para convertirse en ciudad hacia 1852; de allí en más, en tanto el país atraviesa la etapa de la organización nacional, se inserta como referente en el nuevo orden y se beneficia del rápido incremento del comercio internacional, al integrarse al mercado mundial como exportadora de materias primas y alimentos.

La instalación del ferrocarril y la construcción de numerosos muelles, muchos de ellos de capitales internacionales, constituyen por entonces la estructura para hacer de Rosario la salida obligada para un extenso territorio que se fue ocupando en base a la formación de colonias agrícolas fundadas en sucesivas oleadas migratorias provenientes de distintos países europeos. Fue precisamente la disponibilidad de medios de transporte y los vínculos con su hinterland los que permiten que Rosario y su puerto se conviertan en el centro de una región que cumple la función de enlace entre la producción agrícola de la pampa húmeda y la creciente demanda externa de cereales.

La consolidación del llamado modelo Agroexportador tuvo a Rosario en el centro del modelo económico. La etapa floreciente de la ciudad, hacia principios del siglo XX, se tradujo en un marcado crecimiento urbano y de las infraestructuras sociales, la construcción del puerto público por parte de la Nación, la consolidación de importantes

instalaciones y equipamientos para la exportación de cereales y la aparición de numerosas instituciones en torno a la actividad. El contexto internacional durante el período de entre Guerras, especialmente durante la crisis financiera internacional de 1929, puso en evidencia la vulnerabilidad de un modelo dependiente de la demanda externa; ello dio lugar a una nueva etapa donde el mercado interno pasó a ser protagonista, desplazando a un segundo plano en cuanto a la consideración de las políticas públicas a las exportaciones agrícolas en el contexto nacional.

La impronta primaria que dominó la base productiva local (hacia fines de la década de 1920) se complejiza durante la nueva etapa conocida como de la “Sustitución de importaciones”, período durante el cual se consolida y diversifica una base industrial importante, particularmente en ramas como la metalmecánica o la producción de alimentos, entre otras, y donde la corriente migratoria rural-urbana alimentó la dinámica creciente de la demanda laboral de entonces.

En una primera etapa, que se identifica como período de industrialización liviana, la instalación de empresas tendió a desarrollarse en general dentro de los límites de la ciudad, lugar donde se ubicaba su mayor mercado de consumo; esta tendencia continuó incluso cuando aparecieron las primeras plantas siderúrgicas a mediados de la década del 40. Una “nueva” sociedad urbana se constituye en torno a un mercado de trabajo ampliado, que desborda los límites originales de la ciudad de entonces para comenzar a definir una extensión metropolitana, el hoy denominado aglomerado Gran Rosario, cuya expansión se dio en forma paulatina con radicaciones industriales y nuevos loteos sobre el frente fluvial del río Paraná, desbordando los límites tradicionales de la urbanización hasta entonces.

Por estos años, cambió la orientación de las políticas públicas, hasta entonces relacionadas directa o indirectamente con el sector agropecuario para orientarse a satisfacer las necesidades de un proceso de industrialización orientado al mercado interno. El puerto local dejó de ser el eje de salida de productos primarios, para posibilitar la introducción de materias primas, productos intermedios y bienes de capital necesarios para una industria creciente que se convertiría en el sector económico de mayor dinamismo en esta etapa.

El desarrollo de la industria de base es impulsado en la región, así como en otras zonas del país, por la vigencia del régimen de promoción industrial que facilitó las inversiones productivas extranjeras. Promediando el siglo XX, la instalación de las unidades productivas se da por fuera de Rosario, principalmente hacia el norte de la ciudad, adquiriendo peso las ramas de la química y la petroquímica. Se trata de grandes plantas industriales, en buena parte de capitales externos, que demandan amplios espacios para su instalación, eran intensivas en procesos tecnológicos y poco intensivas en cuanto a generación de puestos de trabajo.

El proceso de globalización incipiente y la finalización del modelo proteccionista marcan un punto de quiebre en el desarrollo del área. A partir de la década del 70, la apertura de mercados y la aplicación de políticas de ajuste en lo económico ocasionan el cierre de numerosas pequeñas y medianas empresas y comienzan los problemas de empleo. Con el abandono progresivo del modelo sustitutivo de importaciones, comenzaron las dificultades a nivel metropolitano. Por estos años, a partir de la llamada “revolución verde”, la actividad agrícola evidencia un notable crecimiento de la producción, gestándose las bases de un “nuevo sistema agroexportador”, localizado en la región sur de la provincia de Santa Fe. A diferencia del antiguo sistema agroexportador, es la incorporación de la soja como nuevo cultivo y la industrialización de estos granos como aceites y subproductos los que dan origen al complejo oleaginoso, que encuentran sus principales mercados en los países del sudeste asiático (CASTAGNA; *et al.*, 2010).

El nuevo modelo agroexportador se afianza en el extraordinario desarrollo portuario de la región que comenzó en 1979 con la privatización de los elevadores de granos (tras la disolución de la Junta Nacional de Granos). Este proceso se consolidó a partir de la Ley 24093 en 1992, la que reconoció como puertos a muchas terminales privadas que operaban por entonces a la vez que se produce la descentralización de los puertos públicos junto a la privatización de una importante red ferroviaria para fortalecer la logística de abastecimiento en la región.

La concentración de plantas y acopios constituye el núcleo central del mayor complejo exportador nacional en torno a la soja y los cereales

e integra, además, distintas actividades que atraviesan varios sectores y configuran importantes encadenamientos productivos.

Si se lo compara con los que constituían el antiguo sistema agroexportador, los encadenamientos actuales son más complejos y tienen mayor dependencia en sus aspectos estratégicos respecto de los agentes económicos y las unidades de decisión externas a la región. Ambos sistemas se desarrollaron para responder a una demanda global de insumos intermedios de origen agropecuario, abastecida en competencia con otros países. En la actualidad, junto con Estados Unidos, sólo hay otro gran competidor: Brasil, una potencia emergente cuyo poder económico supera ampliamente al argentino, desplegando una estrategia geopolítica de alcance mundial.

Otro aspecto del nuevo sistema es el grado de innovación que entraña, no sólo en tecnologías de producto y de proceso sino, fundamentalmente, de organización, que en ciertos aspectos han puesto a la agricultura argentina en la frontera tecnológica internacional. Esta nueva tecnología explica en el tiempo una disminución paulatina de la mano de obra empleada en el sector agrícola, en sus diferentes etapas industriales y de servicios (en particular, en puertos) a lo largo de toda la cadena productiva. No obstante, los encadenamientos de los que se habla conllevan un efecto de empleo indirecto, a veces de altas calificaciones, cuantitativamente muy importante, aunque también en este caso difícil de mensurar con precisión. El desarrollo del nuevo modelo agroexportador contribuyó a la descomposición de la antigua estructura social agraria centrada en la figura del chacarero al tiempo que permitió la inclusión de nuevos actores socioeconómicos, muchos de ellos de origen urbano.

El nuevo sistema heredó la infraestructura disponible, construida en etapas anteriores del desarrollo económico argentino, la cual determinó el patrón espacial de la estructura urbana de la región pampeana que sirvió como soporte a numerosas actividades. A modo de contribución, el modelo agroexportador actual se limita a la puesta en valor de algunas vías de comunicación imprescindibles y al desarrollo de una muy importante infraestructura portuaria y de almacenaje junto a los propios establecimientos de las firmas exportadoras especializadas en agro graneles (las instalaciones no prestan servicio alguno a otros agentes económicos) (CALZADA y DI YENNO, 2019).

La comparación de los datos intercensales 1993-2003 refleja la composición de la estructura industrial hacia fines del siglo, dando cuenta del comienzo de la nueva fase de expansión post-devaluación, y muestra los efectos de dicho plan sobre el sector manufacturero. En ella se puede observar la profundización de la especialización productiva de la región en torno a sus recursos naturales, con un importante crecimiento de la rama Alimentos y bebidas, impulsada por la industria de aceites y grasas vegetales (esta rama pasó de significar el 26% del sector en 1993 al 39% en 2003). También se modifica la distribución en el territorio en cuanto a la generación de Valor Agregado Industrial (VAI), al perder participación la ciudad de Rosario en el total de la aglomeración urbana, con caída en el número de locales censales, valor que se explica totalmente por el rango de pequeñas empresas (1 a 10 ocupados). Estos cambios se dieron en presencia de tasas de crecimiento negativas del sector.

Si bien el comportamiento metropolitano se corresponde con la tendencia que señala que se daban importantes cambios sectoriales a nivel nacional, dada la mayor localización de algunas producciones que fueron más afectadas que el resto durante los años 90, la región acusa una crisis más profunda que la observada a nivel nacional³. Se puede señalar que en la región del Gran Rosario existe un comportamiento procíclico en la economía, siendo éste un hecho que se repite a lo largo de su historia.

Por estos años, hay cinco ramas industriales que explican el 75 % del VAI⁴, si bien se altera la importancia en cuanto a la participación de cada una de ellas durante el período intercensal. En el conjunto es notable la pérdida del peso de la elaboración de “Maquinaria y equipos” en tanto crece la producción de “Sustancias y productos químicos” que pasa a ocupar un segundo lugar en importancia (WOELFLIN; *et al.*, 2012). Algunas ramas tradicionales como la “Confección de prendas de vestir”, fuertemente localizada en la ciudad y la “Fabricación de productos de madera, excepto muebles” observan una fuerte caída en el conjunto; contrariamente, la “Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad

3 La disminución del VAI real fue del 12% en tanto a nivel nacional fue del 2,7%.

4 Estas ramas son: Alimentos y Bebidas, Sustancias y productos químicos, Vehículos automotores, carrocerías y respuestos, Productos metálicos excepto maquinaria y equipos y Maquinaria y equipos.

e informática” observa un fuerte incremento explicable en la dinámica urbana de sectores intensivos en el uso de tecnologías.

Hacia comienzos del nuevo siglo, el área metropolitana Rosario resulta favorecida por cambios en el contexto macroeconómico. En particular, puede decirse que la recuperación encontró a la región con algunas “ventajas competitivas” en materia de desarrollo local que contribuyeron a potenciar los efectos del excelente escenario internacional (WOELFLIN; *et al.*, 2010). La depreciación del tipo de cambio en el país permitía la recuperación de sectores industriales en crisis en tanto era mayor la utilización de la capacidad ociosa instalada; a la vez, convivía un escenario global inédito en materia de precios de commodities sumado a la mayor productividad del agro con un mejor posicionamiento de la ciudad en el ámbito nacional e internacional, merced a varias décadas de aplicación de políticas estratégicas.

El fuerte crecimiento productivo favoreció a algunos sectores tradicionales de la industria y generó un sensible aumento de la demanda de servicios que se sumaron al “efecto liquidez” que aportaba el agro en un contexto global de elevados precios internacionales. De allí en más, han sido los sectores vinculados a la actividad primaria y la industria alimenticia en particular los grandes protagonistas de la dinámica productiva del sur provincial (CASTAGNA; *et al.*, 2010).

Las últimas décadas: concentración e inserción externa

La internacionalización, en el marco de la globalización, generó nuevas relaciones en los territorios como es la obligada reestructuración productiva a partir de los cambios tecnológicos, el proceso de acumulación y concentración de la economía, así como alteraciones en los aspectos sociales que de ellos derivan.

La metropolización en la región se extendió sin clara identidad y con ciertos niveles de descontrol en la ocupación del territorio, con diversificación de las relaciones de producción, ganando protagonismo los servicios especializados y con claro impacto en la segmentación y complejidad de las relaciones sociales. Nuevos actores internacionales

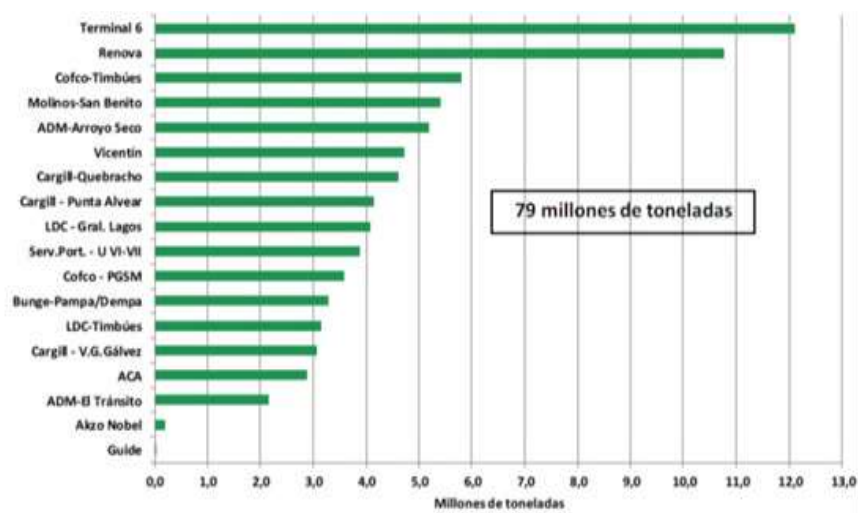
parecen ganar protagonismo en tanto algunos territorios se especializan, siendo estas expresiones de cambios profundos; al respecto existe cierto consenso de que son la expresión inmediata de nuevas relaciones derivadas de la “reprimarización de la base productiva nacional” (TEUBAL y PALMISANO, 2015).

Actualmente la región en estudio se extiende a un conjunto de 23 localidades, cuya concentración importa el 1,3% de la extensión provincial, en tanto alberga 41% de la población (1.800.000 habitantes). Este territorio se constituyó en soporte de uno de los mayores complejos agroexportadores en el mundo, el más importante del país, a la par que concentra otras grandes industrias que han sufrido cambios en sus relaciones con el exterior (automotriz, petroquímica) y es cabecera de cadenas productivas cuyos segmentos más importantes están relacionadas con la agroindustria.

Su extensión es producto de la intensidad de las interrelaciones y flujos de intercambio que se han producido en los últimos años, habiendo incorporado áreas urbanas y rurales de la periferia para responder a los requerimientos de una funcionalidad regional e internacional, al mismo tiempo que el incremento de los precios de los commodities acentuó la preponderancia de las cadenas productivas orientadas al mercado externo, integrando hoy cadenas globales de valor.

El complejo agroexportador, a nivel de esta región concentra el 80% de la capacidad teórica diaria de procesamiento de soja y girasol que tiene Argentina. En el año 2019, desde las terminales portuarias radicadas en esta Región salieron 79 millones de toneladas de aceites, granos y harinas, cifra que supera al nodo de New Orleans en EE. UU. (64,4 MT) y al de Santos en Brasil (42,6 MT), ubicándose en el primer puesto a nivel mundial. Esto significa el 67% de los granos, el 96% de las harinas y el 93% de los aceites vegetales que exportó el país. Sin embargo, no sólo se deben considerar los puertos, sino también las plantas de procesamiento localizadas en ellos, los acopios y demás instalaciones complementarias, las que lo sitúan como un complejo de actividades desarrolladas en base a recursos naturales y cuyo producido son commodities. (En la **Figura 1** se puede apreciar la distribución de los volúmenes exportados por cada terminal).

Figura 1 – Embarques por terminales portuarias de la Región, 2019



Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario.

Las 10 principales exportadoras de granos, legumbres, harinas y aceites vegetales en la campaña 18/19 fueron COFCO (Nidera Y Noble), Cargill, ADM (Toepfer), Bunge, AGD, Vicentín, Oleaginosa Moreno, LDC, ACA (Molinos Agro, Molinos Rio) que exportaron más del 90% del volumen físico de este tipo de productos en el país. Según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario, las cuatro primeras empresas son responsables del 48% de estas exportaciones mientras que las empresas de capitales nacionales (Vicentín, ACA, AGD y Molinos Agro) exportan alrededor del 36% del total del agro.

La operatoria de esta actividad se nuclea junto a una serie de actores de muy distintas características como productores agropecuarios, acopiadores, plantas procesadoras, exportadores, bolsas de cereales, corredores, transportistas, aseguradoras, entre otros. Las grandes empresas mencionadas concentran en sus plantas varias de estas operatorias, incluyendo sus propios puertos con muelles de embarque. Estas firmas manejan gran parte de las divisas que ingresan al país por exportaciones y, en consecuencia, logran influir en los mercados y pueden ejercer cierto poder en las decisiones de política económica.

Alrededor del 46% de la producción de granos y de otros cultivos de Argentina está ubicada a no más de 300 km del área metropolitana

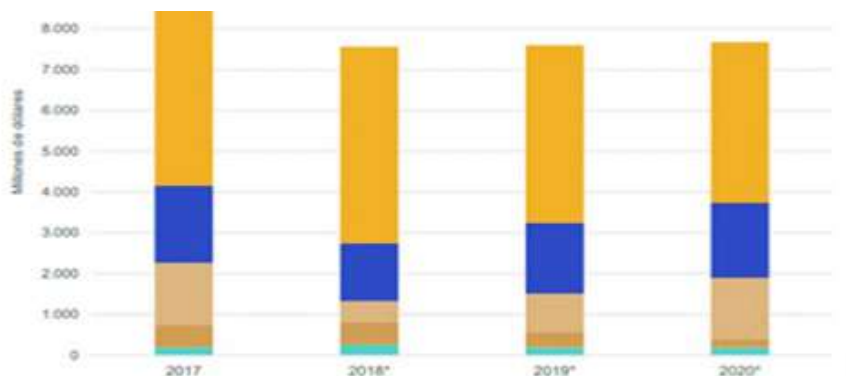
de Rosario, y se concentra principalmente en torno a la soja⁵. Esta importante extensión del territorio utilizada para la siembra es, en parte, consecuencia del elevado rinde que resultó para los exportadores en los últimos años y por capacidad productiva existente en la región de la industria alimenticia, constituyendo el aceite de soja uno de los principales productos destinado a la colocación externa.

En la zona núcleo de la región pampeana (de la cual Rosario es el centro de referencias), la agriculturización fue sin duda una transformación real, donde la agricultura extensiva pasó a ser la actividad dominante en tanto se puso fin al afincamiento de población agraria en el medio rural. Los cambios que experimentó la explotación agropecuaria fueron el resultado del avance tecnológico, la reducción de las explotaciones familiares y los escasos tiempos de trabajo directo que demandaban las tareas del campo, lo que provocó el desplazamiento de población rural hacia los centros urbanos de la región en busca de respuestas a nuevas demandas por servicios y actividades (PELLEGRINI Y RAPOSO, 2017).

Respecto al eslabón industrial de la cadena, el total de capacidad teórica de molienda de soja y girasol del complejo oleaginoso de la región se compone de 20 fábricas que muelen soja y girasol, de las cuales 12 de ellas tienen terminales portuarias anexas sobre el río Paraná por donde se despachan al exterior los productos del complejo oleaginoso. La rama “Aceites y grasas” de origen vegetal representan el 63% del total del valor agregado industrial del complejo Agroalimentario, presentando un notable crecimiento entre los CNE 1994 y CNE 2005. Asimismo, según el último censo, esta actividad representaba el 76% del Valor Bruto de producción (VBP) del complejo; no obstante, en términos de puestos de trabajo y unidades censales, sólo participaba con el 6,6% y 0,9%, respectivamente (CASTAGNA; *et al.*, 2011). Estos datos dan cuenta del grado de concentración de esta rama industrial y la baja intensidad en la demanda de mano de obra. Los últimos datos de exportación indican, tal como se describen en la **Figura 2**, la importancia de cada subcomplejo que compone el complejo sojero en el país, siendo esta región el centro de referencias para estos.

5 El principal cultivo, la soja, representa alrededor del 65% del total de toneladas producidas; el maíz, un 25% y el trigo, ronda el 10%.

Figura 2 – Exportaciones del complejo soja, por subcomplejos que lo componen. (1°sem 2017-2020) en mil U\$S



Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas del Sector Externo.

Las localizaciones industriales del complejo se corresponden en general con las localidades que se encuentran sobre la costa del río, en particular el norte de Rosario como son los casos de San Lorenzo y Puerto General San Martín, y más recientemente Timbúes, localidad que se caracteriza por la presencia de las grandes plantas de empresas de capitales internacionales (las de reciente construcción y también, la de mayor escala de producción). En esta zona, se ubican otras empresas con actividades relacionadas al petróleo, la química y petroquímica, la producción de biodiesel y también, fertilizantes y minerales.

Indudablemente en este grupo de empresas primaron las ventajas de localización en un área de naturaleza óptima para contar con sus propios puertos (tarea que oportunamente se facilitó al permitir la “privatización” de las instalaciones de almacenaje y embarque, en manos del sector público hasta los años 90 y autorizar la construcción de puertos públicos). Otro elemento central para comprender la formación del complejo fue la habilitación de la Hidrovía Paraná Paraguay, en particular a través de la obra de concesión del canal navegable troncal del río Paraná por peaje, la que aseguraba la navegación en el tramo fluvio marítimo desde la región en su conexión al mar (Dragado a 34 pies y balizamiento).

Este sector que se caracteriza por su gran concentración y fuerte dinamismo (es uno de los pocos sectores de actividad que no se ha visto afectado por la pandemia), mantiene relaciones productivas con otras

actividades, conformando importantes conglomerados. En este último año (2020) se han habilitado dos nuevas plantas con puertos (una de ella aún en forma parcial) hacia el extremo norte del complejo agroexportador⁶.

La rama aceitera es la que merece especial atención dentro de la industria alimenticia, ya que representan una gran proporción de las exportaciones, son casi todas empresas de capitales externos, muy integradas en grupos industriales, propietarias de puertos privados, y con fuertes impactos territoriales. En esta rama coexisten empresas de larga tradición en el país, algunas con más de 100 años junto con otras de más reciente instalación. Los efectos en el territorio en uno y otro momento también son muy diferentes.

Entre las características que hacen a su comportamiento están la absorción de otras firmas, la diversificación de sus actividades, la integración vertical en alguna de ellas y procesos de fusión; todas conductas posibles que surgen de estudiar la historia de algunas de ellas (WOELFLIN; *et al.*, 2019).

A las actividades tradicionales de molienda y aceite, se sumó en los últimos años el biodiesel. Según indica la Bolsa de Comercio de Rosario, en el año 2017 existían 37 plantas productoras de biodiesel en Argentina (12 de ellas de gran escala) de las cuales 10 se localizan en el Gran Rosario y concentran el 70% de la producción nacional. Esta industria tuvo un gran crecimiento a partir del año 2007, presentando una disminución de su producción en el año 2017 por problemas e intervenciones en el mercado externo. En general, se puede destacar que, hacia la zona sur de la Región, más precisamente sobre el frente fluvial, se visualiza una importante localización de grandes plantas de procesamiento y acopio vinculadas – al igual que en el sector Norte – a la agroexportación y también, a la fabricación de vehículos y carrocerías (siendo hoy la planta de General Motors el centro del complejo).

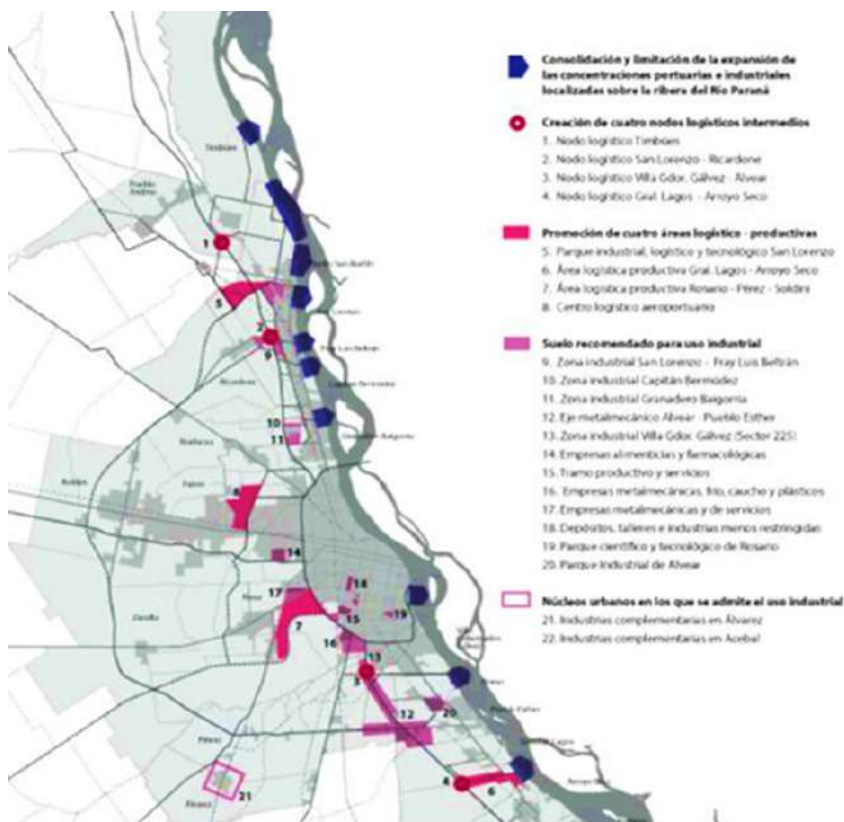
El Gran Rosario ha experimentado en los últimos años una fuerte expansión hacia el oeste, siendo menos claro y más diversificado el crecimiento de ciertas actividades de la mano de nuevos actores internacionales como Gerdau (ex Sipar) y la instalación de una acería, plantas procesadoras (algunas que cuentan con terminales portuarias sobre la

6 Se trata de las plantas de ACA (Asociación Cooperativas Argentinas) y AGD (Aceitera General Deheza), ambas de capital nacional.

costa), y otras numerosas plantas de menor escala relacionados con agroquímicos y semillas y nuevas instalaciones complementarias a las actividades centrales (depósitos fiscales, acopios, centros de distribución etc.).

En la **Figura 3** se puede apreciar la distribución programada para la región de las áreas industriales y de logística, en función de las localizaciones actuales. Si bien las grandes empresas de la Región desarrollan actividades correspondientes a la casi totalidad de las ramas industriales (20 de las 24 ramas en que el CLANAE – Clasificador Nacional de Actividades Industriales) divide al sector industrial), más de dos tercios de ellas se concentran en cuatro ramas: Alimentación, Química, Maquinaria y equipo y, Automotriz y autoparte (WOELFLIN; *et al.*, 2019).

Figura 3 – Área Metropolitana Gran Rosario. Promoción de un Desarrollo integral productivo y de Servicios



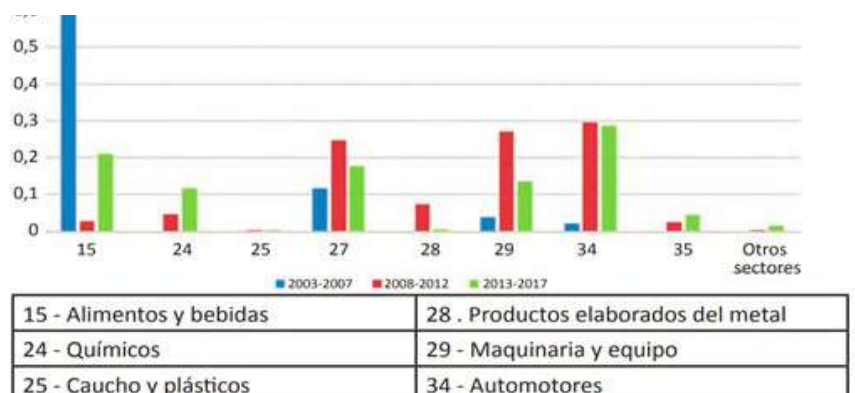
Fuente: Ente de Coordinación Metropolitana Rosario.

En tanto que, en las inmediaciones y por fuera de la urbanización tradicional se instalan las grandes plantas, la ciudad de Rosario se convierte en productora de servicios, a la vez que también cobran impulso algunos sectores de industrias vinculadas a las Tics y se reorganiza el territorio con tres áreas destinadas, esencialmente, para la relocalización de pymes.

En la ciudad de Rosario se localizan empresas industriales de menor tamaño, siendo el sector de los servicios el que va ganando participación en su Producto Bruto Geográfico. Es destacable en el conjunto, la importancia que ha adquirido la industria del software y otras empresas de base tecnológica, muchas de ellas radicadas hacia fines de la década del 90, en el Área Tecnológica Rosario-Zona I.

Si bien no se cuenta con datos recientes sobre la producción económica ya que el último CNE data de 15 años atrás, es claro que se ha acentuado el perfil productivo orientado hacia la elaboración de recursos naturales. El análisis de las inversiones anunciadas en el área en los últimos años confirma el patrón de especialización y de localización de este territorio. Las principales ramas en las cuales se formalizaron inversiones se pueden reconocer en el siguiente cuadro, clasificadas en tres períodos diferentes.

Figura 4 – Participación de distintos sectores en el monto de inversión por período



Fuente: elaboración propia en Base al Monitor de Inversiones IIE.

Las ramas de alimentos, automotores, metales y maquinaria y equipos son las que presentan mayor número de proyectos de inversión, si bien varían según los años presentados. Es destacable que en los últimos años ha crecido relativamente la potencialidad de inversión en el sector químico. La localización de estas inversiones se concentra particularmente sobre todo en el frente costero y se intensifican en el último período.

Las empresas más grandes alimenticias, químicas y automotrices concentran el 58% de la mano de obra ocupada por este tipo de empresas de gran escala y, en su mayoría, se localizan fuera de la ciudad central. En el caso de la primera rama mencionada cabe aclarar que la mayor parte de estas grandes empresas son las que explican gran parte de las exportaciones del área y son las que, en mayor proporción, se corresponden con las inversiones planificadas.

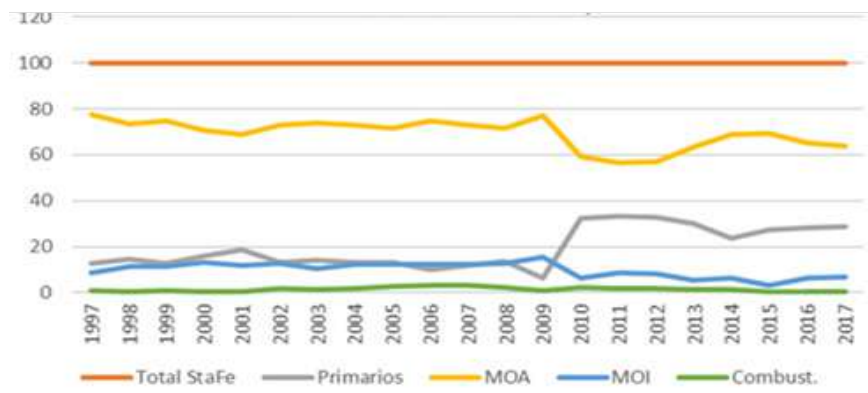
Si bien estos datos son elocuentes, el entramado empresarial industrial regional está formado en más de un 90% por MiPymes, que son importantes generadoras de empleo. Sin embargo, un pequeño porcentaje de grandes empresas, de características semejantes y actividades heterogéneas, es el que explica alrededor del 45% de los puestos industriales en la región.

El tamaño de esas empresas y su forma de producción dificulta su inserción externa y sólo un bajo número de ellas logran exportar, en un momento en que las exportaciones podrían absorber parte del saldo que deja libre la caída de la demanda interna. Contrariamente las grandes empresas, algunas de ellas líderes en sus sectores y en muchos casos con sus centros de decisión fuera del área, incluso fuera del país, están internacionalizadas y en gran parte de ellas su mercado principal es el externo. Otra diferencia importante que merece ser señalada es la gran presencia del capital externo en las empresas de mayor tamaño, contrariamente a lo que ocurre con las pymes.

La composición de las exportaciones por origen y por grandes rubros en Santa Fe se explica a partir de los Productos Primarios y de la composición de las llamadas Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA). En la siguiente **Figura 5**, puede verse la importancia de ambas clasificaciones y como los productos primarios vienen creciendo mucho más en participación, a instancia de las MOA.

Por su parte, las Manufacturas de Origen Industrial (MOI) han perdido representación en la composición del total de los montos exportados en tanto los combustibles prácticamente no guardan mayor significación en el total. En la composición por grandes rubros de productos, algo más de la mitad de las exportaciones de la provincia se corresponden con Manufacturas de Origen Agropecuario (MOA) y el 35% con Productos Primarios, lo que reafirma la especialización del área.

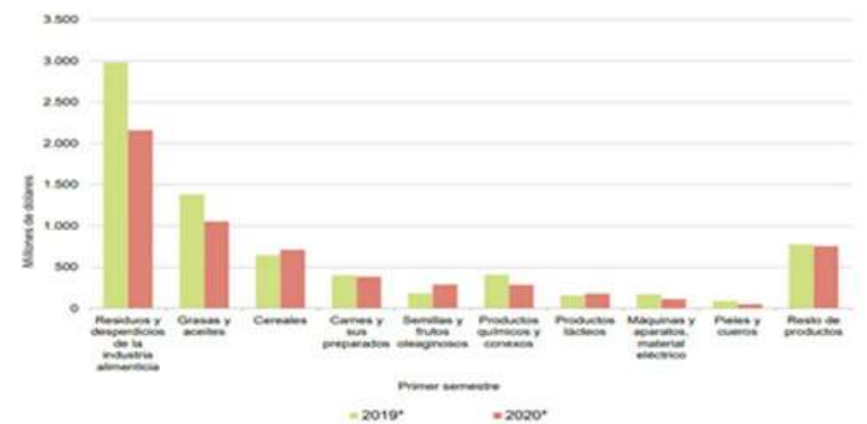
Figura 5 – Composición y evolución, por grandes rubros, de las Exportaciones con origen en Santa Fe. Período 1997-2017



Fuente: Elaborado en base a INDEC-Exportaciones por provincias (FOB. mil. U\$S).

Una lectura particular de la composición por sub rubros, según detalla el INDEC en función de los datos de exportaciones por origen de Santa Fe en los últimos dos años, permite ver como los principales rubros de exportación se relacionan con Residuos de la industria alimenticia, Grasas y aceites, Cereales, Carnes y subproductos, y Semillas y frutos. En los últimos tiempos se tienen datos de pérdidas de participación de algunos rubros de larga tradición exportadora en la región como son los Productos químicos y derivados y Material de transporte, tal como se describen en la siguiente **Figura 6**.

Figura 6 – Principales subrubros de exportación en Santa Fe. Variación en la participación. 1º sem. 2019-2020



Fuente: INDEC. Estadísticas del Sector Externo.

A los efectos de ver la evolución de las exportaciones en el área, en particular, se recurre a la serie de comercio exterior asimilando los valores FOB (U\$S) correspondientes a las Aduanas Rosario y San Lorenzo como aproximación a la Región Metropolitana. La suma de ambas permite decir que la región explica prácticamente la casi totalidad de lo exportado (96% de lo exportado como aduana de salida) en la provincia de Santa Fe (la aduana de Rosario hoy explica sólo el 25% de las exportaciones provinciales en tanto que aduana San Lorenzo lo hace, aproximadamente, en el 71%.)

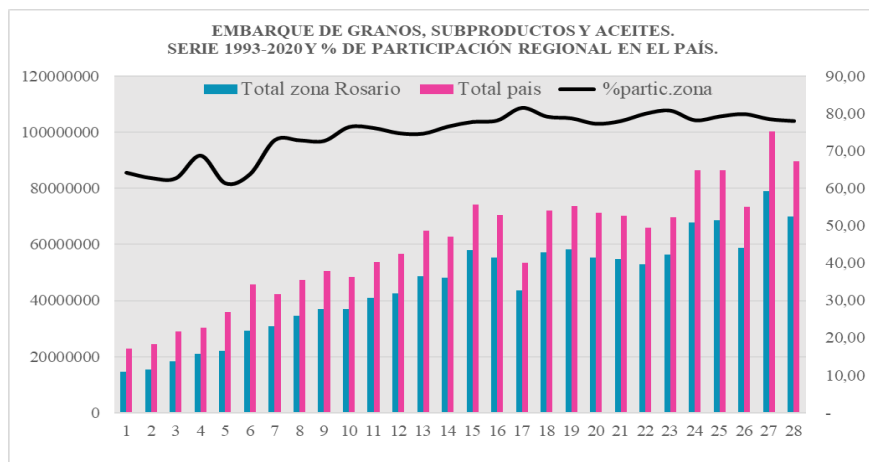
A través de Aduana Rosario se da la mayor participación en el movimiento de Manufacturas de Origen Industrial. Ha sido la habilitación en los últimos años de una terminal de cargas generales y contenedores en el viejo puerto público de Rosario lo que le permitió incorporar nuevos operadores privados a través de la concesión de dos terminales de cargas generales, lo que posibilita operar con nuevos productos e incorporar el movimiento de contenedores (Rosario busca captar cargas de exportación antes derivadas hacia otras aduanas como Buenos Aires o Campana).

San Lorenzo, en tanto, reúne el 62% de los productos primarios y casi el 79% de las MOA. Esta alta participación en los valores se corresponde con el aumento en el número de terminales y plantas procesadoras

de granos que, en los últimos años, se instalaron y/o ampliaron infraestructuras, mejoraron procesos, incluso anexaron nuevas ramas productivas como el biodiesel y bioetanol a partir de la soja y el maíz.

Se sigue aquí registrando la incorporación de grandes actores internacionales al sector (en particular, se verifican capitales de China en el último tiempo) al igual que se celebran nuevas asociaciones entre los líderes, no habiendo evidencias de retraerse en sus negocios, más allá de la crisis que registra la producción nacional por estos días. La **Figura 7** muestra el crecimiento de las exportaciones de granos, subproductos y aceites de la región y su participación en el país en un período de casi tres décadas a esta parte. De allí surge como la presencia de la región Rosario en la agroexportación del país es claramente dominante.

Figura 7 – Participación del Gran Rosario en el total de las Exportaciones de granos, subproductos y aceites del país, período 1993-2020



Fuente: Elaborado con datos del MAGyP. Subsecretaría de Mercados Agropecuarios.

Reflexiones finales: impactos en el territorio

Los resultados de las investigaciones realizadas permiten visualizar las transformaciones que la Región Metropolitana de Rosario muestra en su entramado productivo a través de diferentes etapas en su evolución,

así como las características con que surge y se consolida en el rol de intermediadora entre la producción de la pampa húmeda y el mercado externo. Sin embargo, esta misma “intermediación” fue cambiando, pasando de ser “nexo entre el adentro y afuera” de la producción agropecuaria a constituirse en el sistema agroexportador y portuario fluvial que en la actualidad es uno de los más importante del mundo.

Se observa que, a pesar de las transformaciones en su perfil productivo, siguen siendo las relaciones con el exterior las que marcan su dinamismo y forman parte central del nuevo sistema agroexportado, basado prioritariamente en el complejo agroalimentario aceitero; pese a ello, la región no logra que los excedentes que se generan se distribuyan en beneficio de toda su población.

En esta mediación entre lo interno-externo, la región concentra flujos de producción de un área que se va ampliando ya que las nuevas tecnologías permiten incorporar tierras, antes marginales pero aptas para el cultivo de oleaginosas, por ejemplo, parte del norte del país, al igual que cultivos provenientes de Bolivia, Paraguay y Brasil. Esta extensión de la frontera productiva de granos (y productos tradicionales) implica el desplazamiento de otro tipo de producciones e incluso, la deforestación y quema de pastizales con consecuencias ambientales, aún no del todo conocidas y evaluadas, así como desplazamiento de población.

Si se centra la atención en las características de las exportaciones puede observarse el predominio de bienes con poco valor agregado, que no son productos finales de sus encadenamientos y pasan a ser insumos de industrias alimenticias de los países importadores. Los aceites y grasas vegetales se exportan, mayoritariamente, en bruto sin un proceso de refinación previo ni otras elaboraciones posibles. Las harinas y los pellets son utilizados prioritariamente para la alimentación de animales y forman parte de balanceados elaborados en plantas del extranjero. Cabe preguntarse porqué no se adoptan medidas para incorporar nuevos eslabones en las cadenas productivas que permitan exportar productos con mayor valor agregado. Dichas políticas exceden al ámbito regional y forman parte del modelo de desarrollo nacional y de la forma de inserción del país en el comercio internacional.

La región es hoy un centro que se articula como parte de una cadena global de valor (PORTA; *et al.*, 2017), situación que queda claramente expresada en el fuerte aumento que experimentara el comercio internacional y el grueso de las nuevas inversiones realizadas, ambos en el sector de la agroexportación. La nueva dinámica no sólo implica un incremento en los valores de exportación y los flujos que derivan de las inversiones directas en el territorio, sino también a otros impactos como ha sido la llegada y el rol que adoptaran las grandes multinacionales del sector.

La fuerte concentración de capitales derivó, en muchos casos, en el corrimiento de actores locales tradicionales del sector; un aumento en el comercio de servicios específicos asociados (logística, marketing, jurídicos, asesoramientos, y otros); un creciente número de redes de proveedores y, en algunos casos, transferencia de conocimientos o nuevas pautas de know-how del negocio y; finalmente, un mayor peso en el uso de algunos insumos intermedios como fertilizantes, tratamiento de semillas, agroquímicos, redes de provisión de partes y mantenimiento de plantas y equipos, entre otros.

El gran complejo portuario fluvial, asociado a las plantas manufactureras del sector, marca el nuevo perfil de la región de Rosario, presentando claramente una dualidad respecto al gran entramado de pymes, tanto en la absorción de mano de obra, la inserción en el mercado internacional, la propiedad del capital, los problemas ambientales, el flujo del excedente, la orientación de las inversiones y la concentración de la producción.

A lo largo de la historia económica, diferentes gobiernos fomentaron y recibieron con placer el ingreso de capitales externos productivos, bajo el supuesto del empuje que los mismos daban al crecimiento de la producción y del empleo; un ejemplo de ello es la época desarrollista hacia fines de los 50' y la década del 60. Sin embargo, en esta etapa, el comportamiento y los efectos son muy distintos.

La globalización ha desdibujado la propiedad de las empresas y el capital local está mezclado con el externo, pero las decisiones son tomadas fuera de la región, más aún, fuera del país y esto acentúa la vulnerabilidad hacia el sector externo; se depende de los precios internacionales, de las decisiones de las firmas multinacionales y de los mercados externos. A esto hay que sumarle la influencia de estas empresas en el territorio

y la fuga de divisas que puede llegar a representar el giro de sus ganancias, aunque en general esto se dé por medio de transferencias intrafirmas.

Indudablemente este modelo productivo es claramente reproductor de desigualdades socioeconómicas entre empresas, regiones y personas. La problemática parece tener en sus raíces la apropiación de gran parte del excedente por parte de actores multinacionales y su derivación hacia afuera, marcando una situación de cierto grado de dependencia hacia el sector externo.

Por otra parte, el entramado pymes orientado, mayoritariamente, a la satisfacción del mercado interno y en cuyo seno se desarrollan una serie de empresas y sectores diversos (algunas de ellas exportadoras y con posibilidades de crecimiento), está muy afectado por los vaivenes de una política macroeconómica que en los últimos años no ha sido favorable. A todo ello, en la actualidad, se suman los efectos negativos de la pandemia.

Los efectos de esta dualidad se reflejan en las condiciones socioeconómicas de la población. Una estrategia de desarrollo debe integrarse a un sistema global, pero requiere establecer límites a la conducta de ciertos actores concentradores y favorecer la formación de un ambiente más distributivo. El tratamiento del problema requiere soluciones integrales para atenuar los efectos negativos de un modelo productivo claramente reproductor de desigualdades.

Estas características incrementan la vulnerabilidad del sistema social y ambiental de la región, vulnerabilidad que también presenta un doble frente, el de las amenazas externas y el de las internas. En el plano externo por los precios internacionales, los flujos de capitales y la inserción del país en el sistema mundial. La vulnerabilidad interna por la situación macroeconómica que no favorece al entramado pyme, la desigualdad en la distribución de los ingresos, el déficit habitacional, los cambios en el mercado de trabajo y el incremento de la pobreza.

Hasta cierto punto los problemas señalados podrían revertirse con la implementación de políticas macroeconómicas adecuadas, que modificasen las condiciones socioeconómicas presentes. La reprimarización de la economía que se manifiesta primero en la agriculturización y luego en la sojización, pone en riesgo la sustentabilidad ambiental y económica del modelo vigente. Recordando que la crisis del 1930

mostró la vulnerabilidad externa del antiguo modelo agroexportador, cabría cuestionarse si el actual sistema no muestra la misma vulnerabilidad y si la situación de los últimos años no lo puede poner en crisis.

Con sus limitaciones este sistema es la principal articulación productiva de la Argentina en el mundo global desde fines del Siglo XX, configurando un acoplamiento estructural cuya característica crucial es su control por agentes económicos que tienen su centro de decisión fuera de la región. En efecto, la interfase entre agentes locales y demanda externa está en manos de un conjunto de pocas empresas, la mayoría de ellas multinacionales con sede en el extranjero, que tienen intereses económicos tanto en los países que actúan en competencia con la Argentina como en los demandantes, de manera que el comercio internacional argentino es, en gran medida, un comercio intrafirma, aunque esta característica no es exclusiva del sistema agroexportador, la comparte con el sector automotriz y los sectores extractivos en general como la minería, pesca etc. (CASTAGNA; *et al.*, 2010. p. 120).

En este sentido, las políticas públicas y sus nuevos instrumentos deben jugar un rol central como catalizadoras de los procesos de transformación y crear un marco institucional favorable al desarrollo de esfuerzos productivos y tecnológicos, apuntando a mejorar las posibilidades de coordinación de los objetivos y agentes privados. Es muy importante, entonces, abordar desde el punto de vista metropolitano la construcción política de estas nuevas regiones unidas por la cercanía geográfica y por la presencia de problemáticas comunes (CASTAGNA; *et al.*, 2019. p. 80).

La reprimariación de la base productiva se manifiesta claramente, tanto en el país como en la Región Metropolitana Rosario, con la vulnerabilidad ambiental, económica y social que ello significa. Reconociendo el condicionamiento que las políticas nacionales implican, desde lo local se plantea el gran desafío de impulsar nuevas actividades tendientes a diversificar su base productiva, que permitan crecer más equilibradamente y tiendan a una disminución de la marginalidad y una mejor calidad de vida de su población.

Referencias

- CALZADA J. y DI YENNO F. (2019). El 14% de la capacidad de almacenaje comercial del país está ubicada en los puertos graneleros del Gran Rosario. Informativo semanal. Bolsa de Comercio de Rosario. AÑO XXXVII – N° Edición 1916 – agosto.
- CASTAGNA, A., BÁSCOLO, P. y SECRETO, M. F. (2011). Dinámica del complejo aceitero en la región sur de Santa Fe. Decimosextas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística, noviembre.
- CASTAGNA, A., PELLEGRINI, J. L. y WOELFLIN, M. L. (2010). El Nuevo Sistema Agroexportador en el Sur de Santa Fe. Rosario, Santa Fe: UNR editora.
- CASTAGNA, A., RAPOSO, I. y WOELFLIN, M.L. (2019). Desarrollo productivo en el Gran Rosario. Cambios estructurales e impacto en el territorio, en GHILARDI, M.F. y BLANCO, J. (Coordinadores) Experiencia Santa Fe. Transformaciones productivas e inclusión social. UNR. Editora. Rosario. pp. 57-81.
- ENTE DE COORDINACIÓN METROPOLITANA Y UNR. (2015). Desarrollo productivo en el Área Metropolitana de Rosario. Aportes para la gestión territorial. Documento presentado en el marco del Proyecto de Vinculación Tecnológica y Desarrollo Productivo. UNR. Instituto de Investigaciones Económicas, FCEyE., Rosario, noviembre.
- INDEC. (2020). Origen provincial de las exportaciones Primer semestre de 2020. Comercio exterior. Informes técnicos / Vol. 4, n° 161.
- INDEC. (2020). Complejos exportadores. Primer semestre de 2020. Comercio exterior / Vol. 4 n°14. Informes técnicos / Vol. 4, n° 158.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN. (2020). Exportaciones de granos, aceites y subproductos. Estadísticas de Mercados Agropecuarios- Exportaciones.
- PELLEGRINI, J. L. y RAPOSO, I. (2017). Un largo adiós. Empleo agrario y residencia rural en Santa Fe. ASET-Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 2, 3 y 4 de agosto, Buenos Aires.
- PORTA, F., SANTARCANGELO, J. y SCHTEINGART, D. (2017). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico. Revista Economía y Desafíos del Desarrollo | Vol. 1 – N° 1 | Diciembre- mayo.
- TEUBAL, M. y PALMISANO, T. (2015). ¿Hacia la reprimarización de la economía? En torno del modelo extractivo en la posconvertibilidad. Realidad Económica n° 296. Edit. IADE. pp. 55-75.
- WOELFLIN, M. L., GHILARDI, M. F., LAPELLE, H., LÓPEZ ASENSIO, G. y YOYA, M. A. (2012). Reestructuración económica en la región Rosario. Sus implicancias para el desarrollo regional. Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). 1-5 de octubre. Belo Horizonte, Brasil.
- WOELFLIN, M. L., GHILARDI, M. F. y YOYA, M. A. (2010). Caracterización de la evolución económica reciente del Aglomerado Gran Rosario (AGR): avances y

desafíos de la próxima década. XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII). UNC, Mendoza.

WOELFLIN, M.L, GHILARDI, M.F. y KELLY, L. (2019). Grandes empresas industriales; una aproximación a su importancia económica en la Región Rosario. Vigésimo cuartas Jornadas de Investigaciones en la FCEyE., UNR.

CAPÍTULO 5

REDE URBANA, DIVISÃO TERRITORIAL DO TRABALHO E TERRITÓRIO: DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS DAS CADEIAS DO TABACO E DA CARNE DE FRANGO NA REGIÃO DOS VALES/RS, BRASIL

Carolina Rezende Faccin

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

faccincarolina@gmail.com

Rogério Leandro Lima da Silveira

Universidade de Santa Cruz do Sul / CNPq

rlls@unisc.br

Introdução

Até meados do século XX a produção agroindustrial se realizava em cadeias curtas (desde a atividade primária até o consumo), operando em espaços geográficos limitados e pouco articulados entre si. No entanto, no atual cenário global, a globalização tem sido responsável por uma ampliação das interações, contribuindo para a configuração de complexos globalizados movidos pela distribuição espacial e pelas estratégias das grandes corporações globais. Da mesma forma, a exigência permanente, pelos atores hegemônicos, de garantir cada vez maior fluidez no espaço de seus fluxos tem resultado na ampliação e na complexificação da divisão territorial do trabalho e das diversas formas de circulação (CORRÊA, 2006; ARROYO & DA CRUZ, 2015).

O presente artigo analisa a divisão territorial do trabalho das cadeias do tabaco e da avicultura, comandadas pelas corporações multilocalizadas, e suas inter-relações com as redes urbanas regionais no território da Região dos Vales, no Rio Grande do Sul – Brasil. Busca-se

responder à seguinte questão: como ocorre a divisão territorial do trabalho nas cadeias produtivas do tabaco e da produção de frango na Região dos Vales e como estas repercutem na dinâmica de funcionamento da rede urbana regional?

A análise da dinâmica relacional entre a rede urbana regional e a divisão territorial do trabalho (DTT) dessas duas cadeias produtivas é realizada na Região dos Vales-RS, na zona centro-oriental do Rio Grande do Sul. A região é especializada na produção do tabaco em folha e da carne de frango, notadamente para exportação, realizada sob o comando de empresas multinacionais. Entre as principais áreas produtivas dessas atividades no país, a Região dos Vales foi responsável pela produção de 159.901 toneladas de tabaco e 43.174.562 galináceos em 2018, respondendo respectivamente por 45% e 26% da produção estadual e 21% e 3% da produção nacional (IBGE, 2018a; 2018b).

O território regional é formado pelas sub-regiões contíguas do Vale do Rio Pardo, especializadas na produção do tabaco em folha, e na do Vale do Taquari, em cuja economia predomina a produção da carne de frango. A DTT dessas cadeias produtivas na região é constituída por diferentes etapas produtivas e setores econômicos, como a produção primária realizada em pequenas propriedades rurais, passando pelas diversas empresas fornecedoras de insumos variados de apoio à produção agrícola e industrial, envolvendo também empresas de transporte, processamento industrial, instituições financeiras e de seguros, e ainda empresas de logística e exportação. A DTT existente em cada uma dessas cadeias apresenta particularidades e se realiza articulando diferentes lugares e cidades na região, mas também fora dela, promovendo uma dinâmica desigual de fluxos de pessoas, capital, produtos e informações na rede urbana regional, sob o comando das empresas multinacionais que atuam na região. Analisa-se a distribuição espacial dessas empresas, suas atuações nas respectivas DTTs e as relações entre suas matrizes e filiais, com base nos dados demográficos do IBGE (2010) e dos fluxos da Regic-IBGE (2018), e nos dados dos CNPJs das empresas existentes na região de estudo (2019).

Assim, o presente artigo busca contribuir para o avanço dos estudos sobre a divisão territorial do trabalho e suas inter-relações com

a rede urbana. A análise da rede urbana é essencial para se compreenderem relações econômicas e espaciais de dependência e de articulação territorial nas escalas regional e nacional. As empresas multinacionais e multilocalizadas que atuam na organização e funcionamento da DTT das cadeias produtivas agroindustriais exercem grande influência, através da sua lógica de organização espacial, na dinâmica de desenvolvimento dos territórios e no funcionamento das redes urbanas regionais. A escolha do recorte espacial se justifica por ser uma região com economia regional verticalmente integrada aos mercados globais do tabaco e da carne de frango, cuja dependência desses mercados, através das suas particulares lógicas de organização espacial, impõe reflexos e condicionantes ao funcionamento da DTT e ao grau de policentralidade da rede urbana regional, bem como oferece desafios ao processo de planejamento regional.

O trabalho está estruturado em três partes principais. A primeira consiste numa revisão bibliográfica sobre os conceitos de rede urbana, divisão territorial do trabalho, interações espaciais e corporações multinacionais, partindo principalmente dos estudos dos geógrafos brasileiros Milton Santos e Roberto Lobato Corrêa. Na segunda parte, busca-se caracterizar a Região dos Vales e apresentar a configuração de sua rede urbana. Em uma terceira parte, analisa-se a divisão territorial do trabalho e as interações espaciais do tipo matriz-filial das empresas selecionadas no espaço regional.

Rede urbana e divisão territorial do trabalho

A rede urbana, conforme Corrêa (2006, p. 29), “é entendida como o conjunto de centros, hierarquizados ou funcionalmente especializados e com diversas dimensões demográficas, articulados entre si, via fluxos materiais e não materiais”. Ainda, por meio da rede urbana, o sistema de centros urbanos estabelece relações de subordinação, influência e complementaridade entre si (CORRÊA, 2006).

A partir de 1800, com a intensificação do processo de urbanização em virtude do surgimento das sociedades industriais, a rede

urbana estabelecida entre esses centros urbanos recém-formados passou a ser o meio através do qual a produção, circulação e o consumo se realizaram efetivamente. Nesse contexto, “por meio da rede urbana e da crescente rede de comunicações a ela vinculada, distantes regiões puderam ser articuladas, estabelecendo-se uma economia mundial” (CORRÊA, 2006, p. 15).

No Brasil, Roberto Lobato Corrêa e Milton Santos muito contribuíram para a discussão sobre a temática acerca da rede urbana, sobretudo nos anos de 1960, 1970 e início de 1990, analisando a rede urbana brasileira e suas metamorfoses diante das transformações estruturais que ocorreram no país a partir de meados do século XX (RODRIGUES & SILVA, 2007). Além disso, em âmbito nacional, diversas pesquisas estudam o comportamento da rede urbana. Destacam-se aquelas desenvolvidas pelo IBGE, denominadas de Região de Influência das Cidades (Regic). Na esfera regional ou estadual, há ainda outros estudos, como é o caso de alguns desenvolvidos pelo Ipea.

Corrêa (2006) afirma que a rede urbana é um reflexo da divisão territorial do trabalho, “na medida em que, em razão de vantagens locais diferenciadas, verifica-se uma hierarquia urbana e uma especialização funcional” entre os centros urbanos. Da mesma forma, a rede urbana é uma condição para a divisão territorial do trabalho, na medida em que, por meio dela e das funções articuladas de suas cidades, se tornam viáveis a produção das diversas áreas agropastoris e sua própria produção industrial, a circulação entre as cidades, e o consumo nelas. Por conta disso, “é via rede urbana que o mundo pode tornar-se, simultaneamente, desigual e integrado” (CORRÊA, 2006, p. 26).

O autor (2006, p. 27) ainda destaca o papel das corporações multifuncionais e multilocalizadas na rede urbana:

A rede urbana é um reflexo, na realidade, dos efeitos acumulados da prática de diferentes agentes sociais, sobretudo as grandes corporações multifuncionais e multilocalizadas que, efetivamente, introduzem, tanto na cidade como no campo, atividades que geram diferenciações entre os centros urbanos. Diferenciações que, por sua vez, condicionam novas ações.

A rede urbana também serve de intermediação de decisões externas a ela. Por exemplo, através da atuação de subsidiárias de multinacionais em países subdesenvolvidos, a rede urbana intermedia fluxos advindos das sedes dessas empresas nos denominados países centrais. Por meio disso, a rede urbana se insere também na divisão internacional do trabalho (CORRÊA, 2006).

Por sua vez, a divisão territorial do trabalho pode ser entendida como uma categoria analítica interna da noção de espaço (SANTOS, 1996), e tanto ela quanto a noção de rede urbana são importantes para o entendimento do desenvolvimento regional e urbano (FRESCA, 2010).

Segundo Fresca (2010, p. 119-120), “a divisão territorial do trabalho é fruto da diferenciação interna do espaço provocada pela expansão do capital. Isso significa que no conceito de divisão territorial do trabalho está implícito o conceito de divisão social do trabalho formulado por Marx”.

Por sua vez, a divisão territorial do trabalho é, conforme Santos (1996, p. 139) “considerada como a repartição (ou no Mundo, ou no Lugar) do trabalho vivo. Essa distribuição, vista através da localização dos seus diversos elementos, é chamada de divisão territorial do trabalho”.

De acordo com Santos (1996, p. 139), “as feições naturais do território, cuja influência era determinante no início da história, têm, ainda hoje, influência sobre a maneira como se dá a divisão do trabalho”. Assim, o entendimento da formação histórica de um dado espaço auxilia a compreender sua atual divisão territorial do trabalho.

Além das formas naturais, o meio ambiente construído também se configura como uma forma herdada, condição para novas práticas em um dado território (SANTOS, 1996, p. 140). Assim, uma plantação, um porto, uma estrada, a densidade ou a distribuição populacional são condições preexistentes, além de elementos que nos auxiliam a entender a estrutura hierárquica da rede urbana, e que condicionam e refletem a divisão territorial do trabalho.

Outro condicionante para a configuração da atual divisão territorial do trabalho são as chamadas rugosidades, conceito desenvolvido por Milton Santos. Segundo o autor (1996, p. 140), a rugosidade é o que “fica do passado como forma, espaço construído, paisagem, o que resta do processo de supressão, acumulação, superposição, com que as coisas

se substituem e acumulam em todos os lugares”. E, nesse sentido, ainda conforme Santos (1996, p. 141):

O trabalho já feito se impõe sobre o trabalho a fazer. A atual repartição territorial do trabalho repousa sobre as divisões territoriais do trabalho anteriores. E a divisão social do trabalho não pode ser explicada sem a explicação da divisão territorial do trabalho, que depende, ela própria, das formas geográficas herdadas.

Assim, o espaço geográfico pode ser compreendido como uma acumulação desigual de tempos (SANTOS, 1996), revelando a coexistência entre diferentes temporalidades em um mesmo lugar, região ou território. Conforme Milton Santos (1996, p. 136), “cada lugar, cada subespaço, assiste, como testemunha e como ator ao desenrolar simultâneo de várias divisões do trabalho”, seja porque em cada momento histórico muda a divisão do trabalho, seja porque cada agente promove sua própria divisão do trabalho. Importa aqui reconhecer que, ainda conforme Santos (1996, p. 139), “cada lugar é teatro de tempos externos múltiplos”.

Por fim, verifica-se que as redes urbanas e a divisão territorial do trabalho são um caminho para discutir e interpretar relações entre cidades, em diferentes escalas. Isso tem tido grande importância em um cenário global de complexas interações, e com relações cada vez mais amplas mediante um crescente de articulações de empresas multilocalizadas nacional e internacionalmente.

Interações espaciais e corporações multilocalizadas

O termo interações espaciais foi popularizado por Edward Ullman, a partir de seu livro *Geography as Spatial Interaction*, publicado em 1980, que trata da interdependência entre regiões geográficas – caracterizada por fluxos de informações, capital, pessoas ou mercadorias (HEPPLE, 2009).

Corrêa (1997, p. 279) define as interações espaciais como constituintes de um “amplo e complexo conjunto de deslocamentos de pessoas,

mercadorias, capital e informação sobre o espaço geográfico”. Podem apresentar intensidade, frequência, distância e direção variáveis. Também podem ser realizadas por diversos meios e velocidades e por diferentes propósitos (CORRÊA, 1997).

Atualmente, com a emergência do meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 1996), que tem progressiva demanda pela superação do espaço pelo tempo, as interações espaciais tornaram-se mais complexas e intensas (CORRÊA, 2016).

A superação do espaço pelo tempo, através dos meios de circulação e comunicação, contribuiu para a internacionalização do capital produtivo e para a constituição e consolidação de grandes corporações multifuncionais e multilocalizadas. As grandes corporações têm gerado redes geográficas, com numerosas unidades, localizadas em numerosos lugares, distribuídos mundialmente. Essas redes são controladas direta ou indiretamente por poderosas holdings localizadas em importantes centros de gestão do território em nível mundial (CORRÊA, 2016).

Assim, o estudo sobre as interações espaciais no âmbito das corporações multifuncionais e multilocalizadas demonstram-se importantes, uma vez que as grandes corporações e as empresas multinacionais apropriam-se do território de forma diferenciada, a partir de conteúdos funcionais pré-existentes voltados a seus interesses, e estabelecendo formas particulares de utilização do espaço (CORRÊA, 2006). O que acaba englobando, conforme Catão, Reolon e Miyazaki (2010, p. 237), uma “discussão sobre as desigualdades, uma vez que as ações e estratégias das grandes corporações, por exemplo, se dão de forma seletiva”.

Concordamos com Maria Laura Silveira (2002, p. 11), ao afirmar que

as grandes empresas, globais e nacionais, usam o território nacional segundo suas aptidões para determinadas atividades. Assim, criam uma nova divisão territorial do trabalho, em função de seus circuitos de produção e distribuição, que vem superpor-se a divisões pretéritas do trabalho, moldadas por outras empresas e pelo próprio Estado. A divisão territorial do trabalho interna às empresas termina criando uma expressão territorial do país.

Além disso, as grandes empresas, ao fazerem suas escolhas locais e estabelecerem sua própria divisão territorial do trabalho, não somente alteram a estrutura espacial das cidades onde se instalam, como também têm a capacidade de reafirmar a hierarquia ou a posição que as cidades ocupam na rede urbana.

Por fim, para Corrêa (2006, p. 292), as interações espaciais podem ser descritas a partir de informações de uma “lenta e cara pesquisa envolvendo questionários sobre comportamento espacial das empresas, instituições e consumidores em relação a numerosos bens e serviços”, ou considerando “informações com base em um único indicador, o qual é admitido como sendo capaz de descrever de modo sintético o conjunto ou grande parte do conjunto das interações espaciais” (CORRÊA, 2006, p. 292).

É nesse sentido que se pretende, neste artigo, analisar a divisão territorial do trabalho das cadeias do tabaco e da avicultura, comandadas pelas corporações multilocalizadas, e suas inter-relações com as redes urbanas regionais no território da Região dos Vales. Porém, antes disso, apresentaremos uma breve caracterização da Região dos Vales e de sua rede urbana.

A Região dos Vales e sua rede urbana

A Região dos Vales apresentava, em 2010, uma população total de 745.864 habitantes¹, dos quais 68% residiam em área urbana e 32% em área rural. Apesar da predominância da população urbana, dos 59 municípios pertencentes à região, 35 apresentam mais de 50% da população residindo no meio rural (IBGE, 2010).

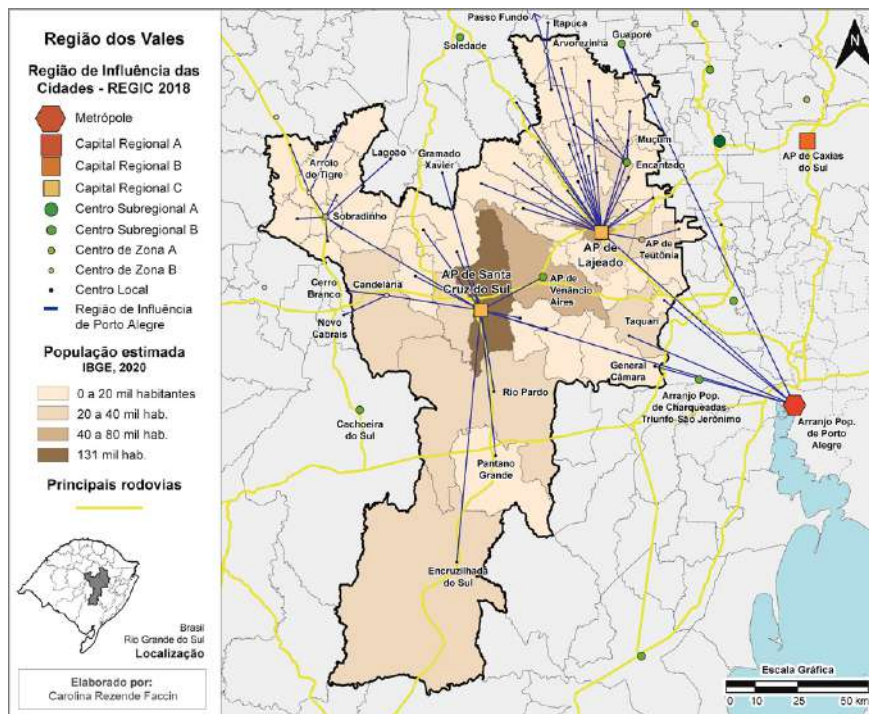
Observa-se maior aglomeração de pessoas no Vale do Taquari, cuja densidade populacional é de 67,9 hab/km², em relação ao Vale do Rio Pardo, que tem densidade de 32,7 hab/km² (IBGE, 2010). Há também, comparativamente, maior fragmentação municipal no Vale do Taquari, em razão do intenso processo de emancipações municipais ocorrido entre os anos de 1981 e 2001 em todo o Brasil e no Rio Grande do Sul. Esse processo resultou numa nova configuração territorial, com decorrentes

1 Segundo o IBGE (2019), a população total da região foi estimada em 805.503 habitantes e densidade demográfica em 44,54 hab/km².

reflexos na dinâmica de constituição, estrutura e funcionamento da rede urbana regional (SILVEIRA, 2007).

A estrutura viária, representada na **figura 1**, contribui para a dinâmica de relações entre as cidades na rede urbana, bem como a condição. Sua estrutura é deficiente quanto à abrangência e à qualidade do sistema viário, havendo maior densidade da malha rodoviária federal e estadual, asfaltada, concentrada na zona central da região. Destacam-se a BR-287 e a BR-386, que atravessam a Região dos Vales e conectam a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), respectivamente, ao oeste e ao norte do estado (SEPLAG & DEPLAN, 2015).

Figura 1 – Sistema viário, população total e estrutura da rede urbana da Região dos Vales/RS



Fonte: Elaboração Carolina Faccin, a partir de IBGE (2020a; 2020b).

Também está representada na **figura 1** a rede urbana da Região dos Vales, de acordo com os dados da Regic-2018, expressando a relação de condição e o reflexo da divisão territorial do trabalho que ocorre

no espaço regional. Na intermediação entre a metrópole Porto Alegre e os centros locais, encontram-se, classificadas como capitais regionais, os Arranjos Populacionais de Santa Cruz do Sul e de Lajeado. A destacada influência desses dois centros, no espaço regional, se dá através da concentração de grande parte das empresas industriais e de serviços que integram a divisão territorial do trabalho regional. Em um nível intermediário, como centros sub-regionais, tem-se as cidades de Venâncio Aires e Encantado, e como centros de zona, Sobradinho, Teutônia, Arroio do Tigre e Arvorezinha, que se caracterizam por desempenharem papel complementar no sistema urbano regional, pela centralidade urbana que apresentam em relação ao seu entorno imediato, bem como por possuírem importantes sedes de empresas e indústrias. Os demais centros são classificados como centros locais (IBGE, 2020b).

Dessa forma, a rede urbana regional apresenta estrutura e dinâmica simples de funcionamento, dado o expressivo predomínio das pequenas cidades e da primazia das cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado. Comparativamente, no entanto, o Vale do Taquari apresenta estrutura relativamente mais complexa que a do Vale do Rio Pardo. O que pode justificar essa diferença é justamente a divisão territorial do trabalho existente em cada uma das sub-regiões, já que, conforme Corrêa (2006), a rede urbana é um reflexo da condição para a divisão territorial do trabalho. É o que veremos no tópico a seguir, ao analisar as cadeias produtivas do tabaco e da carne de frango, no contexto da Região dos Vales.

A divisão territorial do trabalho das cadeias produtivas do tabaco e da carne de frango na Região dos Vales

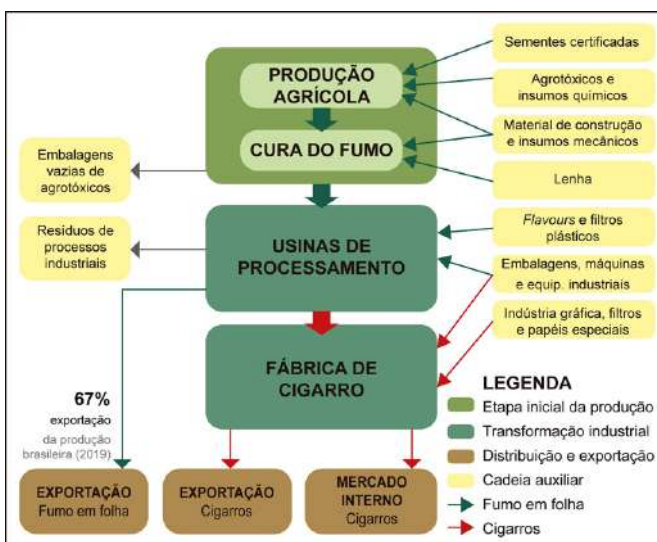
A Região dos Vales pode ser dividida em três zonas distintas. A primeira refere-se à parte central e norte do Vale do Rio Pardo, caracterizada por uma estrutura fundiária formada por pequenas propriedades rurais, vinculadas à agricultura familiar, e pela produção de tabaco. A segunda, refere-se à região do Vale do Taquari, com a presença de pequenas propriedades rurais, vinculadas à agricultura familiar, cuja produção principal é constituída pela criação de frangos, suínos

e produção de leite. Já a terceira porção, refere-se à parte sul do Vale do Rio Pardo – notadamente os municípios de Rio Pardo, Pantano Grande e Encruzilhada do Sul – que conta com a presença de médias e grandes propriedades rurais, as quais têm se especializado na produção de arroz e soja, na criação de gado bovino, e na silvicultura.

Observa-se que, no Vale do Rio Pardo, a economia se estrutura predominantemente em torno do beneficiamento agroindustrial do tabaco, e no Vale do Taquari, do abate e fabricação de produtos da carne – principalmente da carne de frango. Com relação a esses dois setores predominantes, pode-se notar que há, em ambas as sub-regiões, a presença hegemônica de subsidiárias de multinacionais e de empresas multilocalizadas regionais.

A **figura 2** apresenta um organograma explicativo sobre a cadeia de produção do fumo e do cigarro. Em síntese, a cadeia é constituída de três elos: a etapa inicial da produção, a de processamento industrial do fumo e a de fabricação de cigarros. Além disso, os insumos necessários são fornecidos por meio de uma cadeia auxiliar, e, ao final, parte da produção é destinada ao mercado interno ou à exportação.

Figura 2 – Cadeia de produção do fumo e do cigarro – Região dos Vales – 2020



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin com base em Silveira (2007).

A produção do tabaco em folha é realizada com o emprego intensivo da mão de obra dos agricultores familiares e é regulada pelo sistema integrado de produção. Essa etapa é realizada predominantemente por estabelecimentos agropecuários vinculados à agricultura familiar. Por meio do sistema de integração, a empresa integradora é responsável pelo transporte do fumo dos estabelecimentos rurais até as usinas, bem como dos insumos, como as sementes certificadas e os agrotóxicos, ao produtor rural. Nessa etapa, outros insumos são utilizados, como materiais de construção para montagem de estufas e lenha para cura do fumo. Após o transporte dos insumos, o fumo curado é levado às usinas de processamento, onde o produtor rural faz a comercialização de sua produção (SILVEIRA, 2007).

Na etapa seguinte, o fumo é processado nas usinas das empresas tabaqueiras. São utilizados insumos como os *flavours*, filtros plásticos, embalagens de papel e plásticas, além de maquinários e equipamentos industriais. Findo o processo, a maior parte do fumo é destinada à exportação – 67% da produção brasileira, em 2019, foi exportada, principalmente para países do continente europeu e asiático (EMBRAPA, 2019) – e o restante é destinado à fabricação de cigarros, etapa em que são necessários insumos como embalagens, máquinas e equipamentos industriais, filtros e papéis especiais, além do suporte de uma indústria gráfica. De modo geral, tanto os insumos destinados à etapa inicial da produção quanto aqueles destinados à transformação industrial são adquiridos de lugares externos à Região dos Vales (SILVEIRA, 2007).

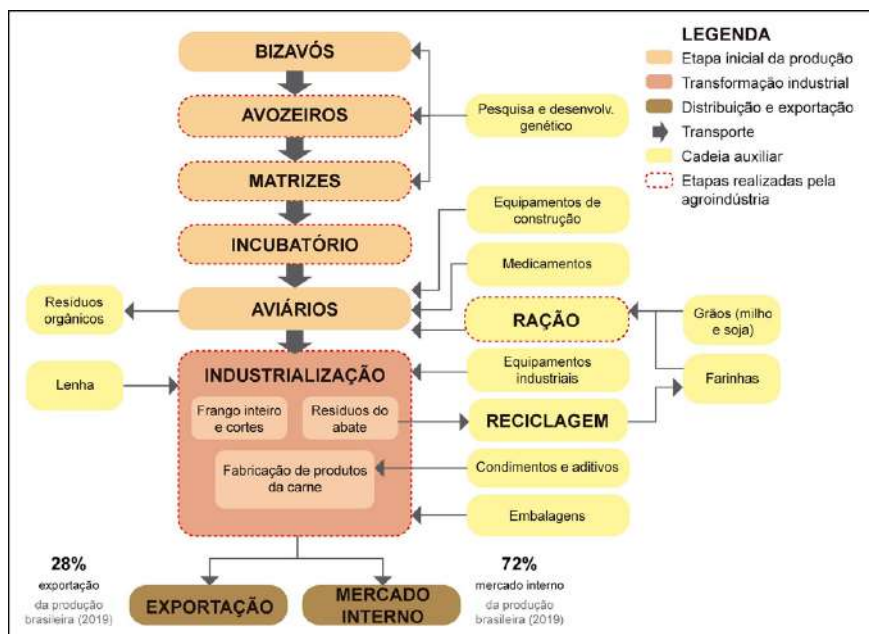
A região do Vale do Rio Pardo pode ser considerada a principal área do país na produção de tabaco em folha através da agricultura familiar. Na região, no ano de 2018, o total produzido foi de 143.486 toneladas de tabaco em folha, o que correspondeu a 49% do total da produção do Rio Grande do Sul, e a 19% do total do Brasil (IBGE, 2018a; SILVEIRA, 2007).

Graças a sua importância na produção de tabaco no âmbito nacional, a região é reconhecidamente um local estratégico para abrigar as empresas do ramo. Assim, há filiais de grandes corporações multinacionais principalmente nos municípios de Santa Cruz do Sul e em Venâncio Aires. Destacam-se cinco empresas: 1) a Souza Cruz Ltda., cuja matriz está localizada no Rio de Janeiro e é subsidiária da British American Tobacco, com sede em Londres, no Reino Unido; 2) a Philip Morris Brasil Ltda.,

que tem a matriz localizada em Curitiba e é subsidiária da Philip Morris International, com sede em Lausanne, Suíça; 3) a JTI Processadora de Tabaco do Brasil Ltda., cuja matriz fica em Santa Cruz do Sul e é subsidiária da Japan Tobacco International (JTI), com sede em Genebra, Suíça; 4) a Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda., com matriz em Venâncio Aires, subsidiária da Alliance One International, com sede em Morrisville, Carolina do Norte, EUA; e 5) a Universal Leaf Tabacos Ltda., com sede em Santa Cruz do Sul, pertencente à Universal Leaf Tabacos, com sede em Richmond, Virgínia, EUA. Essas cinco empresas têm como principal atividade o processamento industrial do fumo, sendo que, destas, duas também fabricam cigarros: a JTI e a Philip Morris.

Já em relação à cadeia de produção da carne de frango, a **figura 3** apresenta o respectivo organograma explicativo, que pode ser dividido entre a etapa inicial da produção, a da transformação industrial e a de distribuição e exportação.

Figura 3 – Cadeia de produção da carne de frango – Região dos Vales – 2020



Fonte: Elaborado por Carolina Faccin, a partir de Voila e Triches (2015) e dados da pesquisa.

A primeira etapa é a dos “bisavós” – ou, como também pode ser chamada, a da genética e criação de linhagens, geralmente importadas de países como Estados Unidos e Reino Unido. As etapas seguintes, chamadas de “avozeiros”, “matrizes” e “incubatório”, são realizadas pela empresa integradora – a mesma que realiza o abate das aves – e se referem ao parque criatório das aves, com a produção de ovos férteis e choca dos ovos no incubatório.

Após o nascimento dos pintinhos, estes são entregues aos aviários, onde é realizada a etapa de engorda das aves. Essa etapa é totalmente terceirizado pelas empresas abatedoras, que contratam produtores rurais por meio do sistema de integração vertical. No caso da Região dos Vales, isso ocorre em pequenos estabelecimentos agropecuários vinculados à agricultura familiar. Por meio do sistema de integração, a empresa fornece aos produtores medicamentos e ração, a qual, por sua vez, é produzida pela própria empresa, nas suas respectivas fábricas de rações.

Na sequência, após a engorda das aves, elas são transportadas até os abatedouros. O frango pode ser comercializado em cortes ou inteiro, ou ainda ser destinado à fabricação de carnes processadas, como embutidos em geral. Nessa etapa são necessários insumos como equipamentos industriais, condimentos e aditivos e embalagens plásticas e de papel.

Ainda na fase do abate das aves, são gerados resíduos como sangue, vísceras, penas e ossos, que são destinados a empresas específicas para reciclagem, e a partir dos quais são produzidas farinhas, óleos e gorduras. A maior parte das farinhas geradas são destinadas à fabricação de ração de animais de produção e de animais domésticos.

Por último, tem-se a etapa de distribuição e exportação. A partir dela, verifica-se que no caso brasileiro a maior parte da produção é destinada ao mercado interno. Em 2019, 72% da produção de carne de aves foi destinada ao mercado interno e 28% à exportação – principalmente para países do Oriente Médio, da Ásia e África (EMBRAPA, 2019; COMEX/STAT, 2019).

Com relação ao Vale do Taquari, há uma predominância na produção de alimentos como laticínios, carne de frangos e de suínos – mas, principalmente, de carne de frango. O número total de rebanhos de galináceos na região é de 39.069.112 de cabeças, representando 24% do total do estado (IBGE, 2018b).

Isso é confirmado ao identificarmos na região a presença de filiais das duas maiores empresas brasileiras de produção de carne no Brasil: a BRF S.A., empresa resultante da fusão da Sadia e Perdigão, e a Seara Alimentos Ltda., propriedade da JBS S.A. Ambas são de origem brasileira e, através de apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES), entre 2007 e 2013, expandiram suas operações em diversos países, tornando-se empresas multinacionais (SHARMA, 2017).

A BRF, cuja sede está localizada em Itajaí, Santa Catarina, possui na região dos Vales, em Lajeado, uma planta industrial de abate de aves, e em Arroio do meio, uma fábrica de rações. Já a Seara Alimentos/JBS, cuja matriz está localizada na cidade de São Paulo, possui unidades de fabricação de produtos da carne de aves e suínos (como alimentos embutidos), em Bom Retiro do Sul e Roca Sales, bem como em Santa Cruz do Sul – onde está localizada a Excelsior Alimentos S.A., subsidiária da Seara/JBS.

Além destas, destacam-se outras empresas multilocalizadas com origem e forte presença na região. A Companhia Minuano de Alimentos, com matriz e unidade de abate de aves em Lajeado e fábricas de rações e embutidos em Arroio do Meio. As operações dessa empresa são voltadas, em maior parte, para a prestação de serviços – mais especificamente para o abate de aves para a BRF.

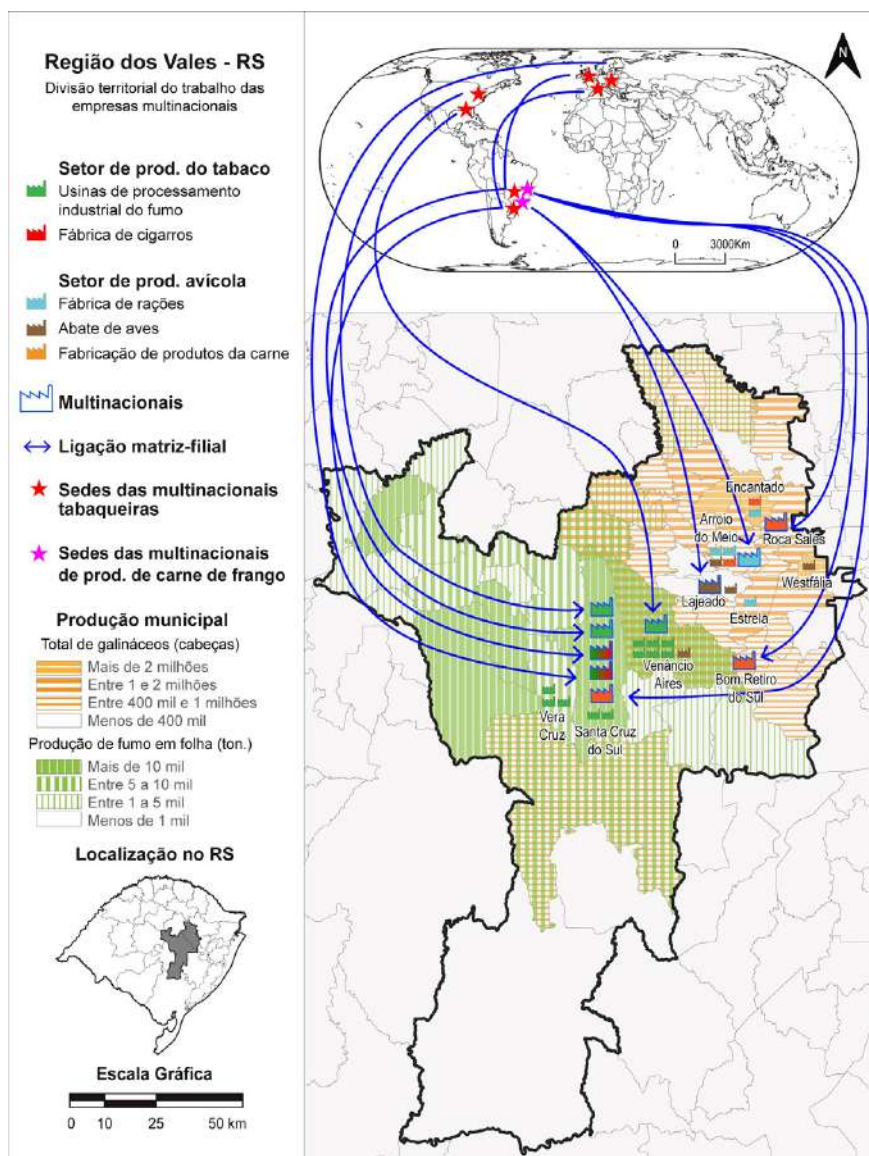
Por fim, a Região dos Vales também abriga as cooperativas Dália e Languiru, que atuam nos setores de carne de aves e suínos e laticínios. As duas cooperativas demonstram, por meio de um contrato de intercooperação, interesse em atender o mercado global, e estão organizadas de forma a competir com os maiores agentes do mercado.

A cooperativa Dália está sediada em Encantado, mas as unidades produtivas de seu complexo avícola – em funcionamento desde janeiro de 2020 – estão localizadas em Arroio do Meio. Já a Cooperativa Languiru tem sua matriz em Teutônia, unidade de abate de aves em Westfália e fábrica de rações em Estrela.

Tendo isso em vista, e partindo do recorte espacial da Região dos Vales, a **figura 2** apresenta um esboço inicial da localização no território regional das principais empresas pertencentes às cadeias produtivas do tabaco e da carne de frango, além da ligação entre as matrizes e filiais dessas empresas. Também busca apresentar a divisão territorial

do trabalho dessas empresas, indicando os principais estabelecimentos e seus respectivos usos.

Figura 4 – Divisão territorial do trabalho das cadeias de produção do tabaco e de carne de frango: principais empresas regionais e multinacionais – Região dos Vales – 2020



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da pesquisa e IBGE (2018).

A **figura 4** ainda apresenta o total da produção municipal de fumo em folha (toneladas) e do rebanho de galináceos (cabeças), no ano de 2018. Em relação à produção de fumo em folha, esta fica praticamente restrita ao Vale do Rio Pardo. Destacam-se os municípios de Venâncio Aires, com uma produção de 20 mil toneladas, e Candelária, com 16 mil toneladas. Também sobressaem Santa Cruz do Sul, Vale do Sol e Arroio do Tigre, com uma produção superior a 10 mil toneladas. Da mesma forma, a produção de galináceos fica concentrada no Vale do Taquari. Destacam-se os municípios de Nova Bréscia, com um efetivo dos rebanhos de galináceos de 5,2 milhões em 2018, Westfália, com 3,5 milhões, e Estrela e Encantado, com respectivamente 2,5 e 2,3 milhões. Vale ressaltar o município de Venâncio Aires, por participar significativamente da divisão territorial do trabalho de ambos os setores, haja vista a proximidade espacial das indústrias do setor da carne de frango e do tabaco.

Em relação à localização das empresas da cadeia do tabaco, observa-se uma concentração nos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e, em menor parte, Vera Cruz. É nesses municípios que estão localizadas as usinas de processamento e as fábricas de cigarros. Em Santa Cruz do Sul, estão implantadas quatro usinas de processamento e duas fábricas de cigarro de empresas multinacionais, e em Venâncio Aires, uma usina de processamento subsidiária de um grupo multinacional.

O trabalho nas indústrias tabaqueiras está organizado de acordo com a safra anual do tabaco. Enquanto o tabaco é cultivado e colhido nas propriedades rurais da região, nos períodos de maio a outubro e de novembro a abril, seu processamento industrial ocorre nas usinas das empresas multinacionais. Esse trabalho envolve a participação de trabalhadores efetivos e principalmente de temporários, contratados apenas no período da safra industrial (SILVEIRA, 2007). Nesse sentido, Santa Cruz do Sul concentrou, em 2018, em torno de 3 mil trabalhadores efetivos e 7 mil temporários. Esses valores, em Venâncio Aires, foram respectivamente de mil trabalhadores efetivos e 4,6 mil trabalhadores safristas (RAIS, 2018; CAGED, 2018).

Quanto às ligações matriz-filial, observa-se ligações de Santa Cruz do Sul para com Rio de Janeiro e Curitiba, onde estão localizadas as matrizes nacionais da Philip Morris e da Souza Cruz, que, por sua vez,

estão ligadas às sedes mundiais em Lausanne, na Suíça, e em Londres, no Reino Unido, respectivamente. Também existem ligações de Santa Cruz do Sul diretamente com Richmond, Virgínia, EUA (sede da Universal Leaf Tabacos), e Genebra, Suíça (sede da Japan Tobacco International). Por sua vez, o município de Venâncio Aires está conectado a Morrisville, Carolina do Norte, EUA, onde está a sede da Alliance One. Já os restantes dos centros da região, que integram a cadeia de produção do fumo, participam somente como pontos de passagem da produção do tabaco das suas áreas rurais em direção a Santa Cruz do Sul e Venâncio Aires – que, por sua vez, participam como centros de comando da produção regional, sede das corporações e das usinas de processamento do tabaco e da fabricação de cigarros.

Assim, no bojo do Vale do Rio Pardo, e por meio da cadeia produtiva do tabaco, perpassam fluxos horizontais – relacionados à produção de fumo em meio rural e ao deslocamento da produção para os centros regionais onde estão localizadas as usinas de processamento do fumo. Mas também existem fluxos verticais – ou seja, integrando centros de comando que não necessariamente ocorrem no próprio local, e, sim, em lugares distantes e de outros países (via agentes).

A dinâmica territorial das principais empresas pertencentes ao setor de produção de carne de frango é diferente: há uma distribuição maior dessas empresas na região, principalmente no Vale do Taquari, e a produção não é organizada de acordo com nenhuma safra, ou seja, é constante ao longo do ano.

Lajeado destaca-se pela presença das plantas industriais de abate de aves da BRF e da Minuano, que concentram aproximadamente 5 mil trabalhadores industriais (RAIS, 2018). Em Arroio do Meio estão localizadas as fábricas de rações da BRF, Minuano e Dália, a fábrica de embutidos de carne de aves da Minuano, a recentemente inaugurada indústria de abate de aves da Dália, além de outros estabelecimentos que fornecem insumos para a cadeia de produção avícola – como a Bremil, que produz condimentos, aditivos e temperos para indústria alimentícia. Teutônia se destaca como sede da Cooperativa Languiru, e Encantado como sede da Cooperativa Dália. Outros municípios integram a cadeia produtiva da carne de frango, como Bom Retiro do Sul, Roca Sales e Santa Cruz

do Sul, onde estão localizadas fábricas de produtos derivados da carne de aves e suínos da Seara Alimentos/JBS, que empregam aproximadamente 1.700 trabalhadores (RAIS, 2018). Por fim, em Westfália está a fábrica de abate de aves e de embutidos da Languiru, com 888 trabalhadores industriais (RAIS, 2018). Os demais municípios da região participam da cadeia produtiva através da criação de aves em matrizeiros e incubatórios, sob responsabilidade da empresa integradora; ou da engorda do frango de corte, em aviários, sob responsabilidade de produtores rurais em pequenos estabelecimentos agropecuários ligados à agricultura familiar.

No caso da cadeia produtiva da carne de frango, um fator que influencia nessa maior distribuição das plantas industriais entre diversos municípios é o maior controle que as empresas têm sobre a cadeia. Em função das aves serem de propriedade da empresa, esta se torna responsável pelas granjas de avós (avozeiro), criação dos ovos férteis (matrizeiros), incubação dos ovos (incubatório), além de ser responsável pela fabricação da ração (fábrica de rações) e, claro, pelo abate das aves (frigorífico abatedouro). Cada uma dessas etapas pode ser realizada em um estabelecimento diferente, conforme seja mais vantajoso para a empresa, visando à reprodução do capital (VOILA & TRICHES, 2015).

As empresas desses setores estabelecem um conjunto de ações no bojo das suas respectivas cadeias produtivas, e através do sistema de integração, coordenando a obtenção de todos os suprimentos de que precisam para realizar a produção. Dessa forma, tanto as indústrias fumageiras quanto as indústrias da produção de carne exercem controle sobre o funcionamento da cadeia como um todo. Porém, comparativamente, na cadeia da carne de frango a empresa assume uma série de riscos e de atividades – como a criação das aves, produção de ração e abate das aves. Ou seja, há uma grande necessidade de uma complexa e interligada infraestrutura física, que acaba se distribuindo pelo território e pelos municípios da região.

Importante destacar que o setor de produção da carne de frango da região e, tão logo, as empresas selecionadas, estão fortemente integradas aos setores de produção suínos (exceto a empresa Minuano, uma vez que sua produção é exclusivamente de carne de frango) e produção de leite e laticínios (como é o caso das cooperativas Dália e Languiru). Assim, as empresas selecionadas atuam também nesse setor.

Nota-se que ambas as regiões estão integradas a redes de nível nacional e mundial, graças à implantação das sedes dessas empresas multinacionais no território regional. Assim, estão suscetíveis a influências externas e às variações do mercado global. Enquanto o aumento da produção de tabaco no Vale do Rio Pardo depende em grande parte do aumento de consumo em nível mundial, a produção de carne de frango tem aumentado ano após ano graças ao aumento no consumo de carne no mundo e às altas importações de carne pela Ásia e Oriente Médio. No entanto, o Vale do Rio Pardo demonstra maior dependência econômica das atividades ligadas à cultura do fumo, fato que é ressaltado nos planos regionais do Corede e no Perfil Socioeconômico da Região Funcional 2 (SEPLAG & DEPLAN, 2015).

Considerações finais

Os dados referentes à rede urbana, de acordo com a Regic-2018, do IBGE, mostram que ambas as regiões apresentam uma estrutura e dinâmica simples de funcionamento, dado o expressivo predomínio das pequenas cidades na região e da primazia das cidades de Santa Cruz do Sul e Lajeado. Porém, observa-se que o segmento da rede urbana da sub-região do Vale do Taquari apresenta um maior número de subcentros para além de Lajeado, como Estrela, Encantado, Arroio do Meio e Teutônia, onde há uma concentração de atividades industriais, de serviços e comércio. Diferentemente, no segmento da rede urbana do Vale do Rio Pardo, há uma concentração das atividades em Santa Cruz do Sul e, em menor parte, em Venâncio Aires. Em síntese, o que se observa é que o Vale do Taquari apresenta estrutura relativamente com maior densidade de fluxos do que a do Vale do Rio Pardo, o que pode justificar essa diferença é justamente a divisão territorial do trabalho existente em cada uma das sub-regiões.

Os resultados mostram que as empresas da sub-região do Vale do Taquari que atuam no setor de produção da carne de frango – notadamente o setor produtivo predominante – têm abrangência regional ou nacional e suas atividades estão distribuídas em um ou mais municípios da região, como Lajeado, Teutônia, Encantado, Bom Retiro

do Sul e Roca Sales. Já as atividades das empresas do setor de tabaco na sub-região do Vale do Rio Pardo são realizadas por uma hegemonia oligopolista das corporações multinacionais que operam no mercado internacional de tabaco. Essas empresas se concentram principalmente na cidade de Santa Cruz do Sul, classificada de acordo com a Regic-2018 como capital regional, e em menor parte, em Venâncio Aires, classificada como centro sub-regional.

A divisão territorial do trabalho no território reflete as estratégias espaciais e produtivas postas em prática pelas corporações multinacionais das respectivas cadeias. As ações dessas corporações contribuem para a conformação de uma rede urbana regional cuja racionalidade de funcionamento revela uma forma organizacional verticalizada, hierarquicamente estruturada e regulada externamente. Assim, os fluxos que interceptam o território regional evidenciam que estamos diante de uma região verticalmente integrada à economia globalizada por meio das ações e regulações operadas pelas multinacionais presentes na região, no mercado mundial. Como consequência dessa integração vertical, a dinâmica e a rede urbana regional, as ações das empresas e os trabalhadores ficam suscetíveis às variações de preço ocorridas no mercado global e às demandas exigidas por diferentes países.

Observa-se que a distribuição das empresas no território regional é concentrada, no caso das indústrias tabaqueiras do Vale do Rio Pardo, em Santa Cruz do Sul e em Venâncio Aires. Já no Vale do Taquari, há, comparativamente, maior distribuição das unidades produtivas nos municípios da região. Há unidades de abate de aves em Westfália e Lajeado, unidades de embutidos em Arroio do Meio, Bom Retiro do Sul, Roca Sales e Santa Cruz do Sul, além das fábricas de rações, incubatórios e matrizes – estabelecimentos gerenciados pelas indústrias da carne de frango – que se distribuem por uma série de municípios de médio e pequeno porte na região.

Assim, no contexto da região em estudo, os estabelecimentos de produção de carne de frango são mais descentralizados em comparação aos relacionados à produção de tabaco. Da mesma forma, a rede urbana e a divisão territorial do trabalho da sub-região do Vale do Taquari apresentam maior complexidade funcional, se comparadas à da sub-região

do Vale do Rio Pardo. Essa constatação reitera a fundamentação teórica vista anteriormente de que a rede urbana é simultaneamente um reflexo da divisão territorial do trabalho e uma condição para o seu funcionamento. Igualmente, confirma-se na análise da região em estudo que a complexidade da forma espacial da rede urbana e da sua estrutura funcional são correlatas.

Referências

ARROYO, M., M. & DA CRUZ, R. C. A. (Org.). **Território e circulação: A dinâmica contraditória da globalização**. São Paulo: Anna Blume, 2015.

CAGED. **Número de empregados admitidos e demitidos por mês por setor CNAE 2.0**, 2018. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php. Acesso em: 24 set 2020.

CATÃO, R. de C.; REOLON, C. A.; & MIYAZAKI, V. K. Interações espaciais: uma reflexão temática. **Caminhos de geografia**, 11(35), 2010. p. 231-239.

COMEX STAT. **Exportação e importação municípios**, 2019. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/municipio> . Acesso em: 24 set. 2020.

CORRÊA, R. L. Interações espaciais. *In*: CASTRO, I, E, de; GOMES, P.C. da C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Explorações geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

CORRÊA, R. L. Processos, formas e interações espaciais. **Revista Brasileira de Geografia**, 61(1), 2016. p. 127-134.

EMBRAPA. **Exportação agropecuária**, 2019. Disponível em: <https://www.embrapa.br/macrologistica/exportacao>. Acesso em: 7 set. 2020.

FRESCA, T. M. Rede urbana e divisão territorial do trabalho. **Geografia**, 19(2), 2010. p. 115-126.

HEPPLE, L. Spatial Interaction. *In*: GREGORY, D., JOHNSTON, R., PRATT, G., WATTS, M. & WHATMORE, S. (Orgs.). **The Dictionary of Human Geography**, 5th ed. Hoboken/New Jersey: Wiley-Blackwell, 2009.

IBGE. **Censo demográfico 2010**. IBGE, 2010.

IBGE. **Produção agrícola municipal – PAM**, 2018a.. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pam/tabelas>. Acesso em: 23 out. 2020.

IBGE. **Pesquisa da pecuária municipal – PPM**, 2018b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3939>. Acesso em 23 out. 2020.

IBGE. **Estimativas da população**, 2020a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html?=&t=downloads>. Acesso em: 23 out. 2020.

IBGE. **Regiões de influência das cidades – Regio 2018**. IBGE, 2020b.

RAIS. **Número de empregados por setor CNAE 2.0**, 2018. Disponível em: http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/login.php. Acesso em: 24 set. 2020.

RECEITA FEDERAL. **Emissão de comprovante de inscrição e de situação cadastral**. Disponível em: http://servicos.receita.fazenda.gov.br/Servicos/cnpjreva/Cnpjreva_Solicitacao.asp?cnpj=. Acesso em: 19 jun. 2020.

RODRIGUES, M. J. & SILVA, F. B. Considerações teóricas sobre rede urbana. **Geo-ambiente on-line**, 8, 2007. p. 1-18.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1996.

SEPLAG, & DEPLAN. **Perfis socioeconômicos regiões funcionais de planejamento**. SEPLAG/DEPLAN, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150319163519perfis-todos.pdf> . Acesso em: 23 out. 2020.

SHARMA, S. **A ascensão dos gigantes da carne: a indústria extrativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2017 Disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2018/04/12/ascensao-dos-gigantes-da-carne-industria-extrativa-do-brasil>. Acesso em: 23 out, 2020.

SILVEIRA, M. L. Globalização, trabalho, cidades médias. **Geo UERJ**, 11, 2022. p. 11-17.

SILVEIRA, R. L. L. da. **Complexo agroindustrial do fumo e território: a formação do espaço urbano e regional no Vale do Rio Pardo – RS** [Tese (doutorado em geografia)]. Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.

VOILA, M., & TRICHES, D. A cadeia de carne de frango: uma análise dos mercados brasileiro e mundial de 2002 a 2012. **Revista Teoria e Evidência Econômica**, 21(44), 2015. Disponível em: <http://seer.upf.br/index.php/rtee/article/view/5357>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CAPÍTULO 6

O DEBATE NACIONAL E O DESENVOLVIMENTO DE REDES MÓVEIS DE TECNOLOGIA 5G: LIMITES E POSSIBILIDADES DA INSERÇÃO BRASILEIRA

Heitor Faria Rodrigues

Universidade de São Paulo

heitor.rodrigues@usp.br

Introdução

A inovação das redes móveis de internet de quinta geração deve ser entendida como constituinte de um processo de ampliação da centralidade da informação no processo produtivo capitalista e na reprodução do ciclo do capital, iniciado na década de 1970 (CASTELLS, 2008). Conforme Harvey (2005), o dinamismo tecnológico é, obrigatoriamente, inerente ao modo de produção capitalista. As mudanças tecnológicas e organizacionais trazem vantagens competitivas para os capitalistas, ampliando o mais-valor relativo (HARVEY, 2018). Esse impulso para se obter o mais-valor relativo implica em constantes transformações tecnológicas na produção. A própria tecnologia constitui-se em negócio, como ressaltado por Harvey (2018), no sentido em que produz novas mercadorias, sejam elas aparelhos técnicos ou soluções organizacionais, que precisam encontrar ou mesmo criar novos mercados.

Nesse contexto, a informação é desenvolvida na produção capitalista, assim como os transportes, na tendência de aproximar o máximo possível a circulação em “tempo-zero” (DANTAS, 2014). Enquanto a mercadoria, via de regra, realiza-se no processo da troca, a informação, para Dantas (2013), realiza-se no compartilhamento, portanto, na atividade. Trata-se de um componente negentrópico, ou seja, aquele que não

é plenamente exaurido quando utilizado (DANTAS, 2013). Informação, dessa maneira, não pode ser tratada apenas como mercadoria, não obstante pertença ao processo de produção capitalista.

Isso não implica compreender a questão como determinismo tecnológico. Também não significa tratá-la, simplesmente, com a abordagem da “destruição criativa” de Schumpeter (READER, 2016; IBAÑEZ, 2014). Como produzir é produzir espaço (SANTOS, 1999), a informação é componente do espaço geográfico, de maneira que a cada modo de produção específico ou de suas diferentes fases, muda-se a estrutura e a dinâmica do espaço geográfico e da informação. Atualmente, os objetos geográficos já são carregados de informação: tanto aquela que é necessária para trabalhá-los quanto a própria informação que eles contêm intencionalmente (SANTOS, 2006). A união da técnica ciência, coordenada pelo mercado, ou seja, em um modo de produção específico, enseja o meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2012a). As redes móveis de tecnologia 5G se colocam, assim, como a mais nova face desse processo de aceleração extraordinária da circulação da mercadoria do momento atual, ao passo que dão indícios de uma produção espacial diferenciada, com a ampliação dos fluxos exógenos ao território e da verticalização ainda maior da união dos lugares (CATAIA, 2001; SANTOS, 2012b). As redes móveis 5G integram-se à atual estruturação econômica internacionalizada, realizada através da articulação dos acontecimentos consolidados nos diferentes circuitos espaciais produtivos (ANTAS JR., 2020).

Para apreensão desse novo fator estruturante do espaço geográfico, é imprescindível conhecer o funcionamento de seu sistema de engenharia. Ressaltamos, nesse sentido, que a compreensão das técnicas passa não só pelo entendimento do dado técnico *per se*, mas também pelo entendimento objetivado para e nas relações sociais. Embora para Kenney e Dossani (2017) as inovações sejam tratadas como processos sociotécnicos, atribuímos a necessidade de compreendê-las a partir da tríade técnica-espaço-tempo, proposta por Santos (2013). Conforme Santos (2012a), o mundo é um conjunto de possibilidades, mas sua efetivação deriva das oportunidades oferecidas pelos lugares, da combinação da ordem global e da ordem local. Torna-se necessário, portanto, apreendermos as técnicas atreladas às categorias de espaço e tempo, já que temos

resultados diferentes para um mesmo conjunto de técnicas semelhantes, dependendo dos lugares e dos momentos (SANTOS, 2013).

Essa pesquisa norteia-se pela hipótese de que, embora o Brasil não seja um desenvolvedor industrial internacional das redes de internet móvel 5G – produção hoje concentrada principalmente em quatro empresas transnacionais – e não faça parte de um rol de países que implantaram pioneiramente essas redes em seus territórios, como China, Estados Unidos, Japão e Coreia do Sul, ainda assim tem participação importante no debate do 5G. O território brasileiro tem como diferencial um amplo mercado consumidor, seja de parte da população, seja de determinados setores produtivos, que apresentam capacidade de absorção dessas novas técnicas em determinadas manchas do território (SANTOS e SILVEIRA, 2013). Ademais, mesmo com a reformulação do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações (CPQD), apresenta instituições importantes para assegurar determinado grau de desenvolvimento de novas tecnologias telecomunicacionais. Assim, revela-se uma inserção secundária do Brasil frente à tecnologia 5G.

Na primeira seção do presente trabalho, buscaremos aprofundar nossa análise sobre o papel do CPQD no desenvolvimento dessa tecnologia no território brasileiro. Examinaremos a situação problemática de sua passagem de um centro de desenvolvimento de tecnologias em telecomunicações, que eram destinadas à indústria nacional, para um centro de pesquisa colaborador, dada sua reformulação. Ainda assim, tem apresentado relevantes contribuições nos debates internacionais de 5G, com participações em importantes projetos. Ainda nessa seção, apresentaremos outras importantes instituições e projetos para coordenação da implantação do 5G no Brasil. Na segunda seção, será apresentada a atual configuração das infraestruturas das redes-suporte (DIAS, 1996) para as redes móveis de internet integrantes do território. Trataremos do funcionamento desse sistema de engenharia, delimitando quatro categorias das camadas da rede de internet – cabos submarinos, *backbone* nacional, *backhauled* e as estações rádio-base (ERBs) – e abordaremos sua distribuição desigual no território brasileiro.

A segunda seção ainda contém o debate atual da construção das infraestruturas das redes móveis de 5G no Brasil, que se explicitou por

meio das contribuições realizadas em consulta para o edital de venda de espectros de frequência proposto pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). A participação ampla dos diferentes agentes e suas contribuições na consulta para o edital de 5G indicam a complexidade de questões que se impõem ao uso do território. A participação ampla de diferentes agentes e suas contribuições refletem a complexidade que se impõe ao uso do território pelos agentes privados. Também refletem a baixa preocupação dada ao desenvolvimento nacional nesta discussão. Por fim, apresentaremos breves reflexões sobre as desigualdades de acesso à internet já existentes no território brasileiro e como novas tecnologias podem alavancar e criar outras desigualdades.

A inserção brasileira nas redes de tecnologia 5G

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), lançado pelo Estado brasileiro em 1975, pode ser considerado um marco no desenvolvimento de tecnologias nacionais no setor de telecomunicações. Por meio de um planejamento centralizado no Estado, pretendia-se promover uma coerência entre a política científica e tecnológica e a produção industrial nacional. Fortalecia-se, assim, o controle sobre a produção de equipamentos e sobre as compras públicas em um setor sob o monopólio estatal, diante da compreensão da importância de um complexo eletrônico interiorizado no território brasileiro.

É nesse contexto que foi criado o CPQD em 1976, no município de Campinas-SP, que estaria encarregado de desenvolver tecnologias pioneiras para a indústria nacional de telecomunicações. O CPQD passou a investir em programas de satélites, transmissão digital e comunicação óptica. Pretendia-se a diversificação dos serviços – voz, imagem, textos, dados – em uma única rede, assim como estavam sendo desenvolvidos nos países centrais do sistema capitalista. A intenção era de que, em um período em que se davam mudanças estruturais no setor de telecomunicações, o Brasil pudesse já iniciar sua produção nacional abarcando essas novas tecnologias, “queimando etapas” e encurtando a distância tecnológica em relação aos países centrais (MENARDI, 2000, p. 71).

Conforme Dias (1996), centenas de firmas foram abertas nesse período, representando em 1982 30% da mão de obra na indústria de bens de equipamentos. Indústrias nacionais passaram, então, a investir em pesquisa e desenvolvimento na área de informática e telecomunicações. As compras centralizadas da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras) ajudavam nesse processo, em que se procurou impor a nacionalização dos componentes e a utilização de tecnologia brasileira. Foi elaborada uma divisão regional do mercado e os fabricantes tinham cotas já estabelecidas, que facilitavam suas previsões de produção e faturamento. A Elebra Telecom, a PHT – Promon e a Sid Telecom foram empresas nacionais de destaque nesse período no setor de telecomunicações. Essa política também passa a atrair cada vez mais indústrias estrangeiras para a produção de equipamentos no território brasileiro, como a Ericsson, Siemens, Philips, Sesa-ITT e NEC (COSTA, 1991). Nessa época, o território brasileiro passa a contar com um complexo industrial de telecomunicações, que se conjugava em torno das compras centralizadas da Telebras e das inovações produzidas pelo CPQD repassadas para as indústrias. O Brasil passa a acompanhar as mudanças tecnológicas no setor, configuração alterada a partir da década de 1980.

Na década de 1980, a crise econômica promove a queda nos investimentos para o Sistema de Telecomunicações Brasileiro (STB). Menores níveis de investimentos, por sua vez, diminuem a velocidade de expansão das telecomunicações no território brasileiro e pioram a qualidade dos serviços já disponibilizados. Compressão de tarifas, controle na captação de empréstimos e financiamentos, declínios dos recursos fiscais tornam-se constantes a partir desse momento. Essa crise também leva a restrições orçamentárias no CPQD, que acabaria por ser reestruturado em 1989, concentrando recursos apenas em projetos específicos e não mais liderando inovações tecnológicas para as indústrias.

Para Arrighi (1996), o ano de 1978 foi determinante para os novos rumos da política estadunidense interna e externa dentro do quarto ciclo sistêmico de acumulação. A opção por acomodar os interesses da comunidade financeira e o retorno de sua moeda forte levam à volta da confiança mundial no dólar, e para além disso, à recentralização do capital privado nos Estados Unidos (ARRIGHI, 1996). As políticas

de desregulamentação da era Reagan são fundamentais nesse processo, proporcionando a transnacionalização dos grandes conglomerados industriais e das instituições financeiras a partir da década de 1980. Esse fator aumenta o diferencial espacial estadunidense, pela proximidade social e política central na economia-mundo capitalista, mas também por agora fornecer “tanta liberdade de ação quanto qualquer outro lugar podia oferecer” para as empresas transnacionais industriais e financeiras exercerem seu centro de comando (ARRIGHI, 1996, p. 328).

Conforme Santos (1977), nossa formação socioespacial é dependente, caracterizada também pelas imposições dos fluxos exógenos ao nosso território, de maneira que a expansão financeira mundial desse período afeta as dinâmicas do desenvolvimento desigual em nosso território. De acordo com Silveira (2007), predominou no Brasil, de maneira geral, de 1930 a 1985, uma visão econômica mais heterodoxa e estruturalista. Na década de 1980, com a crise internacional e o aumento do endividamento externo brasileiro, aumentam-se também as taxas de desemprego e inflação, ao passo que ocorre uma redução na produção industrial. Com o processo de redemocratização brasileira, “os monetaristas e ortodoxos iniciaram sua ascensão em direção ao controle da economia brasileira” (SILVEIRA, 2007, p. 55). Com isso, passam a predominar políticas de austeridade fiscal e monetária e combate à inflação. Isso reduz os investimentos nas empresas estatais e conseqüentemente um desmonte do complexo industrial incipiente no setor de telecomunicações brasileiro.

Ocorrem ainda nesse período as mudanças tecnológicas estruturais no setor de telecomunicações. Destaca-se a consolidação da substituição da base eletrônica analógica para a tecnologia digital nos países centrais do capitalismo. O que antes era realizado em transmissões separadas de voz, dados e textos, agora poderia ser unificado em apenas uma via de transmissão, ganhando-se velocidade e eficiência (SANTOS e SILVEIRA, 2013). A nova configuração das atribuições e dos investimentos do CPQD não permitiram a continuidade do processo de superação da barreira tecnológica brasileira frente aos países centrais, como preconizado no II PND. Pelo contrário, conforme destaca Augusto (1999), essa reformulação do CPQD representou um recuo para ampliação da participação das empresas de capital nacional no mercado de teleequipamentos,

especialmente nos novos segmentos que necessitavam de altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento. As empresas de capital nacional ainda eram extremamente dependentes dos processos de licenciamento de produtos do CPQD. Essa estratégia de reformulação do CPQD, de acordo com Dantas (2002), leva-nos cada vez mais à necessidade de importar componentes e tecnologias avançadas no setor.

Dantas (2013) ressalta que o abandono desse projeto nacional diante da crise dos anos 1980 enfrentada pelo país, a qual ficou conhecida como “década perdida”, restringiu o debate nacional das telecomunicações simplesmente ao atraso na ampliação telefônica do país, o que revelaria também nosso atraso tecnológico nesse setor. A hipótese de Dantas (2002) então é que, diante da crise financeira que atinge o Brasil a partir dos anos 1980, o STB perde a capacidade de capitalização para criação de novas tecnologias informacionais. Isso somado às retiradas das arrecadações da Telebras, realizada em diversas frentes pelos sucessivos governos, marca a falência do Sistema Telebras, que culminará, posteriormente, em sua privatização, em 1998.

No entanto, a perda da capacidade de capitalização do STB não é o único motivo para o abandono ao modelo de desenvolvimento proposto pelo II PND. Analisando o desenvolvimento de tecnologias de telecomunicações no Brasil nas décadas de 1980 e 1990 (DIAS, 1996; BENAKOU-CHE, 1997; SANTOS, 2011), entendemos que, nesse momento, o projeto das telecomunicações brasileiras opta por criar redes informacionais voltadas a atender o capital financeiro. A expansão financeira, como última fase dos ciclos de acumulação sistêmicos de Arrighi (1996), é o motor do novo modo de produção capitalista. Nesse período ocorre a construção da rede Transdata, em 1981, conforme Dias (1996), implantada pela Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel¹), que também produz as redes Interdata e Findata, em funcionamento conjunto com a rede de notícias Reuters. Foi também produzida a rede Airdata, específica para as empresas de aviação, e a Interbank (SANTOS, 2011), ligada

1 A Embratel foi criada no ano de 1965, como empresa de economia mista, passando a integrar o Sistema Telebras posteriormente, em 1972. Era responsável pelos grandes projetos de telecomunicações de longa distância do Estado brasileiro, como o do setor de satélites. Foi privatizada, assim como a Telebras, em 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

a um sistema global de instituições financeiras, de realização de troca de informações, dados e transferências bancárias. Já em 1987, é lançado o Sistema de Tratamento de Mensagens (STM-400), de acordo com Benakouche (1997), uma espécie de caixa postal eletrônica entre grandes clientes, como companhias aéreas e o mercado financeiro. Em 1989, é criada a Rede Nacional de Comunicação de Dados por Comutação de Pacotes (Renpac), assegurando a interconexão do telex e do telefone para grandes clientes (DIAS, 1996).

Também durante a década de 1990, além do lançamento de satélites (CASTILLO, 1999), temos a introdução de uma nova rede-serviço (DIAS, 1996), a Datasat Plus, com comunicação de dados em alta velocidade por satélite. Ainda foi iniciada a implantação da Rede Nacional de Fibras Óticas, interligando, inicialmente, as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro com tecnologia nacional, produto dos esforços do CPQD. Em suma, a partir do momento em que o Estado brasileiro não foi mais necessário na expansão e criação dessas redes informacionais no território nacional, pois nesse mesmo período houve a quebra dos monopólios de telecomunicações nos países centrais do capitalismo (ARRIGHI, 1996) e o funcionamento do sistema financeiro e bancário brasileiro já estava informatizado, o Sistema Telebras é privatizado e suas infraestruturas transferida para as empresas transnacionais de telecomunicações.

Apesar dessa ampla restrição em seu escopo, o CPQD continua sendo um importante centro de pesquisas em telecomunicações, nacional e internacionalmente, inserindo-se na definição das novas redes móveis. A fundação participa atualmente de vários projetos internacionais para a criação de tecnologia 5G nacional. É participante do projeto OpenAirInterface Software Alliance, sob a coordenação da Eurecom (França), que fornece recursos para o desenvolvimento de pesquisas e produtos em redes de tecnologia 5G (OPENAIRINTERFACE, 2020). Também participa do Telecom Infra Project, um consórcio global de conglomerados industriais de telecomunicações, centros de pesquisa e operadoras para desenvolvimento de redes com padrão aberto (OpenRAN). Nesse caso, o CPQD participa desenvolvendo, juntamente com outros agentes, uma rede-suporte aberta para tecnologias 4G, 5G e Wi-Fi (TELECOM INFRA PROJECT, 2020). O CPQD tem ainda três projetos no programa Horizonte

2020, da União Europeia, cujo objetivo é transmitir inovações de laboratórios de pesquisa para o mercado. Um dos projetos, denominado 5G-RANGE: Remote Area Access Network for 5th Generation, tem por objetivo oferecer acesso de internet de alta velocidade para áreas remotas. A intenção é obter uma rede 5G capaz de alcançar populações que atualmente não estão conectadas. Esse projeto ainda conta com a participação do Instituto Nacional de Telecomunicações (Inatel), a Universidade de São Paulo (USP), a Universidade Federal do Ceará (UFC), a Universidade de Brasília (UnB), a Ericsson do Brasil e outras universidades e instituições europeias (CPQD, 2017).

O desenvolvimento das redes móveis de 5G coaduna com outros componentes para a aceleração do processo de produção, na tendência de aproximação ao “tempo-zero” (DANTAS, 2014). Entre eles, destacam-se a Internet das Coisas e a Inteligência Artificial, que estão presentes em projetos de instituições brasileiras. Nesse âmbito, O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) do governo federal, a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e o Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGI.br) estão fomentando a criação de oito centros de pesquisa aplicada (CPA) em Inteligência Artificial (IA) (FAPESP, 2020). Esses centros podem chegar a ser fomentados até dez anos, dependendo dos resultados apresentados, sendo formados por pesquisadores de instituições de pesquisa, colaborando com empresas parceiras no projeto, como é o caso do CPA da USP com a International Business Machines Corporation (IBM) (CRUZ, 2020). Os CPAs devem especializar-se em uma das quatro grandes áreas selecionados pelo projeto: saúde, agricultura, indústria e cidades.

Concernente à Internet das Coisas, o MCTI e o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES) promoveram a realização de um estudo visando um plano de ação estratégico para aplicação de Internet das Coisas no território brasileiro, estudo este elaborado por McKinsey, CPQD e Pereira Neto Macedo (BNDES, 2017). A partir de uma matriz de prioridades, foram definidas quatro áreas de pesquisa, que coincidem com as apresentadas para os CPAs: cidades, saúde, rural e indústria. Esses setores foram apontados com maior possibilidade de inserção brasileira em escala internacional. No estudo também é ressaltada a importância

da infraestrutura de internet no território brasileiro e o desenvolvimento das redes móveis de tecnologia 5G.

Nota-se, portanto, um esforço do Estado brasileiro em apoiar as iniciativas de inserção competitiva no setor de telecomunicações e nas redes 5G. No entanto, diferentemente do ocorrido quando da criação do II PND, essa coordenação não é realizada prioritariamente pelo Estado. Suas instituições, como universidades e centros de pesquisa, entram como parceiras de um projeto liderado por outros agentes, em que não necessariamente coincidem os interesses nacionais. Esses fluxos exógenos, comandados pelos interesses de agentes transnacionais (CATAIA, 2001), também ocorrem nas infraestruturas de internet no território brasileiro e no atual debate para implantação das redes de 5G no país.

As infraestruturas de internet no Brasil e o 5G

Conforme relatório do Global System for Mobile Communications Association (GSMA) de março de 2020, já tinham sido lançadas redes móveis de tecnologia 5G em 24 países, e ainda havia planos de lançar essas redes em mais 39 países (GSMA, 2020). Em fevereiro deste ano, conforme a Viavi Solutions (2020), 378 cidades já contavam com algum tipo de rede móvel 5G. Entre os países que se destacam na implantação dessas redes, a China já tinha 57 cidades com 5G, enquanto Estados Unidos e Reino Unido, 50 e 31 cidades respectivamente. É na Coreia do Sul, porém, que a implantação do 5G está mais avançada, cobrindo cerca de 85 cidades. Fora do eixo de países de industrialização intensiva em tecnologia, destaca-se a Arábia Saudita, com a implantação em 24 cidades. Já na América Latina, o desenvolvimento das redes de 5G está apenas iniciando, com ações ainda muito incipientes e limitadas, como no caso de Uruguai, Suriname e Trinidad e Tobago. Destaca-se que o Uruguai foi o terceiro país da região a ativar uma rede de 5G em seu território, através de sua operadora estatal no município de Nueva Palmira.

No Brasil, alguns debates já estão sendo propostos acerca do 5G, desde o âmbito político e das relações internacionais, como na decisão da utilização de teleequipamentos de empresas chinesas, até a proposição

de normas para o futuro edital de leilão das frequências a serem utilizadas para implantação dessas redes móveis. É importante compreender as infraestruturas de redes móveis já desenvolvidas no território brasileiro. A divisão que propomos para o entendimento do funcionamento desse sistema de engenharia, assim como seu desenvolvimento, se dá pelo espaço geográfico. Conforme Santos (2012a, p. 63):

O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como quadro único no qual a história se dá. No começo, era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina.

Os sistemas de objetos e de ações interagem entre si. Os objetos condicionam a forma das ações, ao passo que as ações levam à criação e disposição de novos objetos, de maneira que o espaço é concebido dinamicamente, sempre em movimento (SANTOS, 2012a). O entendimento das redes de internet passa a ser primordial, portanto, para o entendimento das dinâmicas do espaço geográfico. Essas redes não são uniformes na sua distribuição e uso, além da miríade de papéis que diferentes agentes possuem no controle, regulação e operação dessas redes (SANTOS, 2012a). Sendo assim, a sociedade nacional distribui os conteúdos técnicos e informacionais no território, através das relações que são impostas em cada área do país, qualificando pontos passíveis de modernização e tornando outros envelhecidos (SANTOS, 2012a). A formação socioespacial (SANTOS, 1977), assim, tem primordial importância para a apreensão desse componente geográfico, ao passo que a categoria do lugar também, pois é somente no lugar que essas redes ganham sua real significação (SANTOS, 2012a). Ao tomarmos a tríade técnica-espaço-tempo, proposta por Santos (2013), verificamos que a fluidez das redes móveis não pode ser tomada isoladamente como técnica, sem seu conteúdo espaço-temporal. Sobre a fluidez das redes técnicas, Santos (2012a, p. 275) ressalta:

Mas a fluidez não é uma categoria técnica, mas uma entidade socio-técnica. Ela não alcançaria as consequências atuais, se, ao lado das novas inovações técnicas, não estivessem operando novas normas de ação, a começar, paradoxalmente, pela chamada desregulação. A economia contemporânea não funciona sem um sistema de normas, adequadas aos novos sistemas de objetos e aos novos sistemas de ações, e destinados a provê-los de um funcionamento mais preciso.

Propomos a compreensão das infraestruturas de suporte para as redes móveis de internet em cinco camadas, tomando como ponto de partida o uso do território. A primeira camada é a dos enlaces da rede feita por cabos submarinos para viabilizar a conexão de internet entre diferentes países e continentes (MALECKI, 2002). Os satélites ainda são pouco utilizados para essa função, por conta de seu alto custo e baixa velocidade comparados aos cabos submarinos de fibra (MALECKI e WEI, 2009). A segunda camada, do *backbone* nacional, concerne aos enlaces também realizados por fibra óptica, que conectam os diferentes pontos estratégicos para as operadoras de internet.

A camada seguinte, a do *backhaul*, é a estrutura de ligação entre os *backbones* das empresas de telecomunicações com suas redes capilarizadas nos municípios. A quarta camada, concernente especificamente às redes móveis, é das ERBs, antenas dispostas de diferentes formas no território, que captam o sinal emitido pelo aparelho final – a quinta camada, chamada de última milha – e fazem o enlace com as centrais de comutação e controle (CCCs) (BERTOLLO, 2019). O funcionamento dessas ERBs se dá pela captação dos espectros de radiofrequência.

O Brasil faz a venda de diferentes espectros em seus leilões, em faixas de frequência previamente autorizadas pela União Internacional de Telecomunicações (UIT), pertencente à Organização das Nações Unidas (ONU). A UIT tem parceria longínqua com a Anatel, desde a elaboração da privatização do monopólio público das telecomunicações brasileiras. Para maiores velocidades – na sucessão das tecnologias 1G, 2G, 3G, 4G e 5G² – nota-se, via de regra, o aumento na frequência de onda em hertz

2 A letra G corresponde à geração da rede móvel. As diferentes gerações são definidas por mudanças tecnológicas importantes, promovendo aumento de velocidade e menor latência

que é utilizada. As frequências de onda mais altas permitem atingir maiores velocidades de transmissão de dados, ao passo que acarretam maiores dificuldades de cobertura no espaço físico. Para manter-se a cobertura de conexão nas atuais gerações de Internet móvel, exige-se a construção e o adensamento de antenas no território brasileiro.

Nesse contexto, as infraestruturas de suporte para as redes móveis já instaladas no território brasileiro encontram-se desigualmente distribuídas. Dos catorze cabos submarinos que perpassam o território brasileiro, dez têm seus pontos de conexão finais nos Estados Unidos (TELEGEOGRAPHY, 2020). Os outros fazem enlaces com a África do Sul e a Argentina. O único cabo que ligaria o Brasil diretamente à Europa, o EllaLink, ainda está em construção. Já observando a configuração espacial dos cabos que formam a *backbone* nacional, notamos uma enorme disparidade entre a Região Concentrada (SANTOS e SILVEIRA, 2013) e o interior do país. As áreas do interior, quando atendidas por esses cabos, têm sua interligação principalmente confluentes com as rodovias.

O *backhaul* brasileiro vem migrando lentamente suas infraestruturas para redes cabeadas por fibra óptica. Em 2015, existiam 2.883 municípios sem cabos de fibra óptica, número que passa a 1.750 em 2019. A fibra óptica é importante para assegurar altas velocidades de transmissão de dados. A velocidade do 4G só é possível de ser alcançada quando a ERB tem enlace com rede de fibra óptica. Sendo assim, torna-se imprescindível sua expansão para a implantação do 5G no Brasil. Também é possível observar a mesma distribuição desigual do *backbone* brasileiro. A Região Concentrada é praticamente toda atendida por redes de fibra óptica, sendo Santa Catarina um estado com todos os seus municípios nessa condição. Em contraposição, observamos a maioria dos municípios não atendidos por essa tecnologia na região Nordeste, especialmente no sertão nordestino, e na região Norte. Nesta, cerca de 70% dos municípios não têm rede cabeada por fibra óptica.

Em 2017, o Brasil contava com 86.234 ERBs em seu território, alcançando quase a totalidade dos municípios. No entanto, sua concentração revela uma hierarquização urbana. No primeiro patamar, teríamos

na transmissão dos dados. Essas mudanças se caracterizam também por diferentes grupos de serviços que passam a ser viabilizados a partir das diferentes gerações de rede móvel.

as regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro, contemplando cerca de 6.000 ERBs cada uma. Depois, aparecem em destaque as metrópoles de Porto Alegre, Brasília, Belo Horizonte, Curitiba e Salvador. Teríamos ainda outro patamar, contemplando – além das capitais nordestinas – Belém, Manaus, Goiás, Florianópolis e Campinas. No quarto patamar, temos as cidades médias da Região Concentrada e as demais capitais brasileiras. Por fim, no quinto patamar, os demais municípios. A dinâmica da implantação das ERBs no território brasileiro ainda nos permite observar que, a despeito de uma maior interiorização dessa infraestrutura, ocorre uma concentração cada vez maior nas regiões já atendidas. Em 2005, foram construídas cerca de 5.000 ERBs, distribuídas em torno de 2.000 municípios. Já em 2016, foram 7.000 ERBs construídas, abrangendo apenas cerca de 1.500 municípios.

É, portanto, pelo fato de não deter tecnologia própria para as inovações – e diante desse quadro de expansão desigual das infraestruturas de redes móveis – que o debate acerca das redes 5G no Brasil é colocado, muito mais como potencial mercado para as empresas transnacionais do que como possibilidade de desenvolvimento nacional. Assim também é posto o debate da implantação das redes 5G pelo edital da Anatel.

Esse edital foi colocado para consulta pública em fevereiro de 2020, encerrando-se em abril. No total, foram realizadas 250 contribuições para o edital. Das empresas privadas, obtivemos 123 contribuições, quatro delas foram de setores do Estado, cem das organizações de solidariedade (ANTAS JR., 2005) de interesse privado, enquanto apenas oito se referem às organizações de solidariedade de direitos coletivo. Além disso, ainda observamos quinze contribuições de pessoas físicas. De maneira quantitativa, portanto, já é possível aferirmos a grande força das entidades empresariais e das empresas privadas para construção das políticas públicas das redes móveis de tecnologia 5G. Esse procedimento é pouco utilizado por entidades coletivas e pessoas físicas, incluídos aí os pesquisadores.

Já concernente ao próprio edital, buscando confluir interesses de diferentes agentes, a Anatel delimita a melhor frequência para o 5G com amplitude nacional, no qual apenas as grandes empresas transnacionais já aqui alojadas poderão fazer seus investimentos. Como o preço para arrebatar esses lotes é impeditivo para novos entrantes no mercado

nacional, apenas as três grandes empresas de telefonia móvel demonstraram interesse em adquiri-los, em virtude de já terem suas infraestruturas de redes-serviço no território nacional.

São essas três empresas, inclusive, que colocam as maiores objeções no edital acerca da regionalização e de frequências específicas para empresas de menor porte. Embora elas tenham uma capacidade ociosa nas frequências adquiridas de leilões anteriores, essa capacidade pode determinar não só oportunidade futura de expansão, mas também entrave para ingresso de outras empresas no setor. Como Santos e Silveira (2013) já assinalavam, esse é o processo do território corporativo, a dinâmica territorial comandada pela visão econômica de um número limitado de empresas.

No entanto, conforme Santos (1996), o que comanda o trabalho e a produção não é apenas o mercado, representado pelas grandes empresas, mas também o território. Empresas, instituições, organizações de solidariedade e os homens são desiguais, portanto, não basta apenas ao mercado exercer a “harmonia funcional”. Esses agentes encontram no território usado respostas diferentes, criando uma “cooperação no conflito e este conflito na cooperação” (SANTOS, 1996, p. 12).

Dessa maneira, também é necessário ressaltar que as ordens hegemônicas globais não representam a totalidade (SANTOS, 2012a), há de se enfatizar também o papel de outros agentes na construção do debate das redes móveis de tecnologia 5G. Também por seu caráter semiperiférico, da modernização incompleta, o território brasileiro não pode ser visto como frágil e permeável às ordens globais sem seus entraves. Como as pequenas empresas provedoras de banda larga são as que verdadeiramente interiorizam atualmente os *backbones* e *backhauls* no Brasil, elas também conseguiram destaque nessa discussão, ocorrida por meio de suas organizações de solidariedade (ANTAS JR., 2005). Assim, percebe-se uma preocupação na proposta de edital da Anatel de acomodar os interesses dessas empresas em lotes regionais de frequência 5G, fato que não se deu, majoritariamente, nos editais anteriores de frequências para redes móveis 3G e 4G.

O edital propõe leilão de quatro faixas de frequência. Na faixa de 700 MHz, serão leiloados três blocos nacionais, em duas rodadas, com compromissos de atender localidades sem tecnologia 4G, além do atendimento de rodovias federais. Na faixa de 3,5 GHz, os blocos nacionais

têm a maior amplitude de frequência, contando ainda com blocos regionais, um deles específico para pequenas empresas. Os compromissos se resumem em atender municípios sem *backhaul* de fibra óptica. Já na faixa de 2,3 GHz, temos blocos regionais e nacionais, sendo os nacionais sem compromisso e os regionais obrigados a atender localidades e municípios sem redes de 4G. Por fim, na faixa de 26 GHz, serão blocos nacionais e regionais sem compromisso de atendimento.

O que parece também um avanço, concernente às obrigações e compromissos em atender determinadas localidades ao ganhar lotes nacionais e regionais, pode ser interpretado como um reforço à desistência de entender as redes móveis como possibilidade de política pública e desenvolvimento nacional. Ao colocar os compromissos de atender as localidades com tecnologia 4G, reforça-se, em escala nacional, os tempos distintos dos lugares, diante das técnicas (SANTOS, 2012a). Como a discussão não está sendo posta a serviço do desenvolvimento nacional, não se tem obrigações de alocação das infraestruturas de 5G no território como um todo no mesmo momento, denotando, assim, a ampliação do desenvolvimento desigual capitalista (SMITH, 2008), com a diferenciação das temporalidades das técnicas nos lugares.

A proposta do edital também contém uma regionalização do território brasileiro, dividido em sete áreas: Norte, Nordeste, maior parte do Centro-Oeste, Sul, Sudeste (excluindo o estado de São Paulo) e a maior parte do estado de São Paulo. A última área abrange municípios do sudoeste de Minas Gerais, Norte de São Paulo, leste de Goiás e Distrito Federal. Essa proposta ainda conta com a particularidade de que blocos da área de São Paulo deverão ser adquiridos conjuntamente com áreas do Norte. A intenção é que não se repita a histórica baixa procura por áreas do Norte do território e promova investimentos de infraestruturas na região.

Quanto às contribuições ao edital proposto pela Anatel, as empresas de menor porte pedem maior divisão do território brasileiro para que possam adquirir lotes, já que muitas vezes torna-se inviável para elas atenderem a uma grande área, tendo em vista seus atuais investimentos. As grandes operadoras, ao contrário, pedem que não se tenha maior fragmentação de blocos do território nacional nem maior distribuição de frequências, pois isso inviabilizaria a eficiência da sincronização entre as diferentes redes.

Empresas de satélite e suas organizações de solidariedade (ANTAS JR., 2005) participaram ativamente da consulta pública. Em geral, requerem que a mitigação das frequências conflitantes com as transmissões das televisões por satélites, captadas pelas antenas parabólicas, sejam responsabilidade dos vencedores dos lotes. Isso incluiria tanto aplicação de filtros para minimizar a interferência como a migração dos satélites para outra frequência. Fabricantes de dispositivos de infraestrutura de redes móveis, como Ericsson, Nokia e Huawei, também fizeram suas contribuições. Solicitam a facilitação nas legislações municipais para a instalação das infraestruturas necessárias para ativação dessas redes. Em geral, todas as contribuições das indústrias e de suas organizações de solidariedade envolvem solicitações para que o leilão não tenha caráter arrecadatório e que seja considerado o modelo “*beauty contest*”, ou seja, que as melhores propostas para a alocação das infraestruturas sejam as vencedoras.

Revela-se, portanto, nesse processo, o uso corporativo do território brasileiro pelas empresas privadas. Conforme Antas Jr. (2005), as normas jurídicas e as formas geográficas produzem condicionamentos sobre a sociedade, operacionalizando diversas intencionalidades e ações. O uso do território, portanto, comporta diversos níveis de hegemonia (ANTAS JR., 2005). As empresas e as instituições hegemônicas são as que têm maior capacidade de produção de normas e formas especializadas em diferentes setores. Essa constante interação, nas diferentes escalas, revela a intencionalidade dos processos.

Conclusão

A apreensão das técnicas proposta por Santos (2013), de entendê-las dentro da tríade técnica-espaço-tempo, permite inserir as modificações que ocorrem nas telecomunicações desde os anos 1970 em uma nova fase de acumulação financeira, como proposto por Arrighi (1996). As redes móveis de internet 5G são, portanto, um novo componente dentro dessa série de inovações que alteram as formas organizacionais e produtivas do capitalismo concomitantemente, assumindo também novas formas de produção e organização espacial. No território brasileiro,

revela-se a expansão desigual e seletiva desse meio técnico-científico-informacional (SANTOS, 2012a).

Diante dessa perspectiva, o território brasileiro qualifica-se de diferentes formas. Nossa compreensão da inserção brasileira passa pela deterioração dos projetos de inovação tecnológica e industrial a partir da crise dos anos 1980 e da reformulação do CPQD. Dantas (2002) apresenta grande contribuição ao vincular esse processo aos ajustes fiscais que se passaram na década de 1980 e transcorreram nos anos 1990, retirando capitais importantes do Sistema de Telecomunicações Brasileiro. No entanto, também compreendemos o processo por uma opção de sucessivos governos federais em criar infraestruturas necessárias para a expansão bancária e financeira pelo território brasileiro, vinculando-se a um processo global do aumento da quantidade e rapidez dos fluxos financeiros.

Essa opção, somada ao cenário de desinvestimentos estatais no setor, revela a impossibilidade de continuidade dos projetos de inovação tecnológica nacional na área de telecomunicações de grande porte. Com as privatizações do setor, as condições para que esse projeto seja levado adiante pelo CPQD tornam-se ainda mais hostis. Entretanto, também enfatizamos que o CPQD continua exercendo papel fundamental no desenvolvimento de tecnologias de telecomunicações e de equipamentos no território brasileiro. Os diversos projetos a que se vincula para desenvolvimento de redes 5G, assim como outros correlatos, revelam uma inserção brasileira ainda importante nesse setor. Outras instituições estatais, como as universidades e o MCTI, também desempenham importantes funções para a inserção brasileira nas redes móveis.

Isso posto, a incorporação da norma na teoria geográfica para ampliar o sentido do território na produção capitalista permite conceber o edital proposto pela Anatel não apenas como um ordenamento de uma produção, mas também como um componente ativo da produção espacial. Explica a maneira como o debate nacional sobre as redes de 5G vincula-se, primordialmente, a dar condições de expansão de mercado para as empresas interessadas no setor. A incorporação do território usado (SANTOS e SILVEIRA, 2013), como fonte formal e não formal do direito (ANTAS JR., 2005), acarreta a identificação da interação e níveis

de hegemonia dos diferentes atores componentes do processo. Isso nos permite inseri-lo dentro de um debate mais amplo de oportunidade para o desenvolvimento nacional de indústrias e tecnologias vinculadas a essa nova rede móvel.

Por fim, é importante identificar os discursos que caminham junto com o desenvolvimento das redes móveis 5G. As diversas possibilidades que são aventadas no desenvolvimento dessas redes, de cidades cada vez mais conectadas a carros autônomos, passa por um otimismo pela tecnologia, sem apresentar os efeitos completos que esses componentes podem provocar em uma formação socioespacial tão desigual, como a brasileira (SANTOS, 1977). Harvey (2018, p. 113) opta por chamar esse tipo de discurso de “visão fetichista”. Conforme o autor, “o fetichismo da tecnologia é muito disseminado e isso têm consequências importantes. Ele leva, por exemplo, à crença generalizada de que há uma solução tecnológica para qualquer problema social ou econômico” (HARVEY, 2018, p. 113).

Essa presunção da concorrência capitalista, promovendo equilíbrio econômico, é irreal do ponto de vista do espaço geográfico. As infraestruturas de redes móveis no território brasileiro são desigualmente distribuídas. Em que pese alguns esforços da agência reguladora, nada indica que esse cenário será alterado para as redes de 5G. As primeiras redes móveis 5G utilizando a tecnologia de Dynamic Spectrum Sharing (DSS) que foram implantadas no território brasileiro ocupam, em sua maioria, áreas já bem servidas pelos serviços de telecomunicações. As empresas Vivo e Claro optaram por iniciarem suas operações de 5G DSS em bairros centrais das grandes metrópoles brasileiras como São Paulo-SP, Rio de Janeiro-RJ, Belo Horizonte-MG e Curitiba-PR. Assim como a empresa Oi optou por lançar uma rede 5G que utilizasse uma alta frequência de sobra do leilão 3G, em Brasília-DF. Mesmo a TIM, que fez seu lançamento em três cidades médias, também concentrou seus esforços na Região Concentrada brasileira (SANTOS e SILVEIRA, 2013). A implantação das novas redes móveis 5G dá indícios de caminhar no mesmo sentido de outras tecnologias apreendidas no território brasileiro, assentadas na ampliação da desigualdade no uso do território (SILVA, 2018).

Referências

ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Território e regulação**: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2005.

ANTAS JR., Ricardo Mendes. **A articulação dos aconteceres na construção dos fluxos globais: notas sobre o circuito espacial produtivo de medicamentos na França e no Brasil**. Revista GEOgraphia, vol. 22, n. 48, p. 91-105, 2020.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo. Trad. Vera Ribeiro. São Paulo: Unesp, 1996.

AUGUSTO, Rafael Oliva. **A indústria de teleequipamentos no Brasil nos anos 90: impactos da mudança da política industrial**. Dissertação de mestrado. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

BENAKOUCHE, Tamara. **Revista USP**, n. 35, p. 124-133, 1997.

BERTOLLO, M. **A capilarização das redes de informação no território brasileiro pelo smartphone**. Tese de doutoramento. São Paulo: FFLCH/USP, 2019.

BNDES. **Produto 8**: Relatório do plano de ação. Versão 1.1, 2017.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede. A era da informação**: economia, sociedade e cultura. Trad. Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CASTILLO, Ricardo. **Sistemas orbitais e uso do território**: integração eletrônica e conhecimento digital do território brasileiro. Tese de doutoramento. São Paulo: FFLCH/USP, 1999.

CATAIA, Márcio. **Território nacional e fronteiras internas**: a fragmentação do território brasileiro. Tese de doutoramento. São Paulo: FFLCH/USP, 2001.

COSTA, Maria Conceição da. **Telecomunicações no Brasil**: a trajetória de uma política tecnológica (1962-1987). Dissertação de mestrado. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1991.

CPQD. Projetos do CPQD, em parceria com outras instituições, são selecionados no programa Horizonte 2020, da União Europeia. CPQD, 26 de julho de 2017. Disponível em: <https://www.cpqd.com.br/noticias/projetos-do-cpqd-em-parceria-com-outras-instituicoes-sao-selecionados-no-programa-horizonte-2020-da-uniao-europeia/>.

CRUZ, Adriana. USP dá início às atividades do mais moderno Centro de Inteligência Artificial do Brasil. **Jornal da USP**, 13 de outubro de 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/institucional/usp-da-inicio-as-atividades-do-mais-moderno-centro-de-inteligencia-artificial-do-brasil/>.

DANTAS, Marcos. **A lógica do capital-informação**: a fragmentação dos monopólios e a monopolização dos fragmentos num mundo de comunicações globais. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

DANTAS, Marcos. **Comunicações, desenvolvimento, democracia**: desafios brasileiros no cenário da mundialização mediática. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

DANTAS, Marcos. Mais-valia 2.0: produção e apropriação de valor nas redes do capital. **Revista Eletrônica Internacional de Economia Política da Informação**, da Comunicação e da Cultura, v. 16, n. 2, p. 85-108, 2014.

DIAS, Leila Christina. Redes eletrônicas e novas dinâmicas do território brasileiro. In: CASTRO, I. E. (Org.). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

FAPESP. **Chamada de Propostas Fapesp – MCTIC – CGI.BR para Centros de Pesquisa Aplicadas em Inteligência Artificial**. Fapesp, 2020. Disponível em: [https://www.fapesp.br/cpe/chamada_de_propostas_fapesp__mctic_cgibr_para centros_de_pesquisas_aplicadas_em_inteligencia_artificial/20-e#:~:text=O%20MCTIC%2C%20FA-PESP%20e%20o,Intelig%C3%Aancia%20Artificial%20\(IA\)%20para%20o](https://www.fapesp.br/cpe/chamada_de_propostas_fapesp__mctic_cgibr_para centros_de_pesquisas_aplicadas_em_inteligencia_artificial/20-e#:~:text=O%20MCTIC%2C%20FA-PESP%20e%20o,Intelig%C3%Aancia%20Artificial%20(IA)%20para%20o).

GSMA. **The Mobile Economy 2020**. GSMA, 2020. Disponível em: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA_MobileEconomy2020_Global.pdf

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Trad. Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI**. Trad. Artur Renzo. São Paulo: Boitempo, 2018.

IBAÑEZ, Pablo. Geografia e inovação tecnológica: uma abordagem urgente. **Revista Espaço Aberto PPGG-UFRJ**, v. 4, n. 1, p. 121-138, 2014.

KENNEY, Martin.; DOSSANI, Rafiq. Digitizing Services: What Stays Where and Why. In: BAGCHI-SEN, S.; SMITH, H. L. (Org.). **Economic Geography: Past, Present and Future**. Nova York: Routledge, 2017.

MALECKI, Edward. The Economic Geography of the Internet's Infrastructure. **Economic Geography**, v. 78, n. 4, p. 399-426, 2002.

MALECKI, Edward; WEI, Hu. A Wired World: the Evolving Geography of Submarine Cables and the Shift to Asia. **Annals of the Association of American Geographers**, v. 99, n.2, p. 360-382, 2009.

MENARDI, Fabrício Benedito de Sousa. **O Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Telebras frente a reforma no setor de telecomunicações no Brasil**. Dissertação de mestrado. Campinas: IG/UNICAMP, 2000.

OPENAIRINTERFACE. Members organizations. **OpenAirInterface**, 2020. Disponível em: https://www.openairinterface.org/?page_id=83.

READER, Savio. Geografia e inovação tecnológica. **Revista Mercator**, v.15, n. 2., p. 77-90, 2016.

SANTOS, Milton. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. **Boletim Paulista de Geografia**, n. 54, p. 81-99, 1977.

SANTOS, Milton. Por uma geografia cidadã: por uma epistemologia da existência. **Boletim Gaúcho de Geografia**, v. 21, n. 1, p. 7-14, 1996.

SANTOS, Milton. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. **Revista Território**, v. 4, n. 6, p. 5-20, 1999.

SANTOS, Milton. Meio técnico-científico-informacional e urbanização: tendências e perspectivas. **Resgate: Revista Interdisciplinar de Cultura**, v. 2, n. 2, p. 76-86, 2006.

SANTOS, Milton. São Paulo, metrópole internacional do terceiro mundo. **Revista do Departamento de Geografia USP**, v. 7, p. 7-24, 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2012a.

SANTOS, Milton. **Da totalidade ao lugar**. São Paulo: Edusp, 2012b.

SANTOS, Milton. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SILVA, Paulo Fernando Jurado da. Geografia das telecomunicações no Brasil: um esforço de síntese. **Revista Cerrados**, v. 16, n. 2, p. 3-30, 2018.

SILVEIRA, M. R. **Estradas de ferro no Brasil: das primeiras construções às parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

SMITH, N. **Uneven Development: Nature, Capital and the Production of Space**. Athens: The University of Georgia Press, 2008.

TELECOM INFRA PROJECT. Open Core Network. **Telecom Infra Project**, 2020. Disponível em: <https://telecominfraproject.com/open-core-network/>.

TELEGEOGRAPY. **Submarine Cable Map 2020**. Telegeography, 2020. Disponível em: https://submarine-cable-map-2020.telegeography.com/?utm_source=CommsUpdate&utm_campaign=c4d3d66c8cCommsUpdate+19+October+2020&utm_medium=email&utm_term=0_0688983330-c4d3d66c8c-11670397

VIAVI SOLUTIONS. **The State of 5G Deployments: the Battle for 5G Supremacy Heats Up**. VIAVI, fevereiro de 2020. Disponível em: <https://www.viavisolutions.com/en-us/literature/state-5g-deployments-2020-poster-chart-en.pdf>.

CAPÍTULO 7

TERRITORIOS PRIMARIZADOS EN ÉPOCAS DE CADENAS GLOBALES DE VALOR Y FINANCIARIZACIÓN: EVIDENCIAS EN ARGENTINA

Silvia Gorenstein

Centro de Estudios Urbanos y Regionales / RII

silvia.gorenstein@gmail.com

La persistente primarización de la estructura productiva de la Argentina, inserta en cadenas globales con presencia dominante de empresas transnacionales y lógicas financiarizadas, perfila y profundiza procesos de acumulación diferenciados al interior del país al combinarse con las condiciones naturales (ambiente y dotación de recursos naturales), posición geográfica (accesibilidad, conectividad) y las trayectorias específicas de los territorios respectivos. Dos nuevas actividades, como la megaminería y la de los hidrocarburos de reservorios no convencionales se sumaron a las transformaciones en la producción agroalimentaria (ampliación de la frontera agrícola, producción de biocombustibles) en el marco de dispositivos regulatorios que generaron las condiciones para el ingreso de importantes inversores globales que conducen estos negocios.

Las realidades que se abordan en éste artículo tienen características y trayectorias económico-productivas bastante diferentes; exhiben desigual exposición, vulnerabilidad y resiliencia frente a bases de exportación vinculadas a *commodities*, también distintos. No obstante, la megaminería en la provincia de San Juan, el desarrollo de los reservorios no convencionales de hidrocarburos en la formación geológica Vaca Muerta en la cuenca Neuquina (Neuquén/Río Negro), y la producción de biocombustibles al interior de Córdoba, exhiben en su evolución algunos rasgos comunes vinculados a los factores que fragmentan e imprimen mayor heterogeneidad a los aparatos productivos urbano-regionales.

¿Se trata de procesos de *clusterización* que, entre otros, posibiliten el surgimiento de proveedores locales de servicios especializados en nuevas tecnologías – o predominan las características de un *enclave* con mínimas interrelaciones productivas y económicas locales? ¿Qué importancia tienen en estos procesos las trayectorias sociales, económicas y tecnológicas previas de los territorios? ¿Cuál es el rol del Estado y sus traducciones en términos normativos y de políticas públicas? ¿Cuáles han sido las repercusiones socioeconómicas y ambientales de los nuevos desarrollos?

Frente a la actual crisis del capitalismo mundial, profundizada por la pandemia (Covid-19), pareciera atemporal e ilusorio reflexionar sobre estos procesos. Sin embargo, y paradójicamente, las evidencias estilizadas en este artículo pueden ser útiles para retomar el necesario debate acerca de los límites, desafíos y restricciones que enfrentan regiones (y países) de la periferia, especializados en actividades intensivas en recursos naturales (RN), para avanzar en los procesos de diversificación productiva y desarrollo.

Dimensiones analíticas y conceptuales

Las cadenas basadas en RN, en particular las tres que se despliegan en los territorios aquí analizados, se caracterizan por fuertes relaciones de interdependencia sectorial y técnica, con tecnologías basadas en la escala y con grados diversos de articulación local-regional. En su análisis se aplican aportes renovados de la teoría sobre organización industrial a través del enfoque de cadenas globales de valor (CGV). Esta perspectiva analítica, al margen de la que se ha difundido a partir del enfoque neoclásico¹, reconoce la existencia de asimetrías tecno-económicas que perfilan la coordinación (*governance*) entre sus participantes, teniendo en cuenta el poder y control económico que ejercen las empresas núcleo en el actual contexto de acumulación del capital a escala global y los mecanismos de apropiación-transferencia en tanto proceso que reproduce las jerarquías y asimetrías propias del capitalismo (GEREFFI; *et al.*, 2005; KAPLINSKY y MORRIS, 2001).

1 Desde esta visión, la CGV es una forma de organización empresarial que maximiza la productividad y la eficiencia.

Así, la noción de CGV al centrarse en la coordinación globalmente dispersa, pero eslabonada de los sistemas de producción, muestra que muchas cadenas son caracterizadas por una o más partes dominantes que determinan el carácter total de la misma. En este rol hay una distinción entre dos tipos de *Poder y Control*: aquel donde el control proviene de los compradores (“cadena de bienes conducida por compradores”), como las grandes cadenas de distribución minorista y, en cierto modo, la de bioetanol y aquel donde son los productores los que ejercen el poder (“cadena de bienes conducida por productores”) como las de hidrocarburos y minería.

El abordaje de la dimensión territorial se centra en las determinaciones estructurales y sus manifestaciones, asumiendo la conflictividad social y, entre otros aspectos, el entramado de intereses y trayectorias de acumulación en disputa siguiendo aportes complementarios provistos por vertientes críticas de la Economía Espacial y la Geografía (MASSEY, 1984; LIPIETZ, 1977; RALLET ET TORRE, 1995; HARVEY, 2001; *et al.*). Esta combinación permite articular un marco interpretativo de los procesos de transformación asociados a dichas cadenas productivas identificando, en particular, los elementos sustantivos que acompañan los cambios y/o rupturas en los patrones históricos de especialización en los territorios considerados. La trayectoria territorial previa (*place of path-dependence*)² permite distinguir posibilidades y condicionantes específicos a los “derrames” locales vinculados con las nuevas bases exportadoras basadas en RN.

Por último, se vincula el rol del Estado y de ciertas tramas institucionales localizadas a partir de dos tipos de abordajes, en buena medida complementarios, que permiten entender los disímiles arreglos y mecanismos que interactúan en las territorialidades emergentes. Por un lado, visibilizando los dispositivos regulatorios que se materializan en diferentes instrumentos sectoriales para explicar su articulación con las lógicas transnacionalizadas y financiarizadas de los actores núcleos de las cadenas estudiadas. Por otro lado, se abordan otras formas de implicación estatal (provincial, local) a través de sus intervenciones

2 Esta conceptualización puede entrelazarse con la noción myrdaliana de causación acumulativa y, desde una perspectiva general, con las contribuciones de Massey y Harvey sobre la influencia que ejerce la historia económica de las regiones en la dinámica del proceso de división espacial del trabajo y el desarrollo espacial desigual del capitalismo (Martin y Sunley, 2010).

en los conflictos y disputas frente a la afectación de recursos del territorio y/o estrategias de reproducción.

Procesos de re-especialización en actividades intensivas en recursos naturales: rasgos comunes

Los tres casos analizados presentan procesos de re-especialización en RN, ya sea avanzando en el mismo sector gracias a las oportunidades abiertas por las nuevas tecnologías y a las lógicas de los consorcios multinacionales (explotación de hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta, Neuquén); ya sea redefiniendo el patrón histórico de especialización primaria hacia otra actividad basada en recursos naturales (San Juan y su paso de la vitivinicultura a la mega minería de la mano de algunas de las mayores empresas mineras globales); ya sea con la producción de biocombustibles (etanol) de primera generación compitiendo con el uso de materias primas alimentarias (Córdoba).

Desde una lectura comparativa y estilizada se pueden identificar los rasgos comunes siguientes:

a. Incidencia de las dinámicas sectoriales/ globales

En ambas cadenas – minería e hidrocarburos – las interfaces entre naturaleza y producción son centrales para la diferenciación de estrategias de acumulación de las empresas núcleo que intervienen y, en el país, es el Estado el que controla estos accesos. Se combinan las estructuras de costos, aspectos técnicos de la exploración, el desarrollo y la producción, con la configuración de estos negocios por los grandes jugadores globales que poseen una porción significativa de las reservas mundiales de alguno de estos recursos naturales y un nivel de producción en consonancia³. Las barreras de entrada se producen por los requisitos

³ Entre las 20 primeras firmas transnacionales, en función del volumen de activos en el exterior, seis de ellas pertenecen a los sectores minería e hidrocarburos, encabezando la Royal Dutch Shell, Total SA, British Petroleum (BP), Exxon Mobil Corporation, Chevron Corporation y Glencore Xstrata PLC (Méndez, 2018: 265).

tecnológicos, organizativos, financieros y de habilidades, pero también por el poder y la capacidad de crear estructuras de mercado oligopólicas. Las empresas líderes mantienen las actividades para las cuales las barreras y las rentas son altas, tercerizando aquellas técnicas productivas en las que existe o se puede crear competencia entre empresas, dificultando la captación de rentas por parte de éstas.

Por su parte, en las cadenas de biocombustibles, específicamente los de primera y segunda generación que son los que se producen en el país, la relación con la naturaleza deviene de la producción agrícola que funge como materia prima principal y a través de ella se manifiestan los eslabonamientos tecno-productivos y las articulaciones locales hacia atrás (*backward linkages*) y hacia adelante (*forward linkages*). En su dinámica, este eslabón combina intereses petroleros y agrícolas en los que intervienen el capital tradicional y nuevo, de empresas grandes (nacionales o no) y medianas, así como el Estado en la construcción y dinámica del mercado local de biocombustibles. Tres situaciones se destacan de la lectura comprensiva:

- El proceso inversor en la formación geológica de Vaca Muerta, protagonizado por la empresa estatal YPF y empresas petroleras líderes mundiales (ver **Cuadro 1**) da cuenta de la intensificación y vaivenes del ciclo productivo en el marco de una compleja dinámica en la que se combinan las estrategias de las compañías que controlan la cadena global de los hidrocarburos de los reservorios no convencionales, los precios internacionales del petróleo y gas, las estrategias de los accionistas de estas compañías líderes, junto a las señales de los mercados financieros, sumado a las opciones que plantean las energías renovables y los cambios en la orientación que se produjeron en las políticas macroeconómicas y energéticas nacionales desde el inicio del “proyecto Vaca Muerta”, al cual hoy se suma la profundización del factor incertidumbre⁴.

4 Al respecto, el ejemplo más reciente es el de la crisis desatada en marzo de 2020 por la pandemia del Covid-19 combinada con la esperada dinámica recesiva de la economía mundial. Ello se tradujo en la caída de los precios del petróleo, seguida por la excepcional cotización negativa frente a la saturación de la infraestructura de almacenamiento, sumado al abrupto descenso de la demanda de insumos, bienes de consumo y de capital, de las acciones de las corporaciones y de los bonos públicos imponiendo un cese casi total en la actividad de Vaca Muerta.

- La entrada al país de algunas de las más importantes empresas mineras del mundo, desde fines de los años 90, inaugura el desarrollo de la minería en gran escala para la producción de oro y cobre. En el caso sanjuanino un sólo producto (el oro), introduce la transmisión de las tendencias cíclicas relacionadas con la volatilidad del precio en el mercado internacional y las dinámicas asociadas a las estrategias de las filiales de las empresas extranjeras o *joint ventures*, en los que también se combina la participación del capital financiero. (ver **Cuadro 2**)
- La producción de biocombustibles se asocia nítidamente a la tendencia mundial que promueve el uso de energías limpias. En efecto, desde los años 2000 se genera un mercado mundial que ha sido construido por las políticas públicas motivadas por la intención de contar con fuentes energéticas alternativas a las derivadas de los combustibles fósiles y, entre otros aspectos, los acuerdos internacionales orientados a la disminución de los gases de efecto invernadero. En Argentina ello se articula con el objetivo de generar una fase de agregación de valor a las cadenas primarias existentes (azúcar, soja y maíz). La cadena productiva intersecta intereses petroleros y agrícolas, de las grandes compañías globales agroalimentarias y de combustibles, sumando otras empresas grandes y medianas nacionales, y exhibiendo dinámicas que traducen las tensiones del juego de estos intereses intersectoriales.

Cuadro 1 – Cuenca Neuquina. Inversiones multinacionales en reservorios no convencionales. Período 2012-17

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Shaleoil (Loma Campana, Cuenca Neuquina)	YPF – Chevron	Argentina – EEUU	Neuquén
Tight gas (El Orejano, Cuenca Neuquina)	YPF – Dow Dupont	Argentina – EEUU	Neuquén
Tight gas (Aguada Pichana Este y Oeste, Cuenca Neuquina)	Total – Wintershall – YPF	Francia – Alemania – Argentina	Neuquén
Tight gas (Aguada San Roque)	Total – Pan American Energy	Francia – China, Inglaterra y Argentina	Neuquén
Tight gas (Fortín de Piedra)	Tecpetrol	Italia	Neuquén

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Tight gas (Lindero Atravesado Bandurria centro y Coirón Amargo Sur)	Pan American Energy	China, Inglaterra y Argentina	Neuquén
Tight gas (área Centenario)	Pluspetrol	Argentina	Neuquén
Tight gas (área La Calera)	Pluspetrol – YPF	Argentina	Neuquén
Shaleoil (Aguada Federal y Bandurria Norte)	Wintershall	Alemania	Neuquén
Shaleoil y gas (Los Toldos, Bajo del Choique-La Invernada)	Exxon Mobil y Qatar Petroleum	EEUU y Qatar	Neuquén
Tight gas (Sierra Chata)	Exxon Mobil – Total – Pampa Energía	EEUU – Francia – Argentina	Neuquén
Shaleoil (Sierras Blancas y Cruz de Lorena, Rincón de la Ceniza)	Shell	Holanda y Gran Bretaña	Neuquén
Tight gas (Fernández Oro-Allen)	YPF (subsidiaria YSur)	Argentina	Río Negro
Shaleoil (Bajo del Toro Este)	Statoil – YPF	Noruega – Argentina	Neuquén
Shaleoil (Entre Lomas, Bajada del Palo y Agua Amarga)	Vista Oil and Gas	México	Neuquén
Petróleo y gas (varias áreas)	Cía. General de Combustibles	Argentina- Luxemburgo	Neuquén y Río Negro
Tight gas (El Mangrullo y Tacanas Norte)	Pampa Energía	Argentina	Neuquén
Shaleoil y Tight (Bajo del Toro Este, Parva Negra Oeste)	Gas y Petróleo Neuquén S.A. – Statoil – Shell	Argentina-Noruega- Holanda/GB – EE.UU.	Neuquén

Fuente: Landriscini (2020).

Cuadro 2 – Inversiones multinacionales en minería metalífera, provincia de San Juan.1995-2017

Actividad / Emprendimiento	Empresas	Origen del capital	Localización
Minería de oro y plata (Veladero y Pascua Lama)	Barrick Gold Shandong	Canadá China	San Juan (Departamento de Iglesia)
Minería de oro (Gualcamayo)	Yamana Gold* – Minas Argentinas	Canadá	San Juan (departamento de Jáchal)
Minería de oro y plata (Casposo)	Austral Gold – Troy Resources**	Canadá – Australia	San Juan (departamento de Calingasta)

Fuente: Gorenstein, Landriscini, y Ortiz (2019).

*En octubre de 2018 fue anunciada la venta de la participación accionaria de Yamana Gold en el yacimiento Gualcamayo a la colombiana Mineros.

**Empresa de pequeño tamaño que cotiza en bolsa.

En suma, en las tres actividades basadas en RN se manifiesta la supremacía de las lógicas de acumulación sectoriales/globales que se combinan a través de las estrategias de los actores económicos que lideran

las cadenas productivas. En estas actividades, que por su naturaleza requieren fijación espacial, se refuerza la dependencia de las dinámicas económicas del territorio respecto a las decisiones empresariales guiadas por el ciclo global del negocio y por la creciente incidencia de la lógica financiera en la cual se refleja la fluidez y movilidad del capital que participa en las sociedades inversoras.

a. El Estado y el rol de las políticas públicas

Los incentivos a la inversión en actividades intensivas en RN se combinaron y profundizaron a través de las políticas públicas nacionales de fomento sectorial, en el marco de la continuidad de una estructura regulatoria en la cual se articula la Ley de Inversiones Extranjeras, formulada a fines de la década del '70 del siglo anterior, otras leyes y decretos de promoción productiva, y la reforma constitucional (1994) que otorgó el dominio de los mismos a las provincias donde se localizan. Por su parte, los tratados bilaterales son funcionales a las estrategias de las empresas transnacionales favoreciendo la profunda imbricación entre las dimensiones productivas y financieras de las inversiones en recursos naturales. En tal sentido, se facilita la rápida distribución de las utilidades, su dolarización y el giro al exterior en detrimento de los procesos de reinversión (SCHORR; ORTÍZ, 2020: 89-90).

El marco normativo generó muy importantes incentivos para la entrada de los capitales extranjeros en los dos sectores extractivos (minería e hidrocarburos) y, en el caso de los biocombustibles, impulsó activamente el surgimiento de este nuevo eslabón en la cadena agroalimentaria con segmentos de orientación diferenciada: mercado interno (bioetanol) y exportación (el biodiésel en los inicios y ambos destinos en los últimos años). Entre las facilidades otorgadas, se destacan:

- Incentivos fiscales a través de exenciones impositivas, deducciones sobre impuestos a las ganancias y el congelamiento de la carga tributaria total, incluyendo impuestos nacionales, provinciales y municipales, de los proyectos mineros por un período de hasta 30 años, y dotación de infraestructura. Eliminación

de tasas y derechos de importación de los bienes de capital e insumos para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y para proyectos mineros.

- Subsidios al precio del petróleo crudo y del gas nuevo en boca de pozo en el estadio inicial de la explotación no convencional y, a partir del año 2016, la desregulación del sector, incrementando las libertades de gestión en función de beneficios empresariales, a partir de la liberación de los precios de los combustibles en el mercado interno y de la habilitación de la libre importación de insumos, otorgamiento de facilidades en otros requerimientos aduaneros y la exportación de la producción.
- Extensión de las concesiones petroleras y gasíferas, en línea con las otorgadas tanto a nivel provincial como nacional, muchos años antes del vencimiento de los contratos vigentes. Libre disponibilidad de divisas para las empresas mineras, beneficio que se levantó en el 2012 y fue repuesto a partir del 2016.

La mediación político-institucional del poder público territorial (Estado y justicia provincial, gobiernos municipales) se revela con nitidez cuando se plantean los conflictos socio-ambientales y en las negociaciones previas y continuas por las definiciones de políticas sectoriales proactivas. A su vez, con el objetivo de impulsar la densificación regional de actividades y agregado de valor local, se identifican políticas públicas provinciales que establecen exigencias de un porcentaje de compras locales para las empresas que operan en las actividades extractivas, no siempre efectivas, y desembolsos específicos destinados a fortalecer inversiones en infraestructuras básicas.

Los diversos arreglos institucionales – *governance* – reflejan la relevancia territorial que han adquirido estas actividades productivas; intervienen actores privados, nacionales y extranjeros, representantes públicos de diferentes niveles jurisdiccionales y los que devienen de los intereses sectoriales, orientados a intermediar en las relaciones capital-trabajo, en las tensiones que se manifiestan con grupos locales

afectados y entre los propios capitales que interactúan en las cadenas productivas. Se destacan, particularmente:

- *La Mesa y el Cluster de Vaca Muerta*, ámbitos sectoriales público privados creados por la jurisdicción provincial y la nacional, respectivamente, que involucran a estos ámbitos, a los representantes privados nacionales y extranjeros de la industria petrolera, a entes de financiamiento, y en ocasiones a los representantes del trabajo y de las proveedoras PyMEs. El objetivo es la resolución de conflictos y dar respuesta a las necesidades de las actividades en el marco de un ideario que promueve su intensificación y desarrollo sorteando las restricciones macroeconómicas y los compromisos internacionales.
- La reingeniería institucional que se efectúa en la provincia de San Juan a través del *Plan de Asistencia Técnica para el desarrollo del sector minero* (PASMA) y el consecuente ascenso al rango de ministerio de la Secretaría de Minería provincial⁵.
- Las organizaciones locales gestadas al calor de conflictos socio-ambientales como: la *Asamblea Jáchal no se toca*, respuesta de la sociedad local frente al derrame de cianuro de la minera Barrick Gold en el río sanjuanino; la agrupación de vecinos de la localidad de Allen y Fernández Oro en Río Negro cuyas demandas promueven regulaciones municipales (Código de Ordenamiento

5 La posición del gobierno provincial se refleja en la declaración siguiente: “La minería es para el Gobierno de San Juan una Política de Estado. Por esta razón, el reconocido desarrollo minero que experimenta nuestra provincia está soportado por un conjunto de leyes que han sido aprobadas por todos nuestros legisladores provinciales y nacionales, que consolidan a la minería en nuestra provincia como una Política Minera del Estado Provincial. (...). Después de décadas de esperas y frustraciones, fueron estos propios imperativos y equilibrios los que condujeron a la actual gestión de Gobierno a asumir con determinación que nuestro territorio constituido por sólo el 2,4% de terrenos cultivables y por algo más de un 80% de cordones montañosos donde se aloja el potencial minero provincial más importante de la Argentina, nos otorgaba una ventaja comparativa. Una ventaja que naturalmente hace a nuestra realidad geográfica y territorial y que sólo puede ser asimilable a las extraordinarias ventajas que posee y ofrece la pampa húmeda” (Entrevista con el Ing. Felipe Nelson Saavedra, secretario de Estado de Minería de la provincia de San Juan. <http://revistavial.com/en-san-juan-la-mineria-es-una-politica-de-estado-26310/>).

Territorial y Desarrollo Urbano, Ordenanzas) que restringen la actividad extractiva dentro de los ejidos históricos de las ciudades y en medio de las chacras; y, entre otras, los movimientos y organizaciones de pueblos originarios en permanente reclamo por la ocupación y desplazamiento de sus tierras tras la activación de los proyectos inversores en la cuenca Neuquina.

- Las estrategias de responsabilidad social empresaria que despliegan las compañías, conectando con gobiernos locales y organizaciones vecinales, para la realización de proyectos comunitarios.

En consecuencia, el Estado (en sus distintos niveles y a través de diferentes poderes) juega un rol clave en el marco de un proceso en el que se disputan nuevos protagonismos y hegemonías socioeconómicas, y se reproducen múltiples conflictos que, con los avances del capital global y nacional, se traducen en resistencias locales por cuestiones socioambientales. A su vez, el poder del Estado se expresa en la construcción y difusión de las nuevas identidades productivas de ambos territorios. Por su parte, el arraigo de las empresas núcleo de las cadenas se produce a través de diversas articulaciones en la estructura de poder local y se manifiesta de distintas maneras, entre ellas las que tienen por epicentro al conjunto de la comunidad local, a través de la conocida agenda que emana de los manuales de responsabilidad social empresarial y las que se reflejan en el accionar regulatorio o no de los gobiernos. En particular ello se manifiesta frente a conflictos por contaminación ambiental (agua, residuos tóxicos en tierras de cultivo, entre otros) o relacionadas con los derechos colectivos sobre territorios de pueblos originarios, y otras manifestaciones que afectan a los ejidos urbanos.

Los procesos de re-especialización en los territorios

La búsqueda de transformaciones y los factores de anclaje en los territorios analizados contemplaron efectos en los mercados locales de trabajo (creación de empleo, tipos de trabajo, salarios); interrelaciones

con el tejido productivo (proveedores locales, dinamización del mercado de bienes y servicios; precios); recursos fiscales que obtienen las arcas públicas del territorio; vínculos con el sistema de innovación local; problemáticas (nuevas y/o intensificación de las preexistentes) en términos de distribución de ingresos, la brecha salarial, y socioambientales. En lo que sigue se estilizan las principales evidencias.

Megaminería e hidrocarburos de reservorios no convencionales

Existen diferencias significativas entre las condiciones previas en uno y otro caso. La provincia de Neuquén tiene tradición y trayectoria en la producción de hidrocarburos; para San Juan, en cambio, la irrupción de la megaminería ha implicado una ruptura con su histórica especialización en la actividad vitivinícola. Ello se traduce en la fertilidad que manifiesta uno y otro ambiente en términos de activos socio-territoriales y posibilidades abiertas a otras capacidades y “anclas” locales, al margen de los límites que devienen de las características tecnológicas de ambas cadenas productivas.

La articulación con el tejido productivo provincial tiene alcances diferentes en ambas experiencias. Las evidencias en el sistema urbano regional neuquino dan cuenta de un mayor estímulo a empresas locales proveedoras de servicios especiales para la exploración-explotación, y en la construcción de infraestructuras, almacenamiento y transporte. Los proveedores nacionales, en general empresas grandes, provienen mayoritariamente de estos sectores. En el caso de San Juan, y luego de 15 años de funcionamiento de la megaminería, se observa cierta maduración de un grupo de PyMEs locales que adquirieron experiencia como proveedoras diversificadas de servicios a los emprendimientos mineros. Esta conformación se vincula con la política de legitimación territorial que desarrollan las grandes empresas mineras, si bien, mayoritariamente, se trata de compras que requieren escasa complejidad, valor agregado y volúmenes menores. Unas pocas empresas locales con cierta tradición industrial, básicamente de ramas metalmecánicas, se convirtieron con el tiempo en proveedoras de ciertos componentes y partes sin que ello derive en un vínculo contractual permanente (DE LA TORRE; MOSCHENI, 2020).

En ambas provincias se producen repercusiones significativas en los mercados locales de trabajo. El nivel de empleo de la etapa de funcionamiento es bastante menor al que se generó en las primeras fases de implantación de la inversión (exploración; construcción propiamente dicha en el caso de la minería, instalación de equipos y de plantas de tratamiento en hidrocarburos no convencionales). En San Juan ello se expresa con un 75% de trabajadores de origen provincial –más de 3.000 empleos directos – que obtienen, en muchos casos, su primer empleo formal con salarios que más que sextuplican a los que se obtienen en la vitivinicultura. Este efecto es particularmente relevante considerando, a su vez, el menor peso de la conmutación de la fuerza de trabajo extra-regional respecto de otras experiencias internacionales. Se constituye, entonces, en una eficaz herramienta de aceptación-legitimación social de la actividad y ejerce, junto con la conversión de ciertas empresas locales en proveedoras, una fuerte influencia en las posiciones “pro-mineras” de una parte de la sociedad de la provincia.

El empleo generado por la cadena hidrocarburífera en Neuquén superaba los 22,000 puestos, según registros del 2017⁶, si bien cabe subrayar las reducciones cíclicas resultantes de las nuevas regulaciones basadas en la flexibilidad laboral y los cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales. El desarrollo de los reservorios no convencionales produjo un cambio regulatorio significativo al pasar del trabajo estable, intensivo, a la flexibilidad funcional y a una mayor tercerización de las tareas en las explotaciones, acompañada por la ejecución de tareas bajo modalidad remota por el uso de las nuevas tecnologías. En tal sentido, existen núcleos laborales integrados por personal capacitado y profesionales vinculados a las empresas de estos sectores o a las tercerizadas (proveedores y servicios ligados a estas producciones). Por su parte, la estructura salarial dista mucho de ser interiormente homogénea dado que la “brecha” constituye una de las características e implica la heterogeneidad estructural interna que a su vez impacta en diversos mercados

6 El estudio de Gutman y Rivas (2017) evalúa que las empresas multinacionales que operan en Argentina en los sectores extractivos (petróleo, servicios petroleros y minería metálica) concentran el 64% del empleo sectorial en la región Patagónica y un 12% en el NOA con la región de Cuyo.

locales regionales, desde la provisión de vivienda a otros bienes de consumo y servicios personales, con el consecuente aumento de los precios de estas provisiones, y la segregación residencial y fragmentación socio-territorial. En suma, mayor heterogeneidad en la estructura laboral que profundiza la segmentación de la estructura distributiva de ingresos y, lo que no es menos importante, una mayor exposición de la economía provincial a estos vaivenes (LANDRISCINI, 2020: 121-127).

Las repercusiones fiscales tienen un peso relativo diferente y están relacionadas con trayectorias sectoriales distintas (hidrocarburos-minería) que se expresan, en buena medida, en la captura pública de las rentas respectivas. En Neuquén, y otras provincias de importante actividad petrolera, se refleja su tradición en esta actividad y el posicionamiento ganado en la negociación y reparto de la renta de los hidrocarburos frente al Estado nacional y demás actores de las cadenas productivas. Las regalías son parte central en el presupuesto provincial, a lo que se agrega el impuesto a los sellos por los contratos con proveedores de servicios. En cambio, la renta minera, por su magnitud y reparto, refleja otro de los incentivos orientados a generar atractivos para que este tipo de inversiones se localicen en el país “sin tradición minera”. De este modo, las regalías por la explotación de gas y petróleo en la provincia de Neuquén han representado entre el 15% y el 30% de su presupuesto público, mientras que las originadas por la megaminería en la provincia de San Juan han oscilado entre el 4 y el 2% en el mismo orden. En este caso se suman las contribuciones de las grandes empresas mineras a los fideicomisos destinados a infraestructura básica (agua potable, sistemas de riego, cloacas, electrificaciones etc.) y al Fondo de Desarrollo Minero.

Cabe subrayar, sin embargo, que tanto los recursos fiscales como la dinámica económica de estos territorios tienen una fuerte dependencia del ciclo de negocios de las cadenas de commodities; son economías con una fuerte vulnerabilidad asociada al devenir de los precios y la demanda en el mercado internacional.

Respecto a los vínculos con el sistema de innovación local, las evidencias son también dispares. La minería impulsa escasas ventajas locales relacionadas con el desarrollo de capacidad innovadora, si bien se implementan políticas provinciales y nacionales orientadas a este

objetivo. En tal sentido, se visualizan algunas experiencias desarrolladas por instituciones científicas o de transferencia tecnológica (INTI, INPI) relacionadas a la adaptación y certificación de equipamiento específico y cierta interacción con el entorno académico local que provee servicios especializados. En los reservorios no convencionales de la cuenca Neuquina, en tanto espacio productivo internacionalizado, se producen conexiones a redes de proveedores globales, centros de tecnología, universidades y consultores externos. Se combinan procesos de transferencia tecnológica y el desarrollo de aprendizajes y competencias estratégicas por parte de YPF, otras compañías y, por el momento, se observan débiles derrames tecnológicos en el entramado de PyMES locales. Ello obedece a las barreras propias de una actividad fuertemente internacionalizada y concentrada, sumado a las propias limitaciones de este perfil empresarial, carente de espacios propios de investigación y desarrollo, y a las restricciones financieras.

Los biocombustibles como estrategia de agregación de valor

La producción de biocombustibles en el sur de la provincia de Córdoba aporta evidencias que contribuyen a la discusión en torno a los procesos de acumulación y crecimiento del país a partir de la agregación de valor por parte de los complejos agroalimentarios de alta significación. Asimismo, permite identificar los diferentes factores de anclaje local que se reflejan en las experiencias analizadas. La lectura propuesta combina elementos que hacen al debate en torno de las formas de acumulación derivadas de la integración subordinada a cadenas globales de valor (CGV) y, con ese foco, las potenciales contribuciones o limitaciones al desarrollo regional en el caso particular de este sector vinculado a RN (HERNÁNDEZ; CASTRO, 2020: 206-210). Las ventajas otorgadas por las políticas públicas nacionales, desde mediados de los años 2000, impulsaron la instalación de plantas de bioetanol y biodiesel en distintas zonas del país. En este contexto, la trayectoria territorial (*path-dependence*) influyó de manera notable en la localización de las plantas de producción. Así, la tradición del cultivo de la caña de azúcar en el noroeste argentino,

en particular en la provincia de Tucumán, y la del maíz en el sureste cordobés, explican el emplazamiento de las productoras de bioetanol fuertemente concentradas en esas provincias. En tanto, la producción de biodiesel se ha centralizado, conforme su intención original de exportación, en la región portuaria del litoral santafesino (ver **Cuadro 3**).

Cuadro 3 – Producción de biocombustibles por empresas y provincias, en m³, 2018

	EMPRESA	PROVINCIA	PRODUCCIÓN
BIOETANOL	ACA Bio Cooperativa LTDA.	Córdoba	168.778
	Alconoa SRL.	Salta	132.606
	Bio Ledesma SA.	Jujuy	89.157
	Bio San Isidro SA.	Salta	265
	Bioenergética Leales SA.	Tucumán	17.614
	Bioenergía La Corona SA.	Tucumán	22.857
	Bioenergía Santa Rosa SA.	Tucumán	27.699
	Bioetanol Río Cuarto SA.	Córdoba	92.787
	Biotrinidad SA.	Tucumán	27.323
	Compañía Bioenergética La Florida SA.	Tucumán	122.747
	Diaser SA.	San Luis	91.381
	Energías Ecológicas del Tucumán SA.	Tucumán	11.980
	Fronterita Energía SA.	Tucumán	24.543
	Promaiz SA	Córdoba	168.487
	Río Grande Energía SA.	Jujuy	17.248
	Vicentín SAIC.	Santa Fe	64.185
	Bio Atar SA.	Tucumán	26.215
	Ingenio y Refinería San Martín del Tabacal SRL.	Salta	7.908
Total del País		1.113.781	

	EMPRESA	PROVINCIA	PRODUCCIÓN
BIODIESEL	COFCO Argentina SA. (Ex Noble Argentina SA)	Santa Fe, Timbúes	5,264
	Cargill SA.	Santa Fe, V.Gob. Gálvez	8,111
	T 6 Industrial SA (AGD).	Santa Fe, Puerto San Martín	24,967
	LDC SA (Dreyfus)	Santa Fe, Gral Lagos	34,676
	Renova SA.	Santa Fe, Timbúes	40,703
	Total del Grupo		113,721
	Total del País		51.5%

Fuente: Hernández y Castro (2020).

En el sur cordobés las empresas BIO4, ACABIO y PROMAÍZ producen bioetanol en plantas localizadas en las ciudades de Río Cuarto, Villa María y en la localidad de Alejandro Roca, respectivamente. La empresa ACABIO es una cooperativa de segundo grado; BIO4 es de propiedad de un conjunto de productores agropecuarios, vecinos de ese aglomerado urbano y con larga tradición en la siembra de maíz en la región; y PROMAIZ, un *jointventure* en el que participan Aceitera general Deheza y Bunge Born.

Con un efecto empleo de escasa significación (alrededor de unos 300 puestos entre las tres plantas) se identifican ciertas variaciones en los efectos económicos territoriales según el origen del capital, destacando BIO4 por sus mayores vínculos con proveedores locales y las relaciones establecidas con el sistema de innovación regional. En cambio, la instalación fabril propiedad de dos grandes empresas del agronegocio, al margen de unos pocos puestos de trabajo, opera como un enclave aprovechando la proximidad a uno de los centros de acopio localizados en la región.

Más allá de estas repercusiones, la evolución de esta estrategia de valor agregado se enfrenta a dos desafíos principales. Por una parte, el estancamiento de la demanda internacional como resultado de la contención al uso del suelo agrícola para fines no alimentarios⁷ y, por otro lado, dado el lugar que ocupa en la cadena de valor, las inestabilidades propias de las pujas competitivas entre las compañías globales

7 Tienen influencia las nuevas dinámicas tecnológicas que reemplazan las materias primas agrícolas utilizadas en los biocombustibles de primera y segunda generación.

de abastecimiento de *commodities* agrícolas y las grandes compañías petroleras. En el mercado interno de biocombustibles ello se traduce en una estructura oligopsónica, con unas pocas empresas petroleras pujando con las firmas bioetanoleras, sumado el poder regulatorio del Estado que define las condiciones del corte de los combustibles líquidos de origen fósil y el precio según sea el biodiesel o bioetanol en base a caña de azúcar o maíz. La vigencia de éste régimen está cada vez más tensionada por los intereses petroleros, y tal como se desprende de manifestaciones sectoriales recientes, el retiro del Estado como regulador pondrá en condiciones desfavorables a las productoras de biocombustibles⁸.

Reflexiones finales

El renovado y ampliado impulso a la explotación de RN que se produjo en el país durante los últimos años repite desafíos persistentes, vinculados con la densificación localizada de actividades relacionadas. Tanto en Neuquén como en San Juan estas actividades utilizan recursos locales (productivos y humanos) y sus impulsos son diferentes no solo por los sectores involucrados sino por ciertas fertilidades económicas territoriales, fruto de la trayectoria y tradición productiva previa. En el caso de los biocombustibles, que amplía cadenas primarias pampeanas expandiendo el uso agrícola para su producción industrial, revela una baja incidencia en la demanda de trabajo y otras articulaciones productivas localizadas en el sur de Córdoba.

En un marco agudizado por la globalización, la dupla empresa transnacional-financiarización, configurada en las actividades analizadas, establece fuertes límites a la territorialización de los excedentes generados. Las implicancias del accionar del capital financiero, a través de sus múltiples registros y formas de apropiación de las ganancias resultantes de los procesos productivos, impactan en la dinámica de acumulación y, entre otros aspectos, van redefiniendo el escenario para las políticas públicas orientadas a estimular procesos de desarrollo (nacional/

8 Este conflicto ya ha comenzado a emerger. <https://www.pagina12.com.ar/242706-pelea-entre-petroleras-y-productores-de-biocombustibles>.

regional) a partir de actividades basadas en RN. Más aún si se combinan los potenciales impactos que se presumen tras el nuevo fenómeno en el devenir de la presente fase del capitalismo global – la pandemia del Covid-19 – cuyas futuras repercusiones sobre la sociedad y la economía mundial son inciertas e interpelan, sin ninguna duda, a la agenda de investigación sobre la actividad productiva, el trabajo, el espacio y, en general, las situaciones concretas, retos y desafíos, en los países/regiones.

Desde la perspectiva de los territorios involucrados, la propia naturaleza de las actividades extractivas plantea dudas sobre su continuidad en la medida que sólo se desarrollen estas fases. Por un lado, los rápidos cambios tecnológicos en curso tensionan las ventajas económicas vinculadas a la dotación de recursos naturales. El progreso técnico, de la mano de las estrategias de acumulación de los capitales globales, impulsa procesos de relocalización/revalorización y/o desvalorización de estas ventajas naturales generando ciclos de menor duración y más fluidos de arraigo o desplazamiento territorial de los procesos productivos vinculados a estos recursos. Cabe advertir, a su vez, que una posible jerarquización de la problemática del cambio climático en la agenda internacional también podría redefinir estrategias públicas y del gran capital.

Estas nuevas tensiones ya se vislumbran en los debates en curso frente al proyecto de ley en torno a los procesos de inversión en el *shale* de Vaca Muerta. La difusión de ciertos argumentos globales estaría resignificando la oportunidad estratégica de los reservorios no convencionales vis a vis las nuevas posibilidades tecnológicas de recuperación terciaria en pozos de hidrocarburos convencionales, por su menor costo (económico) y los mayores ambientales asociados a los pozos del *fracking* agotados. Estos debates se han profundizado bajo la crisis por el coronavirus y las fuerzas combinadas que están impactando en la industria de hidrocarburos global induciendo una fuerte caída en el valor del petróleo. En tal sentido, se han generado nuevos interrogantes, para ser abordados en futuros estudios más comprensivos sobre el sector petrolero en su conjunto, con sus expresiones, desafíos y potencialidades a nivel nacional/territorial.

Redireccionar el escenario instalado en el período gubernamental anterior no es tarea sencilla, pero forma parte de los desafíos de una política integral necesaria para el desarrollo de trayectorias dinámicas

de las cadenas de valor vinculadas a RN, potenciando sus contribuciones territoriales. Nótese que el cambio o profundización de la especialización productiva en las provincias de San Juan y Neuquén ha significado la difusión de expectativas y proyecciones favorables, provenientes tanto desde los intereses sectoriales como del campo político nacional y provincial. Estos procesos se perciben como la recreación de oportunidades de “desarrollo” (nacional/ provincial y regional), una construcción política que ha tenido influencia en el soporte regulatorio provisto a la instalación y funcionamiento de los proyectos respectivos, integrados a la lógica de acumulación de las empresas multinacionales vinculadas.

De este modo, con la reinstalación y fortalecimiento de las políticas neoliberales entre los años 2016-2019, se generaron las condiciones para profundizar la intervención privada disminuyendo el control público en la explotación de los RN. La reducción o ausencia regulatoria ha revelado los condicionantes que imponen las estrategias de acumulación conducidas por grandes inversores globales, bajo los intereses combinados de capitales financieros, limitando la reinversión de utilidades y definiendo y utilizando distintos mecanismos de fuga de los excedentes obtenidos. Otro ámbito de intervención activa es el ambiental. La legislación existente no se aplica por la omisión, políticamente instalada, desde el sistema de contralor público ejercido por las jurisdicciones públicas competentes y aún en presencia de voluntad de control, se registran escasas o nulas capacidades en los gobiernos locales para conformar instancias que den respuesta, previniendo efectos contaminantes derivados del funcionamiento y cierre de las actividades extractivas. En tal sentido, la nueva agenda de políticas ambientales debería involucrar el desarrollo de este tipo de capacidades técnicas en las jurisdicciones provinciales y departamentales.

En suma, la integración externa “exitosa” (exportaciones y divisas generadas) no asegura en sí misma posibilidades de avanzar hacia formas más endógenas, densificando y dinamizando entramados productivos locales regionales. Esto sucede, en buena medida, por las estrategias de inversión de los actores globales asociadas, fundamentalmente, al atractivo gestado por la dotación de un recurso natural. Por ello, la agregación de valor local/regional/nacional y el aporte de las rentas

obtenidas en la actividad primaria para financiar esos procesos, demanda una presencia estatal activa, repensando estrategias en el marco de las condiciones que devienen de las CGV respectivas. Pero, además, tal como señala Arceo (2020: 33-34), las herramientas tradicionales del Estado desarrollista no son suficientes y se requiere un Estado “con capacidad de planificación y de ejecución que crea empresas o participa en su gestión”. Para ello, la nueva agenda de políticas sectoriales-territoriales debería incluir, además del control y la adecuada resolución de la apropiación pública de las rentas generadas en las fases primarias, la definición de funciones de producción que incorporen otros recursos locales (trabajo, empresas) y el apoyo de los sectores de Ciencia y Tecnología, a los fines de generar-promover nuevas capacidades y la emergencia de eslabonamientos de mayor complejidad tecnológica en fases de procesamiento que resulten estratégicas, según cada complejo.

Referencias

- ARCEO, E. (2020). Globalización y desarrollo, *Realidad Económica* 329, pp. 9-34.
- DE LA TORRE D., MOSCHENI, M. (2020) “Minería metalífera en San Juan. Transformaciones socioeconómicas territoriales” En Gorenstein (coord.) *Territorios primarizados en la Argentina. Viejas y nuevas fragilidades socioeconómicas*. Buenos Aires, CK editora, pp. 147.184.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J. y STURGEON, T. (2005).The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*. Vol.12(1), 78. DOI: 10.1080/09692290500049805.
- GORENSTEIN S., LANDRISCINI, G. y ORTIZ, R. (2019) “Re-primarización y disputas territoriales. Casos paradigmáticos en la Argentina reciente”. *Revista Realidad Económica* N° 327, pp 9-34.
- GUTMAN, G. y RIVAS, D., (2017). “Empresas multinacionales y heterogeneidades territoriales en la Argentina”. *Serie Estudios y Perspectivas*. Buenos Aires, CEPA.
- HARVEY D. (2001). *Spaces of Capital.Towards a Critical Geography*. Routledge. Nueva York.
- HERNANDEZ J., CASTRO, M. (2020). “Biocombustibles en la Argentina. Potencialidades y tensiones en el agregado de valor en el territorio”. En Gorenstein (coord.) op.cit. pp. 185-224.
- KAPLINSKY, R. y MORRIS, M. (2001). A handbook for value chain research.http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fisheries/docs/Value_Chain_Handbool.pdf

LANDRISCINI, G. (2020). "Hidrocarburos de reservorios no convencionales en la cuenca Neuquina. El desarrollo de Vaca Muerta", En Gorenstein (coord.) *ibid*, pp. 93-146.

LIPIETZ, A. (1977). *Le capital et son espace*. París: Maspero.

MANZANAL, M., ARZENO, M. (Comp. 2007). *Territorios en Construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: Ed. Ciccus.

MASSEY, D. (1984). *Spacial Division of Labour. Social Structures and the Geography of Produccion*. Macmillian Education.

MARTIN, R. and SUNLEY, P. (2010), The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape. En Boschma, Ron y Martin, Ron (comps.). *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*. Edward Elgar: Cheltenham. pp.62-92.

MÉNDEZ R. (2018), *La telaraña Financiera. Una geografía de la financiarización y su crisis*. Santiago: Ril Editores-Colección Estudios Urbanos UC.

RALLET A. et TORRE A. (1995). *Économie Industrielle et Économie Spatiale*. Economica. París.

SCHORR M., ORTIZ R. (2020): "Argentina: factores de impulso al proceso de re-primarización reciente". En Gorenstein (coord.) *op.cit.* pp. 73-92.

CAPÍTULO 8

LA CONFIGURACIÓN DE INTERDEPENDENCIA ENTRE LA PARTICIPACIÓN JUDICIAL, LA JUSTICIA AMBIENTAL Y LA JUSTICIA CLIMÁTICA EN COLOMBIA¹

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría

Universidad Católica Luis Amigó

jorge.vasquezsa@amigo.edu.co

Carolina Restrepo Múnera

Universidad Autónoma Latinoamericana

carolina.restrepomu@unaula.edu.co

Introducción

Los conflictos ambientales en Colombia son un entramado a través del cual se acrecienta el impacto del cambio climático, y con él, las condiciones para que esos conflictos ambientales pervivan y se intensifiquen. La presencia de actividades extractivas, la deforestación, la expansión de la frontera agrícola, los cambios en el uso del suelo, la urbanización y el alto nivel de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), siguen concentrando las agendas políticas, y si bien hay datos alentadores, como la reducción de la deforestación “del 10% entre 2017 y 2018, al pasar de 219.973 hectáreas en 2017 a 197.155 en 2018” (INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT, 2019: 4) las afectaciones por el cambio climático han comenzado a desbordar a varios sectores de la población en el país.

1 Resultado del proyecto de investigación “Acceso a la justicia para la protección de derechos colectivos y del ambiente, el acceso a la información y la participación democrática. Fase I Medellín – Acciones Populares”, desarrollado por la Universidad Católica Luis Amigó desde la línea de investigación “Derecho y Sociedad” del grupo de investigación Jurídicas y Sociales, y la Universidad Autónoma Latinoamericana desde la línea de investigación “Constitucionalismo Crítico y Derechos Humanos” del grupo de investigación Constitucionalismo crítico y género.

Aquellas afectaciones que se desprenden de los conflictos ambientales se registran con dureza sobre los recursos naturales: “el bosque seco tropical de la región del Caribe se afectaría en un 17,8% de su superficie actual en desplazamiento a condiciones más cálidas y secas” (COMUNIDAD ANDINA, 2007: 44), y si bien Colombia figura como un país de riesgo medio alto en relación a la ocurrencia de emergencias (UNIVERSIDAD DE LOVAINA, 2005 *apud* COMUNIDAD ANDINA, 2007: 17) “en un escenario de cambio climático progresivo, las regiones donde existe mayor nivel de lluvias se verán afectadas por niveles de lluvias aún mayores (...)” (IDEAM, 2001: 125 *apud* BETANCUR, s.f.:11). Pero el menoscabo de los conflictos ambientales no recae solo sobre los recursos naturales, también sobre las poblaciones y en especial sobre las relaciones que estas construyen con ellos. En lo que respecta a los derechos fundamentales, de acuerdo al informe “Última línea de defensa” (GLOBAL WITNESS, 2021: 11) en el 2020 un total de 65 personas fueron asesinadas en el país debido a conflictos por la tierra, además, el Consejo de Redacción (2018) localiza a Colombia después de Brasil y México como el tercer país de Latinoamérica más hostil para los líderes y defensores ambientales; tan sólo en 2018 se presentaron 10 acontecimientos relacionados con conflictos por agua, 2 por bosques y 21 por tierras, de los cuales 16 desencadenaron asesinatos, 10 amenazas y 2 desplazamientos forzados (CONSEJO DE REDACCIÓN, 2018).

Situaciones como las descritas han detonado procesos de participación judicial de sectores amenazados o vulnerados, y con ello, se ha hecho de la sede judicial un escenario de emprendimiento de decisiones y acciones para la protección del ambiente y para promover la lucha contra el cambio climático. De allí emergió la pregunta *¿Qué alcances jurídicos están siendo promovidos en Colombia a partir de los procesos de participación judicial contra el cambio climático como expresión de los conflictos ambientales?*, de cuya aprehensión se desprenden la configuración de la justicia ambiental y, bajo su sombra, de una justicia climática, al igual que se apreció que a pesar de los trascendentales casos judicializados que vienen definiendo las transformaciones del derecho ambiental, algunas figuras que no solo se mantienen e incrementan a raíz del cambio climático han sido omitidas en las valoraciones judiciales, como pasa con la migración climática y la incorporación de enfoques diferenciales.

Metodología

La metodología empleada fue de tipo cualitativo, se apoyó en el enfoque sociojurídico, con aplicación del método hermenéutico y del estudio de casos judicializados por conflictos ambientales. El enfoque sociojurídico se empleó porque es uno que busca “poner de frente a la ciencia jurídica con respecto a la realidad social y no por fuera de ella” (DÍAZ, 2008: 204), siendo de utilidad siempre que persigue “integrar Derecho y Realidad social” (DÍAZ, 2008: 204) para hacer de ésta algo mejor a través del orden jurídico, y “para corroborar si el orden jurídico es apto para la realidad en la cual se origina” (DÍAZ, 2008: 204). Los estudios de caso se aprehendieron con base en precedentes judiciales de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, Tribunales de Distrito Judicial y juzgados de Colombia.

Democracia participativa

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoció un nuevo modelo de Estado fundamentado en el valor de la vida digna del ser humano y de la sociedad, reflejado en un amplio contenido dogmático y garantista en el que se incorporaron derechos y obligaciones y se consagró la supremacía constitucional. Este texto, caracterizado por Quinche (2008: 40) como pluralista, contencioso, democrático y participativo, refleja la materialización de una sociedad que en los 200 años de vida republicana había sido fragmentada, parcializada, invisibilizada y discriminada, por la misma institucionalidad y consecuentemente en las relaciones sociales cotidianas.

Actualmente parece una obviedad el pluralismo y la diversidad en un modelo de Estado Constitucional, sin embargo, esto apenas comienza a verse reflejado en las realidades jurídicas desde el impulso de la democracia participativa y la incorporación de compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos, un contexto en el que la democracia participativa ambiental concentra un tejido de elementos que bajo la lógica del discurso occidental individualista con enfoque eurocéntrico, no eran

pensables y mucho menos normatizados bajo la labor del legislador. La participación es el ejercicio ciudadano básico de la vida frente al Estado, la vinculación activa de la sociedad para exigir o construir parámetros enfocados en la garantía y efectividad del Estado mismo; sus orígenes en la modernidad fueron condensados bajo la bella expresión del Derecho de Resistencia contra el tirano (FIORAVANTI, 2001: 41), generando la obligatoriedad de un diálogo entre el soberano y la población. Ahora la participación evidencia el ejercicio de control social, de formas de ejercer una veeduría a la actuación del Estado, sea por su extralimitación, por su omisión o por la vulneración a sus compromisos dentro del ordenamiento jurídico interno o internacional adoptado. Adicionalmente, la participación también puede suceder en asuntos entre particulares bajo varias dinámicas o posibilidades (en disfrute del derecho de asociación, en la garantía frente a actuaciones particulares con función pública, en el marco de la igualdad como principio fundante del derecho constitucional mismo, entre otros).

En el orden constitucional vigente, la participación tiene alcance instrumental y normativo (SÁNCHEZ Y MURIEL, 2007); a través del primero, el ciudadano participa por medio de herramientas en la toma de decisiones, mientras con el segundo tiene una intervención directa no instrumentalizada, lo que hace de la participación el componente del Estado Social de Derecho por medio del cual se podrá transitar a la construcción de un “Estado Social y Ambiental de Derecho” (RODRÍGUEZ Y GÓMEZ, 2013: 83) pues la consulta, concertación y construcción en la toma de decisiones es el camino para asumir responsabilidades frente a los bienes comunes. La participación es una expresión del principio democrático del Estado Social de Derecho (CORTE CONSTITUCIONAL, 2012, T - 348) que “implica un modelo de comportamiento social y político de los ciudadanos en la definición del destino colectivo”. La Corte Constitucional (2017, T-361) ha sostenido que el principio democrático busca impulsar, proteger y fortalecer el acceso a la práctica y el control del poder político por parte de las personas, es universal al ser para todos, actúa en una amplia gama de escenarios públicos y privados, y es expansivo, pues permite ampliarse en esferas que no han sido reconocidas, o que siéndolo, ameritan un enfoque más profundo, tal y como la Corte Constitucional lo ha descrito en la sentencia T-089 de 1994.

En el contenido principal de la participación, la ambiental condensa los derechos constitucionales, evidencia su carácter interdependiente y su necesaria interpretación anclada a la Carta Política refleja desde un enfoque exegético un sustrato netamente antropocéntrico, pero desde un enfoque axiológico, finalista y material, avanza cada vez más en la ampliación de la mirada para reconocer una multiplicidad de relaciones en función de un bien común: la vida, ya no solo humana. De manera que la participación ambiental conlleva el fortalecimiento democrático a través del ejercicio de la ciudadanía en ámbitos públicos y privados en los que se comprometen bienes e intereses comunes, garantiza la inclusión de la población en las decisiones o actuaciones que puedan afectar los lugares naturales o los ecosistemas, sean actuaciones a cargo del Estado o de los particulares, garantizando con ello la protección al vínculo o interdependencia de la humanidad con la naturaleza. La Corte Constitucional la ha definido de la siguiente manera:

El ordenamiento jurídico ha reconocido el derecho a la participación en asuntos relacionados con el medio biótico, garantía que se erige como la manera más adecuada de resolver los conflictos ambientales y generar consensos en las políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas. La Constitución y diversos documentos internacionales han otorgado a los miembros de la sociedad la facultad de hacer parte de las decisiones ambientales que los perturba, escenario que incluye varias formas de participación, como son política, judicial y administrativa (2017, T - 361).

No obstante, la participación ambiental es una construcción social que acarrea la institucionalización de pautas del ejercicio del derecho/deber de comprometer la voluntad en asuntos que no son siempre propios, lo que demanda tiempo y convicción para incorporar como obligatoria esa expresión de ciudadanía democrática. De allí que en el trayecto de esa construcción, y ante las posibilidades que tiene el Estado de sobrepasar a los particulares, o incluso, para evitar o contrarrestar el ejercicio abusivo y desproporcionado de derechos entre privados, la participación encuentra en la sede judicial una forma de ejercicio intermediada

por un poder público: “la Constitución fija como una forma de participación el ejercicio de las acciones administrativas o judiciales requeridas para el control de las actividades a cargo del Estado o para la efectividad de los derechos colectivos” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2015, C – 150). Por medio de las acciones, el ciudadano participa en un ejercicio de hacerse parte de algo, comprometiendo la voluntad, pero guiado por la ritualidad del debido proceso y sujeto a la determinación del poder del juez. Es en sede judicial donde emerge en Colombia el concepto de “Justicia Ambiental”, el cual se ha instalado a raíz de la procedencia de acciones judiciales para la protección del ambiente, algunas inicialmente no tenían ese cometido, como sucede con acción de tutela, pensada para la protección de derechos fundamentales, la cual se sobrepone a las acciones populares, contempladas para la protección de derechos colectivos².

La justicia ambiental

Por medio de la participación a través de acciones judiciales, la jurisprudencia en Colombia reconoció inicialmente a la “Justicia Ambiental” como “el tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas, independientemente de su raza, color o ingreso económico” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2014, T – 294).³ Siguiendo la elaboración generada en los Estados Unidos, la Corte Constitucional se guió por el “tratamiento justo”, entendiendo que ningún sector social “incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales,

2 La acción de tutela es una acción constitucional consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, que busca la protección en cabeza del juez constitucional, de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. Los derechos colectivos ambientales cuentan con una acción específica para su protección, la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Carta Política. Sin embargo, es basta la jurisprudencia donde se ha garantizado el ejercicio de la acción de tutela para la defensa de derechos constitucionales no fundamentales en conexidad con éstos, o reconociendo la fundamentalidad a otros que la literalidad constitucional no consagra pero su alcance interpretativo constitucional sí.

3 Ese primer alcance de “Justicia Ambiental” fue retomado por las sentencias T – 445 de 2016, T – 272 de 2017, SU – 123 de 2018, T – 021 de 2019.

municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2014, T - 294). El “tratamiento justo” proviene de la concepción de “racismo medioambiental”, de allí el reconocimiento de la justicia distributiva como dimensión de la “Justicia Ambiental”, con la cual se postula la distribución equitativa de cargas y beneficios en la comunidad, esto es, un principio de “equidad ambiental” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2015 - T - 704) que impone justificar todo reparto inequitativo de cargas y beneficios que genere impactos ambientales. Igualmente, del tratamiento justo se desprende el principio de efectiva retribución y compensación, encaminado a contrapesar los pasivos ambientales que deben asumir quienes padecen los efectos directos de una actividad, mandato derivado del principio de igualdad de cargas públicas.

Por participación significativa, la Corte asume que las personas potencialmente afectadas tengan la oportunidad de participar en las decisiones sobre una actividad que puede afectar su salud o su vida; que en la toma de decisiones sean tenidas en cuenta sus preocupaciones y contribuciones, y que la participación sea promovida por los responsables de tomar la decisión (CORTE CONSTITUCIONAL, T - 704 de 2016, T - 445 de 2016).

La interposición de acciones de tutela en casos en los que se han visto comprometidos derechos fundamentales en conexidad con derechos ambientales de los que son titulares comunidades o colectivos especialmente vulnerables, promovió una ampliación del concepto de “Justicia Ambiental”. Ese principio se amplificó del tratamiento justo y la participación significativa a cuatro elementos que “se hallan en la Constitución de 1991, que además han sido recopilados por la jurisprudencia constitucional, a saber: (i) la justicia distributiva; (ii) la justicia participativa; (iii) el principio de sostenibilidad; y (iv) el principio de precaución” (CORTE CONSTITUCIONAL, SU - 123 de 2018, T - 021 de 2019). Si bien la “Justicia Ambiental” tiene un contenido expansivo que es configurado a través de la valoración judicial que se genera con la participación judicial, el concepto aún no ha hecho explícito el contenido de la justicia climática, pero ¿es ello razón para afirmar que la “Justicia Ambiental” no incluye a la justicia climática?

La justicia climática

A diferencia de los desarrollos nacionales que ha promovido la participación judicial ambiental, el concepto de justicia climática nos ubica en un escenario más global que doméstico. De acuerdo a Trévez (2008), la justicia climática es una de las modalidades de “Justicia Ambiental”, enfocada al tratamiento justo no solo entre personas sino también entre Estados, evitando decisiones y acciones que puedan ahondar el problema del cambio climático. La justicia climática reposiciona los sectores afectados por los efectos de un fenómeno del cual suelen ser los responsables menos directos e influyentes, razón por la cual con ella se puede orientar el tratamiento justo a las condiciones de realidad y responsabilidad de aquellos que son titulares de las fuentes de emisiones de GEI que alteran las condiciones del clima y generan el calentamiento global.

El trato justo que subyace en la justicia climática “analiza y juzga las consecuencias de la explotación desmesurada de las riquezas naturales, la sobreproducción y el hiperconsumo frente a los límites biofísicos del planeta y la lucha por la justicia social” (VALENCIA; AGUIRRE y RÍOS, 2015: 337), de manera que con la justicia climática se valoran las relaciones de los seres humanos con el entorno como fuente de recursos, las formas de su explotación y aprovechamiento, y la generación y traslado de los efectos de esas actividades a sectores de la población que se convierten en receptores obligados de las cargas emitidas por las fuentes emisoras que no suelen acoger las suficientes medidas preventivas ni asumir las consecuencias por responsabilidades declaradas. En ese contexto, la Justicia Climática enfrenta al cambio climático asumido como:

la continuación y la manifestación de algunos de los mismos problemas y fuerzas sociales con los que llevamos lidiando desde hace siglos. Se trata de una cuestión de poder político, una cuestión de quién gana y quién pierde en lo que se refiere a acceso y derechos (LOHMANN *apud* MENDOZA, 2009: 30).

Como señalan Valencia, Aguirre y Ríos (2015) citando el informe “Justicia Climática” de Inspiration, desde esa figura se promueve la

protección del sistema climático, el cuidado de las comunidades más vulnerables; se propone prever, prevenir y reducir las causas del cambio climático, promover un desarrollo enmarcado en la sostenibilidad, e incorporar la variable social, política y cultural a la ambiental y económica. Dichos propósitos se ven reflejados en los Principios sobre Justicia Climática de Bali, Indonesia (2007), entre los cuales Mendoza (2009) destaca la necesidad de reducir la emisión de GEI y contaminantes locales asociados, que los Estados asuman el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el principio de la deuda ecológica que tienen Estados industrializados frente al resto de la sociedad global, o la necesidad que los modelos socioeconómicos privilegien la protección del derecho al agua, aire, suelos, alimentos y ecosistemas saludables.

Si bien la Justicia Climática está presente en el ámbito nacional, actualmente se constituye en una figura asociada a la justicia global relacionada con las diferencias históricas entre el norte y el sur, y con ello, en la promoción de los modelos de desarrollo socioeconómicos que segregan a los Estados entre sí. Borrás Pentinat (2012) considera que la Justicia Climática tiene sus bases en el principio 21 de la Declaración de Estocolmo (1972) y en el principio 2 de la Declaración de Río de Janeiro (1992), donde se dispone el derecho soberano de los Estados de explotar sus propios recursos naturales asegurando que con esa actividad no se generan perjuicios al ambiente de otros Estados. Con ello se configura la responsabilidad ambiental internacional, y en casos como el de Colombia, también la responsabilidad ambiental transfronteriza, lo que acarrea el tratamiento justo entre Estados, y de paso, con la sociedad.

En esa dirección, la Justicia Climática encuentra en la Comisión de Derecho Internacional (CDI) un fuerte sustento que la avala como una institución jurídica con capacidad vinculante para los Estados. Borrás Pentinat (2012) sustenta la existencia de una reticencia de la comunidad internacional a reconocer la responsabilidad por los riesgos de daños ambientales, lo cual se evidencia con los intentos de la CDI de expandir el alcance del principio de la responsabilidad internacional ambiental. El trabajo de la CDI a finales de la década de los años ochenta incluyó la “Responsabilidad internacional por las consecuencias perjudiciales de actos no prohibidos por el derecho internacional”; luego, en 1983,

se enfocó en las “consecuencias físicas que constituyen daños transfronterizos sensibles causados por actividades no prohibidas por el derecho internacional” (BORRÁS PENTINAT, 2012, p. 8), pretendiendo que se reconociera la procedencia de responsabilidad objetiva basada en la causalidad material sin que fuera necesario demostrar la culpa del Estado titular del daño. En 1992, la CDI divide la responsabilidad de la prevención del daño transfronterizo y, en 1997, privilegió la diferencia entre el principio de prevención y la obligación de indemnizar por la ocurrencia del daño (BORRÁS PENTINAT, 2012). En el 2011, la CDI adoptó el Proyecto sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas y, en el 2004, el Proyecto de principios sobre la asignación de la pérdida en el caso de daño resultante de actividades peligrosas (BORRÁS PENTINAT, 2012), los cuales constituyen un referente para la prevención y la responsabilidad estatal ambiental internacional y transfronteriza resultado de actividades peligrosas.

En ese contexto, la Justicia Climática también encuentra en el escenario global la previsión del artículo 14 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), por medio de la cual se puede presentar una controversia climática a la Corte Internacional de Justicia; las funciones del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO, garante de la aplicación de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial y Natural de 1972, que puede incluir sitios declarados en el listado del Patrimonio Mundial en Peligro, lo que incluye como fuente generadora de ese peligro al cambio climático; y el Comité de Cumplimiento del Protocolo de Kyoto a través del grupo de control (BORRÁS PENTINAT, 2012).

Resultados

A diferencia de la Justicia Ambiental, la climática en Colombia por regla general no ha tenido una base generada en la participación judicial con alegaciones sobre afectaciones a derechos constitucionales esenciales y colectivos. Por el contrario, el cambio climático ha sido objeto de valoración judicial gracias al ejercicio de la participación judicial por medio de la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241

de la Constitución Política de 1991, al igual que por la revisión oficiosa de la Corte Constitucional sobre instrumentos internacionales que buscan incorporarse al ordenamiento jurídico interno. En lo que se refiere a pronunciamientos judiciales directamente vinculados con el cambio climático se identifican las sentencias C – 073 de 1995, C – 861 de 2001, C – 035 de 2016, T – 325 de 2017 y C – 048 de 2018.

En la sentencia C – 073 de 1995, la Corte Constitucional realizó el examen de constitucionalidad de la CMNUCC, sobre el cual, con base en el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, el Alto Tribunal sustentó la conveniencia del instrumento internacional frente a la progresiva destrucción de la capa de ozono y la aparición de lluvias ácidas que alteran los suelos y el potencial agrícola. Si bien la Corte Constitucional no hizo un desarrollo profundo del cambio climático, de la necesidad de una justicia distributiva entre Estados, de la deuda ambiental por contaminación o del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el precedente es relevante por ser una oportunidad en la cual el poder judicial valoró las condiciones fácticas generadas por el cambio climático como fundamentos para la aprobación de la CMNUCC.

En la sentencia C – 860 de 2011, la Corte Constitucional realizó la revisión del “Protocolo de Kyoto de la CMNUCC”. En su análisis material destacó que el Protocolo supera los alcances del Acuerdo de Montreal imponiendo a las naciones industrializadas y en vía de desarrollo una reducción de las emisiones de GEL, la adopción de un programa de intercambio internacional de cuotas de emisiones, y que es un llamado al desarrollo de tecnologías y adecuación de los sistemas productivos, lo que a criterio del Alto Tribunal hace del Protocolo un instrumento que permite enfrentar los conflictos ambientales entre el Norte y el Sur, “dado que el mundo industrializado, como se dijo, es el principal responsable de las emisiones nocivas que se buscan controlar, pero será el mundo en vías de desarrollo el que sufrirá las consecuencias más duras de tal cambio en los patrones planetarios” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2001, C – 860).

En la sentencia C – 035 de 2016, la Corte Constitucional se refirió al cambio climático como uno de los efectos mitigables a través de la protección de los páramos, toda vez que las características de vegetación y suelo “(...) permiten al páramo hacer grandes capturas y acumulaciones

del dióxido de carbono que, como resultado de procesos industriales, se presenta en la atmósfera y causa daños en la capa de ozono e influye negativamente en el cambio climático global” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2016, C - 035). El aseguramiento de los servicios ambientales del páramo se convirtió en un criterio de protección frente al cambio climático, lo que a la luz del tratamiento justo propio de la Justicia Ambiental, se traduce en una aplicación preventiva del principio de igualdad de cargas públicas, toda vez que la protección de los páramos representa la prevención del traslado de una carga de contaminación y desabastecimiento de agua a un sector de la población por permitir actividades de exploración y explotación de recursos naturales en ese ecosistema.

A través de una acción de tutela interpuesta en el 2017, por parte del ciudadano Orlando Jiménez Cáceres, se pidió la protección de los derechos fundamentales al agua, a la seguridad alimentaria, a la vida en condiciones dignas y al trabajo de los miembros de la comunidad. Las razones que motivaron al ciudadano a interponer la acción de tutela radicarón en que el lecho del río Lebrija donde él y otras 67 familias residían y lo utilizaban para pescar, se secó por las circunstancias climáticas, razón por la cual “la actividad se acabó, y las áreas fueron aprovechadas para cultivar” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2017, T - 325). La sentencia hace referencia a un supuesto fáctico expresamente vinculado con el cambio climático, lo que promovió en la Corte Constitucional la necesidad de impartir una “orden compleja”, entendida como un mandato de “hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2013, T - 806). De allí que la Justicia Climática aplicada a un caso particular se iguala a la complejidad que el Alto Tribunal asocia con las decisiones impartidas para los casos donde ha declarado el estado de cosas inconstitucional⁴ y casos de violación de derechos fundamentales de magnitud que exigen la concertación de varias autoridades.⁵

4 Referencia la Corte Constitucional las sentencias SU - 559 de 1997, T - 068 de 1998, T - 153 de 1998, T - 025 de 2004, T - 760 de 2008, T - 1234 de 2008, y T - 388 de 2013.

5 Referencia la Corte Constitucional las sentencias T - 418 de 2010, T - 348 de 2012, T - 871 de 2013 y la T - 478 de 2015.

En el año 2018, la Corte Constitucional valoró en constitucionalidad la Ley 1844 de 2017, que aprueba el Acuerdo de París (CORTE CONSTITUCIONAL, 2018, C - 048), sentencia en la que retomó la trayectoria de ratificación y aprobación de instrumentos internacionales sobre cambio climático en Colombia, específicamente, la CMNUCC y el Protocolo de Kyoto, lo que configura una trayectoria creciente y acumulativa de seguridad jurídica para la aplicación de la Justicia Ambiental y la Justicia Climática. En remisión a los cometidos del Acuerdo de París, la Corte subrayó varias figuras que guardan una alta pertinencia con la justicia distributiva en el escenario internacional y con la responsabilidad, en la medida que retomó el principio de responsabilidad común, pero diferenciada, atendiendo a las circunstancias particulares de cada Estado, al cual integró el principio de respeto a la libre autodeterminación del Estado colombiano, y de otra, el cumplimiento de las obligaciones especiales ambientales previstas en la Carta Política en el artículo 80, lo que reitera la relación derecho/deber que se desprende del derecho a gozar de un ambiente sano.

La Corte Constitucional también se refirió a una actuación progresiva y eficaz sustentada en el conocimiento científico, y a la relación del cambio climático con el desarrollo sostenible, lo que recuerda que el principio de sostenibilidad es uno de los cuatro componentes de la Justicia Ambiental configurada en la jurisprudencia nacional (CORTE CONSTITUCIONAL, SU - 123 de 2018, T - 021 de 2019). Además, con base en ese principio, en la razón de decisión, la Corte se incorpora a la esfera climática, extendiendo su contenido axiológico a posibilidades de justiciabilidad climática, toda vez que el “desarrollo sostenible pretende un equilibrio entre el desarrollo económico, la protección del medio ambiente y el bienestar social, bajo el entendimiento de que las acciones presentes generan consecuencias para las generaciones futuras y su porvenir” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2018, C - 048).

En el 2018, la sentencia 4360 de la Corte Suprema de Justicia se convirtió en un precedente icónico; derivada de una acción de tutela interpuesta por 25 niños, niñas y adolescentes entre 7 y 26 años de edad, esa tutela pretendió la protección de los derechos fundamentales a la vida digna, la salud, la alimentación, al agua y a gozar de un ambiente sano de los actores en calidad de generación futura. Los accionantes

vieron amenazados estos derechos por el aumento de emisión de GEI producto de la deforestación masiva de la Amazonía colombiana, asegurando que está influyendo en el cambio climático como una consecuencia generada por la omisión de protección a esta zona por parte de las autoridades. La Corte Suprema de Justicia generó un fallo en el cual, si bien no se hacen expresos los postulados de la Justicia Climática, estos no solo fueron aplicados de forma implícita, sino que se articularon con componentes de la Justicia Ambiental, como la participación efectiva en su modalidad instrumental a través de una acción judicial, y con el reconocimiento de la naturaleza como titular de derechos, toda vez que la sentencia se desprendió de un ejercicio de participación efectiva de tipo judicial, sumado a una línea jurisprudencial de reconocimiento de nuevos sujetos de derecho que se sustenta en el principio de sostenibilidad, en el principio de prevención, pero sobretodo, que surge de acciones incoadas por grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad, que son reconocidos como sujetos de especial protección constitucional, y que reciben las cargas más dañinas de quienes realizan las actividades cuando aprovechan los recursos ambientales. Por ello que las sentencias que han reconocido a la naturaleza como un nuevo sujeto de derecho constituyan un escenario de configuración del principio de Justicia Ambiental, y gracias a la sentencia 4.360 de 2018, de legitimación expresa de Justicia Climática.

Sentencias generadas por el poder judicial de Colombia que han declarado componentes de la naturaleza como titulares de derecho

SENTENCIA Y AÑO	AUTORIDAD JUDICIAL	SUPUESTO FÁCTICO	AMPARO	NUEVO SUJETO DE DERECHO
Expediente T-5.016.242 Año 2016	Corte Constitucional	“el uso intensivo y a gran escala de diversos métodos de extracción minera y de explotación forestal ilegales, que incluyen maquinaria pesada –dragas y retroexcavadoras- y sustancias altamente tóxicas –como el mercurio- en el río Atrato (Chocó)”	Se amparan los derechos a la vida, al agua, a la seguridad alimentaria, al medio ambiente sano, a la cultura y al territorio	Río Atrato.

SENTENCIA Y AÑO	AUTORIDAD JUDICIAL	SUPUESTO FÁCTICO	AMPARO	NUEVO SUJETO DE DERECHO
Expediente 11001-22-03-000-2018-00319-01. Año 2018	Corte Suprema de Justicia	Incremento del riesgo sobre las generaciones futuras a raíz del cambio climático por aumento de emisiones de GEI por la deforestación de la selva Amazónica.	Se amparan los derechos a la vida, al agua, a la seguridad alimentaria, y al medio ambiente sano.	Selva del Amazonas.
Expediente 15238-3333-002-2018-00016-01 Año 2018	Tribunal Administrativo de Boyacá	Omisión de hacer partícipes a pobladores de las áreas de páramo en proceso de delimitación del ecosistema.	Participación, Debido proceso	Páramo de Pisba
Expediente 05001-31-03-004-2019-00071-01 Año 2018	Tribunal Superior de Medellín.	Cierre de compuertas de la casa de máquinas del proyecto de Hidroituango sobre el río Cauca, lo que generó disminución del caudal y afectación del ecosistema.	Se protegen los derechos a la vida digna, al agua, la seguridad alimentaria y a gozar de un ambiente sano.	Río Cauca, su cuenca y afluentes.
Expediente 41-396-40-03-001-2019-00114-00 Año 2019	Juzgado único Civil Municipal de La Plata, Huila.	Afectación por gases y malos olores, generación de enfermedades en niños, ancianos y población en general por falta de mantenimiento de un pozo séptico, y contaminación del río La Plata.	Se amparan los derechos a la vida, salud y vivienda digna.	Río La Plata
Expediente 41001-3109-001-2019-00066-00 Año 2019.	Juzgado Primero del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva, Huila.	Contaminación del río Magdalena por vertimientos generados por 4 municipios del departamento del Huila que no cuentan con Plantas de tratamiento de aguas residuales.	A favor de las generaciones futuras, se amparan los derechos a la vida digna, al agua, la salud y al goce de un ambiente sano.	Río Magdalena
Expediente 2019-00043-00 Año 2019.	Juzgado Tercero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Cali.	Falta de conservación y preservación de los derechos del río Pance.	A favor de las generaciones futuras los derechos fundamentales a la vida digna, al agua, a la salud y a gozar de un ambiente sano.	Río Pance, su cuenca y afluentes.

SENTENCIA Y AÑO	AUTORIDAD JUDICIAL	SUPUESTO FÁCTICO	AMPARO	NUEVO SUJETO DE DERECHO
Expediente 030-002-2019. Año 2019.	Tribunal Administrativo del Quindío.	Contaminación del río Quindío por aguas residuales de la vereda Boquía e intervención de áreas forestales protectoras a través de cultivos; insuficiencia de la infraestructura que genera vertimientos, indebida prestación de servicio público de acueducto.	Protege los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; a la seguridad y la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos; y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.	Río Quindío, desde su nacimiento, cuenca, afluentes y desembocadura.
Expediente 73001-23-00-000-2011-0611-00 Año 2019.	Tribunal Administrativo del Tolima.	Actividad de exploración y explotación aurífera en la cuenca de los ríos Coello, Combeima y Cocora.	Se protegen los derechos colectivos a gozar de un ambiente sano, a la seguridad y la salubridad pública, a la prevención de desastres técnicamente previsible.	Ríos Coello, Combeima y Cocora, sus cuencas y afluentes.
Expediente 73001-22-00-000-2020-000091-00 Año 2020		Deforestación, degradación, erosión y fragmentación ecológica debido a actividades que resultan nocivas para el ambiente como minería, caza indiscriminada, ganadería expansiva y densidad poblacional.	Derechos a la vida, salud, agua y a gozar de un ambiente sano de los demandantes y la comunidad; y los derechos a la vida, salud y a un ambiente sano del Parque Nacional Natural de los Nevados.	Parque Nacional Natural de Los Nevados.

SENTENCIA Y AÑO	AUTORIDAD JUDICIAL	SUPUESTO FÁCTICO	AMPARO	NUEVO SUJETO DE DERECHO
Expediente 08001-22-13-000-2019-00505-1 Año 2020.	Corte Suprema de Justicia.	Deforestación del bosque manglar y afectaciones por incendios forestales y quemas indiscriminadas, alteración del régimen hídrico y modificación de las propiedades del suelo.	Se declara como sujeto de derechos la zona protegida Vía Parque Isla Salamanca.	Parque Natural Nacional Vía Parque Isla Salamanca.

Fonte: Elaboración propia de los autores con base en los expedientes del poder judicial.

Aplicación del principio de transpersonalización

Las sentencias sobre Justicia Ambiental orientadas por el reconocimiento de seres no humanos como titulares de derecho inmersos en conflictos ambientales que viven comunidades en situación de vulnerabilidad, conlleva el reconocimiento y aplicación del principio de transpersonalización del derecho. Este principio se asume a partir del sentido que pueden adquirir las normas ambientales para proteger los recursos naturales renovables con el propósito de garantizar la salud y el bienestar de los seres humanos (VILLALBA, 2006), en el sentido que el contenido del ambiente que es depositado en una norma jurídica no se traduce en un objeto de protección cuya afectación encuentra como límite solo a los derechos fundamentales del ser humano como la salud, la vida o la dignidad, por el contrario, al producirse la vulneración del contenido ambiental fijado en la norma, también se trasgrede el ambiente en las dimensiones que no son propiamente humanas, pero que sí están directamente asociadas con lo humano y tienen un valor jurídico amparable.

Se trata de un alcance que se evidencia en varias de las sentencias al articularse además con la protección intergeneracional de derechos, pues tanto las sentencias que aplican la Justicia Ambiental como las que dan piso a una Justicia climática tributan a ese principio; en aquellas que están inclinadas a la Justicia Ambiental, por reconocer nuevos titulares del derecho que no son humanos, por lo que aplica desde el amparo del correlativo derecho/deber propio del derecho a gozar de un ambiente sano, siempre que “toda violación al derecho ambiental lesiona tanto a la persona humana como al Ambiente dando lugar al derecho deber de su

reparación” (SERVI, 1998). De ello que la participación judicial en Colombia se haya derivado de conflictos ambientales en los que la afectación del recurso natural se representa en una amenaza/violación del valor de la vida en y de la naturaleza en interdependencia con la vida humana.

A partir de las sentencias que configuran el piso jurídico de la Justicia Climática, la transpersonalización del derecho toma una vía diferente, pero no por ello menos importante, siempre que la naturaleza de la acción judicial que promueve los procesos de participación no parte de conflictos ambientales específicos y particularizados en grupos –salvo casos como el de la acción de tutela 325 de 2017 o la sentencia 4.360 de 2018- pero bosquejan conflictos ambientales potenciales con alcances holísticos y difusos. A la luz de la Justicia Climática, la ausencia de daño antijurídico en supuestos específicos nos traslada a la valoración de la transpersonalización desde la dimensión preventiva que aporta la Justicia Ambiental. En ello se asume la valoración de los contenidos interdependientes entre la naturaleza y el ser humano localizados en un escenario especial: la contaminación y destrucción de la atmósfera y de la capa de ozono a raíz de la emisión de GEI.

La incidencia de la participación judicial, de la Justicia Ambiental y la Justicia Climática en el Estado Constitucional Ambiental

La Corte Constitucional en Colombia tiene la guarda de la integridad y supremacía constitucional (artículo 241 constitucional), para ello interpreta el contenido, naturaleza y alcance de la Constitución haciendo uso de los principios fundamentales y de los derechos, deberes y garantías constitucionales como “una caja de herramientas constitucional para la construcción de un Estado social de derecho” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2016, T - 622). En sede de revisión de tutela, la Corte Constitucional ha tomado decisiones que materializan los fines del Estado fundamentados en órdenes complejas y mandatos estructurales que disponen un trabajo conjunto y articulado de varias autoridades estatales, además de reconocimientos progresistas y sustanciales que reflejan el sentido

de la “constitución viviente”, reconocido entre otras en las sentencias de la Corte Constitucional C – 570 de 2012 y C – 045 de 2019.

El escenario deja ver como desde el componente de control constitucional, en sede de tutela, se amplía la esfera de los sujetos de derechos y el reconocimiento de derechos como tal; el texto aislado de derechos y sujetos fragmentados y reducidos a un sentir meramente legislativo y positivista ha cedido en los últimos años, dando un paso gigante que reconoce y protege un enfoque plural articulado con las problemáticas reales ambientales globales y locales que se han venido resolviendo con aplicación de la Justicia Ambiental y la Justicia Climática.

En ese panorama es preciso exaltar la sentencia T – 622 de 2016, por ser la que dio origen a la línea de una Justicia Ambiental que pregonaba el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, y la ya citada sentencia 4.360 de 2018, por articularlos con los contenidos de la Justicia Climática. La sentencia T – 622 de 2016, que reconoció al río Atrato como sujeto de derechos, es la primera en su tipo en el derecho colombiano. Fue seleccionada por la Corte Constitucional a raíz del conflicto ambiental que encarna las incoherencias propias de los países de América Latina: un escenario megadiverso, abundante en sus recursos naturales y en su población plural que mantiene unas costumbres y tradiciones arraigadas que representan la resistencia de poblaciones discriminadas históricamente como son las afrodescendientes y las indígenas, además de reflejar la ineficacia de las instituciones a pesar de un contenido constitucional dogmático y orgánico, robusto y suficiente.

El análisis de la Corte en este caso reconoció la necesidad de una protección especial, determinada por los múltiples factores y actores relacionados, una reflexión en torno a las corresponsabilidades, desde lo personal, social y colectivo, en las esferas tanto de la vida privada como de la vida pública, en donde finalmente a la naturaleza no le corresponde diferenciar. El avance se expresa con el reconocimiento de las costumbres y tradiciones de ciertos colectivos que resultan determinantes para la protección de los ecosistemas, además de que su protección es esencial para la existencia de la comunidad y el arraigo al territorio presente en esta relación. Es ese el sentido que reconoce el vínculo múltiple de la vida articulado a un territorio: Los derechos bioculturales como

una simbiosis necesaria y única entre el derecho del ambiente, de la naturaleza y el derecho a la cultura:

Derechos que tienen las comunidades étnicas a administrar y a ejercer tutela de manera autónoma sobre sus territorios – de acuerdo con sus propias leyes, costumbres – y los recursos naturales que conforman su hábitat, en donde se desarrolla su cultura, sus tradiciones y su forma de vida con base en la especial relación que tienen con el medio ambiente y la biodiversidad. En efecto, estos derechos resultan del reconocimiento de la profunda e intrínseca conexión que existe entre la naturaleza, sus recursos y la cultura de las comunidades étnicas e indígenas que los habitan, los cuales son interdependientes entre sí y no pueden comprenderse aisladamente (CORTE CONSTITUCIONAL, 2016, T – 622).

El reconocimiento de los derechos bioculturales es una dimensión de la Justicia Ambiental que representa la búsqueda de medidas efectivas de protección a la biodiversidad y la bioculturalidad, integrando lógicas comunes o colectivas presentes desde tiempos anteriores a la vida misma del Estado, pero que por el modelo de desarrollo, la explotación inadecuada e ilegal de recursos, la ausencia efectiva del Estado en ejercicio de sus obligaciones prestacionales, así como asimilar realmente los deberes constitucionales que a las personas nos corresponde, se ha venido convirtiendo un tesoro natural, fuente de vida, en un Estado de riesgo cultural y ambiental real y creciente.

Se reconoció un río, el Atrato, como sujeto de derechos por primera vez en el derecho colombiano. La Corte determinó que al reconocerlo debe garantizarse su protección, conservación, mantenimiento y restauración, dando un reconocimiento a la naturaleza como sujeto de derechos que refleja cosmovisiones plurales, con lo que da lugar al reflejo de los contenidos materiales de derechos entre seres humanos y naturaleza. La Corte enfocó su argumento en el interés superior del ambiente bajo un enfoque ecocéntrico, que se materializa en la orientación constitucional de que las normas, políticas e interpretaciones relacionadas con el ambiente reconozcan **“el vínculo e interrelación que existe**

entre cultura y naturaleza, extiendan la participación de las comunidades étnicas en la definición de políticas públicas y marcos de regulación, y garanticen las condiciones conducentes a la generación, conservación y renovación de sus sistemas de conocimiento” (CORTE CONSTITUCIONAL, 2016 – T – 622) (Subrayas propias de la sentencia), lo que asegura el componente de la participación efectiva de la justicia ambiental y la correspondencia entre el bienestar de la naturaleza y del ser humano.

Tomando este precedente, en el caso de la Amazonía, la Corte Suprema de Justicia, juez constitucional de tutela por mandato de la Carta Política, que en ese caso resolvió el recurso de impugnación, es quien reconoció otro sujeto de derechos no humano: la Amazonía, entidad física extensa que comprende varios municipios y departamentos de Colombia. Tras ello retoma las competencias específicas ambientales de varias autoridades del orden local, regional, nacional y que incluso tiene un serio componente de necesarias relaciones de buena vecindad ambiental con los países fronterizos debido a la gran zona en América del Sur que comprende la Amazonía. Un escenario en el que emerge la titularidad del derecho de la naturaleza comprometido por los avatares de la inequidad en la redistribución de los riesgos y amenazas por la deforestación ambiental y, con ello, la responsabilidad transfronteriza del Estado.

Este caso comprende un hito jurídico por varias condiciones: 1. La acción de tutela fue interpuesta en plural, un grupo de 25 personas, cuando lo “usual” es que sea interpuesta en forma individual o personal, lo que lleva a un sentido amplio de la figura de amparo cuyo fin no es otro que la defensa de los derechos constitucionales fundamentales en riesgo; 2. Este grupo plural no estuvo conformado por personas mayores de edad en su totalidad, sino por un grupo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes adultos, cambiando el paradigma cultural de que la acción de tutela solo puede ser presentada por mayores de edad o en representación de otro. Con ello se exalta el valor que tienen todas las personas de impulsar la defensa de la Constitución y de los derechos por medio de la participación efectiva, y especialmente si estas personas son menores de edad, que tienen además una protección internacional y nacional reforzada frente a las demás; 3. No solo se argumentó una implicación o afectación de derechos constitucionales y humanos en presente, sino que

se sustentó adecuadamente como los hechos que originan los reclamos de derechos pueden proyectarse en implicaciones a largo plazo con efectos en la calidad de vida de ese grupo de niños, niñas, adolescentes y jóvenes adultos cuando estén en su edad adulta mayor. Así se relaciona la importancia de los derechos intergeneracionales e intrageneracionales al tiempo que se proyecta la aplicación de la equidad ambiental atemporal; y 4. Se reconoce la naturaleza como sujeto de derechos, en este caso, la Amazonía colombiana como una “entidad, “sujeto de derechos”.

La sala retomó el concepto de derechos bioculturales propuestos en la sentencia del río Atrato (CORTE CONSTITUCIONAL, 2016, T - 622) y al reconocer a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos realizó un análisis importante sobre las generaciones futuras a raíz del caso en estudio, la preocupación por otras formas de vida que aún no son reales: “incluye a los sujetos aun no nacidos, quienes merecen disfrutar de las mismas condiciones medioambientales vividas por nosotros” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2018, STC4360). Lo anterior lo relacionó la sala en sus consideraciones reconociendo que “los derechos ambientales de las futuras generaciones se cimientan en el (i) deber ético de la solidaridad de la especie y (ii) en el valor intrínseco de la naturaleza” (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2018, STC4360), reiterando también las responsabilidades múltiples en cabeza del Estado y sus autoridades, así como de la población en general.

Se reiteró la visión ecocéntrica del discurso jurídico como una tercera fase de evolución del derecho en relación con el ambiente, luego de pasar por un modelo marcadamente antropocéntrico, con algunas implicaciones biocéntricas en un punto intermedio que evidencia una re-evolución en el rol de los jueces constitucionales, una tarea enfocada en la visión ecocéntrica del derecho, el cuestionamiento a los paradigmas occidentales verticales y homogéneos que materializan prácticas de injusticia ambiental. :

La humanidad es la principal responsable de este escenario, su posición hegemónica planetaria llevó a la adopción de un modelo antropocéntrico y egoísta, cuyos rasgos característicos son nocivos para la estabilidad ambiental, a saber: i) el desmedido crecimiento demográfico; ii) la adopción de un vertiginoso sistema de desarrollo guiado por el consumismo y los sistemas político-económicos

vigentes; y iii) la explotación desmedida de los recursos naturales (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, 2018, STC4360).

En Colombia se ha dado un desarrollo jurisprudencial en el campo del derecho constitucional importante y novedoso en el que los jueces vienen materializando la supremacía constitucional y el llamado a las instituciones para que ejecuten el reconocimiento de los fines del Estado que administran. Esta labor ha reconocido la magnitud de las situaciones inmersas en las demandas que resuelven: El alcance complejo de un Estado pluriverso, conformado por una gama de diversidad étnica y cultural y de biodiversidad en medio de dinámicas económicas o desarrollistas que alejan la relación de las personas y comunidades con el territorio, territorio como parte de su propia vida. Los jueces abordan escenarios que comprenden factores naturales y sociales en los que se interrelacionan múltiples actores sociales (pobladores y comunidades vinculadas al ambiente o territorio en disputa y en su defensa; personas particulares o empresas privadas con intereses económicos o laborales), el Estado especialmente desde su ausencia o ineficacia, (con el reconocimiento que mayoritariamente en el estudio debe darse a los órganos de control), y en algunos casos actores vinculados al conflicto armado.

Hay una injusticia legitimada por la sociedad, legalizada por el Estado y alejada de la verdadera vida de la sociedad. Se entiende vida en una interacción de los derechos abordados, especialmente el reconocimiento de derechos bioculturales y el reconocimiento de sujetos de ciertos derechos a ecosistemas: Páramos, ríos y selvas; reconocimiento doble, en donde gana la naturaleza, gana la comunidad y se materializa el Estado social de derecho bajo un paradigma de Estado Constitucional Ambiental.

Se evidencia en las sentencias analizadas que actualmente el sistema está invertido, donde hay más recursos naturales y más diversidad cultural hay más pobreza y más ausencia del Estado y el interés que recae sobre estos territorios está enfocado en la explotación de recursos naturales y no sobre la obligación de proteger las riquezas naturales y culturales. La realidad presente deja ver que hay una extinción de la tradición cultural por asuntos de subsistencia. No se reconoce desde las obligaciones cotidianas del Estado un enfoque diferencial de la población,

a pesar del amplio contenido normativo internacional, nacional y jurisprudencial que reconoce los derechos humanos y la necesidad de garantizar derechos diferenciales y acciones positivas. La conservación de prácticas culturales ancestrales se ve reducida por las necesidades básicas de subsistencia donde cambian las formas de vida en muchos casos y así de la apropiación del territorio y su paulatino deterioro llevando consigo la pérdida de creencias y tradiciones culturales.

Referencias

BORRÁS PENTINAT, S. (2013). La justicia climática: entre la tutela y la fiscalización de las responsabilidades. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XIII, 3 – 49.

COMUNIDAD ANDINA (2007). *¿Y por donde comenzamos? Prioridades de la Comunidad Andina ante el cambio climático*. Lima: Comunidad Andina.

COMUNIDAD ANDINA (2007). *Cosa sería este clima. Cambio climático en la Comunidad Andina*. Lima: Comunidad Andina.

CONSEJO DE REDACCIÓN (2018). *Tierra de resistentes*. Disponible On line en: <https://colombiacheck.com/especiales/tierra-resistentes/es-co/>

DÍAZ DÍAZ, J (2008). La investigación jurídica y la investigación socio-jurídica: entre el método jurídico de investigación y el método científico. *Iustitia*, (6) pp. 201 – 206. DOI: <https://doi.org/10.15332/iust.v0i6.945>

FIORAVANTI, M (2001). *Constitución. De la Antigüedad a nuestros días*. Madrid: Trotta.

GLOBAL WITNESS (2021). *Última línea de defensa. Las industrias que causan la crisis climática y los ataques contra personas defensoras de la tierra y el medio ambiente. ¿A qué precio? Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017*. Disponible On line en: <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>

GONZAGA VALENCIA, J., AGUIRRE FAJARDO, A. M., & RÍOS SARMIENTO, M. (2015). Desafíos de la justicia ambiental y el acceso a la justicia ambiental en el desplazamiento ambiental por efectos asociados al cambio climático. *Revista Luna Azul*, (41) pp. 323 – 347. DOI: <http://dx.doi.org/10.17151/luaz.2015.41.18>

INNERARITY, D. (2012). Justicia climática. *Revista Dilemata*, (4), pp. 175-191.

INSTITUTO ALEXANDER VON HUMBOLDT (2019). *El reto de la deforestación en Colombia: Documento resumen de política*.

MEMORIAS ENCUENTRO CONSTITUCIONAL POR LA TIERRA. Bogotá: Corte Constitucional.

MENDOZA, M. (2009). Justicia Climática: Una tarea pendiente. Managua: Centro de Estudios Internacionales. Recuperado de: http://209.177.156.169/libreria_cm/archivos/pdf_678.pdf

QUINCHE, MF (2008). Derecho Constitucional Colombiano, de la Carta de 1991 y sus reformas. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

RODRÍGUEZ, G. A. & GÓMEZ REY, A. (2013). La participación como mecanismo de consenso para la asignación de nuevos derechos. *Revista Pensamiento Jurídico* (37), pp. 71- 104.

RODRÍGUEZ, G.A. (2015). Participación y consulta previa en materia ambiental. En: Sánchez Torres, C. A. & Muriel Ciceri, J. H. (2007) ¿Participación ciudadana en la democracia? *Revista Civilizar*, 7(12), pp. 11-29.

SERVI, A. (1998). El Derecho Ambiental Internacional. *Relaciones Internacionales*, 7(14). Recuperado a partir de <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1785>

TRÉVELEZ, R. (2008). ¿Qué es la Justicia Climática? Recuperado de <http://www.terra.org/articulos/art02193.html>

VILLALBA, J. E. (2006). Derecho Ambiental Colombiano Tomo I. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de la República de Colombia (1994) T – 089.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2012) C – 570.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2017) T – 361.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2015) C – 150.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2014) T – 294.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2016) T – 622.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2016) T – 704.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2016) T – 445.

Corte Constitucional de la República de Colombia (1995) C – 073.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2001) C – 861.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2016) C – 035.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2017) T – 325.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2018) SU – 123.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2019) T – 021.

Corte Constitucional de la República de Colombia (2019) C – 045.

Corte Suprema de Justicia de la República de Colombia. Sala de Casación Civil (2018) STC4360.

CAPÍTULO 9

TERRITORIOS DE PROXIMIDAD Y ECONOMÍA LOCAL (LECCIONES APRENDIDAS AL ENFRENTAR LA PANDEMIA COVID-19): EL CASO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

Georgina Isunza Vizuet
Instituto Politécnico Nacional
ginaisunza@gmail.com

Introducción

La contingencia sanitaria causada por el Covid-19 en el mundo entero nos coloca ante una de las recesiones más graves de la historia contemporánea. En América Latina y el Caribe se estima una tasa de crecimiento de -5.3%, destacando Argentina y México (ambos con -6.5%) y Brasil (-5.2%), acompañada por el aumento de 3.4% del desempleo que afecta gravemente el ingreso de los hogares y las condiciones mínimas de subsistencia. Se calcula un aumento de la tasa de pobreza de 4.4%, lo que significa un incremento de 28.7 millones de personas en situación de pobreza y 16 millones de personas en condición de pobreza extrema (COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2020).

Estas tendencias presentan una perspectiva macroeconómica, pero poco se ha ponderado el efecto sobre la economía local, sobre el pequeño comercio y la economía informal inserta en los barrios como los mercados populares, las actividades de distribución de alimentos o los pequeños talleres.

El objetivo de este trabajo es explorar la importancia de los territorios de proximidad en la construcción de las iniciativas solidarias para enfrentar los graves efectos del confinamiento y el distanciamiento

social sobre la economía local. Se pretende explorar las iniciativas ciudadanas basadas en redes de solidaridad y ayuda mutua.

La proximidad favorece las relaciones solidarias en los barrios y comunidades. Las acciones y reivindicaciones de los colectivos urbanos o redes ciudadanas generalmente emergen en una situación de crisis o como formas de gestión del conflicto y respuesta a una vulnerabilidad social detectada en la ciudad. En este sentido, el actual escenario de la pandemia es una crisis suficientemente poderosa para propiciar la emergencia de organizaciones vecinales o colectivos urbanos de distinto tipo que impulsen iniciativas como estrategias para enfrentar esa crisis.

En la primera parte de esta ponencia se presenta un análisis de las medidas de control sanitario y sus efectos en las actividades económicas de la Ciudad de México. En seguida se presenta una caracterización del tipo de organizaciones e iniciativas solidarias surgidas a partir de la pandemia, así como su relación con los territorios de proximidad.

Control sanitario y restricción de las actividades económicas

En México, a partir del 23 de marzo 2020, se declaró la suspensión de actividades no esenciales de los sectores público, privado y social, que involucran la congregación o movilidad de las personas, fomentando el distanciamiento social y el confinamiento sanitario; reprogramación o suspensión de eventos de concentración masiva; suspensión de clases en todo el sistema educativo nacional y restricciones a la movilidad urbana y al uso del espacio público.

A partir del 1 de junio de 2020, se modificó la estrategia y se anuncia oficialmente la ‘nueva normalidad’ que consiste en la adopción de medidas de contención geográfica para reducir la transmisión de la enfermedad, considerando el comportamiento diferenciado de la curva epidemiológica en el territorio mexicano, ya que se identificaron municipios o ciudades que reportaban muy alta incidencia de transmisión y otras regiones con menor incidencia, pero expuestas al riesgo de transmisión.

El sistema de monitoreo (coronavirus.gob.mx) permite un reporte diario con indicadores claves del comportamiento de la pandemia: casos totales, positivos, negativos, recuperados, defunciones, hospitalizados, ambulatorios, ocupación hospitalaria, entre otros. Las variables se presentan por edad, sexo y por unidad geográfica: nacional, estatal, por municipio/alcaldía y por colonia, lo que ha permitido un seguimiento comunitario en algunas entidades federativas como la Ciudad de México. La información se difunde diariamente por televisión abierta y semanalmente se da a conocer el riesgo de contagio por región.

Adicionalmente se establece un modelo de semáforo epidemiológico definido por el comportamiento de la curva epidemiológica y la ocupación hospitalaria. Una medida muy importante es que se otorga a los gobiernos subnacionales (estatales) la capacidad de definir medidas sanitarias acordes a la curva epidemiológica y capacidad hospitalaria de sus entidades. Se determina, en coordinación con el Gobierno Federal, el semáforo epidemiológico correspondiente, acorde con la dinámica económica y las condiciones socioterritoriales de sus entidades federativas, para la apertura gradual de ciertas actividades económicas y recreativas.

El color del semáforo se da a conocer semanalmente e indicará las actividades que es posible realizar en los ámbitos económico, educativo y social. Las actividades consideradas “no esenciales” continuarían suspendidas en las regiones identificadas con semáforo rojo (con riesgo epidemiológico máximo), permitiendo únicamente las actividades esenciales y añadiendo actividades de los sectores construcción, minería y fabricación de equipo de transporte.

En las regiones identificadas con el color naranja (riesgo epidemiológico alto), además de las actividades esenciales, las no esenciales podrán reactivarse, aunque deberán realizarse con una capacidad de únicamente el 30% del personal y con medidas sanitarias estrictas.

En cambio, en las regiones identificadas con los colores amarillo y verde (riesgo epidemiológico intermedio y cotidiano, respectivamente), las actividades económicas esenciales y no esenciales podrán volver a operar con capacidad completa, mientras se sigan tomando medidas estrictas para proteger la salud de los trabajadores. Cabe mencionar que,

en el momento de elaboración de esta ponencia, las actividades del semáforo amarillo y verde no están del todo definidas.

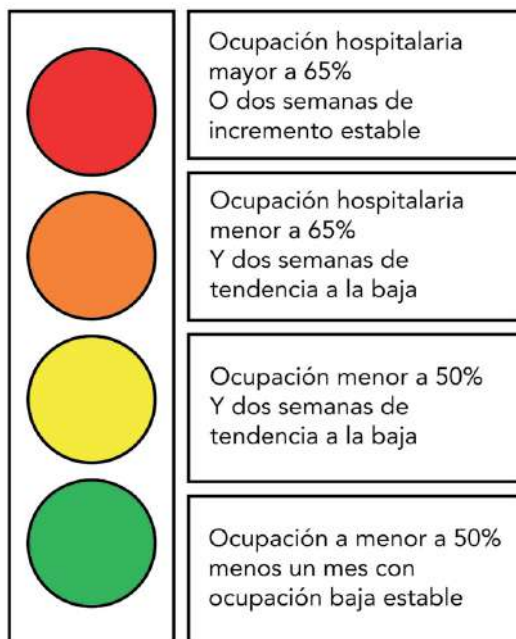
Una lección importante de la pandemia provocada por el virus SarCov-2 en México, como en numerosas naciones, es que la densidad, especialmente cuando existe hacinamiento en la vivienda, y la aglomeración urbana configuran un patrón territorial propicio para los contagios. De acuerdo con la Encuesta Intercensal (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2015), en la Ciudad de México vivían en casi 6 mil personas por km², cuando la media nacional es de 61 personas.

En lo que va de la pandemia (10 de marzo al 29 de octubre de 2020), a nivel nacional se han acumulado casi 913 mil personas contagiadas, de las cuales el 17.5% (159.680 casos) se concentran en la Ciudad de México. Por su parte, las defunciones llegan a 90.773 casos a nivel nacional mientras que en la Ciudad de México se han presentado 11558 fallecimientos, representando el 12.7%.

La distribución territorial de los contagios y las defunciones es más evidente cuando se desagregan los territorios porque es posible apreciar que el comportamiento de la epidemia ha ido cambiando, en relación con el ciclo epidemiológico de los territorios, de tal suerte que la Ciudad de México tiene una tasa de incidencia de contagios que ha venido reduciendo desde el mes de julio, aunque las últimas dos semanas presenta un leve repunte.

El semáforo epidemiológico que rige la apertura gradual de actividades económicas se presenta de manera resumida en la **figura 1**.

Figura 1 – Reglas del semáforo epidemiológico en la Ciudad de México



Fuente: Elaboración propia con base en: <https://semaforo.covid19.cdmx.gob.mx/tablero/>

Cabe señalar que la Ciudad de México ingresó a semáforo naranja desde la última semana de junio del 2020 y se ha mantenido hasta el mes de octubre; los negocios, incluidos en el color rojo, no cerraron por catalogarse esenciales y han operado con medidas estrictas de sanidad y distanciamiento social. Se incorporaron además la construcción, la minería y la industria relacionada con la fabricación de equipo de transporte.

Las actividades más detalladas por color de semáforo se resumen en la **tabla 1**:

Tabla 1 – Actividades económicas por color de semáforo

Semáforo rojo	Semáforo naranja	Semáforo amarillo	Semáforo verde
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de salud y de asistencia social • Abarrotes, tiendas de autoservicio y productos de cuidado a la salud • Giros del sector primario (agricultura, ganadería) • Cría y explotación de animales • Logística y servicios de transporte • Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final • Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación • Servicios funerarios • Bancos y servicios financieros • Servicios de reparación y mantenimiento • Espacios públicos: parques al 30% de su capacidad. Nuevas actividades: • Minería • Construcción • Fabricación de equipo de transporte • Venta de bicicletas • Producción alimentaria (producción de cerveza y sus cadenas de producción) 	<ul style="list-style-type: none"> • Restaurantes (al 30% de su capacidad) • Comercio de productos no esenciales en micronegocios y pequeños negocios (menos de 30 empleados) con flujos para clientes, aforo reducido y señalética • Hoteles (al 30% de su capacidad) • Servicios jurídicos (notarías) y bufetes de abogados que den atención a la población • Trámites y servicios de gobierno (atención al público) • Eventos deportivos sin público para ser televisados previa prueba con resultado negativo de los participantes. Cines y teatros (al 50% de su capacidad) • Servicios religiosos (al 30% de su capacidad) • Trabajadoras/es del hogar • Espacios públicos: parques al 30% de su capacidad de aforo y expansión de ciclovías 	<ul style="list-style-type: none"> • Restaurantes (al 60% de su capacidad) • Hoteles (al 60% de su capacidad) • Tiendas departamentales (al 60% de su capacidad) • Asociaciones y organizaciones civiles y políticas (al 60% de su capacidad) • Cines y teatros (al 60% de su capacidad) • Peluquerías y estéticas • Corporativos y oficinas de servicios privados • Oficinas gubernamentales • Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles • Servicios religiosos (al 60% de capacidad de aforo) • Servicios profesionales, científicos y técnicos • Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos (al 60% de su capacidad de aforo) • Espacio público: parques y explanadas al 60% de su capacidad de aforo y expansión de ciclovías 	<ul style="list-style-type: none"> • Gimnasios • Centros nocturnos, bares y discotecas • (aún no definidas con claridad)

Fuente: Anexo Técnico del semáforo epidemiológico de la Ciudad de México.

Adicionalmente en la Ciudad de México se aplicó el Programa Territorial para la Detección y Aislamiento de Casos Positivos Covid-19, bajo un modelo de vigilancia comunitaria por colonia (barrio) para identificar los focos de contagio y regular las actividades económicas, de tal suerte que cada semana algunas colonias se colocan en semáforo rojo.

Especialmente se ha notado que los espacios públicos con alta aglomeración como el comercio en vía pública, parques y deportivos son focos de contagio. En estas colonias se han instalado kioscos sanitarios que realizan pruebas de laboratorio y llevan seguimiento de contagios en las familias, a través de brigadas de salud que realizan visitas a domicilio.

En general, las medidas de vigilancia epidemiológica y las acciones implicadas en la reapertura gradual de las actividades económicas intentan amortiguar los efectos económicos y sociales causados por la pandemia. Ante ello, el Gobierno de la Ciudad de México adopta algunos programas y fortalece los que ya se habían iniciado. Así, ha destinado 1,888 millones de dólares al apoyo de la economía familiar; 1,267 millones de dólares a infraestructura pública, educativa, de salud, vivienda movilidad, servicios urbanos y áreas verdes y 3,521 millones de dólares de inversión privada. (Programa de Reactivación Económica del Gobierno de la Ciudad de México, 4 de octubre de 2020).

En materia de derechos sociales, la pensión de adultos mayores; a personas con discapacidad; becas Benito Juárez; y Jóvenes Construyendo el Futuro. El plan de inversión pública prevé la generación de 87 mil 661 empleos directos y 96 mil 427 indirectos. Se desarrollan 581 proyectos de construcción en coordinación con el sector empresarial destinados a infraestructura y vivienda social que generarán 300 mil empleos directos.

La reactivación también incorpora planes de recuperación de zonas industriales, ‘turismo seguro’, digitalización, simplificación de trámites y créditos accesibles a micro y pequeñas empresas, obras públicas para el mejoramiento de la movilidad urbana y para la disposición final de residuos urbanos.

Dentro del programa de empleo temporal “Mejorando la Ciudad, Nuestra Casa” se espera recuperar los espacios públicos y llevar a cabo actividades de limpieza y atención a áreas verdes, generando más de 15 mil empleos temporales.

No obstante, las acciones del gobierno local se han tornado insuficientes para amortiguar los efectos del confinamiento sanitario, en especial en el sector informal de la economía que representa una alta proporción y diversas actividades que permiten la subsistencia de numerosas familias.

El Gobierno de la Ciudad de México reconoce que, durante la pandemia, la Ciudad de México había perdido 220 mil empleos. Asimismo, se estima la afectación económica en tres fases: el efecto del choque externo causado por la cancelación de vuelos durante el primer trimestre del año, que se traduce en la afectación de algunos sectores manufactureros como producto de las disrupciones en las cadenas de valor globales, además del desplome de la actividad turística. La suspensión de las actividades económicas no esenciales marca la segunda fase durante los meses de abril-junio, a pesar de la reapertura, a fines de mayo, de la minería, la construcción y las industrias automotriz y aeroespacial que generan empleo y se caracterizan por cadenas de valor complejas (ESQUIVEL, 2020).

La tercera fase actualmente vigente (agosto de 2020) y la más incierta, se caracteriza por un lento y gradual proceso de reapertura, lo que implica “la nueva normalidad” en la que varias actividades económicas seguirán afectadas y sin la posibilidad de regresar a sus condiciones previas, en tanto no se cuente con una solución más definitiva al tema de la pandemia (ESQUIVEL, 2020).

Efectos económicos de la restricción de actividades económicas

La Ciudad de México es el centro de concentración de actividad económica más importante del país. De acuerdo con los datos del Censo Económico (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2018), el aporte más significativo de la Ciudad de México a la economía nacional es en los ingresos totales (25%), seguido por el valor agregado (23%), las remuneraciones (23%) y el empleo (15.8). No es tan importante el aporte de las unidades económicas (9%), lo que significa que las empresas son relativamente más productivas y mejor remuneradas.

El coeficiente de localización muestra una ciudad especializada en servicios, en especial corporativos, servicios de apoyo a negocios, de información en medios masivos, financieros, de salud y asistencia social y educativos. En contraste, la actividad manufacturera es poco significativa: aporta 4% del ingreso total, 5% del valor agregado y 5% de las

remuneraciones al conjunto nacional (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2018). Por lo tanto, la Ciudad de México cuenta con un sistema educativo diverso y consolidado, así como capacidades de innovación y actividades intensivas en conocimiento.

Interesa en este caso analizar la distribución del empleo para identificar las mayores pérdidas, tomando en cuenta la clasificación de actividades no esenciales y las que se han ido abriendo a lo largo de la pandemia (**tabla 2**).

Tabla 2 – Unidades económicas y empleo por sector económico en la Ciudad de México

Actividad económica	UE	Empleo	PO/UE
Suma Ciudad de México	427,959	4,297,134	10.0
Generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, suministro de agua y de gas natural por ductos al consumidor final	60	86,137	1,435.6
Construcción	1,864	111,293	59.7
Industrias manufactureras	32,384	352,501	10.9
Comercio al por mayor	16,235	255,593	15.7
Comercio al por menor	196,185	624,212	3.2
Transportes, correos y almacenamiento	1,934	212,495	109.9
Información en medios masivos	1,168	201,897	172.9
Servicios financieros y de seguros	1,872	402,484	215.0
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	5,679	61,865	10.9
Servicios profesionales, científicos y técnicos	13,497	286,407	21.2
Corporativos	160	124,551	778.4
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos, y servicios de remediación	8,071	794,561	98.4
Servicios educativos	6,386	125,355	19.6
Servicios de salud y de asistencia social	20,142	106,574	5.3
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	4,366	40,921	9.4
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	56,050	331,652	5.9
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	61,853	170,587	2.8

Fuente: Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Económico 2018. Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC). <https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>.

El comercio al por menor, que incluye un gran número de establecimientos de pequeña escala, representa 46% de las unidades económicas y 15% del empleo total de la Ciudad de México. Los servicios

de preparación de alimentos y bebidas también destacan con 13% de las unidades económicas y 8% del empleo. Otros servicios al consumidor representan 14% de las unidades económicas y sólo el 4% del empleo. Como se aprecia en la **tabla 2**, las actividades terciarias destacan por mayor empleo generado por unidad económica: el sector “corporativos, servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles y servicios profesionales, científicos y técnicos”.

No obstante el peso de la actividad económica de la Ciudad de México en la economía nacional, una muy alta proporción de empresas y establecimientos informales de pequeña escala están insertos en el tejido económico-productivo local, reportan ingresos, frecuentemente insuficientes para el sustento diario de las familias.

Una buena parte de la actividad económica informal es difícil de documentar. La tasa de informalidad laboral representa el 49.7% de la Población Económicamente Activa (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). En consecuencia, se puede pensar que en gran parte de los colectivos urbanos participan jóvenes en condiciones vulnerables, que desarrollan algunas actividades informales para obtener ingresos, como el reparto de mercancías a domicilio.

La **tabla 3** muestra la distribución de unidades económicas por estrato.

Tabla 3 – Unidades Económicas (UE) por estrato de personal ocupado (PO), 2018 (%)

Estrato	UE	%
Suma	427 959	100.0
0 a 10	396 040	92.5
11 a 50	23 622	5.5
51 a 250	6 441	1.5
251 y más	1 856	0.4

Fuente: Elaboración propia con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Censo Económico 2018. Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC). <https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>.

El primer estrato concentra más del 90% de los establecimientos, esto corrobora que la estructura económica está primordialmente compuesta por micro y pequeños establecimientos. Justamente es este sector el más golpeado por las restricciones sanitarias.

Cabe señalar que las características descritas convierten a la Ciudad de México en un laboratorio propicio para analizar los efectos revesivos causados por las restricciones a los diversos tipos de actividades económicas (**tabla 1**) producto de la regulación epidemiológica. Por lo tanto, es importante realizar un análisis comparativo de las actividades realizadas normalmente (antes de la crisis sanitaria) y durante el semáforo naranja que prevalece actualmente.

La **tabla 4** muestra los principales efectos de las unidades económicas que han cerrado como producto del control epidemiológico. Se aprecia el mayor cierre de establecimientos en el comercio al por menor (40% del total de establecimientos cerrados), muy vinculado a la economía local porque comprende la venta de una amplia gama de productos alimenticios, de aseo personal, de frutas y legumbres, pequeños restaurantes, farmacias, entre muchos otros productos.

Tabla 4 – Número de establecimientos antes y durante la restricción, 2020

Ciudad de México	Unidades Económicas		
	Antes Covid-19	Covid-19	Cierre de establecimientos
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza	32	32	0
Minería	54	26	-28
Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final	432	432	0
Construcción	2,214	2,214	0
Industrias manufactureras	33,304	18,711	-14,593
Comercio al por mayor	16,804	11,492	-5,312
Comercio al por menor	202,225	143,575	-58,650
Transportes, correos y almacenamiento	3,281	3,245	-36
Información en medios masivos	1,713	852	-861
Servicios financieros y de seguros	11,143	11,143	0
Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles	5,810	130	-5,680
Servicios profesionales, científicos y técnicos	14,094	7,053	-7,041
Corporativos	181	0	-181

Ciudad de México	Unidades Económicas		
Actividad	Antes Covid-19	Covid-19	Cierre de establecimientos
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de desechos y servicios de remediación	8,418	852	-7,566
Servicios educativos	11,836	47	-11,789
Servicios de salud y de asistencia social	22,898	13,071	-9,827
Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos	5,238	0	-5,238
Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas	59,418	58,001	-1,417
Otros servicios excepto actividades gubernamentales	67,409	48,579	-18,830
Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales	3,859	3,277	-582
Suma	470,363	322,732	-147,631

Fuente: Elaboración propias con base en: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Actividades esenciales durante Covid-19.

Le siguen otros servicios (14,593 establecimientos) que también comprenden algunos ligados al entorno local como reparación y mantenimiento de: automóviles y camiones, de equipo electrónico y de equipo de precisión, de maquinaria y equipo agropecuario, industrial, comercial y de servicios, de artículos para el hogar y personales. Asimismo, los servicios personales como salones y clínicas de belleza, baños públicos; lavanderías y tintorerías.

Por supuesto, los servicios educativos representan un sector decisivo para aminorar la movilidad de las personas. Las escuelas públicas y privadas, de todo nivel educativo han permanecido cerradas desde marzo, no obstante, la labor ha sido sustituida por el teletrabajo y, por lo menos en el sector público, no ha afectado de manera importante los ingresos, en virtud de que el magisterio sigue devengando su salario. Algo similar sucede con las actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales.

También se aprecian cerrados buena parte de los servicios profesionales, científicos y técnicos, así como aquéllos de apoyo a negocios y los corporativos. Como se mostró antes, la contribución al empleo de la Ciudad de México de estos servicios es importante. Sin embargo, no se ha

documentado cuales de estas actividades terciarias siguen operando bajo la modalidad virtual, tampoco el efecto en los ingresos de este sector.

La actividad manufacturera se vio afectada de manera importante, aunque permanecieron actividades como la producción de alimentos y bebidas, industria textil (algunas se reconvirtieron para producir equipo médico y mascarillas), la industria química y farmacéutica, entre otras.

Es suma, permanecen cerrados 150 mil establecimientos, lo que representa el 31% de los que operaban en condiciones normales, destacando el comercio ligado a tiendas departamentales o centros comerciales de gran escala y en una amplia gama de “otros servicios”.

Sin embargo, de acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Económico de la Ciudad de México, las farmacias, centros de abasto como mercados públicos, centros de salud, servicios bancarios y de comunicaciones que continuaron operando durante la contingencia sanitaria generan alrededor de 2 millones de empleos. Como amortiguadores de los efectos recesivos destacan 1,850 empresas que cambiaron de giro para entrar al sector de la salud, además del gran dinamismo que adquirieron servicios de distribución domiciliaria de alimentos y otros productos motivados por el uso de aplicaciones como UBER, Rappi, Sin Delantal, entre muchas otras, que, de acuerdo con las cámaras empresariales, el comercio electrónico experimentó una sobredemanda. La agencia *Worldpay Merchant Solutions* estima que las ventas por medios digitales en México crecerán entre un 60 y 70% en 2020 en relación con el 38% en 2019.

Cabe señalar que, frente a las grandes firmas, emergieron iniciativas de empresas y pequeños negocios locales que han creado aplicaciones para realizar compras y distribución a domicilio de numerosos productos, incluyendo alimentos preparados.

Iniciativas solidarias y proximidad para enfrentar la pandemia

Ante las restricciones impuestas a la movilidad de las personas como forma de contener los contagios del Covid-19, surge el interés de discutir sus implicaciones en el territorio de proximidad, en el vecindario

o en la comunidad. De acuerdo con Lazo (2012, p. 25), el territorio de proximidad se constituye en un lugar de referencia desde donde los individuos ven y conquistan la ciudad. Dentro de un contexto donde se valoriza cada vez más la movilidad, algunos individuos echarán mano a los recursos de lo local como una forma de hacer frente a las exigencias de una movilidad creciente. En este sentido, los anclajes y los vínculos establecidos con el territorio de proximidad hacen posible la exploración de la ciudad en sus diversas escalas.

De esta manera: “El territorio de proximidad se define como el lugar más próximo que rodea a un individuo – su espacio residencial (casa), el barrio y las relaciones de vecindad –, es decir, como aquella “dimensión más familiar de la ciudad que permite el anclaje social mínimo de cada uno, su mínimo social vital, tal cual es vivido en los más mínimos detalles cotidianos” (AGIER, 1999, citada por LAZO, 2012).

Se parte de la premisa de que la proximidad se relaciona estrechamente no sólo con la economía local, sino que es en el entorno comunitario en donde emergen las iniciativas más auténticas e identitarias para la formulación de iniciativas solidarias, de tal manera que la proximidad favorece las relaciones solidarias en los barrios y comunidades.

Por otro lado, se asume también que las acciones y reivindicaciones de los colectivos urbanos, asociaciones vecinales o redes ciudadanas generalmente emergen en una situación de crisis o como formas de gestión del conflicto y respuesta a una vulnerabilidad social detectada en la ciudad, como refiere Subirats. En este caso se encuentra la emergencia de colectivos urbanos en el periodo post sismo de 2017, en las ciudades más afectadas, que gestionan ante los gobiernos locales y nacionales la recuperación de su vivienda. También a estas ‘vulnerabilidades’ se proponen respuestas que permiten identificar prácticas vecinales o comunitarias que podrían contribuir a generar iniciativas sociales a partir de nuevos relatos basados en la reciprocidad o el mutualismo (SUBIRATS, 2015).

Así también, se asume que la proximidad permite construir una ciudad basada en los preceptos del bien común. En una situación de interdependencia, “... un grupo de personas puede organizarse y gobernarse a sí mismo para obtener beneficios conjuntos ininterrumpidos a pesar de que todos se ven tentados a actuar de manera oportunista

(*free-ride*) y eludir responsabilidades [los bienes comunes, se refieren a] “un sistema de recursos naturales o hechos por el hombre, que es lo suficientemente grande como para volver costoso (pero no imposible) excluir a destinatarios potenciales de los beneficios de su uso” (OSTROM, 1990: 65).

De esta forma, los grupos involucrados se basan en el establecimiento de reglas claras adaptadas a las necesidades y condiciones locales, además los miembros de la comunidad deben tener acceso a un sistema económico de resolución de conflictos y pueden confiar en un conjunto de actividades distribuidas entre ellos para realizar las diversas funciones basadas en el beneficio mutuo y la solidaridad (MEZOUED; KAUFMANN & NASDROVSKY, 2018). Estos preceptos encuentran fuertes soportes justamente en una situación de conflicto como el implicado en la crisis sanitaria actual.

En México, pueden identificar una amplia gama de organizaciones solidarias, redes y colectivos urbanos que han encabezado esfuerzos para atender múltiples necesidades y vulnerabilidades de distintos grupos. Algunas se orientan a la defensa de los derechos humanos, civiles y laborales de las trabajadoras; otras proporcionan programas de protección a personas migrantes; también hay organizaciones que atienden problemas de violencia, salud mental y derechos humanos en la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad.

En todo caso, es posible “mejorar la apreciación de la capacidad humana para formar y reformar las situaciones en las que los individuos deben tomar decisiones y asumir las consecuencias de las acciones día con día” (OSTROM, 1990: 249).

A la luz de estos preceptos, se intenta analizar la experiencia de las organizaciones y redes solidarias en la Ciudad de México. La red solidaria “El Día Después” ofrece un directorio muy completo de las organizaciones solidarias clasificadas por categoría, de donde se han identificado:

- Dos organizaciones que promueven derechos digitales;
- Nueve en pro de los derechos humanos;
- Una organización en defensa de los derechos laborales;
- Diez por la perspectiva de género;

- Tres por el movimiento LGBTTTI;
- Una por la libertad de expresión;
- Una por el medio ambiente;
- Cuatro en defensa de los derechos de los migrantes;
- Dos para apoyar en el proceso de personas desaparecidas;
- Once para atención a poblaciones vulnerables;
- Una que impulsa proyectos sociales;
- Dos en pro del cuidado a la salud;
- Y 21 organizaciones no clasificadas.

Cabe aclarar que no todas estas organizaciones han emprendido acciones durante el distanciamiento social, sin embargo, se pueden citar algunas de las más representativas:

- *#MiBarrioMeRespalda* reivindica la solidaridad en momentos de emergencia sanitaria, como “la mejor herramienta para avanzar en colectivo” con el objetivo de apoyar a las comunidades que más lo necesitan. Las poblaciones más vulnerables que no pueden quedarse en su casa y están en situación de riesgo, entre las que se encuentran las poblaciones callejeras, personas con VIH, trabajadoras sexuales, personas migrantes y deportadas, de la tercera edad, niños y niñas que viven en prisión con sus mamás.
- *México quédate en casa, yo te ayudo* organización de la sociedad civil y asociaciones de ayuda humanitaria como *Unidos Somos Más*, *Caritas Felices* y *Can Unidos* se sostienen de donaciones del sector privado.
- Iniciativa “De Raíz”, pequeño establecimiento de la Colonia Roma (Alcaldía Cuauhtémoc), que distribuye diariamente 40 raciones de comida que le da gratuitamente a población vulnerable. Es una red solidaria que se basa en donaciones de amigos cercanos, entre ellos el pintor Gabriel Macotella.
- *Vive*, una plataforma tecnológica sin fines de lucro, iniciativa de médicos y un grupo de expertos en tecnologías de la información, que ofrece asesoría a la población sobre diagnósticos

y el procedimiento a seguir en caso de presentar síntomas de la enfermedad Covid-19 mediante una aplicación digital.

- *Bitácora Local*, elabora una lista de servicios a domicilio o *pick-ups* para reactivar restaurantes, cafeterías, abarrotes, orgánicos, cuidado personal, librerías, chocolaterías, tiendas de mascotas y más alrededor de la ciudad. Se basa en el uso de una aplicación digital.
- *Colectivo @CTiresias Casa de las Muñecas A.C.* ofrece paquetes de comida a trabajadoras sexuales en situación de calle. Proporciona apoyo a poblaciones, trabajadoras sexuales que han perdido su trabajo por la contingencia sanitaria.
- *Click Abasto. Colectiva Barrio Chido La Merced*, es una red de acopio solidario para armar despensas y distribuir productos a bajo costo de la Central de Abasto de la Ciudad de México, se basa en el uso de aplicaciones para distribuir alimentos. La distribución no tiene costo siempre que rebase el tope de consumo.
- *Solidaridad UNAM*, sitio web de intercambio de servicios y productos, con un componente georreferenciado que pone en contacto a quienes requieren apoyo con quienes lo ofrecen en estos momentos de emergencia sanitaria, sin la intervención de terceros.
- *Apoyamex*, consiste en el diseño de un esquema de ventas anticipadas en línea, iniciativa de apoyo sin fines de lucro, realizada por estudiantes y profesores de la Facultad de Ingeniería de la UNAM, que busca apoyar a las pymes mexicanas a enfrentar la crisis derivada de la Covid-19. Se espera que este esquema que opera mediante una plataforma en línea permita a las pequeñas empresas mantener liquidez y con ello ayudar a preservar los empleos que generan.
- *Unidos por México*, fundación que busca entregar 35 mil canastas con productos básicos para la alimentación, salud e higiene de más de 175 mil personas, bajo un esquema asistencialista.
- *Mercadillo Tierra Adentro* representa una opción para pedidos a domicilio los domingos, durante la entrega del huacal, tienen

a la venta en el restaurante algunos productos, como Café en Grano, Kombucha, Gelato. Opera con aplicación de TIC.

- *Agricultura urbana*, una opción ante la emergencia sanitaria que fomenta huertos familiares que contribuyan a satisfacer la demanda de sus clientes durante el confinamiento. Opera con sistema electrónico. Agrupa cerca de 60 productores de la zona de producción agrícola de la chinampa del pueblo de San Gregorio Atlapulco, que se unieron para ofrecer sus productos a distintas zonas de la CDMX. Esta iniciativa tiene un matiz productivo e incorpora productores, transporte, envasado, y le puede proveer de un ingreso al vender sus productos con la población cercana, es decir, el fomento a la agricultura urbana para el abasto local.
- Carlos Amorales inició un proyecto productivo de ayuda y protección sanitaria, dirigido a personas que trabajan en economías informales en las calles de la Ciudad de México. La iniciativa consiste en la producción de 3 mil 500 cubrebocas reutilizables a la semana, a cargo de cinco pequeños talleres familiares de costura, que serán distribuidos entre distintos gremios de trabajadores en el espacio público. Para su distribución se hizo una alianza con la organización no gubernamental Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO por sus siglas en inglés).

Como parte de las iniciativas empresariales con y sin fines de lucro, se pueden citar:

- *Pladis Covid* es una Plataforma de Inversión Social que vincula proyectos de organizaciones de la sociedad civil con fundaciones donantes y empresas socialmente responsables. Es una iniciativa que busca vincular proyectos enfocados en responder a las necesidades frente a la pandemia, con empresas y fundaciones donantes interesados en apoyar la contingencia.
- Canastas de verdura y fruta de *Yolcan*, es un acuerdo entre los agricultores de la zona de las Chinampas de Xochimilco,

para apoyar el rescate del ecosistema chinampero e incentivar a los agricultores para aportar productos orgánicos a las canastas. Opera con una cuenta electrónica, se realiza el pedido, el pago y la entrega es a domicilio. Aunque la empresa obtiene beneficio económico, el productor también se beneficia con el fomento productivo.

- *Mexplory* es un mapa que apoya a proyectos independientes durante la cuarentena. Abarca restaurantes, panaderías, postres, bebidas, cafeterías y mercados públicos y opera con una aplicación digital.
- Abasto Local es un directorio de restaurantes y otros comercios enfocados en comida y bebida en la Ciudad de México con disponibilidad a domicilio, horarios, contacto, zonas de entrega, consumo mínimo. Se basa en el uso de TIC.
- Diseño de una aplicación para servicios de entrega a domicilio Cámara Nacional de la Industria Restaurantera y de Alimentos Condimentados (Canirac) Alianza con Entregas Ecológicas (motocicletas eléctricas). Se basa en pagos digitales en la plataforma “Tu guía Dónde Comprar Ciudad de México” que serán procesados por el agregador bancario *BillPocket*. El proyecto pretende ser más asequible y contrarrestar las altas comisiones impuestas por empresas como UberEats, Didi Food o Rappi. Inicialmente operarán con 30 repartidores, que llegarán a 100 y, en un primer momento, tendrán cobertura en las alcaldías Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuajimalpa y Álvaro Obregón, en las cuales se ubica 60% de los restaurantes de la Ciudad de México.

También se identificaron Plataformas de Ayuda Mutua, entre las que se encuentran:

- Quiero Ayudar: portal que busca facilitar la vinculación entre diferentes actores sociales, siendo un puente entre quienes tienen la voluntad y posibilidad de aportar y quienes han resultado los más afectados por la emergencia sanitaria.

- Frena la curva: servicio geolocalizado para ayuda mutua entre vecinos además de representar una estupenda guía de iniciativas ciudadanas frente al coronavirus, innovación social y resiliencia cívica en tiempos de pandemia. Se refiere por la organización que se ha replicado ya en once países.
- Drones México vs. Covid-19: Iniciativa que busca unir fuerzas para combatir al Covid-19 utilizando la tecnología de los drones como herramientas que ayuden a realizar trabajos necesarios para combatir al virus de forma más eficiente, rápida y sin riesgo.
- Denuncia Digital: servicio de la Fiscalía General de Justicia como una vía para atender casos de agresiones o discriminación por el Covid-19 en la Ciudad de México.

Cabe advertir que este es un trabajo exploratorio que intenta documentar las iniciativas, pero aún no es posible evaluar el impacto, la permanencia, la escalabilidad y la sostenibilidad financiera, pensando en que pudieran influir en otro tipo de organización, de economía solidaria y que impulse redes comunitarias. Lo que es posible confirmar es que la mayor parte de estas iniciativas tienen un anclaje territorial y que generan alternativas solidarias que fortalecen los lazos comunitarios.

Reflexiones finales

A partir del análisis precedente, es posible identificar algunos rasgos característicos de las organizaciones presentadas.

Destaca el trabajo de colectivos urbanos, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil. Las fundaciones y organizaciones de la sociedad civil oscilan entre la filantropía, el asistencialismo y la construcción de redes solidarias, porque están dotadas de estructuras más sólidas y cuentan con capital político y capital social. Esto les permite mayor fuerza para gestionar el conflicto y cierto grado de escalabilidad.

En cambio, se aprecia la fragilidad de las iniciativas emergidas de los barrios más pobres o las zonas más vulnerables de la ciudad,

que se caracterizan por ser espontáneas, no contar con capital político y con una trayectoria que les permita el estatus de organizaciones consolidadas que promuevan innovaciones en el sentido de su permanencia, y su escalabilidad, por lo tanto, tienen proclividad a ser efímeras. Se trata de organizaciones incipientes que han logrado generar un efecto de amortiguamiento de la pandemia desde la economía local, sin menoscabo de la importancia de los diversos programas sociales.

Un factor común que se aprecia en la mayor parte de las organizaciones es el uso de TIC mediante aplicaciones, especialmente para distribución de mercancías y compras por internet. Sin embargo, un reto importante es vencer la brecha digital ya que en la Ciudad de México sólo el 58% de las viviendas cuentan con internet, el 54.7% tiene computadora, aunque el 85.5% cuenta con teléfono móvil tipo *smartphone* (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, 2015). De alguna manera, ello ha hecho posible la movilización del mercado local con aplicaciones digitales, tanto para las familias, como para los comerciantes y oferentes de servicios.

Finalmente, con la información que se logró recabar podemos vislumbrar que las iniciativas locales son emergentes ante un conflicto, pero aún no son capaces de ofrecer una respuesta organizada que, por sí solas, plantee soluciones a problemas de la economía local, por lo que los programas sociales instrumentados por el gobierno local y nacional constituyen los recursos más importantes, aunque insuficientes, para enfrentar la crisis.

Referencias

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. (2020). *Informe sobre el impacto económico en América Latina y el Caribe por coronavirus (Covid-19)*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45602-informe-impacto-economico-america-latina-caribe-la-enfermedad-coronavirus-covid>.

EL DÍA DESPUÉS. Directorio de organizaciones. <https://eldiadespues.mx/directorio-de-organizaciones/>.

ENCUESTA TELEFÓNICA DE OCUPACIÓN Y EMPLEO (ETOE) 2020. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/etoe/default.html#Tabulados>.

ESQUIVEL, G. (2020). Los impactos económicos de la pandemia en México, *Revista Economía UNAM*, 17(51), 28-44. Recuperado de <http://revistaeconomia.unam.mx/index.php/ecu/article/view/543/576>.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO. (2020) Inventario de Programas y Acciones Sociales ante el Covid-19. Recuperado de <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/inventario-de-acciones-y-programas-sociales-rendicion-de-cuentas/table/>.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2020) Programa de Reactivación Económica del Gobierno de la Ciudad de México, publicado el 4 de octubre de 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Actividades esenciales durante Covid-19.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2019 a) Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Consulta interactiva de indicadores estratégicos. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/sistemas/Infoenoe/Default_15mas_en.aspx.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2019). Censos Económicos. Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC). Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/saic/default.html>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2020). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Actividades esenciales durante Covid-19. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2015). Encuesta Intercensal 2015. Recuperado de: <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

INSTITUTO NACIONAL DE SALUD PÚBLICA-PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (INSP-PMA, 2020) Estudio sobre el efecto de la Contingencia Covid-19 en el consumo y compra de alimentos de adultos mexicanos, 24 junio-28 de julio 2020. Recuperado de https://analytics.wfp.org/t/Public/views/MexicoEstudiosobreefectodelacontingenciaCOVID-19enelconsumoycompradealimentosdeadultosmexicanos/Dashboard?iframeSizedToWindow=true&:embed=y&:showAppBanner=false&:display_count=no&:showVizHome=no&:origin=viz_share_link.

LAZO, A. (2012). Entre el territorio de proximidad y la movilidad cotidiana: los anclajes y el territorio de proximidad como soporte y recurso para las prácticas de movilidad de los habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. [Geography. Université Toulouse le Mirail, Toulouse II y Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

MEZOUED, A., KAUFMANN, V. & NASDROVISKY, B. (2018). Vers un retour de la lenteur et des communs. *Espaces et sociétés*, 175(4), 123-141. <https://doi.org/10.3917/esp.175.0123>.

ORGANIZACIÓN EL DÍA DESPUÉS. <https://eldiadespues.mx>.

OSTROM, E. (1990) El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las Instituciones de acción colectiva. Universidad Nacional Autónoma de México-Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-Fondo de Cultura Económica, México.

PLADIS-COVID INVERSIÓN SOCIAL, <https://inversionsocial.cemefi.org/Paginas/default.aspx>.

SUBIRATS, J. (2015) “Políticas urbanas e innovación social. Entre la coproducción y la nueva institucionalidad. Criterios de significatividad” en: Innovación Social y políticas urbanas en España, Joan Subirats y Ángela García editores, Icaria editorial, Barcelona, p. 95-111.

CAPÍTULO 10

QUANDO UM VÍRUS DESAFIA O FEDERALISMO: COVID-19 E A DIFÍCIL RELAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL NO BRASIL

Klaus Frey

*Universidade Federal do ABC
klaus.frey@ufabc.edu.br*

Marcio A. Kontopp

*Universidade Federal do ABC
marcio.kontopp@ufabc.edu.br*

Lidiane Alonso Paixão dos Anjos

*Universidade Federal do ABC
lidiane.anjos@ufabc.edu.br*

Ruth Ferreira Ramos

*Universidade Federal do ABC
ruth.ramos@ufabc.edu.br*

Introdução

Este artigo tem como objetivo discutir o conflito político-federativo entre os governos nacional e estaduais no Brasil, com ênfase no estado de São Paulo, avaliando suas implicações para municípios e regiões. O que interessa particularmente é averiguar as possíveis consequências para as práticas de governança multinível na cidade-região Macrometrópole Paulista (MMP), com ênfase na Região do Grande ABC Paulista, tendo em vista a disseminação desigual da Covid-19 no território, apontando possíveis relações desta com as práticas de governança.

Partimos, neste trabalho, da suposição de que a pandemia da Covid-19 desafia fortemente os princípios fundantes do federalismo. Uma

das condições federalistas cruciais é “a existência de um discurso e de uma prática defensores da *unidade na diversidade*, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em um país marcado por heterogeneidades” (ABRUCIO, 2005, p. 42). Se, por um lado, a pandemia parece demandar uma atuação uniforme em todo o território – e consequentemente uma condução da crise de forma clara e centralizada por parte da União –, por outro, as peculiaridades dos diferentes territórios, os quais são afetados pela pandemia de forma muito diversa, bem como se diferenciam muito no que se refere às condições de infraestrutura urbana e qualidade do sistema de saúde, parecem apontar para a necessidade de maior autonomia de estados e municípios para que estes possam ajustar suas estratégias de combate à Covid-19 às condições locais existentes.

A própria diversidade das condições territoriais exige cooperação solidária entre territórios, escalas e níveis governamentais, uma vez que, mais cedo ou mais tarde, o vírus se espalha pelos territórios, desrespeitando fronteiras e idiossincrasias de governantes. No Brasil, o federalismo, concebido como federalismo cooperativo, prevendo competências comuns e concorrentes – inclusive com relação ao combate a epidemias –, acaba confirmando, no caso dessa pandemia, a fragilidade do pacto federativo e o caráter predatório de nosso “federalismo compartimentalizado” (ABRUCIO, 2005). Nas palavras do ministro do STF Alexandre de Moraes no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6.341: “É lamentável que na condução dessa crise sem precedentes recentes no Brasil e no mundo, mesmo em assuntos essencialmente técnicos de tratamento uniforme internacionalmente, haja discrepâncias políticas entre unidades da federação e falta cooperação” (citado em POMPEU & CARNEIRO, 2020).

No entanto, o Brasil não é caso isolado de federação com evidentes dificuldades de enfrentar essa crise grave de forma coesa e consistente, como revelam as experiências, por exemplo, dos EUA, da Bélgica, da Índia ou até da Alemanha, onde, atualmente, após uma primeira fase mais consensual e exitosa de contenção da pandemia, observa-se uma corrida entre os governadores em que cada um busca flexibilizar o quanto antes as medidas de confinamento e afastamento social em favor da recuperação econômica, o que provocou uma segunda onda da pandemia,

com os números de novas infecções chegando perto dos recordes da primeira onda.

No Brasil, como nos EUA, a situação se apresenta de forma distinta, já que são os governos centrais que inicialmente negaram e ainda hoje minimizam a crise, pressionando pela volta ao trabalho, e até zombam ou ameaçam governos subnacionais, sujeitando não apenas o federalismo, mas a própria democracia a um grave teste de resistência com desfecho incerto (FREY, 2020). Por outro lado, a crise também contribuiu para renovadas formas de cooperação, como no caso dos municípios do Grande ABC paulista, onde a existência do Consórcio Intermunicipal e o reconhecimento das fortes relações e interdependências entre os municípios têm levado a diversas iniciativas conjuntas entre os governos locais e outras organizações locais (PASSARELLI, 2020; OLIVEIRA, RODRIGUES & MAGGION, 2020).

Partimos, portanto, neste trabalho da hipótese de que a crise em função da Covid-19 coloca em questão a maneira como deveríamos governar e gerenciar grandes metrópoles, como a Macrometrópole Paulista, em vista da expectativa do provável aumento de ocorrências de epidemias ou pandemias, tendência essa inclusive potenciada pelo aquecimento global (ACUTO, 2020; FREY, 2020), e das heterogeneidades territoriais que apontam para o imperativo de desenvolvermos nossas capacidades de cooperação e solidariedade e novas formas de governança colaborativa, envolvendo governos, sociedade civil e ciência, e uma política de comunicação aberta e transparente.

O estudo está dividido em três partes fundamentais. Primeiro, realizaremos uma análise do contexto legal da distribuição das competências e responsabilidades no caso de epidemias no Estado federativo brasileiro (KOGA; PALOTTI; GOELLNER & COUTO, 2020), averiguando também as regulações normativas emitidas pelo governo paulista e as estratégias em curso para o combate à Covid-19.

Na segunda parte, analisamos a propagação da pandemia no território do Grande ABC paulista. Cabe ressaltar o padrão de disseminação da pandemia, que inicialmente se manifestou nas cidades maiores, mais integradas nas redes globais (no caso brasileiro, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro), e conseqüentemente nas zonas mais ricas das metrópoles, para avançar para as periferias com condições de saúde

pública extremamente precárias (ROSSI, 2020). Posteriormente, rumou para o interior do país, reforçando as desigualdades sociais e territoriais já existentes. Em outras palavras, as relações e as condições socio-espaciais vêm ordenando o processo de disseminação do coronavírus. Busca-se relacionar as estratégias adotadas com os impactos territoriais.

Na terceira parte, para compreender o conflito entre a União, o estado de São Paulo e os municípios, inicialmente examinaremos o repasse da União aos municípios do Grande ABC para o combate à pandemia, para na sequência analisarmos as atas das assembleias do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, elencando alguns fatos que ilustram as relações de concorrência e conflito, e também a formação de alianças e práticas de cooperação entre os governos dos entes federativos.

O ABC Paulista

A Região do ABC corresponde a um conjunto de sete municípios (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra) localizados na porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo. Seu território compreende uma área total aproximada de 827 km² e nele habitam aproximadamente 2,5 milhões de pessoas. Cinco de seus municípios fazem fronteira com a capital do estado, a cidade de São Paulo. Tem uma complexa rede de transportes terrestres, tanto em rodovias como em ferrovias, constituindo assim um destacado corredor de cargas e de escoamento da produção industrial local, tendo em vista sua proximidade com a Região Metropolitana da Baixada Santista, e acesso ao Porto de Santos, o maior do país. A região apresenta diversos indicadores socioeconômicos heterogêneos entre suas cidades, conforme demonstrado na **tabela 1**.

São Bernardo do Campo é a maior cidade tanto em extensão territorial quanto em habitantes, além de ser o maior contribuinte ao PIB estadual, seguida de Santo André nesses mesmos indicadores. São Caetano do Sul, que é a menor cidade da região, tem altíssimo valor de PIB per capita, aproximadamente 1,5 vezes maior que o de São Bernardo do Campo. Além disso, encontra-se no primeiro lugar do ranking nacional

do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). Diadema, apesar de ser a segunda menor cidade em extensão territorial, é a que tem a maior densidade demográfica da região, com 12 mil habitantes por quilômetro quadrado, aproximadamente. Junto com as cidades de Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, Diadema apresenta um dos menores desempenhos em indicadores econômicos e sociais. Destaca-se ainda que a maior parte da extensão territorial do ABC localiza-se em área de proteção aos mananciais da Represa Billings, onde incidem restrições ao uso e ocupação do solo postas pela legislação ambiental, abrigando nas regiões mais periféricas um expressivo contingente populacional, que vive em assentamentos informais e precários, evidenciando uma relevante heterogeneidade populacional.

Tabela 1 – Municípios da Região do ABC

Cidades	Pop. (2010)	Pop. estimada (2020)	Hab/ km ² (2010)	PIB <i>per capita</i> – BR R\$ (2017)	IDH (2010)	Área km ² (2010)	Participação no PIB Estadual – % (2017)
SBC	765.463	844.483	1.873	55.875,28	0,805	408,8	2,108
SA	676.407	721.368	3.866	39.876,21	0,815	174,9	1,296
Mauá	417.064	477.552	6.804	36.360,81	0,766	61,3	0,768
Diadema	386.089	426.757	12.519	33.572,88	0,757	30,8	0,633
SCS	149.263	161.957	9.709	86.881,60	0,862	15,4	0,618
RP	113.068	124.159	1.145	25.950,55	0,784	98,8	0,144
RGS	43.974	51.436	1.192	12.707,75	0,749	36,9	0,029

Fonte: Elaboração própria, com base em Seade, 20201 e IBGE, 20102.

Historicamente, a Região do ABC foi caracterizada como um importante polo industrial, notadamente pela produção automobilística, petroquímica e suas cadeias adjacentes, que se desenvolveram principalmente a partir da década de 1970. Fruto do seu desenvolvimento industrial, outra característica marcante da região foi o desenvolvimento do sindicalismo organizado, reverberando diretamente na cultura política local e configuração partidária nacional (ANAU, 2019). No entanto, seguindo a mesma tendência do estado de São Paulo, o ABC tem se desindustrializado nas últimas décadas (KLINK, 2008).

1 Disponível em: <https://github.com/seade-R/dados-covid-sp>.

2 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>.

Dados da Fundação Seade demonstram que, entre os anos de 2002 e 2016, o Valor Adicionado da Indústria recuou de 10,6% para 5,5%. Nesse mesmo período, a contribuição conjunta da região ao PIB estadual também recuou 1,94%³, demonstrando assim o surgimento de um processo de reorganização produtiva regional. De qualquer forma, o Grande ABC permanece como uma importante região dentro da estrutura produtiva paulista, concentrando, por exemplo, mais de 10% dos empregos formais da Região Metropolitana de São Paulo.

É nesse quadro regional que, em 1990, foi criado o Consórcio Intermunicipal do ABC, órgão público mantido com recursos oriundos dos sete municípios, que objetiva a cooperação regional em planejamento, elaboração e execução de políticas públicas (RÉ & OLIVEIRA, 2018; REIS, 2008), além de oferecer uma série de vantagens processuais e legais aos consorciados, especialmente em processos licitatórios.

É nesse contexto de uma região que apresenta condições socioeconômicas e escalas territoriais heterogêneas – em alguns casos extremamente diversas –, com forte legado industrialista, sob um processo de rearranjo das estruturas produtivas local e regional e com importante órgão de cooperação intermunicipal, que exploramos as questões relativas à pandemia de Covid-19. Analisamos aqui os dados relativos ao avanço e as consequências da disseminação do novo coronavírus entre os municípios em perspectiva comparativa, buscando evidenciar as clivagens territoriais, sociais e econômicas. Com base nos dados disponibilizados pela Fundação Seade, em série especial dedicada à Covid-19, analisaremos as estatísticas de distribuição de casos, óbitos e letalidade nos municípios do Grande ABC.

Combate a epidemias e federalismo no Brasil: competências e responsabilidades

A Constituição Federal de 1988, que reconheceu a saúde como direito de todos e dever do Estado, ao instituir o Sistema Único de Saúde (SUS), determinou a atuação de estados e municípios conjuntamente com

3 Disponível em: https://www.seade.gov.br/produtos2/midia/2019/12/PIB_Municipal_ed2019.pdf.

a União na provisão de serviços de saúde, no contexto do federalismo brasileiro. Por essa razão, a dinâmica da política de saúde no Brasil depende de um complexo sistema de coordenação e cooperação federativa, no qual haja, ao mesmo tempo, autonomia e colaboração dos três entes, sem que isso se direcione para o estabelecimento de práticas essencialmente competitivas entre os governos (ABRUCIO & FRANZESE, 2007).

Embora a divisão de competências para facilitar a atuação articulada e conjunta dos entes esteja estabelecida em instrumentos normativos, na prática a execução da competência compartilhada tem se mostrado de difícil realização nos diferentes campos de atuação do SUS. Na literatura, a discussão sobre a questão do pacto federativo e da gestão do SUS tem exposto dificuldades e tensões no processo de articulação interfederativa e contribuído para reivindicações por parte dos governos subnacionais em favor de uma desvinculação total dos recursos repassados pela União para estados e municípios, dando maior autonomia, sobretudo aos municípios no enfrentamento dos problemas de saúde pública (JACCOUD & VIEIRA, 2020).

Nosso objetivo específico nesta seção é apontar algumas implicações da repartição de competências e responsabilidades entre os entes federativos nas ações de vigilância epidemiológica, para na sequência analisar a sua influência na condução da pandemia de Covid-19 pelos governos. No Brasil, vigilância em saúde é concebida como um conjunto de práticas contínuas de promoção da saúde por meio de vigilância, prevenção e controle de doenças e se divide em quatro eixos principais: epidemiológica, saúde ambiental, saúde sanitária e saúde do trabalhador.

Amparados nas pesquisas de Carmo, Penna e Oliveira (2008), Okumoto, Brito e Garcia (2018) e Teixeira; *et al.* (2018), podemos realçar três importantes episódios relacionados ao desenvolvimento estrutural e institucional da política de vigilância em saúde no Brasil a partir da criação do SUS no processo de redemocratização do país. O primeiro compreende o momento da promulgação da Carta Magna de 1988 e a posterior regulamentação da Lei Orgânica de Saúde em 1990; o segundo trata da ocasião em que o Brasil se tornou signatário do Regulamento Sanitário Internacional da Organização Mundial de Saúde, em 2005; e o último e mais recente se refere à promulgação da Política Nacional de Vigilância em Saúde em 2018, conforme discutiremos na sequência e estão organizados no **quadro 1**.

Embora a vigilância epidemiológica e sanitária se constitua uma das competências do SUS prevista desde a Constituição Federal de 1988, foi por meio da Lei Orgânica de Saúde (Lei Federal nº 8.080/1990, posteriormente regulamentada pelo Decreto Federal nº 7.508/2011) que se estabeleceu mais claramente a repartição de competências entre os entes federativos na execução da política da saúde, incluindo as práticas de vigilância (TEIXEIRA; *et al.*, 2018). Com essa lei, a vigilância epidemiológica, em acordo com o determinado pela Constituição Federal, passou a ser compreendida como de competência concorrente dos três entes federativos, implicando na necessidade de uma ampla articulação e cooperação interfederativa.

Quadro 1 – Repartição de competências entre os entes federativos na vigilância em saúde

Evento	Norma Legal	Diretrizes
Redemocratização do Brasil e estruturação do SUS	Constituição Federal de 1988	Ao sistema único de saúde compete, além de outras atribuições, executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador (artigo 200, inciso II).
	Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei orgânica da Saúde)	Compete ao ente: <ul style="list-style-type: none"> ● federal: definir e coordenar os sistemas de vigilância epidemiológica. ● estadual: coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância epidemiológica. ● municipal: executar serviços de vigilância epidemiológica. (artigos 16, 17 e 18)
Participação no sistema de vigilância global de doenças da OMS	Regulamento Sanitário Internacional de 2005	O país passa a atuar em emergências de saúde pública de importância nacional e internacional, cabendo ao ente federal a vigilância de eventos no território nacional e a criação, coordenação e manutenção de uma rede de comunicação com a OMS, entre países, com as secretarias estaduais e municipais de saúde.
	Decreto Federal nº 7.616/2011	Regulamenta a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – Espin no Brasil, compreendendo situações (i) epidemiológicas; (ii) desastres; (iii) de desassistência à população, e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS). É declarada pelo Poder Executivo federal, por meio de ato do ministro de Estado da Saúde, após análise de: <ul style="list-style-type: none"> • recomendação da Secretaria de Vigilância em Saúde, nos casos de situações epidemiológicas; • requerimento do Ministério da Integração Nacional, após o reconhecimento da situação de emergência ou estado de calamidade pública, quando forem necessárias medidas de saúde pública nos casos de desastres; ou • requerimento do Poder Executivo do Estado, do Distrito Federal ou do município afetado, mediante parecer favorável da Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde, no caso de desassistência à população (Artigos 3º e 4º).

Evento	Norma Legal	Diretrizes
Política Nacional de Vigilância em Saúde	Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 588/2018	Tem como finalidade definir os princípios, as diretrizes e as estratégias a serem observados pelas três esferas de gestão do SUS para o desenvolvimento da vigilância em saúde, visando a promoção e a proteção da saúde e a prevenção de doenças e agravos, bem como a redução da morbimortalidade, vulnerabilidades e riscos decorrentes das dinâmicas de produção e consumo nos territórios (artigo 4º).

Fonte: Elaboração própria.

No ano de 2005 a Organização Mundial de Saúde aprovou o Regulamento Sanitário Internacional (RSI) em sua Assembleia Mundial de Saúde como um acordo internacional sobre doenças transmissíveis, do qual o Brasil se tornou signatário. O RSI, aprovado pelo Decreto Legislativo nº 395/09, instituiu no quadro político-jurídico brasileiro a atuação do poder público em emergências em Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional, por intermédio do SUS. De acordo com o Decreto Federal nº 7.616, de 2011, cabe ao Poder Executivo Federal declarar emergências em saúde pública de importância nacional, por meio do Ministério da Saúde, que também deve exercer a coordenação de respostas e definir medidas a serem empregadas de forma articulada com estados e municípios (CARMO, PENNA & OLIVEIRA, 2008; TEIXEIRA; *et al.*, 2018).

Atualmente é a Política Nacional de Vigilância em Saúde, regulamentada pela Resolução do Conselho Nacional de Saúde nº 588/2018, que norteia as ações de vigilância em saúde no SUS (OKUMOTO; *et al.*, 2018). Adotando um conceito amplo de vigilância, o texto da Política Nacional de Vigilância em Saúde de 2018 deixa claro que as ações de planejamento e organização da vigilância dependem de um trabalho coletivo e integrado do SUS. Compete à Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde coordenar as ações de vigilância em saúde no Brasil.

No estado de São Paulo, seguindo as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal nº 8.080/1990, com a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 791/1995, o ente estadual estabeleceu diretrizes para atuação articulada com municípios, promovendo a descentralização dos serviços de saúde a partir das características demográficas e epidemiológicas de cada região. Assim, compete à direção estadual do SUS promover a descentralização para os municípios, apoiá-los de forma técnica e financeira, estabelecer normas técnicas e coordenar a vigilância epidemiológica, ficando a cargo

dos municípios a execução das ações e serviços de saúde (Lei nº 8.080, 1990; Lei Complementar nº 791, 1995). Esse processo de descentralização da saúde foi estruturado na perspectiva da implementação do SUS, com a criação de instâncias deliberativas entre estado e municípios no âmbito estadual, sobretudo o Conselho Estadual de Saúde de São Paulo, que conta com a participação de atores dos níveis federal, estadual e municipal (Portaria nº 545, 1993; GUEDES, 2003), e o Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Estado de São Paulo (Cosems/SP), que congrega os secretários municipais dos 645 municípios de São Paulo, incentivando a descentralização político-administrativa e a autonomia municipal⁴.

Segundo Guedes (2003), durante o processo de estruturação do SUS no estado de São Paulo, que se deu em 1995, ocorreram diversos avanços quanto à autonomia dos municípios, que assumiram responsabilidades na gestão e na aplicação dos recursos financeiros repassados pelos governos federal e estadual. Apesar de toda a legislação vigente que promove autonomia municipal a partir da interação e coordenação do estado, segundo a Lei nº 8.080/90 e mais recentemente o Decreto nº 7.616/2011, em casos especiais, nos quais ocorram situações agravantes para a saúde que possam sair do controle da direção estadual do SUS ou que apresentem risco de disseminação em território nacional, poderá ser declarada Emergência em Saúde Pública e instituída “a Força Nacional do Sistema Único de Saúde (FN-SUS) como programa de cooperação voltado à execução de medidas de prevenção, assistência e repressão a situações epidemiológicas, de desastres ou de desassistência à população” (Decreto nº 7.616, 2011, Artigo 12^o).

Partindo para um olhar sobre o controle de doenças no estado de São Paulo, em 1978⁵ foi implementado o Centro de Vigilância Epidemiológica (CVE), que, a partir de 1985, tornou-se responsável pela coordenação das ações de vigilância epidemiológica no estado (Decreto nº 24.565, de 1985). Além da normatização e coordenação, o CVE também planeja, executa, gerencia e monitora ações no âmbito do governo estadual para prevenir e controlar doenças epidemiológicas⁶, sendo

4 Disponível em: <http://www.cosemssp.org.br/quem-somos/sobre/>.

5 Disponível em: <http://www.saude.sp.gov.br/cve-centro-de-vigilancia-epidemiologica-prof.-alexandre-vranjac/institucional/>.

6 Disponível em: <http://www.cosemssp.org.br/quem-somos/sobre/>

responsável pela divulgação de boletins epidemiológicos diários sobre a Covid-19. O CVE participa como membro da Coordenadoria de Controle de Doenças (CCD) do estado de São Paulo, que atua na conscientização e recomendação de medidas preventivas de controle de doenças⁷, e participou da elaboração do Plano de Contingência do Estado de São Paulo para Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

Estratégias de combate à Covid-19 e a sua propagação no território: desigualdades e iniquidades

Com a rápida evolução da pandemia no mundo, a Secretaria de Saúde do estado de São Paulo instituiu o Centro de Operações de Emergência em Saúde Pública Estadual (COE-SP), com o intuito de “assessorar a Secretaria de Estado da Saúde na organização e normatização de ações de prevenção, vigilância e controle referentes à infecção humana pelo novo coronavírus” (Resolução SS-13, 2020, Artigo 1º). Após a confirmação do primeiro caso de infecção por coronavírus no país, que ocorreu em 26 de fevereiro de 2020, houve a criação do Centro de Contingência de Coronavírus com a presença de especialistas da rede pública e privada⁸ que atua no “monitoramento e planejamento das ações contra a propagação do novo coronavírus” junto à Secretaria de Saúde do estado (Resolução SS-17, 2020, Artigo 1º). Para atuar frente à gestão administrativa, foi instituído o Grupo Executivo para operar junto às Secretarias de Governo e da Saúde (Decreto nº 64.887, de 2020). Nesse arranjo, o COE auxilia na análise dos dados que são compilados e passados para o governo do estado, enquanto o Centro de Contingência contribui para o monitoramento e a coordenação de ações contra a propagação da doença no território, e o Grupo Executivo auxilia nas questões administrativas de compra de insumos e orçamentos.

7 Disponível em: <http://200.144.0.84/coordenadoria-de-recursos-humanos/orgaos-sub-setoriais/coordenadoria-de-controle-de-doencas-ccd#:~:text=A%20Coordenadoria%20de%20Controle%20de,finalidade%20de%20recomendar%20e%20adotar>

8 Disponível em: <http://www.cosemssp.org.br/noticias/governo-de-sp-reune-experts-em-centro-de-contingencia-de-coronavirus-e-define-referencias-de-saude-publicas-e-privadas/>.

Diante da declaração do Ministério da Saúde de estado de transmissão comunitária no território brasileiro, a mobilização para adoção de medidas preventivas no estado de São Paulo iniciou em março, com o reconhecimento de calamidade pública em 20 de março (Decreto nº 64.879, 2020) e a decretação da quarentena em 22 de março (Decreto nº 64.881, 2020), tendo sido prolongada por seis vezes até 14 de julho (**quadro 2**). Antes de assumir o estado de calamidade pública e decretar quarentena em todo o estado, houve a tentativa de minimização da dispersão da doença por meio da interrupção de diversas atividades e atendimentos presenciais, com decretos estabelecidos, como: suspensão de eventos com mais de quinhentas pessoas e das aulas na rede estadual (Decreto nº 64.862, 2020); recomendação para o fechamento de shoppings, academias e centros de ginástica na Região Metropolitana do Estado de São Paulo (Decreto nº 64.865, 2020); fechamento de parques estaduais e interrupção de atendimento presencial no Poupatempo, Junta Comercial do Estado de São Paulo e Departamento Estadual de Trânsito (Decreto nº 64.879, 2020). Além disso, houve o afastamento presencial de trabalhadores dos grupos de risco que atuam no setor público (Decreto nº 64.864, 2020) e a suspensão de férias dos servidores da Secretaria da Saúde (Decreto nº 64.862, 2020).

Quadro 2 – Decretos referentes às medidas estabelecidas no estado de São Paulo

Decreto	Medidas
Nº 64.862, 13 de março de 2020	Suspensão (Art. 1º): I – de eventos com público superior a 500 (quinhentas) pessoas, incluída a programação dos equipamentos culturais públicos. II – de aulas no âmbito da Secretaria da Educação e do Centro Paula Souza, estabelecendo-se, no período de 16 a 23 de março de 2020, a adoção gradual dessa medida. III – do gozo de férias dos servidores da Secretaria da Saúde, até 15 de maio de 2020.
Nº 64.864, 16 de março de 2020	Prestação de jornada laboral mediante teletrabalho por 30 dias para servidores (Art. 1º): I – idosos na acepção legal do termo, por contarem com idade igual ou superior a 60 (sessenta anos). II – gestantes. III – portadores de doenças respiratórias crônicas, cardiopatias, diabetes, hipertensão ou outras afecções que deprimam o sistema imunológico.

Decreto	Medidas
Nº 64.865, 16 de março de 2020	Recomenda o fechamento de (Art. 1º): III – até 30 de abril de 2020, no âmbito da Região Metropolitana de São Paulo: a) shopping centers, galerias e estabelecimentos congêneres. b) academias ou centros de ginástica.
Nº 64.879, 20 de março de 2020	Art. 1º – reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia da Covid-19. Suspende atividades de (Art. 2º): 1. parques estaduais. 2. cursos de qualificação – Programas de Qualificação Profissional e de Transferência de Renda Via Rápida e Novotec. 3. atendimento presencial no Poupatempo – Centrais de Atendimento ao Cidadão, Junta Comercial do Estado de São Paulo – Jucesp e Departamento Estadual de Trânsito – Detran-SP.
Nº 64.881, 22 de março de 2020	Decreta quarentena entre 24 de março e 7 de abril de 2020, e fica suspenso (Art. 2º): I – o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais e prestadores de serviços, especialmente em casas noturnas, shopping centers, galerias e estabelecimentos congêneres, academias e centros de ginástica, ressalvadas as atividades internas. II – o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados, sem prejuízo dos serviços de entrega (<i>delivery</i>) e <i>drive-thru</i> . Artigo 4º – Fica recomendado que a circulação de pessoas no âmbito do estado de São Paulo se limite às necessidades imediatas de alimentação, cuidados de saúde e exercício de atividades essenciais.
Nº 64.920, 06 de abril de 2020	Estende a quarentena até 22 de abril de 2020.
Nº 64.946, 17 de abril de 2020	Estende a quarentena até 10 de maio de 2020.
Nº 64.949, 23 de abril de 2020	Recomenda à população o uso de máscaras faciais profissionais ou não.
Nº 64.956, 29 de abril de 2020	Torna obrigatório o uso de máscaras de proteção facial no transporte público.
Nº 64.967, 08 de maio de 2020	Prorroga a quarentena até 31 de maio de 2020.
Nº 64.975, 13 de maio de 2020	Libera o consumo local em bares, restaurantes, padarias e supermercados.
Nº 64.994, 28 de maio de 2020	Estende a quarentena até 15 de junho de 2020. Institui o Plano São Paulo.
Nº 65.014, 10 de junho de 2020	Estende a quarentena até 28 de junho de 2020.
Nº 65.032, 26 de junho de 2020	Estende a quarentena até 14 de julho de 2020.

Fonte: Elaboração própria, com base em <http://www.pge.sp.gov.br/acompanhe/covid/COVID-19.html>.

Em 28 de maio, por meio do Decreto nº 64.994/2020, foi instituído o Plano São Paulo, que buscou estabelecer diretrizes para a reabertura consciente de atividades econômicas, de acordo com o estágio de disseminação da Covid-19 e da capacidade de controle da doença e de atendimento de cada município. A determinação da fase em que o município se encontra é baseada em indicadores sobre a capacidade do Sistema de Saúde e a evolução da epidemia, indo da fase 1 (alerta máximo – quarentena) até a fase 5 (controle normal – liberação de todas as atividades com protocolos)⁹.

O Plano São Paulo dividiu o estado em 22 regiões com base nas características de infraestrutura hospitalar e populacional,¹⁰ e prevê que os municípios tenham autonomia na flexibilização, respeitando-se as limitações esperadas para cada fase. Isto é, as flexibilizações devem ser feitas por decretos municipais, em conformidade com os planos regionais. Nessa divisão regional, a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi dividida em cinco sub-regiões, tendo havido conflitos sobre a diferente fase alcançada pela capital paulista em relação às demais cidades da RMSP no mês de maio¹¹, levando-se em consideração a circulação da população que transita entre a capital paulista e os municípios da região metropolitana.

Mesmo com os esforços empreendidos para conter a dispersão da doença, segundo dados da Seade (2020), é possível observar uma ligeira queda no número de infectados apenas a partir do final de agosto. Mesmo assim, o estado de São Paulo iniciou a reabertura em etapas, seguindo o Plano São Paulo. Assim, houve: retomada de competições esportivas de futebol (22 de julho), automobilismo e motociclismo (17 de julho) sem público em municípios na fase amarela; a reabertura de parques estaduais (13 de julho) e parques temáticos em regiões na fase verde há pelo menos 28 dias; ampliação do horário de funcionamento de bares e restaurantes que estiverem na fase amarela há pelo

9 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/planosp/>.

10 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/08/PlanoSP-apresentacao-v2.pdf>.

11 Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/05/29/governo-de-sp-divide-regiao-metropolitana-em-5-microrregioes-mas-nao-altera-nivel-de-flexibilizacao-da-quarentena-nos-municipios.ghtml>.

menos 14 dias (5 de agosto); aumento do horário de funcionamento de estabelecimentos na fase amarela (10 horas diárias) e verde (12 horas diárias), assim como extensão do horário de funcionamento para bares e restaurantes (19 de agosto e 9 de outubro); e retomada de esportes com contato físico sem público nas regiões que estiverem em fase amarela (21 de agosto)¹².

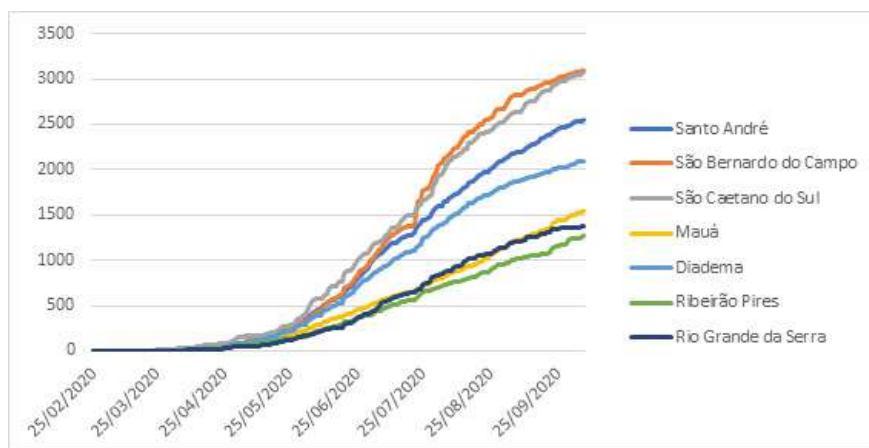
Propagação no território: a evolução dos casos, óbitos e letalidade no ABC Paulista

O primeiro caso de Covid-19 registrado no Brasil ocorreu no dia 26 de fevereiro de 2020, no estado de São Paulo. No final de setembro, o número de infectados confirmados no estado passou de 985 mil, totalizando aproximadamente 1/5 de todos os casos registrados no país (SEADE, 2020). Com relação ao número de óbitos confirmados, foram mais de 35 mil mortes entre os meses de março e setembro, com maiores picos de mortalidade nos meses de junho e agosto, e máximo de 455 mortes em um dia (SEADE, 2020).

Na Região do Grande ABC, a cidade de São Bernardo do Campo foi a que registrou a maior quantidade de casos até a primeira semana de outubro de 2020, totalizando 25.120 casos, seguida de Santo André (17.699 casos) e Diadema (8.477 casos). A princípio, não são dados surpreendentes, tendo em vista que as duas primeiras cidades são as maiores em termos populacionais e Diadema, mesmo não sendo a terceira maior cidade nessa variável, apresenta uma densidade demográfica bastante elevada em comparação com as demais cidades, o que poderia, em parte, explicar tal fato. No entanto, ao neutralizarmos os efeitos inerentes ao crescimento populacional e distribuímos o número de casos por 100 mil habitantes, observamos que a taxa de casos de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul tem tendência muito próxima, culminando em um total praticamente igual (3.093 e 3.071 casos, respectivamente), conforme demonstrado no **gráfico 1**.

12 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/saiba-quais-as-medidas-do-governo-de-sp-para-o-combate-ao-coronavirus-2/>.

Gráfico 1 – Quantidade de casos por 100 mil habitantes



Fonte: Elaboração própria, com base em Seade, 2020. Disponível em: <https://github.com/seade-R/dados-covid-sp>.

Inicialmente, poderíamos inferir que a evolução dos casos em São Caetano do Sul foi particularmente mais grave, mas há uma variável importante que explica, em parte, tal fenômeno: o fato de que essa cidade concentra a maior taxa de população acima de sessenta anos (22,1%), faixa etária na qual há maior prevalência de óbitos causados pela Covid-19. Mas também há outro motivo e diz respeito às condições socioeconômicas que influenciaram a taxa de letalidade (quantidade de casos dividida pela quantidade de óbitos), conforme demonstrado no **gráfico 2**.

As cidades periféricas, que têm menos recursos, como Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires e Mauá apresentaram os maiores picos de letalidade, apesar da tendência de uniformização do índice a partir do mês de julho. Identificamos também padrões de desigualdade em relação ao acesso aos serviços públicos de saúde. Em termos comparativos, no ano de 2018, o coeficiente de leitos do SUS por 100 mil habitantes¹³ na cidade de São Caetano do Sul era de 1,21 contra 0,54 em Mauá e 0,42 em Ribeirão Pires.

13 Conforme dados Seade, 2020. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/>.

Gráfico 2 – Índice de letalidade (casos/óbitos)



Fonte: Elaboração própria, com base em Seade, 2020. Disponível em: <https://github.com/seade-R/dados-covid-sp>.

Repasses aos municípios, despesas e contratações

Com a propagação do Sars-Cov-2 no mundo, em 13 de fevereiro a União promulgou a Lei nº 13.979/2020, que dispensa a necessidade de “licitação para aquisição de bens, serviços e insumos de saúde” no combate ao vírus (Lei nº 13.979, 2020, Art. 4º). Para auxiliar nas contratações feitas em prol do combate à Covid-19, o estado de São Paulo promulgou o decreto nº 64.928/2020 dispensando o prazo de vencimento de obrigações contratuais de 30 dias. Além disso, 1,2 bilhão da dívida do estado com a União foi direcionado para o combate à propagação do vírus¹⁴. Para auxiliar a população, o governo do estado fez acordos para suspender o corte de água, luz e gás e protesto de dívidas por 90 dias, no mês de março¹⁵.

A partir da declaração, por parte da União, do estado de transmissão comunitária em todo o território nacional (Portaria nº 454, de 20 de março de 2020), os municípios passaram a se mobilizar de maneira mais incisiva em relação ao planejamento de ações preventivas. Entre os dias 23 e 24

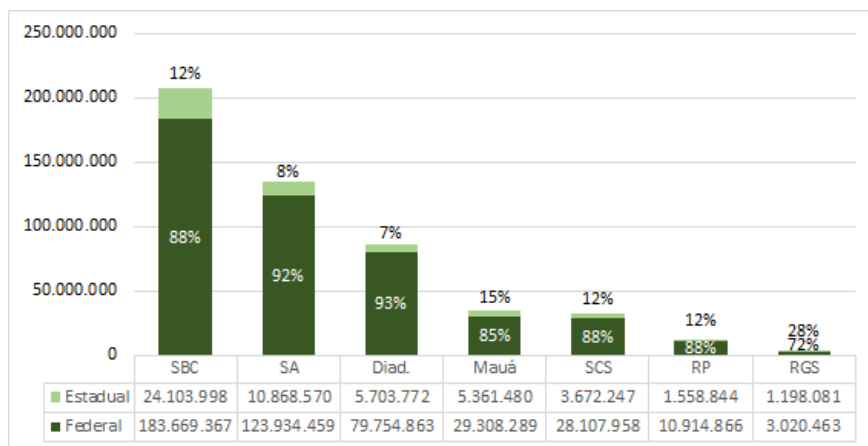
14 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/sp-obtem-aval-do-stf-para-direcionar-recursos-da-divida-para-combate-ao-coronavirus/>.

15 Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/>.

de março, todas as cidades do ABC decretaram estado de calamidade pública, visando com isso a um duplo objetivo: abrir a possibilidade de recebimento de repasses de verbas dos governos estadual e federal e a contratação emergencial de serviços, dispensando assim os processos licitatórios.

De acordo com os balanços mensais divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, até o mês de setembro de 2020, o total de repasses para os municípios do ABC, independentemente da fonte, ultrapassaram o valor de R\$ 500 milhões. A maioria absoluta dos repasses de verbas é oriunda do governo federal, representando aproximadamente 90% do valor total recebido. As cidades de São Bernardo do Campo e Santo André foram as maiores beneficiadas. Essas informações estão sumarizadas no **gráfico 3**. A relação de repasses *per capita* reforça a posição de São Bernardo do Campo como a cidade que mais recebeu recursos, totalizando o montante de R\$ 264,04 por habitante. Porém, nessa distribuição relativa, Diadema (e não Santo André) é a segunda cidade a receber mais recursos, um total de R\$ 200,25 por habitante.

Gráfico 3 – Valor de repasses federais e estaduais – BR R\$

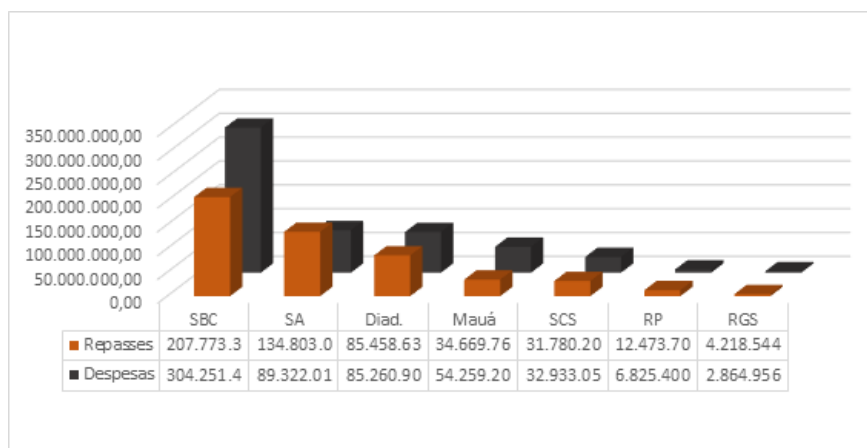


Fonte: Elaboração própria, com base em TCE-SP, 2020. Disponível em <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Acovid%3Ahome.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>.

Com relação às despesas específicas com a Covid-19, a cidade de São Bernardo do Campo é a que apresenta o maior valor empenhado, seguida

por Santo André e Diadema. Em termos absolutos, o maior déficit na relação despesa e repasse é da cidade de São Bernardo do Campo, na ordem de aproximadamente 96 milhões de reais. Essas informações são apresentadas no **gráfico 4**, no qual estão somados os repasses federais e estaduais, comparados aos valores de despesas empenhados. No entanto, Mauá é a cidade que apresenta maior déficit relativo, com gastos 56,5% maiores que os repasses, seguida por São Bernardo do Campo, com 46,4 %.

Gráfico 4 – Relação despesas x repasses – BR R\$

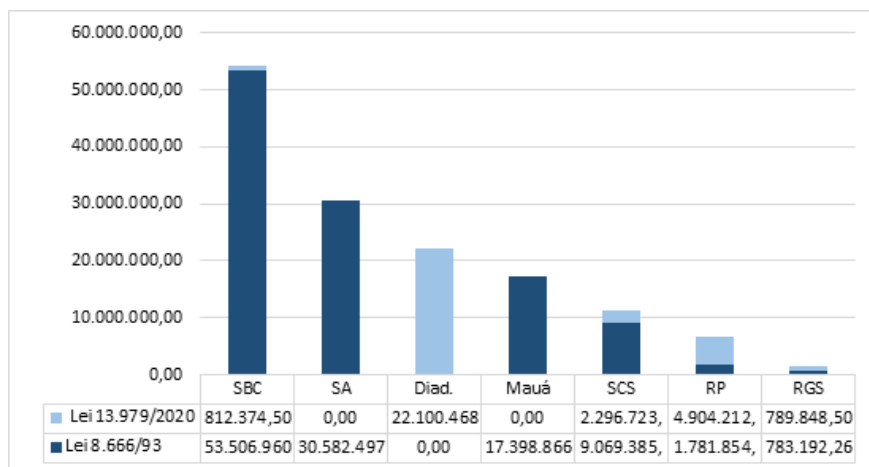


Fonte: Elaboração própria, com base em TCE-SP, 2020. Disponível em <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Acovid%3Ahome.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>.

Por fim, apresentamos o panorama de contratações com dispensa de licitação. Essa modalidade de contratação de serviços e insumos é originalmente instituída por meio do Inciso IV, Art. 24 da Lei nº 8.666/1993, conhecida como Lei das Licitações, a qual desobriga os entes federativos do trâmite licitatório em casos de emergência ou calamidade pública. O artigo 65 da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, reafirma esse princípio. De maneira complementar, o governo federal promulgou a Lei nº 13.979/2020 relativa a medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública causadas pela pandemia de Covid-19. São Bernardo do Campo, novamente, é o município que mais realizou contratações desse tipo, seguido

de Santo André e Diadema. A forma pela qual os municípios declararam a dispensa é também diversificada. Algumas cidades o fizeram utilizando somente um dos dispositivos legais e outras utilizaram ambos, porém, predomina a dispensa por meio da Lei nº 8.666/1993. Essas informações estão representadas no **gráfico 5**:

Gráfico 5 – Valor de contratações com dispensa de licitação devido a calamidade pública – BR R\$



Fonte: Elaboração própria, com base em TCE-SP, 2020. Disponível em: <https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Acovid%3Ahome.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero>.

As tendências fiscais aqui analisadas encontram eco nas tendências epidemiológicas da região. As maiores cidades apresentaram maior número de casos, receberam maiores repasses de verbas e tiveram maior despesa. As cidades menores e com piores índices socioeconômicos, apesar de não apresentarem os maiores números absolutos de casos, apresentaram maior índice de letalidade, receberam menos verbas e gastaram menos. Os dados aqui apresentados buscam menos estabelecer inferências de causalidade e mais descrever a evolução da pandemia na região. Como foi possível observar, é difícil estabelecer uma relação direta de causa e efeito entre os índices apresentados, de maneira que outras variáveis importantes precisam ser adicionadas ao modelo explicativo. Porém, isso não impossibilita demonstrar que a dinâmica de disseminação e combate

à Covid-19 deu-se de maneira desigual no território analisado e que os indicadores socioeconômicos e de acesso aos serviços públicos de saúde desempenham um papel importante nessa análise.

O combate à Covid-19 e as relações intergovernamentais: entre conflito e cooperação

Buscando compreender melhor as dinâmicas de cooperação e conflito entre os municípios e os outros níveis de governo, realizamos a análise qualitativa de atas e outros documentos produzidos no âmbito do Consórcio Intermunicipal do ABC. Foram inclusas nessa análise uma resolução, duas portarias e vinte atas de assembleias ordinárias e extraordinárias, compreendidas no período de fevereiro a setembro de 2020. É necessário aqui esclarecer que as assembleias são compostas pelos prefeitos dos sete municípios da região, pelo presidente do Consórcio (cargo rotativo assumido por um dos prefeitos, com duração de um ano de mandato) e quadros técnicos do órgão, além de contarem com a participação eventual de outros atores sociais convidados, a depender da pauta da assembleia. Esses documentos foram classificados, de acordo com seus conteúdos, no que diz respeito ao tipo de relação travada – em termos de interação, cooperação e conflito – e ao grau de relação travada – individual, quando relativa somente ao Consórcio, intermunicipal, regional, estadual ou federal. Compreendemos a categoria interação como um tipo de relação caracterizada por seu caráter dialógico e consultivo, em complementação à categoria cooperação, a qual se caracteriza por um resultado objetivo, na forma de uma resolução ou ação deliberada pelos prefeitos. A categoria conflito, por sua vez, é caracterizada por algum tipo de divergência em relação ao tema em pauta, seja entre os municípios participantes, seja entre outras esferas de governo.

A única resolução analisada é o único documento de caráter individual, ou seja, aplica-se somente ao Consórcio, e é relativa à suspensão dos serviços presenciais nas dependências do órgão. As duas portarias, por sua vez, têm caráter de cooperação em nível regional. Tratam da criação de dotação orçamentária específica ao combate da Covid-19

e da adição de crédito suplementar a ela. Na soma das duas portarias, chegou-se ao um crédito no valor de R\$ 10.615.396,00, especialmente direcionado na contratação e compras coletivas de insumos, equipamentos e serviços de saúde e assistência social.

Identificamos três relações de interação, sendo uma em nível estadual e duas em nível regional. No nível estadual, o Consórcio recebe diretores do Centro Estadual de Vigilância Epidemiológica ainda no mês de fevereiro. As outras duas interações se dão em nível regional, uma na qual os prefeitos comparam os decretos de reabertura das atividades comerciais, buscando uniformizá-los, e outra trata da retomada das aulas presenciais, na qual também é feito o esforço de padronizar datas. Em ambas, não há nenhuma deliberação ou ação, mas somente o debate.

Em relação aos conflitos, identificamos sete relações, quatro em nível estadual, uma em nível intermunicipal e duas em nível regional. Os conflitos de nível estadual se deram em relação aos seguintes temas: suspensão dos transportes públicos nos municípios, decisão que foi interpelada pelo governo do estado, que solicitou sua suspensão, tendo sido acatada pelos municípios após negociações com o secretário estadual de transportes; a remoção pelo governo estadual de um dos hospitais da cidade de Diadema do Plano São Paulo, impedindo que seus leitos fossem contabilizados como disponíveis para o atendimento da população, resultando em uma nota de repúdio do município de Diadema contra essa decisão; flexibilização de atividades econômicas, especialmente a permissão de reabertura de concessionárias de veículos na capital e não na região do ABC, o que resultou em questionamento dos critérios adotados pelo governo estadual e na elaboração de uma nota oficial, via Consórcio, sobre o tema – nesse caso específico, os municípios de São Bernardo do Campo e Santo André contrariam as determinações do Plano São Paulo e liberam a execução dessas atividades comerciais em seus territórios; por fim, há um conflito em relação a inconsistências nos dados que foram disponibilizados pelos municípios e utilizados para compor os critérios de avanço nas fases do Plano São Paulo, levando os municípios a elaborarem um ofício ao governo estadual solicitando imediata retificação dos dados e convocação de uma reunião emergencial com o secretário estadual de desenvolvimento regional.

No nível intermunicipal, houve um conflito relativo a uma medida empregada pelo município de São Paulo, que adotou um rodízio veicular em seu território. Os municípios do ABC rechaçaram essa medida por entenderem que isso sobrecarregaria os transportes públicos intermunicipais e descartaram a adoção de medidas semelhantes em seus territórios. No nível regional, os dois conflitos analisados refletem a falta de consenso em relação à flexibilização precoce de atividades presenciais diversas no final do mês de março, e posteriormente em meados de junho, em relação a uma data unificada para a retomada das atividades presenciais de servidores municipais.

Foram mapeadas catorze relações de cooperação, sendo uma em nível federal e estadual conjuntamente, e treze em nível regional. A relação de cooperação em nível estadual e federal se deu no contexto de solicitação, via Consórcio, de uma série de contramedidas de cunho econômico, como solicitação de recursos e, especialmente, a suspensão de pagamento de precatórios municipais. Já as cooperações em âmbito regional se deram sobre diversos temas, especialmente em relação a compras coletivas de insumos e equipamentos de saúde, divulgação conjunta de dados epidemiológicos, uniformização das atividades a serem flexibilizadas e parceria com a Universidade Federal do ABC no mapeamento de casos.

Em síntese, ao observar o conjunto das situações de conflitos e cooperações, é possível perceber que as relações de cooperação, principalmente em nível regional, se deram de maneira mais extensiva do que as relações de conflitos. O Consórcio, nesse sentido, desempenha um duplo papel relevante nas ações colaborativas para a região, primeiro atuando como um fórum no qual os prefeitos travam as discussões, podendo deliberar ou consultar-se em relação às diferentes tomadas de decisão, buscando no mais das vezes torná-las uniformes em todas as cidades, e depois como um aglutinador de demandas e ações; em vez de medidas serem adotadas pelos municípios isoladamente, as decisões são centralizadas no Consórcio e por meio dele as ações harmonizadas. Nesse sentido, podemos afirmar que o Consórcio Intermunicipal do ABC atuou de maneira incisiva no enfrentamento da pandemia na região, não necessariamente como um ator destacado dos municípios, mas como articulador entre eles.

Considerações finais

Nas federações do mundo inteiro a pandemia da Covid-19 parece colocar em xeque o princípio fundante do federalismo da *unidade na diversidade*. Mesmo nos casos em que a primeira onda foi enfrentada ainda de forma razoavelmente consensual, os conflitos vêm se acirrando com a segunda onda à medida que os custos econômicos transformam uma crise de saúde pública em crise socioeconômica ampla. A situação tem se mostrado ainda mais crítica em países com governos de um populismo nacionalista, a exemplo dos EUA, Índia ou do Brasil, que já entraram na fase da pandemia num contexto de polarização político-ideológica extrema e de relações interfederativas muito tensas. O caso brasileiro é emblemático e demonstrou como a pandemia se tornou um campo de batalha de uma luta ideológica, travada às custas de uma política consistente e de centenas de milhares de vítimas fatais que, em parte, poderiam ser salvas com uma política determinada e adequadamente coordenada pelo governo federal.

A essa visão crítica das possibilidades de enfrentamento de crises por parte de sistemas federativos, justamente em função da falta de um comando central claro e determinado, se opõe uma interpretação mais otimista que atribui aos poderes locais e regionais, em sistemas de significativa descentralização político-administrativa, papel crucial na resistência contra as arbitrariedades e caprichos de governos centrais negacionistas. Os resultados de nossa pesquisa, baseados na experiência da articulação dos governos municipais do Grande ABC, contribuem com algumas evidências para essa leitura. Ou seja, na crise, o arranjo federativo permite aos poderes locais se oporem a uma política central errática ou pelo menos perseguir estratégias próprias capazes de evitar o pior.

As compras coletivas realizadas pelo consórcio, o ajustamento das estratégias de reabertura da economia local ou o questionamento dos critérios adotados pelo governo estadual são alguns dos exemplos que revelam a capacidade dos municípios da região do ABC de chegar a acordos sobre estratégias conjuntas no contexto de uma grave crise que, aparentemente, tem contribuído para revitalizar laços

de solidariedade e de identidade regional, os quais recentemente têm se enfraquecido com as últimas eleições e a saída declarada de três municípios do consórcio.

Essa disposição de atuar coletivamente não exclui, como vimos, conflitos entre os municípios e com o governo estadual, mas evidencia a disposição de agir enquanto região que compartilha um destino e uma ameaça comum, que se enfrenta de forma mais efetiva conjuntamente. Nossa pesquisa também corrobora com pesquisas recentes que atribuem ao associativismo territorial uma crescente importância no federalismo brasileiro (ABRUCIO, SANA & SYDOW, 2010), tornando-se mecanismo importante na efetivação da autonomia municipal. No entanto, para além da cooperação intermunicipal, a cooperação com a sociedade civil, as associações comunitárias, os movimentos sociais e as universidades são outros aspectos fundamentais para fortalecer o capital social e aumentar a capacidade de enfrentamento de crises como a da Covid-19.

Isso evidentemente não quer dizer que poderíamos dispensar o poder central num Estado federativo – o governo federal deveria desempenhar um papel-chave de coordenação, apoio e orientação para os governos subnacionais –, mas que estruturas institucionais de cooperação em nível regional, local e comunitário são cruciais para um bom funcionamento de sistemas federativos e para a adequação das estratégias políticas às particularidades territoriais das localidades. É só quando União, estados e municípios trabalham juntos na crise, em parceria com a sociedade, que o princípio da *unidade na diversidade* pode ser alcançado.

Nota de agradecimento

Os autores agradecem ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), que financiou parte da pesquisa que deu origem a esse artigo científico, por meio do projeto do processo nº 427682/2016-9.

Referências

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, 2005, 24(jun.), 41-67.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**, 2007, 1, 13-31.

ABRUCIO, F.; SANA, H.; SYDOW, C. T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Ed.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas** (pp. 21-47). São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-47.

ACUTO, M. Covid-19: Lessons for an Urban(izing) World. **One Earth**, 2020, 2(4), p. 317-319.

ANAU, R. V. Impasses e oportunidades para a construção de um sistema regional de inovação no Grande ABC. **Cadernos Metrôpole**, 2019, 21(45), 551-572.

CARMO, E. H.; PENNA, G.; OLIVEIRA, W. K. D. **Emergências de saúde pública: conceito, caracterização, preparação e resposta**. 2008.

Decreto n. 24.565, de 27 de dezembro de 1985. (1985). Cria e organiza, na Secretaria da Saúde, o Centro de Vigilância Epidemiológica. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, p. 18. São Paulo, SP.

Decreto n. 7.616, de 17 de novembro de 2011. (2011). Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – Espin e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde – FN-SUS. **Diário Oficial da União**, p. 14, seção 1. Brasília, DF.

Decreto n. 64.862, de 13 de março de 2020. (2020). Dispõe sobre a adoção, no âmbito da administração pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pela Covid-19 (novo coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 130, n. 51, seção I. São Paulo, SP.

Decreto n. 64.864, de 16 de março de 2020. (2020). Dispõe sobre a adoção de medidas adicionais, de caráter temporário e emergencial, de prevenção de contágio pela Covid-19 (novo coronavírus), e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 130, n. 52, seção I. São Paulo, SP.

Decreto n. 64.865, de 18 de março de 2020. (2020). Acrescenta dispositivo ao Decreto n. 64.862, de 13 de março de 2020, que dispõe sobre a adoção, no âmbito da administração pública direta e indireta, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pela Covid-19 (novo coronavírus), bem como sobre recomendações no setor privado estadual. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 130, n. 54, seção I. São Paulo, SP.

Decreto n. 64.879, de 20 de março de 2020. (2020). Reconhece o estado de calamidade pública, decorrente da pandemia da Covid-19, que atinge o estado de São

Paulo, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 130, n. 56, seção I. São Paulo, SP.

Decreto n. 64.881, de 22 de março de 2020. (2020). Decreta quarentena no estado de São Paulo, no contexto da pandemia da Covid-19 (novo coronavírus), e dá providências complementares. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 130, n. 57, seção I. São Paulo, SP.

Decreto n. 64.887, de 26 de março de 2020. (2020). Institui grupo executivo para atuação conjunta da Secretaria de Governo e da Secretaria da Saúde, no âmbito da pandemia da Covid-19 (novo coronavírus) e dá providências complementares. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, v. 130, n. 61, seção I. São Paulo, SP.

FREY, K. Democracia, ciência e políticas públicas no contexto da Covid-19. **Diálogos socioambientais na macrometrópole paulista**, 2020, 5, 33-34. Disponível em: http://pesquisa.ufabc.edu.br/macroamb/wp-content/uploads/2020/05/Di%C3%A1logos-Socioambientais_COVID-19-5.pdf.

GUEDES, J. D. S. Oito anos construindo o SUS no estado de São Paulo. **Estudos avançados**, 2003, 17(48), 229-240.

JACCOUD, Jaccoud, L.; VIEIRA, F. S. (2020). Autonomia, integralidade e desafios de coordenação no SUS. In: L. Jaccoud (Ed.). **Coordenação e relações intergovernamentais nas políticas sociais brasileiras**, 2020, 53-80. Brasília: Ipea.

KLINK, J. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. In: L. DOWBOR & M. POCHMANN (Eds.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008. p. 275-291.

KOGA, N. M.; PALOTTI, P. L. D. M.; GOELLNER, I. D. A.; COUTO, B. G. D. **Instrumentos de políticas públicas para o enfrentamento do vírus da Covid-19: uma análise dos normativos produzidos pelo executivo federal**. Nota Técnica d. I. e. d. D. Diretoria de Estudos e Políticas do Estado. Brasília, Ipea, 31, 2020.

Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. (1990). Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 18055, col. 1. Brasília, DF.

Lei Complementar n. 791, de 9 de março de 1995. (1995). Estabelece o Código de Saúde no Estado. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, p. 1. São Paulo, SP.

Lei n. 13.979, de 06 de fevereiro de 2020. (2020). Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. **Diário Oficial da União**, p. 1, seção I. Brasília, DF.

OKUMOTO, O.; BRITO, S. M. F.; GARCIA, L. P. A política nacional de vigilância em saúde. Editorial. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, 2018, 27(2): 1-2.

OLIVEIRA, V. E. D.; RODRIGUES, G. M. A.; MAGGION, R. V. **Governos municipais em cooperação para o enfrentamento da Covid-19: o caso do ABC paulista**. 2020. Disponível em: <https://nepoluff.wordpress.com/2020/05/20/governos-municipais-em-cooperacao-para-o-enfrentamento-da-covid-19-o-caso-do-abc-paulista/>.

PASSARELLI, S. H. O enfrentamento da Covid-19 no ABC Paulista. **Diálogos Socioambientais na Macrometrópole Paulista**, 2020, 5: 15-16. Disponível em: http://pesquisa.ufabc.edu.br/macroamb/wp-content/uploads/2020/05/Di%C3%A1logos-Socioambientais_COVID-19-5.pdf.

POMPEU, A.; CARNEIRO, L. O. (2020). **STF reafirma competência de estados e municípios para tomar medidas contra Covid-19**. JOTA. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/do-supremo/stf-reafirma-competencia-de-estados-e-municipios-para-tomar-medidas-contr-covid-19-15042020>.

RÉ, E. S.; OLIVEIRA, V. E. de. Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2018, 10(1), p. 111-123.

ROSSI, A. Do Einstein para o SUS: a rota letal da Covid-19. **Piauí – online**, 10/04/2020. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/do-einstein-para-o-sus-rota-letal-da-covid-19/>.

REIS, R. C. D. **Alternativa política no contexto federativo: integração regional no Grande ABC Paulista**. São Paulo: Blucher Acadêmico, 2008.

SEADE. **Boletim Completo – SP contra o novo coronavírus**. 2020. Disponível em: <https://www.seade.gov.br/coronavirus/>.

TEIXEIRA, M. G.; COSTA, M. D. C. N.; CARMO, E. H.; OLIVEIRA, W. K. D.; PENNA, G. O. Vigilância em saúde no SUS-construção, efeitos e perspectivas. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2018, 23, p. 1811-1818.

CAPÍTULO 11

PANDEMIA, DESIGUALDADE REGIONAL E ARRANJOS FEDERATIVOS NO BRASIL

Dorian Chim Smarzaró

*Ministério da Saúde
dorianchim@gmail.com*

Fernando César de Macedo

*Universidade Estadual de Campinas
fcmacedo@unicamp.br*

Rosângela dos Santos Alves Pequeno

*Universidade Estadual de Campinas /
Universidade Federal do Rio Grande do Norte
rosangela.pequeno@ufrn.br*

Introdução

O Brasil é um país continental bastante diferenciado social e regionalmente. Essa heterogeneidade se reflete em crescentes disparidades regionais na qualidade dos serviços essenciais prestados às populações. Como lembra Furtado: “Os pequenos estados não alcançam a densidade mínima de recursos requerida para prestar adequadamente muitos desses serviços. E muito menos para exercer uma ação promocional efetiva no campo do desenvolvimento [...]” (FURTADO, 1999, p. 54-55).

Do mesmo modo, pode-se dizer da maior parte dos 5.570 municípios brasileiros, dependente de transferências constitucionais e convênios para prestação de serviços e financiamento de políticas de bem-estar social.

Esse quadro reforça a percepção de que o federalismo brasileiro exige esforços de cooperação e de coordenação contínuos que garantam não apenas equilíbrio entre seus entes constitutivos (União, estados, Distrito Federal e municípios) como também ações multiescalares que promovam justiça socioespacial.

Dada a complexidade do país, a efetividade das políticas públicas será tanto maior quanto maior for a capacidade da União para exercer a coordenação multiníveis de governo. No entanto, nesse momento, o que a pandemia da Covid-19 expõe é a fragilidade do federalismo brasileiro, que fica evidente pela ausência de ações coordenadas pela União com estados e municípios para enfrentamento da crise sanitária.

Situação que se agrava pelo papel central que o Sistema Único de Saúde (SUS) tem no combate à doença. O SUS, cuja efetividade das políticas depende de coordenação da União, é a mais bem-sucedida experiência de cooperação federativa no país e aquela que mais avançou no sentido da universalização de seus serviços, ainda que essa meta esteja longe de ser alcançada. A omissão e ausência de comando federais colocam em risco esse arranjo federativo, além, é bom registrar, das restrições e cortes orçamentários praticados pela equipe econômica que o afetam diretamente. A Federação apresenta o quadro mais visível de sua crise, que vem crescendo desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

A hipótese deste trabalho é que a ausência de coordenação federal nos mais diversos segmentos e a conjuntura política adversa aos interesses subnacionais reforçam a busca de soluções por parte dos entes federativos. Nesse contexto ganha destaque o movimento de consorciamento estimulado no país desde a promulgação da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, que possibilita a “efetivação de ‘pactos territoriais’ que facilitem as relações intergovernamentais” (CLEMENTINO, 2019, p. 20).

Este texto discute a experiência do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) no combate à pandemia e analisa como esse arranjo institucional pode ser referência para pensar ações cooperadas que ajudem na superação da crise do federalismo brasileiro, não apenas neste momento de pandemia, mas também como possibilidade de repactuação das políticas de desenvolvimento regional de médio e longo prazos.

Este trabalho analisa, portanto, a crise pandêmica dentro da crise maior do federalismo brasileiro, a partir dos impactos territorialmente diferenciados da doença. Dados do SUS apontam a distribuição

desigual de respiradores/ventiladores, mais importante equipamento de saúde neste momento. Pesquisa do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) mostra como, regionalmente, o Norte e Nordeste estão em situação de maior vulnerabilidade em relação aos equipamentos e leitos necessários para o enfrentamento da doença¹. E são justamente essas regiões as mais afetadas pela pandemia, o que indica que a questão regional brasileira se manifesta também no setor de saúde.

Nenhuma novidade no quadro das nossas disparidades regionais. A novidade é o esforço de cooperação entre os nove governadores do Nordeste por meio de ações coordenadas por um consórcio público que podem servir de parâmetro para futuras experiências de planejamento e execução de políticas regionais.

Pandemia em tempo de crises

A pandemia da Covid-19 encontrou o Brasil em baixo ritmo de crescimento econômico, que se prolonga desde final de 2014. A se confirmar a previsão revista do Fundo Monetário Internacional (FMI), em outubro deste ano, o país teve em 2020 decréscimo de 5,8% em seu Produto Interno Bruto (PIB). Vale lembrar que a estimativa inicial era de -9,1% ante -4,4% da economia global (em junho corrente previa-se -5,2%). Em decorrência de seu péssimo desempenho nos últimos seis anos, a economia do país apresentará crescimento zero nesta segunda década do século XXI e uma redução prevista em seu PIB *per capita* em torno de 10%. Esse mal desempenho vem acompanhado de expectativas pouco alvissareiras para o Brasil, cuja expectativa de crescimento da economia para 2021 é de 2,8% enquanto a retomada da economia global seria de 5,2%². Ou seja, mesmo se voltar a crescer, a previsão é que seja abaixo da média mundial.

A crise econômica coincide com a crise política que se arrasta desde as eleições presidenciais de 2014 e que culminou com o golpe que destituiu

1 Informações disponíveis em: https://download.uol.com.br/files/2020/04/4151183586_ieps-nt3.pdf. Acesso em: 3 de maio 2020.

2 Ver, Naime e Basílio (2020).

a presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016. Nesse cenário instável econômica e politicamente, tornaram-se mais evidentes as contradições estruturais do federalismo brasileiro, aprofundadas pela crise pandêmica que encontrou a União e os governos subnacionais com suas finanças enfraquecidas pela queda de arrecadação e em disputas mais acirradas pelo acesso aos fundos públicos, aumentando as tensões federativas.

A União manteve firme o propósito de levar adiante o ajuste fiscal restritivo que provocou a demora na implementação de medidas de combate à pandemia, que, quando chegaram, foram desassociadas de qualquer coordenação com os governos subnacionais. Estes, a despeito da crise em suas finanças, adotaram medidas – isoladas e/ou em conjunto – para enfrentar o problema sanitário e tentar preencher o vazio deixado pela União, que insistiu em negar a existência da pandemia e as recomendações dos especialistas, inclusive da Organização Mundial de Saúde (OMS). Esse comportamento negacionista não apenas reflete a posição ideológica extremada do governo como é também uma tentativa de manter o ajuste fiscal.

Como lembra Vieira (2020): “[Em] plena situação pandêmica, a política fiscal brasileira mantém inalterada a sua prioridade praticamente única, que é a de defender a solvência e garantir a liquidez da dívida pública, mediante a geração de resultados primários que sejam compatíveis com esse objetivo fundamental”. No entanto, diante da crise de desemprego e do aprofundamento do quadro recessivo, a União foi forçada pela sociedade e pelo Congresso Nacional a ampliar suas despesas e, para financiá-las, tenta alterar o uso dos recursos de diversos fundos e de diferentes rubricas orçamentárias, aumentando as tensões federativas.

Para ilustrar o descaso do governo federal com a pandemia, basta lembrar que o Brasil ficou por mais de cem dias sem ministro titular da Saúde, no momento em que eram urgentes medidas emergenciais coordenadas nacionalmente para enfrentamento do novo coronavírus e de sua propagação pelo território. Firme no propósito de frear as despesas, o corte no financiamento das políticas sociais continua na mira do Ministério da Economia. A previsão para 2021, mesmo com os efeitos da crise pandêmica se prologando nesse ano, é de redução nas despesas de Saúde por parte da União, segundo a proposta orçamentária enviada ao Congresso Nacional. Como foi noticiado na imprensa,

Se a proposta for confirmada, o orçamento da Saúde para 2021 pode ser R\$ 7 bilhões menor do que o previsto inicialmente pelo governo para este ano, antes da pandemia, ou R\$ 47 bilhões inferior ao limite de gastos alcançado durante a Covid-19, o que tende a aumentar a pressão por mais espaço no teto de gastos – a regra fiscal que impede o crescimento das despesas acima da inflação (VARGAS, 2020, p. B1).

Desde março de 2020, o que se observa são desencontros entre a União e os governos subnacionais. Dois exemplos nos extremos deste período pandêmico dão a dimensão do agravamento da crise política e da descoordenação federativa. O primeiro, como lembra Macedo (2020), foi a posição da Frente Nacional de Prefeitos (FNP)³, que emitiu nota, em março, em defesa da reclusão e contra a posição do Presidente da República, que não aceitava o isolamento sob argumento de que isso afetaria a economia e que a crise sanitária estava superdimensionada. Entre o obscurantismo e as recomendações da OMS, os prefeitos ficaram com a ciência e mantiveram a defesa da quarentena.

O segundo ocorreu em outubro, quando a União e o governo do estado de São Paulo se desentenderam em relação ao encaminhamento das vacinas que estão sendo testadas, com a primeira colocando dificuldades para levar adiante a pesquisa patrocinada pelo segundo através do Instituto Butantã com apoio do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass)⁴. Entre um e outro momento, não foram poucos os enfrentamentos entre os entes federativos.

Passados pouco mais de oito meses após a confirmação do primeiro caso de Covid-19, em 26 de fevereiro de 2020, na capital do estado

3 “Fundada em 1989, a FNP é a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos. Tem como foco de atuação os 406 municípios com mais de 80 mil habitantes. Esse recorte abrange 100% das capitais, 61% dos habitantes e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. [...] A FNP também tem como objetivo promover a participação ativa dos entes locais nas questões urbanas e na interlocução ampla e democrática com os três poderes no âmbito estadual e federal, e com a sociedade civil organizada.” Disponível em: <https://www.fnp.org.br/fnp/historico>. Acesso em: 26 out. 2020.

4 Criado em 1982, “o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que se pauta pelos princípios que regem o direito público e que congrega os Secretários de Estado da Saúde e seus substitutos legais, enquanto gestores oficiais das Secretarias de Estado da Saúde (SES) dos estados e Distrito Federal”. Disponível em: <https://www.conass.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 26 out. 2020.

de São Paulo, o Brasil se posicionou como o terceiro país no mundo com maior número de infectados – número que deve estar subestimado pela baixa testagem – e como o segundo em vítimas fatais, atrás apenas dos Estados Unidos.

Oficialmente, em 27 de outubro de 2020, estão confirmados 5,4 milhões de infectados e 157,5 mil mortes no Brasil. Esse quadro pandêmico no país tem uma dimensão espacial interna que será analisada a seguir. Será possível observar que a crise sanitária recoloca os problemas dos desequilíbrios regionais e da exclusão do espaço urbano também na área de saúde.

Desigualdade regional em saúde: quadro geral

As desigualdades regionais configuram-se como um processo histórico no país, e também se expressam no setor de saúde (ALBUQUERQUE; *et al.*, 2017). Essa desigualdade se reflete em diversos aspectos relacionados às análises em saúde, seja no acesso aos serviços de média e alta complexidade, notadamente concentrados nas maiores cidades (OLIVEIRA; *et al.*, 2004), seja nos padrões de mortalidade: por doenças do aparelho circulatório (GUIMARÃES; *et al.*, 2015), por câncer do cólon do útero (BARBOSA; *et al.*, 2016). A seguir, apresentam-se indicadores selecionados que auxiliam a traçar o quadro regionalmente desigual da saúde.

Em pesquisa realizada no Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (Sinasc) para os dados de 2019, observa-se o comportamento diferenciado de determinadas variáveis por região do país. A proporção de nascidos vivos por baixo peso foi maior na região Sudeste. Entretanto, em todas as regiões, os percentuais estavam relativamente próximos à média do país. Para as demais variáveis, os resultados apresentados foram desfavoráveis na região Norte: menor proporção de mães que fizeram sete e mais consultas de pré-natal (53,61%), bem menor que o resultado do Brasil (72,45%); maior proporção de mães adolescentes (22,09%), acima dos 14,70% do Brasil, e menor percentual de mães com doze anos e mais de estudo (14,14%), abaixo do percentual do país (21,29%).

Tabela 1 – Número e proporção de nascidos vivos, segundo determinadas variáveis e por região do país – 2019

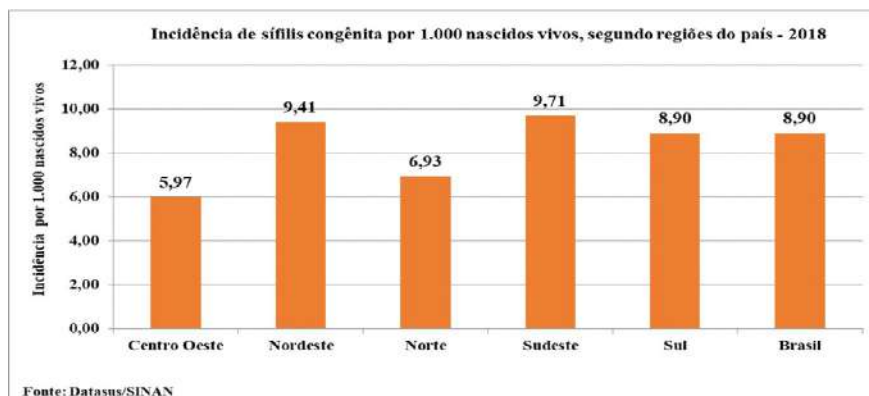
REGIÃO	Número de Nascimentos	Baixo Peso ao Nascer		7 e + Consultas Pré Natal		Mães Adolescentes		Mães com 12 e + anos de estudo	
		n ^o	%	n ^o	%	n ^o	%	n ^o	%
CENTRO OESTE	240.960	20.531	8,52	173.469	71,99	34.154	14,17	67.137	27,86
NORDESTE	805.993	66.051	8,19	544.195	67,52	143.546	17,81	119.855	14,87
NORTE	312.893	24.194	7,73	167.727	53,61	69.114	22,09	44.251	14,14
SUDESTE	1.102.919	102.871	9,33	862.286	78,18	128.136	11,62	270.481	24,52
SUL	385.956	34.206	8,86	316.254	81,94	43.945	11,39	104.698	27,13
BRASIL	2.848.721	247.853	8,70	2.063.931	72,45	418.895	14,70	606.422	21,29

Fonte: Datasus/Sistemas de Informações sobre Nascidos Vivos - Dados preliminares

Analisando-se a incidência de algumas doenças de importância no cenário epidemiológico nacional, constatam-se comportamentos diferenciados por região do país. A pesquisa foi realizada no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan) para sífilis congênita, Aids, dengue e tuberculose.

A incidência de sífilis congênita por 1.000 nascidos vivos de 2018 apresentou a maior taxa para a região Sudeste. As incidências nas regiões Centro-Oeste e Norte estiveram abaixo da observada no país.

Figura 1 – Incidência de sífilis congênita segundo regiões do país – 2018



Em relação à Aids, a maior incidência de casos diagnosticados em 2019 foi observada na região Norte (11,73 por 100 mil hab.), acima da verificada em todo o país (7,58 por 100 mil hab.). Quanto à incidência de casos notificados de dengue, o destaque foi para região Centro-Oeste (1.393,80 por 100 mil hab.), quase duas vezes acima da taxa de incidência no país (741,12 por 100 mil hab.). E, finalmente, no que diz respeito à incidência de casos novos de tuberculose, destaque para região Norte (57,21 por 100 mil hab.), acima da taxa brasileira (36,14 por 100 mil hab.) e mais que o dobro da taxa da região Centro-Oeste (22,66 por 100 mil hab.).

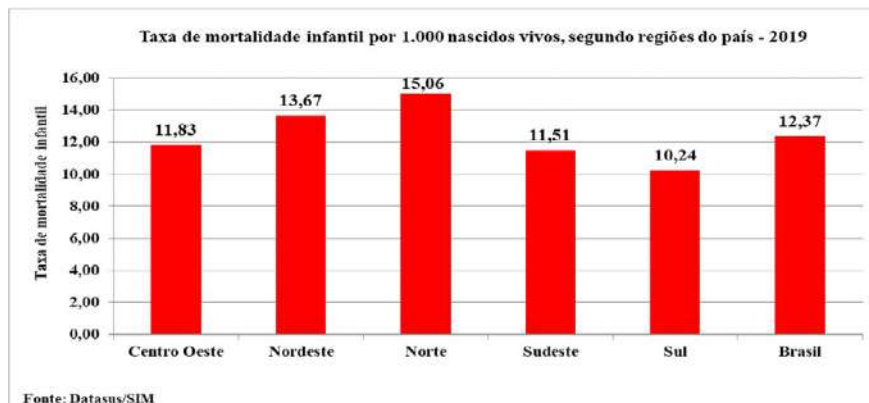
Tabela 2 – Taxa padronizada de incidência, por determinados agravos, segundo região – 2019

REGIÃO	AGRAVOS		
	AIDS	DENGUE	TUBERCULOSE
CENTRO OESTE	8,22	1.393,80	22,66
NORDESTE	6,71	374,25	34,77
NORTE	11,73	198,89	57,21
SUDESTE	6,44	1.164,88	38,63
SUL	9,67	166,63	28,73
BRASIL	7,58	741,12	36,14

Fonte: Datasus/SINAN

Sob a perspectiva da mortalidade, foi realizada pesquisa no Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) para mortalidade infantil e para o comportamento das três principais causas de morte no país: neoplasias; doenças do aparelho circulatório e causas externas. A **figura 2** apresenta a taxa de mortalidade infantil por 1.000 nascidos vivos em 2019, e destaca que a taxa na região Norte é a maior entre todas as regiões e acima da taxa do país.

Figura 2 – Taxa de mortalidade infantil, segundo regiões do país – 2019



De acordo com a **tabela 3**, as maiores taxas de mortalidade por neoplasia foram registradas nas regiões Sul e Sudeste, ambas superiores à taxa brasileira (111,53 por 100 mil hab.). Já para a mortalidade por doenças do aparelho circulatório, as regiões Nordeste e Sudeste são as que têm as maiores taxas, estando a taxa do Sudeste muito próxima à do país (172,39 por 100 mil hab.). E, para a mortalidade por causas externas, as regiões Norte e Nordeste se destacaram com as maiores taxas, enquanto a taxa nacional foi de 67,41 por 100 mil habitantes.

Tabela 3 – Taxa padronizada de mortalidade pelas principais causas, segundo regiões – 2019

REGIÃO	CAUSA DE ÓBITO		
	Neoplasia	Aparelho Circulatório	Causa Externa
CENTRO OESTE	109,54	170,04	74,66
NORDESTE	100,40	182,77	77,35
NORTE	97,74	172,24	79,42
SUDESTE	113,38	172,65	56,22
SUL	128,96	157,56	64,73
BRASIL	111,53	172,39	67,41

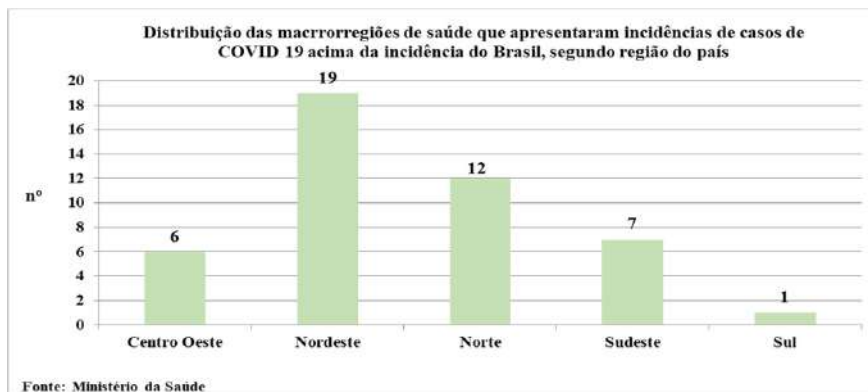
Fonte: Datasus/SIM

Covid-19

A análise sobre a distribuição de casos e óbitos por Covid-19 será realizada, inicialmente, no âmbito das macrorregiões de saúde do país. No total, foram definidas 118 macrorregiões pelas secretarias estaduais de saúde em conjunto com as respectivas secretarias municipais de saúde, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Resolução CIT nº 37, de 22/03/2018, que dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado (PRI) e a organização de macrorregiões de saúde.

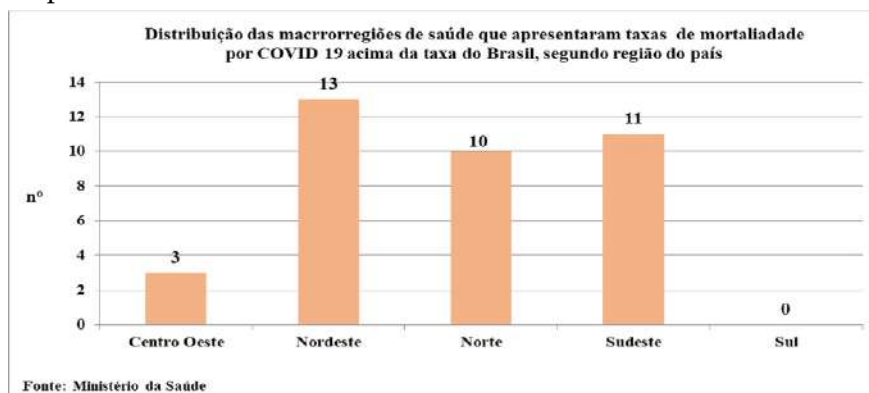
Os dados coletados no painel da Covid-19 do Ministério da Saúde (<https://coronavirus.saude.gov.br/>) em 31 de julho de 2020, apontavam um total de 2.662.485 casos confirmados e 92.475 óbitos. Dessa maneira, a incidência da doença no país era de 1.257,34 casos por 100 mil hab. Das 118 macrorregiões de saúde, um total de 45 apresentavam incidências maiores que a observada no país. E dessas 45 macrorregiões de saúde, mais de 70% situavam-se nas regiões Nordeste e Norte.

Figura 3 – Distribuição das macrorregiões de saúde com incidências de casos de Covid-19 acima da incidência do Brasil, segundo região do país – 2020



Analisando os óbitos por Covid-19, a taxa de mortalidade no país no momento da coleta do dado era de 43,67 óbitos por 100 mil habitantes. Entre as 118 macrorregiões de saúde, um total de 38 apresentavam taxas maiores que a observada no país. E dessas 38 macrorregiões de saúde, aproximadamente 60% situavam-se nas regiões Nordeste e Norte.

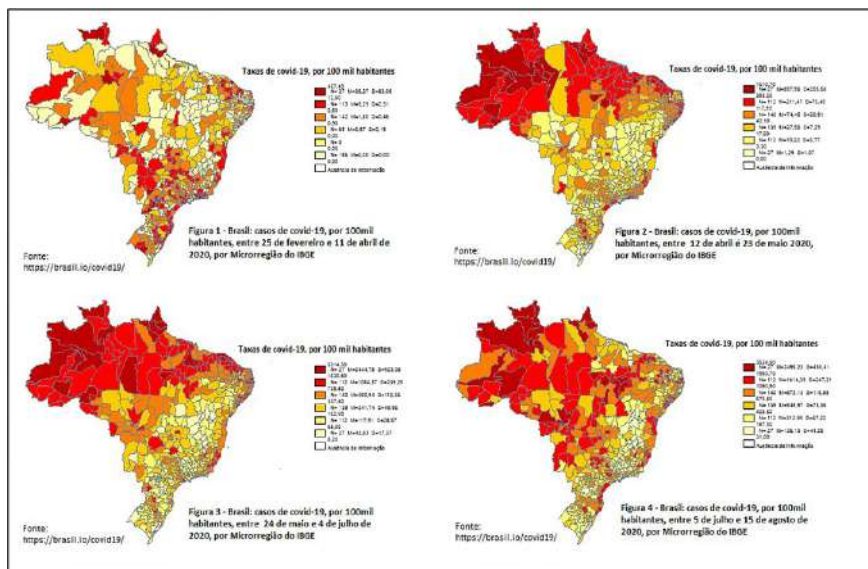
Figura 4 – Distribuição das macrorregiões de saúde com taxas de mortalidade por Covid-19 acima da taxa do Brasil, segundo região do país – 2020



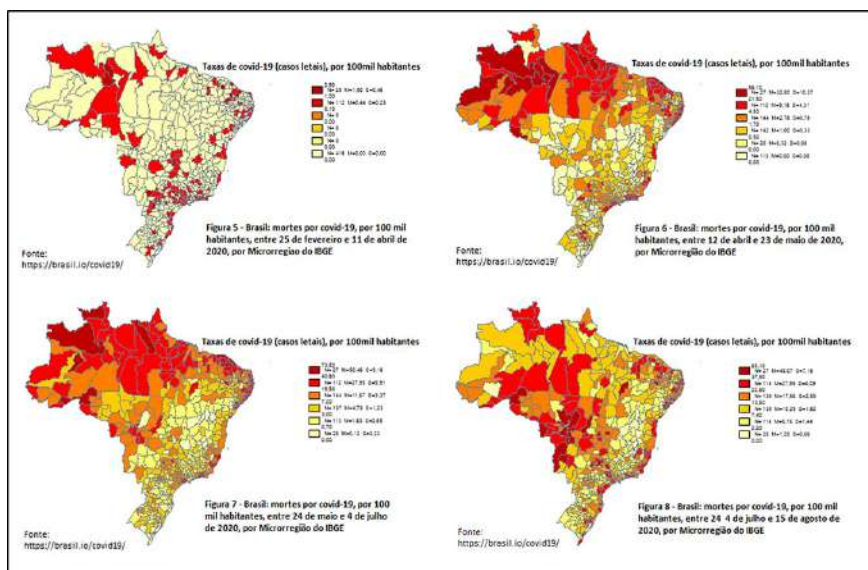
Embora a macrorregião de saúde Macro-Roraima/RR tenha se destacado com a maior incidência de Covid-19 (4.984,78 casos por 100 mil hab.), apresentou a sexta maior taxa de mortalidade (80,01 óbitos por 100 mil hab.). Por outro lado, a macrorregião de saúde Macro-Fortaleza/CE apresentou a maior taxa de mortalidade por Covid-19 (112,56 óbitos por 100 mil hab.), e do ponto de vista da incidência da doença, ela apareceu na posição de número 26 quando se comparam as incidências de casos (1.724,41 casos por 100 mil hab.).

Um outro exercício foi feito com informações até 15 de agosto de 2020, com objetivo de espacializar o avanço da doença por microrregiões do IBGE que totalizam 558 e que são a escala definida na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) como prioritária para o planejamento regional. Dividiram-se as 25 primeiras semanas da propagação da doença em quatro períodos: o primeiro, com sete semanas e os demais seis.

Cartograma 1 – Casos de Covid-19 por microrregião do IBGE (25 de fevereiro a 15 de agosto de 2020)



Cartograma 2 – Casos de mortes por Covid-19 por microrregião do IBGE (25 de fevereiro a 15 de agosto de 2020)



Observa-se pelo **cartograma 1**, acima, que a doença se espalha das capitais para o interior do país, que, à medida que o vírus avança, torna-se mais afetado, sendo o maior impacto sobre as regiões Norte e Nordeste. O mesmo se observa no número de casos fatais (**cartograma 2**, acima).

Na verdade, há uma cartografia da doença: ela chega primeiro às grandes cidades (por portos e aeroportos), trazida por pessoas de maior renda que fazem viagens internacionais, e segue em direção à periferia, que abriga a população em piores condições para se proteger da enfermidade. Posteriormente, o vírus se espalha pelo país, interiorizando-se através do sistema rodoviário. Essa interiorização põe em relevo as desigualdades espaciais também no âmbito da rede urbana brasileira, porque são as maiores cidades que apresentam melhor infraestrutura para enfrentamento da pandemia.

Estudo do Instituto de Estudos para Políticas de Saúde (IEPS) mostrou como, regionalmente, o Norte e o Nordeste estão em situação de maior vulnerabilidade em relação aos equipamentos e leitos necessários para o enfrentamento da doença. Nenhuma novidade no quadro de nossas disparidades regionais, conforme já salientado. Macedo (2020) lembra, no entanto, que se o corte fosse feito por tamanho populacional de municípios, as diferenças ficariam ainda mais evidentes.

As regiões metropolitanas das capitais e os municípios das Regiões Integradas de Desenvolvimento (regiões administrativas que abrangem diferentes unidades da federação) totalizam 41% da população brasileira e detêm 59% dos respiradores disponíveis no país. Por dedução, a situação dos demais municípios se inverte: 59% da população e 41% dos respiradores, o equipamento de saúde mais disputado no mercado internacional neste momento e de difícil obtenção no curto prazo, cujas compras superfaturadas levaram ao afastamento de dois governadores (Rio de Janeiro e Santa Catarina)⁵.

Pela **tabela 4**, retirada do texto do referido autor, fica evidente a pior infraestrutura dos pequenos municípios. Aqueles abaixo de 100 mil habitantes totalizam 46,2% da população brasileira e detinham, antes da pandemia, apenas 14,8% dos respiradores disponíveis. Neles, havia 1,1

5 Esses afastamentos são mais uma prova da crise política e institucional do país.

respirador para cada dez mil habitantes, enquanto a média nacional é de 3,1. No país, 57,7% dos municípios não têm esse equipamento, ou seja, ele inexistente para 3.213 cidades. Do ponto de vista espacial, portanto, a pandemia encontra as regiões Norte e Nordeste como as mais vulneráveis e, dentro da rede urbana brasileira, os menores municípios nas piores condições para enfrentar a crise sanitária.

Tabela 4 – Brasil: Distribuição da população e dos respiradores hospitalares, segundo porte populacional dos municípios

PORTE POPULACIONAL	Participação no Brasil (em %)	
	População	Respiradores
Até 5 mil	2,0	0,2
>5 mil até 10 mil	4,1	0,6
>10 mil até 20 mil	9,1	1,8
>20 mil até 50 mil	16,0	5,0
>50 mil até 100 mil	11,4	7,1
>100 mil até 250 mil	15,0	14,6
>250 mil até 500 mil	10,7	13,5
>500 mil até 1 milhão	9,7	15,2
acima de 1 milhão	21,9	41,9

Fonte: IBGE/Datasus. Elaboração do autor.

Diante desse quadro, e dada a crise de coordenação federativa, fizemos menção em tópico anterior que a experiência do Consórcio Nordeste ganha importância como instrumento político e de planejamento, não apenas para o enfrentamento das crises econômica, federativa e sanitária, mas também para se repensar o planejamento regional no Brasil. O tópico seguinte analisa essa experiência.

Arranjos federativos no Brasil: consórcios públicos como inovação institucional

No Brasil a constituição de consórcios é bem anterior à CF/1988. Historicamente, autores como Cunha (2004), Losada (2008), Negrini (2009), Barbosa Filho (2012), Ribeiro e Losada (2013) mencionam que as primeiras alusões normativas à atuação associada entre municípios para prestação de serviços públicos data de 1891, em referência à primeira Constituição

Federal da República. Já para a materialidade da cooperação federativa, Losada (2008) destaca a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) em 1961, uma autarquia interestadual que envolve os estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. É uma instituição financeira pública de fomento, controlada pelos três estados da região Sul do país e que conta com autonomia financeira e administrativa.

Após essa experiência, outras semelhantes se expandiram e ganharam visibilidade. O destaque foi a criação do Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (Codivap), que se formou em 10 de outubro de 1970 com o objetivo de integrar os 25 municípios que formavam a Região do Vale do Paraíba paulista. No entanto, é inconteste a ampliação dessa prática a partir do processo da redemocratização. Desse modo, em meados da década de 1980, a ideia de cooperação interfederativa ganhou novamente espaço, especialmente no estado de São Paulo, no qual a área de saúde se sobressaiu com a formação do Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis, em 1986.

A CF/1988, apesar de não prever em sua redação original a atuação de consórcios, possibilitou a construção de alternativas capazes de aperfeiçoar as experiências já existentes de consorciamento municipal, contribuindo para sua posterior normatização no plano nacional, principalmente os casos exitosos que foram pioneiros na área de saúde e que estavam organizados sob a forma de associação civil de direito privado.

Na década de 1990, os consórcios passaram a ser instrumentos cada vez mais presentes nos municípios com até 50 mil habitantes, localizados principalmente nas regiões Sul e Sudeste do país, conforme informações divulgadas pelo banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas (FGV) enfatizados por Cruz (2002). Para Fonseca (2013), isso se deu em razão dos consórcios públicos terem a capacidade de institucionalizar mecanismos de resolução de problemas locais e até regionais, por meio de instituições públicas e de pactuação e mobilização de diversos e contrastantes agentes.

Vale destacar que a constituição dos consórcios não foi isenta de críticas e polêmicas, revigorando um intenso debate nos quais os que eram contrários afirmavam que os consórcios refletiam efeitos negativos da descentralização de políticas públicas, como descoordenação

entre entes governamentais e fragmentação de recursos financeiros. Já os que eram favoráveis viam os consórcios como instrumentos de relações intergovernamentais cooperativas, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais (CUNHA, 2004).

Para além desses debates, nota-se que, ao superarem os limites político/administrativos da federação brasileira com a CF/1988, os municípios ganharam um inequívoco reforço institucional e legal – os consórcios públicos – para o enfrentamento dos graves e complexos problemas locais e regionais. No entanto, apesar da tradição histórica, os consórcios até então eram vistos como acordos pouco seguros, sem garantia de permanência e de obrigações.

Esse quadro só mudou quando foi instituída a primeira lei brasileira a tratar especificamente sobre a cooperação federativa, a Lei nº 11.107 promulgada em 6 de abril de 2005. Em termos inovativos ao sistema de cooperação interfederativa, pode-se destacar duas singularidades: a primeira é referente à concessão de personalidade jurídica aos consórcios públicos e a segunda diz respeito à possibilidade de participação concomitantemente da União, estados, Distrito Federal e municípios em tais arranjos (NEGRINI, 2009).

Vale salientar que, ao ganhar respaldo jurídico com a construção de seu marco regulatório, através das fontes constitucionais (artigos 23 e 241) e infraconstitucionais (Lei nº 11.107/2005, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999 na Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 148/2001 no Senado Federal, sendo regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007), a definição que usualmente passou a ser utilizada pelo aparato institucional para os consórcios públicos é a que traz o Decreto nº 6.017/2007 em seu artigo 2º, inciso I:

Consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

A normatização dos consórcios públicos possibilitou às regiões metropolitanas, às aglomerações urbanas, às microrregiões e às regiões de desenvolvimento integrado coexistirem com os consórcios, podendo haver conjugação de esforços. Diante disso, o consórcio público passa a ser o resultado de um pacto de colaboração no qual não se origina nenhuma pessoa jurídica distinta daquelas que se associam – consórcio administrativo, ou então um consórcio público podendo dar origem a uma nova pessoa jurídica conforme a legislação que regulamenta o Art. nº 241 da CF/1988. Este, por sua vez, pode adquirir personalidade jurídica de direito público ou privado.

Desde então, vários estudos têm assinalado que os consórcios públicos podem ser vistos como instrumentos de cooperação com protagonismo para (re)orientar as relações intergovernamentais, sendo necessárias formas peculiares de articulação de interesses locais em torno de determinados problemas. Isso requer uma capacidade de gestão, de definição de setores prioritários e de fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros.

Portanto, compreender a dinâmica das relações intergovernamentais e as condições atuais que influenciam a formação dos consórcios públicos, principalmente os que atuam na área da saúde, passa a ser o foco deste trabalho na próxima seção.

Os consórcios públicos voltados para área da saúde

Nos anos 1980, em meio ao contexto marcado pela crise econômica, ascensão dos movimentos político-sociais e luta pela abertura política, surgiu no Brasil o movimento pela reforma sanitária, que defendia a saúde como uma questão social. De acordo com Paim; *et al.* (2011), em 1986, durante a realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, o conceito da saúde passou a ser considerado como um direito do cidadão, sendo traçados os fundamentos para a criação do SUS.

A CF/1988 foi um divisor de águas, pois o período que a antecede tem como característica predominante a centralização e forte dependência financeira e cooptação política dos estados e municípios em relação ao governo central. Após sua promulgação o que se viu foi um

movimento de descentralização financeira e administrativa dos governos subnacionais, incapacidade regulatória e fraqueza política da União.

Na área da saúde, a criação do SUS ampliou as atividades e a participação dos governos subnacionais na prestação de serviços de saúde, amparados pelos artigos 196 e 198 da CF/1988. A regulamentação do SUS se deu por meio da Lei nº 8.080, de 19/09/1990, e pela Lei Complementar nº 8.142, de 28/12/1990, que delineou o modelo de forma descentralizada e estabeleceu as linhas gerais para a redistribuição de obrigações entre os entes federados.

Além disso, a organização do sistema público de saúde propiciou a criação de mecanismos de articulação entre as esferas de governo e de participação e controle social sobre as políticas públicas. Assim, os conselhos e as conferências, bem como a legislação voltada para o contexto da Política Nacional de Saúde, demandaram trabalho cooperado e coordenado para sua implementação, com responsabilidade partilhada, e se tornaram um norte regulatório da prática consorcial.

De acordo com Cunha (2004), o primeiro consórcio voltado exclusivamente para a área da saúde foi o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de Penápolis, interior paulista. Em 1985, o município assinou o convênio das Ações Integradas de Saúde (AIS) e no ano seguinte se deu a formação do Consórcio Intermunicipal de Saúde. Este acabou servindo de modelo para a criação de outros que surgiram posteriormente.

A partir dos anos 1990, a formação de consórcios intermunicipais de saúde passou a ter um amparo legal na Lei Orgânica da Saúde (LOS), de 1990, e na Norma Operacional Básica da Saúde de 1993 (NOB 01/93). Além disso, o estímulo dado pelos governos estaduais do Paraná e de Minas Gerais gerou uma difusão desse mecanismo de cooperação. Como resultado, esses estados passaram a priorizar o setor de saúde com ações consorciadas.

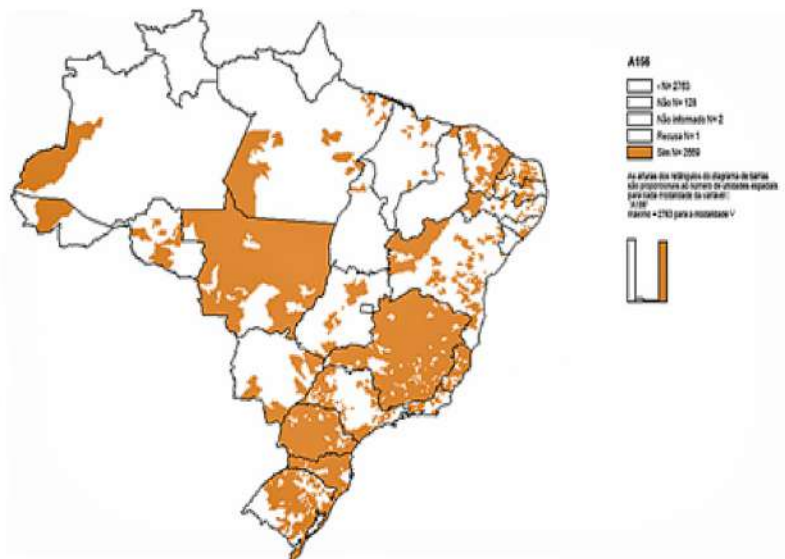
É nesse contexto que os governos subnacionais ampliam sua capacidade de ação ao aderirem aos consórcios públicos. Desse modo, tomando como referência a atuação dos consórcios, observa-se que sobressai a área de saúde. Em 2015, os dados divulgados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE,

constatavam que 74,8% do total dos municípios brasileiros participava de consórcios nesse setor.

Em grande parte, atribui-se o papel da esfera federal, por meio da legislação, para a formação dos consórcios públicos nessa área. A Política Nacional de Saúde, normatizada pela Lei nº 8.080, de 1990, estabeleceu em seu art. 10 que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”. No mais, para atender ao disposto na Lei nº 8.142/1990 em seu art. 3 e § 3º, que exprime: “Os municípios poderão estabelecer consórcio para execução de ações e serviços de saúde, remanejando, entre si, parcelas de recursos previstos no inciso IV do art. 2º desta Lei”; os municípios passaram a realizar atividades conjuntas visando a promoção de saúde, dado que isso garantia a utilização dos recursos do Fundo Nacional de Saúde (FNS).

A **figura 5** mostra como a difusão dos consórcios nessa área do território brasileiro se deu de forma heterogênea, mesmo tendo ações de coordenação e fomento implementadas pelo ente federal.

Figura 5 – Brasil: distribuição espacial dos municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais de saúde – 2015



Fonte: IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2015. (Elaboração própria).

Portanto, é notório que a criação do SUS como uma “rede de serviços de saúde públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada”, conforme enfatizado pelos autores Abrucio e Costa (1998, p. 119), contribuiu para a adesão de grande parte dos municípios a ações consorciadas nessa área, principalmente os localizados nas regiões Sul e Sudeste.

Nota-se que, apesar de a literatura acerca dos consórcios públicos enfatizar que a sua constituição se dá por iniciativa dos próprios municípios, por meio de uma decisão autônoma em busca de cooperação, o que se observa é que, na prática, o surgimento dos consórcios intermunicipais de saúde, por exemplo, se deu muito mais pelo estímulo dos governos estaduais cujo comprometimento foi fundamental para o estabelecimento e consolidação dessa forma de cooperação.

Tomando como referência os resultados da pesquisa intitulada Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros, realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), cujo relatório foi publicado em 2018, estes mostraram que, no período de 2015 a 2018, identificou-se cerca de 491 consórcios públicos ativos no Brasil. A pesquisa abrangeu os 5.568 municípios brasileiros (não sendo contabilizado Fernando de Noronha e Brasília, por não apresentarem status de município) e constatou que cerca de 4.081 municípios participavam de pelo menos um consórcio, o que representava uma participação de 73,3% da totalidade dos municípios existentes no país.

Por meio dessa pesquisa, também foi possível identificar os consórcios com área de atuação na saúde. Dessa feita, os resultados mostraram que existiam no país 274 consórcios ativos que exerciam atividades cooperadas voltadas para o setor de saúde, o que correspondeu a 55,8% da totalidade dos consórcios. Os estados que mais apresentaram formação de consórcios em seus municípios nessa área foram Minas Gerais (76), Paraná (39), São Paulo (30), Rio Grande do Sul (28), Santa Catarina (17) e Mato Grosso (17), que juntos representavam 75,5% do total de consórcios com ações para saúde.

Chama a atenção o fato de que oito estados declararam não possuir municípios consorciados com ações voltadas para o setor de saúde. Foram eles: Acre, Amazonas, Amapá, Distrito Federal, Piauí, Roraima,

Sergipe e Tocantins. Nota-se que a maioria pertence à região Norte, onde apenas Pará (3) e Rondônia (1) apresentaram municípios consorciados para área da saúde. Possivelmente, a grande extensão da região Norte dificulta o trabalho cooperado entre os municípios. Essa realidade se tornou um desafio na presente crise sanitária.

O consórcio Nordeste e sua atuação na pandemia

O Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) foi fruto de intensa articulação construída no âmbito do Fórum dos Governadores do Nordeste. A partir da eleição presidencial de 2018, acirrou-se a relação entre os governadores do Nordeste e o governo central. Esse contexto levou à formação do consórcio, que teve a assinatura do Protocolo de Intenções em 14 de março de 2019.

A composição do Consórcio Nordeste reuniu os nove estados, e a Assembleia Geral elegeu como primeiro presidente o governador da Bahia, Rui Costa. Seguindo o Protocolo de Intenções, o presidente eleito tem mandato de um ano, sendo permitida uma reeleição. Nesse sentido, a gestão de Rui Costa compreendeu os anos de 2019 e 2020. Para 2021, de acordo com reportagem publicada no Diário do Nordeste⁶, foi eleito o governador do Piauí, Wellington Dias, que disse que seu trabalho focará nos temas para o desenvolvimento.

De acordo com a cláusula 9ª do Protocolo de Intenções, o Consórcio Nordeste tem por finalidade atuar em nove áreas, sintetizadas no **quadro 1**.

6 Para maiores detalhes, ver a reportagem Consórcio Nordeste elege novo presidente. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-elege-novo-presidente-1.2994001>. Acesso em: 28 out. 2020.

Quadro 1 – Consórcio Nordeste: as finalidades distribuídas por área de atuação

Áreas	Atuação
Desenvolvimento econômico	Elaboração de políticas e realização de ações conjuntas para as seguintes atividades: <ul style="list-style-type: none"> • Produção industrial • Produção agrícola • Produção mineral • Turismo • Construção civil e imobiliário • Economia criativa • Petróleo, gás, naval, energias renováveis, petroquímica e complexo industrial da saúde.
Infraestrutura	Desenvolvimento de projetos de integração e definições de ações que possam fomentar atividades nas áreas de logística, saneamento, infraestrutura e mobilidade urbana, infraestrutura (energética, hídrica e de comunicação).
Ciência, tecnologia e inovação	Elaboração de políticas para o desenvolvimento científico e tecnológico que envolvam seus polos e parques, incubadoras, startups, entre outros. Inserção em redes globais, em especial nas áreas de biotecnologia, tecnologias digitais, energias renováveis, novos materiais, inteligência artificial, entre outros.
Desenvolvimento social	Especificamente voltado para as áreas: <ul style="list-style-type: none"> • Saúde • Educação • Cultura • Assistência social e direitos humanos
Segurança pública e administração penitenciária	Estabelecer ações coordenadas, articuladas e compartilhadas entre os estados da região Nordeste para efetiva implantação da Política Nacional e Regional de Segurança Pública e Defesa Social – Lei Federal nº 13.675/2018.
Meio ambiente	Aprimorar o licenciamento ambiental e o desenvolvimento de instrumentos de planejamento e gestão ambiental em apoio ao desenvolvimento sustentável da região.
Desenvolvimento da gestão	Exercer o compartilhamento de conhecimento, ações, saberes, boas práticas nos campos da gestão fiscal, previdenciária, ativos imobiliários, transparência, entre outros.
Articulação Político, Jurídica Institucional	Promover o compartilhamento e alinhamento de ações na defesa dos interesses dos estados nordestinos, no âmbito do Poder Judiciário, em especial nas Cortes Superiores.
Desenvolvimento da comunicação pública e estatal	Impulsionar o compartilhamento de boas práticas e sistemas nos campos da transparência, prestação de contas, participação social, acesso e acessibilidade de dados, entre outros.

Fonte: Protocolo de Intenções do Consórcio Nordeste, 2019. (Elaboração própria).

Em 2019, seu primeiro ano de funcionamento, o Consórcio Nordeste teve como ação prioritária a compra compartilhada de insumos para a saúde. Dessa maneira, do ponto de vista econômico, a aquisição conjunta de dez tipos de medicamentos trouxe economia de aproximadamente

30%, que correspondeu à redução de R\$ 48,8 milhões (DIÁRIO DO NORDESTE, 2019). As ações de teor político abarcaram os temas que envolveram os debates nacionais, como a tramitação da proposta de atualização do Fundeb, as manchas de óleo nas praias do Nordeste, a reforma da Previdência e a formulação de propostas da reforma tributária.

Para 2020, o segundo ano de atuação do Consórcio Nordeste, as ações prioritárias que estavam na pauta consistiam em projetos voltados para a área da educação, com a estratégia de lançar um edital compartilhado para licitação de compra coletivas, assim como já havia sido feito para saúde em 2019. Além disso, uma rede colaborativa de formação de educadores estava sendo elaborada para ser concretizada em 2020. Outras áreas também estavam na pauta, entre elas, o apoio a políticas voltadas para agricultura familiar, a estruturação de fundos para o meio ambiente e audiovisual e os estudos de estratégias para gestão de resíduos sólidos.

No início de 2020, com o advento da pandemia do novo coronavírus, responsável pela Covid-19, todo o planejamento das atividades do Consórcio Nordeste teve que ser alterado. Diante da crise sanitária de ordem global e da postura negacionista do governo central, o Consórcio Nordeste teve que tomar medidas urgentes de contenção da doença, seguindo as recomendações dos órgãos de saúde nacionais e internacionais, que foram adotadas por parte significativa de estados e municípios brasileiros.

Foi diante desse contexto que, em 30 de março de 2020, o Comitê Científico de Combate ao Coronavírus foi criado, no âmbito do Consórcio Nordeste, com o objetivo de reunir informações para orientar e articular as ações dos estados e municípios da região para enfrentamento da pandemia. Sob a coordenação do médico e neurocientista Miguel Nicolletis, integraram o Comitê diversas equipes de saúde de todos os estados da região, com assessoramento de cientistas nacionais e estrangeiros.

A principal atuação do Comitê consiste em acompanhar a evolução da pandemia de Covid-19, projetar cenários sobre a contaminação pelo vírus e – por meio de recomendações fundamentadas em conhecimento científico e publicadas em boletins – orientar os governadores dos estados-membros na tomada de decisões para enfrentar à pandemia. Dessa feita, foram criados nove subcomitês temáticos com a função de analisar as informações científicas para aconselhar os gestores públicos.

Vale salientar que os membros de cada subcomitê são cientistas e pesquisadores que atuam de maneira voluntária em busca de contribuir para o controle da pandemia, visando reduzir o avanço da doença e o colapso do sistema de saúde, no caso brasileiro, o SUS.

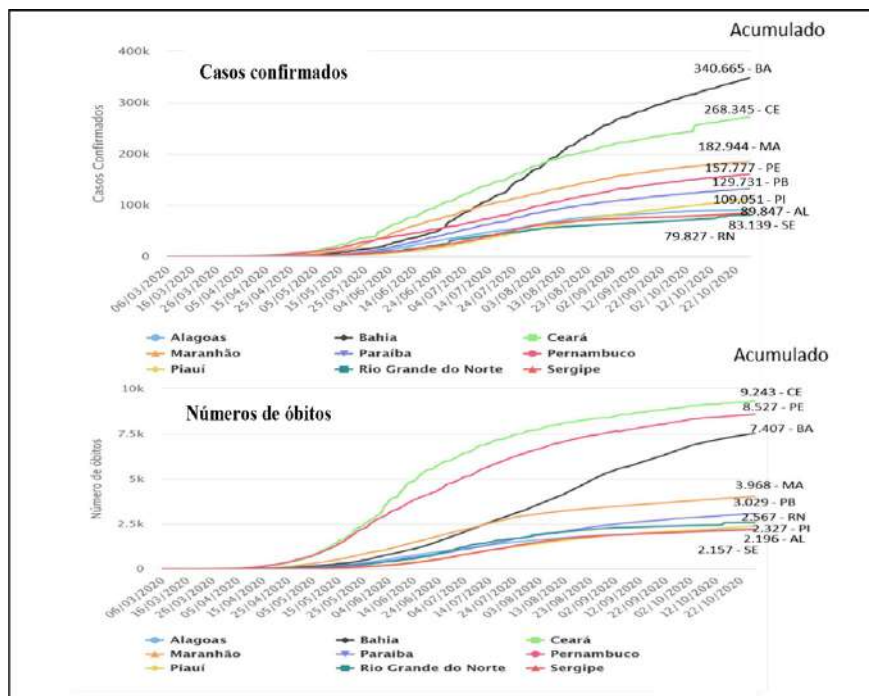
Os esforços científicos que se deram de modo multidisciplinar se tornaram públicos por meio da publicização de notas técnicas, boletins, aplicativo Monitora Covid-19 e da criação do *site* <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne>, por meio do qual é possível acompanhar todas as ações e atividades do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus.

De modo amplo e com linguagem acessível, os boletins que vêm sendo disponibilizados tiveram grande repercussão na mídia e junto às equipes de saúde na região Nordeste. O primeiro boletim, datado de 1º de abril de 2020, apresentou de maneira concisa as recomendações para minimizar os impactos negativos da pandemia. Entre as principais, podemos citar: medidas restritivas para o isolamento social; ações para diminuir a importação do coronavírus; articulação entre as secretarias estaduais e municipais de saúde; intensificação da articulação entre os grupos de pesquisa do Nordeste em diversas áreas.

O acompanhamento da evolução da pandemia já levou à publicação de doze boletins, o mais recente datado de 22 de outubro de 2020. Neste, o Consórcio Nordeste alerta para a ocorrência de uma possível segunda onda, caso as medidas de flexibilização sejam realizadas sem controle. Além dessa recomendação, as equipes do monitoramento da pandemia chamam a atenção para os novos casos que vêm ocorrendo na Europa e sugere maior vigilância com a vinda de estrangeiros provenientes desse continente.

Apesar do esforço que o Consórcio Nordeste vem realizando para o enfrentamento da pandemia, os impactos da Covid-19 na região têm sido enormes. Entretanto, diante das deficiências que a região sempre apresentou, em especial na área da saúde, quando comparada com as demais regiões do país, pode-se dizer que sem a ação efetiva do comitê, os impactos negativos gerados pela pandemia seriam bem maiores. Toda essa situação se torna visível quando se observa a **figura 6**, a seguir.

Figura 6 – Consórcio Nordeste: evolução dos casos confirmados e do número de óbitos por Covid-19



Fonte: Comitê Científico de Combate ao Coronavírus. Painéis de Dados. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/pain%C3%A9is-de-dados>. Acesso em: 28 out. 2020.

Vale ressaltar que o acesso universal aos serviços de saúde sempre foi um desafio compartilhado por todos os entes da federação – União, estados e municípios. Como já apontado pela literatura, a maioria dos municípios vive em uma situação de precariedade técnica, financeira e administrativa, que gera, conseqüentemente, restritas capacidades de atender a todas as demandas de saúde da população, principalmente no que tange ao acesso aos serviços de média e alta densidade tecnológica. A pandemia evidenciou esse quadro e a dificuldade de controlar o avanço da Covid-19.

Como se vê, a atuação do Consórcio Nordeste tem sido modelo de combate ao coronavírus para as demais regiões. A omissão, em parte, do governo federal tem dado espaço para que os governos subnacionais assumam o protagonismo de buscar evitar o colapso dos sistemas

de saúde locais e regionais e reduzir as taxas mortalidade. Para isso, o embate político tem sido acirrado e a atuação do Consórcio Nordeste tem demonstrado o papel de uma coordenação voltada para o desenvolvimento de ações cooperadas.

Essa visão é ressaltada por Clementino (2019, p. 168), que aponta como ineditismo a formação do Consórcio Nordeste, ao dizer:

Trata-se de alternativa de negociação e decisão coletiva compartilhada sobre o futuro comum desses entes federativos. Nesse sentido, o ordenamento e o planejamento territorial representam contribuição fundamental para a capacitação e o desenvolvimento sociopolíticos da sociedade, desde que sejam resultantes de um processo de dimensões, ao mesmo tempo, técnica e política.

A autora também deixa claro que essa iniciativa dos governadores nordestinos revela, portanto, as dificuldades em estabelecer um projeto de desenvolvimento para a região. E, nesse sentido, o Consórcio Nordeste surge com o objetivo de desenvolver ações voltadas para a noção de desenvolvimento regional sustentável convergentes com os propósitos do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste (PRDNE), que foi apresentado pela Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) em maio de 2019.

Assim, diante da inépcia da União, o Consórcio Nordeste cumpre o importante papel na estrutura federativa brasileira: ocupar um espaço para coordenar e planejar ações voltadas para o desenvolvimento regional.

Portanto, o consórcio público, apesar de sua complexidade, pode servir como um instrumento capaz de formalizar uma gestão intergovernamental para assumir diversas finalidades e objetivos comuns em diversas escalas de atuação do poder público e com formas diferenciadas de contribuição dos entes consorciados, conforme vem demonstrando o Consórcio Nordeste. Sob esta ótica, ele desponta como possível instrumento de concretização do federalismo cooperativo, pois, respeitando a autonomia dos entes federativos, permite que estes trabalhem em conjunto de maneira a possibilitar um melhor serviço público.

Conclusão

Este trabalho se propôs a discutir a pandemia da Covid-19 numa perspectiva mais ampla, como parte de uma crise federativa que vem se arrastando desde os anos 1990 e que se aprofundou desde o golpe de 2016. Para tanto, constata-se que a atual conjuntura brasileira convive com um cenário simultâneo de três crises: a política, a econômica e a sanitária. Em todas elas há forte impacto na estrutura federativa do país.

A crise política é vivenciada desde o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, que abriu uma lacuna na articulação e coordenação por parte da União na estrutura federativa do país. Os embates políticos se acirraram com a eleição em 2018, quando se tornou evidente a fragilidade do modelo federativo vivenciado pelo Brasil, que tem demonstrado muito mais uma competitividade predatória que uma cooperação na qual prediz a CF/1988.

Já a crise econômica, em meados de 2014, acirrou o potencial de conflitos das relações federalistas, haja vista que a fase neoliberal exigiu uma série de mudanças nos mecanismos de cooperação dispostos na CF/1988. A disputa pelos fundos públicos se mostrou mais intensa, tendo em vista o ajuste fiscal implementado pela equipe econômica do governo central. Dessa feita, os governos subnacionais tiveram que se readequar aos cortes orçamentários estabelecidos e buscar junto à União medidas para refinar suas dívidas. Em contrapartida, o instrumento que o governo central disponibilizou para os estados aliviarem o quadro de endividamento consistiu em uma série de medidas restritivas que atingirá toda uma população, ou seja, o custo de assegurar a estabilidade financeira será bem elevado.

Por fim, a crise sanitária com a pandemia da Covid-19, doença causada pelo coronavírus Sars-CoV-2, agravou a crise política e econômica. Nesse contexto, as relações intergovernamentais tiveram que ser mediadas pelo sistema judiciário, o qual se manifestou em defesa da autonomia dos entes subnacionais quando a União, por meio da Medida Provisória nº 926/2020, tentou priorizar o funcionamento da economia, deixando em segundo plano o enfrentamento da pandemia.

O contraponto a esse contexto é o Consórcio Nordeste, arranjo federativo que tem enfrentado não apenas a crise sanitária, mas também as crises política e econômica. Em suma, diante dos bons resultados

alcançados, pode-se dizer que os consórcios públicos vêm assumindo um maior papel na estrutura federativa do país, e como mecanismo de cooperação, oportunizam o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas. Esse conjunto contribui para que a desigualdade regional seja reduzida.

Referências

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 12, 1998.

ALBUQUERQUE, Mariana Vercesi de; *et al.* Desigualdades regionais na saúde: mudanças observadas no Brasil de 2000 a 2016. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2017; 22 (4): 1055-1064.

BARBOSA FILHO, E. A. **Coalizão de forças, discursos e conflitos**: uma análise do gerencialismo na gestão do consórcio público intermunicipal de saúde do Sertão do Araripe pernambucano (Cisape). Dissertação (mestrado em serviço social) – Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife, 2012.

BARBOSA, I. R.; SOUZA, D. L. B.; BERNA, M. M.; COSTA, I. C. C. Desigualdades regionais na mortalidade por câncer de colo de útero no Brasil: tendências e projeções até o ano 2030. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2016, 21 (1): 253-262.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994. 53 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>. Acesso em: 14 out. 2020.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS. **Boletim nº 12**, Nordeste, 22 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/>. Acesso em: 29 out. 2020.

COMITÊ CIENTÍFICO DE COMBATE AO CORONAVÍRUS. **Painéis de Dados**. Disponível em: <https://www.comitecientifico-ne.com.br/c4ne/pain%C3%A9is-de-dados>. Acesso em: 28 out. 2020.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *In*: HENRICHES, J. A. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Estudo Técnico. Brasília, out. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 27 out. 2020.

CLEMENTINO, M. L. M. A atualidade e o ineditismo do Consórcio do Nordeste. *In*: **Boletim, regional, Urbano e Ambiental** [online]. 2019, n. 3, p. 165-174, 2019. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_regional/200124_brua_21.pdf. Acesso em: 06 jun.2020.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. *In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Org.). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.* São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/Eaes/FGV, 2002. p. 197-243.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *In: Revista do Serviço Público.* Ano 55, n. 3, jul.-set., 2004. p.5-36.

DIÁRIO DO NORDESTE. **Consórcio Nordeste elege novo presidente.** Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/consorcio-nordeste-elege-novo-presidente-1.2994001>. Acesso em: 28 out. 2020.

FONSECA, F. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. *In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.* Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 29-40.

FURTADO, C. **O longo amanhecer:** reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

GUIMARÃES, R. M.; ANDRADE, S. S. C. A.; MACHADO, E. L.; BAHIA, C. A.; OLIVEIRA, M. M.; JACQUES, F. V. L. Diferenças regionais na transição da mortalidade por doenças cardiovasculares no Brasil, 1980 a 2012. *Revista Panam Salud Pública*, 2015; 37(2):83-9.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros: 2015.** Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em: 5 set. 2020.

LOSADA, P. R. **Consórcio público:** o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2008.

NAIME, L.; BASÍLIO, P. FMI revisa estimativas do PIB em 2020 e vê tombo global menor; economia brasileira deve “encolher” 5,8%. **G1 (Economia)**, Rio de Janeiro, 13 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/10/13/fmi-revisa-estimativas-do-pib-em-2020-e-ve-tombo-global-menor-economia-brasileira-deve-encolher-58percent.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2020.

NEGRINI, R. A. **Consórcios públicos:** o novo federalismo cooperativo. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, E. X. G.; CARVALHO, M. S.; TRAVASSOS, C. Territórios do sistema único de saúde: mapeamento das redes de atenção hospitalar. *Cadernos de Saúde Pública*, 2004, 20(2): 386- 402.

PAIM, J.; *et al.* **O sistema de saúde brasileiro:** história, avanços e desafios. The Lancet, London, maio 2011. Disponível em: <http://download.thelancet.com/fla-tcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor1.pdf>. Acesso em: 23 out. 2020.

RIBEIRO, W. A.; LOSADA, P. R.. Consórcios públicos: dilemas jurídicos ou políticos?. *In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (Org.). Consórcios públicos e as agendas*

do Estado brasileiro. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 41-54.

VARGAS, M. M. Mesmo com pandemia, governo planeja cortar orçamento da Saúde para 2021. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, Ano 141, n. 46.326, 18 ago. 2020. Economia&Negócios, p. B1.

VIEIRA, D. J. Política Fiscal na Pandemia. *In: A Terra é Redonda.* 9 jun. 2020. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/politica-fiscal-na-pandemia/>. Acesso em: 21 out. 2020.

CAPÍTULO 12

AGRICULTURA FAMILIAR PERIURBANA: ESTRATEGIAS SOCIOESPACIALES DE LA UNIÓN DE TRABAJADORES DE LA TIERRA EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES¹

Paula Acero Lagomarsino

Universidad de Buenos Aires

pauli.acero@gmail.com

Introducción

El término “agricultura familiar” (AF) se construyó en Argentina en el marco de la promoción de políticas públicas de desarrollo rural y procesos relacionados con demandas y acciones de productores. Se compone de una gran heterogeneidad social, por lo que atraviesa distintos intereses y definiciones, pero tiene como rasgo característico la mano de obra familiar en el proceso productivo. En este marco, tanto desde el ámbito académico como desde las organizaciones de AF y desde el Estado, se le adjudica un rol como sujeto de desarrollo rural, otorgándole mayor peso institucional y registrándose en la última década diversas formas de intervención y reformas estatales vinculadas al sector. En este proceso emergieron y se consolidaron organizaciones de pequeños productores en torno a problemáticas estructurales como el acceso a la vivienda, la tierra y los recursos y reivindicaciones inmediatas, con sus respectivas modalidades de intervención.

1 Este artículo se inserta en el proyecto PICT 2015-0653 y UBACyT 2015 “Política y Territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde el 2003”. Otra versión fue publicada en la revista Estudios Rurales del Centro de Estudios de la Argentina Rural de la Universidad Nacional de Quilmes (CEAR-UNQ).

En este marco analizaremos las estrategias socioespaciales de la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), una de las organizaciones de la AF que ha tomado gran visibilidad y crecimiento a nivel nacional y local en los últimos años.

Nos enfocamos en el período 2015-2019, donde se observa una modificación en el rol que se le otorga a la AF y su definición en la política pública y nos centramos en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), donde la organización ha tomado gran visibilidad y se destaca la agricultura periurbana que aporta a la producción de alimentos para consumo interno.

Partimos de la hipótesis de que los procesos organizativos de la UTT tienen injerencia en la producción del territorio y que sus prácticas representan una respuesta a contextos considerados como adversos, cuestionando el modelo agroalimentario, y colocando a la organización como referente del sector.

Teniendo en cuenta eso, planteamos como objetivo identificar y analizar las estrategias socioespaciales de la UTT en la RMBA, donde la espacialidad es el componente destacado en la lucha por alcanzar los objetivos de la organización. Entendemos que en ellas, además, se ponen en juego sus experiencias y la relación con las estructuras de poder institucional.

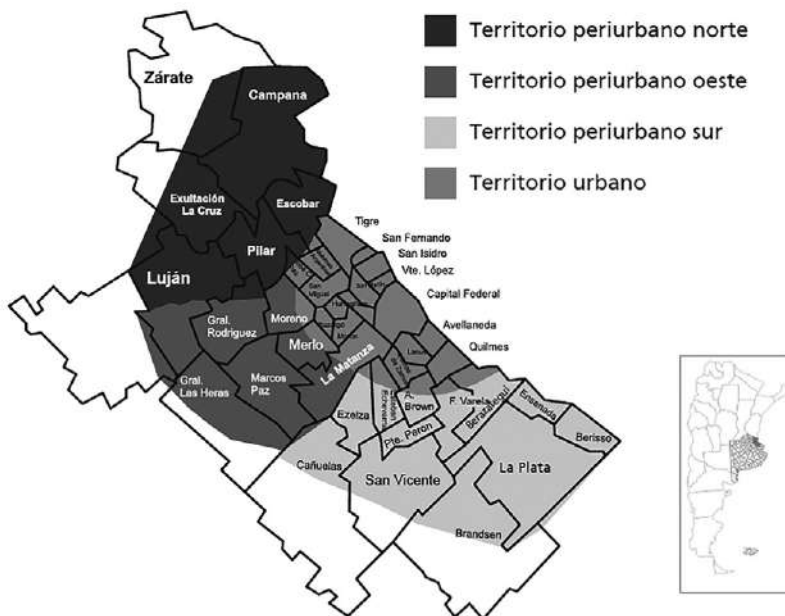
Utilizamos para nuestro análisis una metodología basada en fuentes primarias, a través de entrevistas a referentes y productores de la organización durante el 2019 y, también, fuentes secundarias del tipo bibliográfica y cualitativa.

En el primer apartado, acercamos algunas características de la AF en la RMBA, con particularidades relacionadas a los espacios periurbanos y las zonas de influencia de la organización seleccionada. Luego abordamos las transformaciones institucionales en el período seleccionado. Avanzamos en la problematización de los procesos organizativos de la AF y el aporte del concepto de territorio en el análisis de la acción colectiva. A partir de esto, presentamos la UTT como organización de la AF y damos lugar al desarrollo de sus estrategias socioespaciales en la región. Por último, acercamos reflexiones en torno a las estrategias de la organización, con el objetivo de contribuir al análisis de la acción colectiva de la AF en la producción del territorio y en su vínculo con la política pública.

Características y problemáticas de la AF en la RMBA

La RMBA está conformada por todo el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y su zona de influencia y se emplaza en lo que se denomina territorio periurbano [Figura 1]. Constituye en la actualidad una extensa conurbación polinuclear, cuyos espacios intermedios y periféricos se han ido urbanizando a gran velocidad debido a la intensidad de las comunicaciones (BARKSKY, 2010: 17)².

Figura 1 – Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) con territorios periurbanos de la CABA



Fuente: INTA, 2018.

Como parte del periurbano, posee características vinculadas a la heterogeneidad de usos de suelo y la interacción entre dinámicas rurales y urbanas, donde se registran transformaciones relacionadas con diversos procesos de periurbanización, como el fraccionamiento del suelo,

2 Cabe agregar que está definida por un criterio funcional que consiste en el registro de medidas de interacción entre los asentamientos humanos localizados en el territorio (OUL-BAM, 2020).

subdivisión y venta de campos, loteos para quintas, emprendimientos agroproductivos con tecnologías intensivas, establecimiento de parques industriales y urbanizaciones cerradas de distinto tipo (ÁVILA, 2009; BARSKY, 2007). En ese sentido, se define como un complejo territorial que contiene elementos de ambos sistemas, rural y urbano (BARSKY, 2010: 16). Esta particularidad da lugar a disputas por la apropiación de la tierra y conflictos por los usos del suelo, ya que confluyen quienes utilizan las tierras para la expansión urbana y quienes la consumen con fines productivos.

En lo que refiere a las actividades agropecuarias, hay una predominancia de explotaciones primario-intensivas con gran presencia de producciones familiares dedicadas a la actividad hortícola y con algunas particularidades de acuerdo con la zona del periurbano donde se localizan. En la zona sur de la región se destaca el Cinturón Hortícola Platense (CHP), ubicado en forma de abanico alrededor de la ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires, que posee una serie de ventajas comparativas respecto de las zonas hortícolas extra pampeanas (como mejores condiciones ecológicas y climáticas) que permitieron incrementar la productividad (FERRATO; *et al.*, 2010; GARCÍA, 2016 en INTA, 2018) y posicionarla como la más capitalizada y “referente tecnológico” (SIMONATTO, 2000, en INTA, 2018). De esta manera, compone el cinturón más importante del país, donde se concentra el grueso de la producción de alimentos que abastece no solo a ciudades cercanas como la de Buenos Aires, sino también a gran parte del país.

Una de sus características principales es el manejo tecnológico basado en invernáculos, una diferencia respecto del periurbano noroeste donde la mayor parte de los horticultores realiza manejo convencional con utilización de tecnología de diversa escala (máquinas y herramientas, sistemas de riego etc.) registrándose solo algunos casos la utilización de invernáculos (KINDERNECHT, Maraschio; CASTRO, Marcos, 2018)³.

3 Según el CHFBA para 2006, los invernáculos en el periurbano sur cubrían 1300 ha y, tres años más tarde, se había superado el doble de esa superficie (3000 ha), lo que convirtió a la zona en responsable del 90% de los invernáculos del AHB y del 50% del total nacional (García, 2011, en INTA 2018: 19).

Desde el punto de vista de García (2015), el modelo de invernáculo reporta una serie de ventajas hacia los horticultores que lo adoptan: un incremento del período anual de producción, una mayor ‘calidad’ del producto, posibilidad de reducir tiempos muertos y de acelerar, adelantar y hasta retrasar los procesos productivos y una mejor relación costo/beneficio. Aspectos relevantes en función del modelo productivo que tiene como características una intensificación de la actividad, con elevados costos de inversión inicial, una fuerte demanda de insumos externos, incertidumbre en las ganancias debido a las fluctuaciones de los precios en los mercados concentradores y los altos precios de arrendamiento de la tierra (BALDINI; MARASAS; DROZD, 2019).

Si bien se trata de un modelo que permitió el despegue de la mayor productividad del CHP, actualmente se reconocen una serie de problemáticas ligadas a su difusión: los residuos plásticos que genera, las consecuencias sobre el agua (en términos de imposibilidad de filtración y de uso excesivo de agua para riego), el incorrecto uso de los agroquímicos que dan lugar a problemas de contaminación, la degradación de la tierra por su uso intensivo sin ‘descansos’, una alta dependencia externa—tanto por la utilización de insumos a precio dolarizado, como por la necesidad constante de asesoramiento técnico etc. (GUTMAN; *et al.*, 1987; GARCÍA, 2015).

Asimismo, la actividad de los productores se encuentra atravesada por otra serie de problemáticas, aunque no exclusivas del CHP. La mayoría de los productores en la RMBA son arrendatarios (según los datos del CHFBA del 2005, en el periurbano sur más del 60%) desarrollando la actividad en una situación de incertidumbre e inestabilidad por los contratos temporales, a la vez que en condiciones precarias e insalubres por las extensas jornadas de trabajo y el uso de agroquímicos. Por otra parte, en lo que hace a la comercialización de los alimentos, la modalidad más común en la horticultura es el circuito tradicional o indirecto, denominado vulgarmente como “culata de camión”. Esto consiste en que el intermediario (camionero) encarga la mercadería y la retira en el plazo acordado para llevarla a los mercados concentradores, dejando previamente los cajones “vacíos” en la quinta en la que realizó el pedido (FERRARIS y SEIBANE, 2017: 10). Por lo general, el precio

se negocia en el momento con los productores, tomando como referencia los que se manejan dentro de los mercados concentradores.

Cabe mencionar que esta modalidad difiere respecto del noroeste del periurbano, donde la AF tiene gran presencia en mercados cooperativos para la comercialización de sus productos y una mayor participación en ferias y venta directa a verdulerías (KINDERNECHT, Maraschio; CASTRO, Marcos, 2018), brindando mayor estabilidad a los productores. Si bien el circuito tradicional facilita la logística de distribución de la producción, genera una situación de dependencia e incertidumbre para los productores, ya que en la mayoría de los casos los pagos se hacen posterior a la venta de la mercadería, además de que no hay tanto margen de negociación en los precios debido a la inmediatez que requiere la venta de productos por tratarse de alimentos altamente perecederos.

Sintetizando, podemos decir que existe una relación directa entre el modelo productivo y la calidad de vida de la AF en la RMBA. Los productores deben incrementar su actividad, viendo afectada su calidad de vida por las altas jornadas de trabajo y los usos de agroquímicos, para poder afrontar los altos costos de los alquileres y los servicios— particularmente la electricidad. La problemática del acceso también condiciona la actividad y la vida de los productores, siendo una de las principales problemáticas. Además del valor elevado del arrendamiento, los productores no tienen posibilidad de discutir los términos y condiciones del contrato, punto que pone de relieve la asimetría en la negociación. Sumado a esto se encuentra la fuerte competencia por el uso del suelo y el avance de empresas inmobiliarias e industriales en la zona. Igualmente, el modelo del invernáculo en el CHP sostenido en insumos dolarizados y una distribución de la producción basada en un sistema de comercialización a través de intermediarios condiciona el desarrollo de la AF en la zona.

En la búsqueda de mejorar sus condiciones de vida y canalizar sus demandas, los AF se organizan en espacios reivindicativos y de lucha, desarrollando distintas estrategias, sobre las que nos extenderemos más adelante.

Modificaciones en la institucionalidad de la AF

En lo que refiere a la relación entre las organizaciones y las políticas públicas, podemos mencionar dos períodos diferenciados. El primero, caracterizado por un incremento de la institucionalidad de la AF – de 2008 a 2014 –; y, el segundo – desde fines de 2015 a 2019 –, marcado por una modificación de la institucionalidad y caracterización de la AF, en el contexto del cambio de gobierno.

En el primer caso, se producen distintos acontecimientos que se vinculan con la irrupción de la AF en nuestro país y la inclusión a la agenda gubernamental de muchas de las demandas del sector, impulsando espacios de participación para la AF y su reconocimiento desde el Estado⁴. De esta manera, la incorporación de la categoría AF implicó la apertura de oportunidades políticas con la ampliación de la base social a quienes se dirigirían las políticas de desarrollo rural (BERTONI y SOVERNA, 2015: 5) y la organización de la representación política nacional de los AF, dando lugar a mayor protagonismo y al planteo de sus formas de hacer política.

Entre las transformaciones en los dispositivos de desarrollo rural para la AF, se destaca la creación de la Secretaría de la AF en el Ministerio de Agricultura (MAGyP), el Registro Nacional de Agricultores Familiares y la creación del Monotributo Social Agropecuario. Se avanzó en un proceso que implicó la integralidad de las políticas públicas junto con su acceso y acercamiento de los productores familiares, con mayor inserción institucional e instancias de participación en mesas regionales y provinciales del sector.

Como corolario de esta etapa y en un intento de integración de todas las acciones, se sancionó en 2014 la Ley nº 27.118 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina”, que implica una modalidad de intervención

4 El antecedente de esto es la REAF a nivel regional, como ámbito de encuentro entre productores familiares, organizaciones y representantes de los gobiernos del MERCOSUR. A nivel local, la creación del Foro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar (FONAF) en Argentina, como un espacio formal de concertación legitimado por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA), donde las organizaciones articulaban con funcionarios de las áreas competentes en pos de desarrollar una gestión común (desde el 2011 se conformó como Federación de Organizaciones Nucleadas de la Agricultura Familiar, adquiriendo personería jurídica y representación gremial).

del Estado que define al sector como sujeto de política pública⁵. No obstante, la ley aún no se encuentra reglamentada, algo que preocupa al sector en tanto eso significa institucionalizar lo establecido, así como implementar presupuesto.

El período que inicia en 2015, por su parte, no sólo inaugura una nueva coyuntura política, sino que introduce, necesariamente, efectos en los estilos de gestión a nivel global y en cuanto a la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la AF específicamente (LATTUADA; NOGUEIRA; URCOLA; 2017).

El gobierno encabezado por Mauricio Macri avanzó en un conjunto de iniciativas que llevaron a agudizar los problemas de concentración de la producción agropecuaria y acentuaron aún más la debilidad de la agricultura familiar (LEÓN, 2017). Asistimos a una modificación en la institucionalidad, reflejada en cambios en los presupuestos y su direccionalidad, la eliminación de tareas y personal de la Secretaría de AF y políticas contrarias a las demandas del sector. En este contexto, se desarrollaron iniciativas de enajenación de la tierra pública existente y con potencial valor agrícola y reiterados intentos de desalojos de campesinos de sus tierras en distintas provincias, por parte de grandes propietarios, impidiendo concretar la creación del “Banco de Tierras” para la AF (LEÓN, 2017). Se suma a esto el cierre de la Delegación del Área Metropolitana de Buenos Aires de la Secretaría de AF, que representaba un acercamiento directo del Estado con políticas públicas para los pequeños productores.

La modificación de la ley de ministerios con el reemplazo del MAGyP por el Ministerio de Agroindustria destaca la eliminación de las ramas primarias de la economía y la única existencia de la agroindustria en su reemplazo (LATTUADA; NOGUEIRA; URCOLA, 2017). En este período, además, se eliminó el monotributo social agropecuario, dando de baja la obra social de los productores.

Lo que subyace en esto es una redefinición de la AF y del mercado interno en el marco del proyecto político e institucional del gobierno,

5 De acuerdo con la Ley de AF, se considera AF a “los pequeños productores, minifundistas, campesinos (con o sin tierra), chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores periurbanos y de comunidades indígenas” (LEY 27.118, 2014, art. 5).

asociada a la incentivación de las producciones de mayor rentabilidad, es decir aquellas ligadas a las exportaciones, relegando a las de menor capacidad de productividad y competencia, como la AF.

Coincidimos con M. Lattuada, E. Nogueira y M. Urcola (2017), al hablar de una “institucionalidad aparente” respecto al período anterior:

Se transitó hacia un perfil que destaca las cualidades “emprendedoras” y de innovación de los sujetos en términos grupales o individuales, no necesariamente vinculado con la economía popular o con las organizaciones campesinas, y al componente “aspiracional” de los pequeños productores en términos de crecimiento económico y reconocimiento social (LATTUADA: NOGUEIRA: URCOLA, p. 14-17).

De este modo, la nueva coyuntura política y los alineamientos gubernamentales, junto con el proyecto político propuesto, sentaron las bases para el desarrollo de diversas formas de acción colectiva, donde las organizaciones, lejos de disolverse en este contexto, se reconfiguraron, tomando un papel protagónico en la producción del territorio.

La AF como movimiento socio-territorial

La tendencia a organizarse de la AF es motivada por una multiplicidad de situaciones y/o conflictos como la lucha por la tierra y la vivienda, mejoras en las condiciones de vida, la producción y/o comercialización. Ya sea a través de iniciativas autogestionadas o a través de la promoción de políticas públicas, las organizaciones del sector persiguen la “reinserción social y económica con el objetivo de acceder a oportunidades, bienes y servicios” (NEIMAN y BERGER, 2010: 72) y en algunos casos la disputa más estratégica por la transformación del modelo agroalimentario.

Con mayor o menor grado de formalización y distintos modos de participación, los espacios organizativos se configuran como una alternativa de lucha para la AF en la búsqueda de mejores condiciones de vida.

En este contexto, la UTT se constituye como una organización referente de la AF, que ha desarrollado estrategias que le permitieron visibilizar sus demandas, interpelar al Estado y al mismo tiempo generar una alianza notable con otros actores sociales como los consumidores urbanos. Además de confrontar con el Estado por reivindicaciones inmediatas o sectoriales, desenvuelven acciones instalando demandas políticas y sociales de carácter más universal que apuntan a cuestionar y transformar el orden social.

Particularmente para el sur de la RMBA, siguiendo a Ferraris y Seibane (2016: 10), como actor social en el ámbito político, las organizaciones de la AF “han realizado un trabajo de visibilización y reconocimiento de su aporte socioeconómico e importancia regional y de expresión de sus demandas ante diferentes organismos nacionales, provinciales y municipales”. En este sentido, se constituyen como movimiento social ya que, en línea con lo planteado en torno a las teorías de acción colectiva⁶, se trata de organizaciones que representan a un colectivo y disputan con las élites oponentes. Definen sus propias estrategias, movilizan recursos y transforman orientaciones culturales y relaciones de poder, teniendo como objetivo influir en la política pública. Asume características de los movimientos más tradicionales con demandas y reivindicaciones con un fuerte componente económico y político, buscando influir sobre los medios institucionales y cambiar la sociedad. Pero, a su vez, desarrollan nuevos repertorios de acción colectiva intentando incidir en la opinión pública, tomando características de los nuevos movimientos sociales.

Asimismo, agregamos que, para la AF, el territorio funciona como un espacio político de lucha y resistencia, donde desarrollan diversas formas de intervención e interpelación a las instituciones, poniendo en juego experiencias, la construcción del espacio organizativo y de su fuerza política, a la vez que consolidan su identidad colectiva. En ese sentido, siguiendo a Mañano Fernandes (2005) se constituye como un movimiento socioterritorial, ya que para alcanzar sus objetivos se espacializa y promueve otro tipo de territorio.

6 Los estudios de acción colectiva giran en torno a tres grandes enfoques: la estructura de oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los procesos enmarcadores. Allí se destacan la teoría de movilización de recursos (John McCarthy y Mayer Zald), la de los procesos políticos (Doug McAdam, Sidney Tarrow y Charles Tilly) y la de los nuevos movimientos sociales (Alain Touraine y Alberto Melucci).

El concepto de territorio, entonces, es central en nuestro análisis, ya que la AF interviene en la producción del territorio en el intento de transformar su realidad. Consideramos al territorio como “un espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder” (LOPES DE SOUZA, 1995: 78), que se efectiviza mediante el ejercicio de la territorialidad (SACK, 1986), conceptualización que da cuenta del carácter político del espacio y de la existencia del conflicto.

La territorialidad de las AF, en este caso mediante las acciones de una de sus organizaciones, la UTT, se expresa a través de sus formas de intervención, la disputa por el uso de los recursos, la recreación de su vida en las quintas, la creación de circuitos alternativos de comercialización, la apropiación física y simbólica del territorio, la consolidación de su identidad colectiva y también en la lucha más amplia por la transformación del sistema agroalimentario.

La Unión de Trabajadores de la Tierra

La UTT nació en 2010 en el cinturón hortícola de La Plata como una cooperativa productiva planteando como ejes transversales la comercialización propia, el acceso a la tierra y la producción agroecológica. Allí tiene su principal desarrollo, con más de 6 mil productores que en su mayoría alquilan la tierra para producir alimentos. A nivel nacional representan alrededor de 20 mil familias agrícolas en 15 provincias del país, muchas de ellas de la colectividad boliviana, constituyéndose como el gremio de agricultores más grande del país. Poseen una estructura organizativa de grupos de base conformada por cada uno de los territorios donde se encuentran, con delegados locales y regionales, y espacios asamblearios donde discuten líneas de trabajo y acuerdan precios de comercialización cada seis meses.

En 2016, tomaron mayor visibilidad a partir del primer “verdura-zo”, denominación de una histórica protesta el 14 de septiembre, realizada en Plaza de Mayo, centro político del país. La actividad contó con más de 2 mil familias productoras donando 20.000 kg de verduras en el marco de la presentación de un proyecto de ley de acceso a la tierra

para la creación de un fondo fiduciario que otorgue créditos a los pequeños y medianos productores. Desde esa época se identifica un gran crecimiento de la UTT, así como su consolidación gremial y nacional. Según sus referentes, esto se vincula a sus métodos de protesta y a las condiciones políticas que modificaron la relación entre la AF y la política institucionalizada. De esta manera, uno de ellos destaca:

nosotros entendemos que fuimos a construir algo y que la crisis estructural del sector tan agravada nos hizo crecer rápidamente, sumado a los tarifazos, la devaluación del dólar, las políticas decididas a desarmar todo lo que había de la AF, a reprimirnos, a quitar las retenciones a los sojeros y a nosotros sacarnos lo poquito que teníamos, nos puso en un estado no solo de crisis estructural sino de alerta (Entrevista UTT, septiembre 2019).

La coyuntura política generada con el gobierno de Cambiemos, al tiempo que afectó directamente las condiciones de vida de la AF, implicó un mayor desarrollo y fortalecimiento de la organización. Sus modalidades de protesta y la construcción de un vínculo directo con los consumidores permitieron instalar sus demandas y a la AF como el sujeto político abastecedor de alimentos de consumo interno. Al mismo tiempo, visibilizar las consecuencias de la concentración en la cadena productiva, el rol del Estado en la comercialización y distribución de alimentos, así como plantear la posibilidad de un consumo saludable y a precio justo, en el marco de un sistema productivo que se encuentra ligado a la concentración de producciones para la exportación. La tensión entre el perfil económico y productivo promovido por la gestión de gobierno y las reivindicaciones de la AF colocaron a la organización en una posición más defensiva y contestataria.

En función de esto, identificamos en la UTT la combinación de un conjunto de prácticas espaciales en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de la AF y promover una transformación social más amplia en un contexto de desigualdades del sistema político. Nos referimos a prácticas sociales donde la espacialidad (la organización espacial, la territorialidad, la “lugaridad”) es un componente nítido y destacado

de la forma de organización, del medio de expresión y/o de los objetivos a ser alcanzados (SOUZA, 2013: 241). Las prácticas que identificamos para el período 2015-2019 son: i) la refuncionalización y resignificación del espacio, a través de la ocupación de un predio en el Partido de Luján, que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Una acción que, si bien es anterior al período de gobierno de Cambiemos, implicó un punto de inflexión para la organización y la apropiación y derivó en la creación de la primera colonia integral de abastecimiento urbano, “20 de abril”, la mayor unidad agroecológica de la región; ii) el desarrollo de “verdurazos” como forma particular de protesta, donando alimentos o vendiéndolos a precios accesibles para los consumidores en espacios públicos; y iii) la apertura de almacenes autogestionados como circuitos económicos alternativos de comercialización, para disputar la escala de distribución de alimentos (vinculada a la apropiación diferencial del valor en la cadena hortícola).

Siguiendo a Lopes de Souza (2013 [1963]: 250), entendemos que todas ellas son “prácticas espaciales insurgentes” que remiten a la idea de una acción que apunta a la transformación de la realidad, para influenciar o transformar las relaciones de poder, y se combinan entre sí dando lugar a estrategias socioespaciales. Al mismo tiempo, inciden en la consolidación de la organización y en su posicionamiento como referente del sector.

Estrategias socioespaciales de la UTT en la RMBA

La colonia agroecológica de Jáuregui – Luján

La colonia agroecología de Jáuregui es parte del proyecto de Colonias Agroecológicas de Abastecimiento Urbano de la organización, vinculado a sus ejes principales de trabajo como la agroecología, la comercialización y el acceso a la tierra. Apunta a dos aspectos centrales: la provisión de alimentos para la población – mediante el acceso colectivo de la tierra para la producción –, y la transición hacia la agroecología, es decir “la producción de alimentos sin agroquímicos que además de mejorar

la calidad y diversidad de alimentos, libera a los productores de la dependencia del paquete tecnológico” (Entrevista UTT, 2019). La propuesta, entonces, es la producción local y diversificada y la comercialización a través de canales directos como ferias, almacenes y mercados populares, eliminando intermediarios y disminuyendo el precio para los consumidores.

Esto está directamente relacionado con la reivindicación y lucha por el acceso a la tierra, uno de los elementos más significativos de la exclusión a la agricultura familiar. Según lo expresado por referentes de la UTT, además de pagar elevados costos de alquiler, los AF viven en casillas muy precarias, empujados a la autoexplotación para poder costear su vida. Sobre esto, una referente de la organización describe:

Lamentablemente no tenemos tierra propia, tenemos un contrato de 2 o 3 años donde si el dueño no quiere renovar tenés que sacar todo e irte de ese lugar a una tierra pelada donde no hay escuelas públicas, no hay caminos, no existe nada (...) Tenemos que pagar un alquiler de 9 mil a 18 mil pesos. Por ejemplo, yo estoy pagando 10 mil pesos mensuales y hay otros compañeros pagando más, depende de la zona. Y la luz viene entre 21 a 44 mil pesos mensuales (Entrevista UTT, septiembre 2019).

El caso de Jáuregui fue la primera experiencia de colonia agroecológica de la UTT y surgió como resultado de una toma de tierras en 2015, ante la falta del acceso a la tierra, la necesidad de vivienda y retrasos en promesas del gobierno de ceder un predio en comodato que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. La falta de respuestas motivó la expropiación colectiva del predio del Instituto Ramayón López Valdivieso, de una extensión de 80 hectáreas, reflejando una particularidad en la interacción de la AF y las instituciones estatales. Tras constantes negociaciones con el gobierno nacional de entonces, propuestas de ley para el acceso a la tierra, manifestaciones y una toma del Ministerio de Desarrollo Social, finalmente lograron conseguir, en 2015, un comodato de uso a 50 años.

La toma de tierras representó una solución inmediata ante el problema de la vivienda y del trabajo de las familias, en tanto los liberó

de la presión del arrendamiento. Se trasladaron allí productores oriundos de La Plata y, pasados 7 años de la ocupación, desarrollaron, además, una escuela primaria y secundaria; realizan talleres de mecánica y cocina, forjaron vínculos con actores importantes de la zona, como la Universidad de Luján y el INTA, en la capacitación en agroecología: participan de ferias de comercialización directa y también venden productos desde la colonia a consumidores cercanos.

De modo que, mediante el método de la ocupación, a partir de lecturas y significados compartidos de los agricultores sobre su situación, y teniendo como telón de fondo su objetivo estratégico de generar un sistema de producción distinto, la organización logró la obtención de un espacio propio y reconocido institucionalmente, el cual refuncionalizaron para la creación de una colonia de abastecimiento de alimentos. De modo que las condiciones políticas abrieron la oportunidad para el desarrollo de una forma de acción colectiva y sentaron las bases para el fortalecimiento de la UTT como organización de la AF

Los “verdurazos” como forma de protesta

Los cambios en los estilos de gestión y en la forma de comprender las problemáticas del desarrollo rural y la agricultura familiar (LATUADA; *et al.*, 2017) produjeron una redefinición en la relación de las organizaciones del sector con el Estado, abriendo paso a una serie de protestas sociales que se prolongaron durante todo el período del gobierno de Cambiemos y donde la UTT desarrolló los *verdurazos* como una forma particular de acción directa para instalar sus demandas y reivindicaciones:

Quando empezamos a donar verduras en Constitución, Plaza de mayo y ferias barriales o empezar a llevar a los barrios más pobres nos tomábamos el tiempo de explicar todo y la gente tomaba conciencia. También nos permitió mucha visibilidad. No por hacer popularidad, pero pensando quiénes son esos productores (Entrevista UTT, septiembre 2019).

Los verdurazos se generalizaron en distintos puntos del país durante el período 2016-2019, con modalidades similares como “feriazos”, “alimentazos” y “tractorazos”, alcanzando su máximo en 2019 donde, según los registros de fuentes secundarias, se registran al menos 17 acciones a lo largo del año en distintas localidades del país.

Esta modalidad de manifestarse, que tiene como lugares estratégicos las principales plazas de los grandes centros urbanos, implicó una irrupción en la dinámica de la protesta social y permitió abrir la discusión acerca de la AF como proveedora de alimentos y sus condiciones de trabajo: extensas jornadas con el agravante del vínculo inestable con la tierra y la producción de grandes volúmenes con altos costos, con insumos y con tarifas dolarizadas. Al mismo tiempo, instalar el debate acerca de la alimentación sana y del funcionamiento del sistema de comercialización y consumo en un contexto de profundización de la crisis económica, empeoramiento de las condiciones de vida y de encarecimiento de los alimentos. De esta forma, la donación de frutas y verduras y su venta directa por parte de los productores a precios populares permitió forjar una alianza y relación de reciprocidad con los consumidores.

Particularmente, los verdurazos ilustran al espacio público como escenario de confrontación e interacción entre quienes dominan y resisten y como condicionante de la protesta social; implican, en este sentido, la producción colectiva del espacio a través de la lucha política. Al igual que en la ocupación del predio de Luján, el territorio se constituye como una clave de actuación de la organización y los sujetos, a través de su acción directa, ponen en juego sus experiencias, apropiándose y resignificando el espacio como lugar de lucha y construcción de fuerza política de la organización.

Los circuitos alternativos de comercialización

Los circuitos de comercialización directa planteados por la organización en este marco constituyen una estrategia que apunta a disputar la escala de producción y distribución de alimentos, eliminando intermediarios, en el marco de una cadena de comercialización que se encuentra

privatizada y tienen protagonismo los grandes mercados de concentración, las empresas de logística y las principales cadenas de supermercados, que aumentan los precios y controlan los stocks de alimentos.

Además de tener como resultado un encarecimiento de los alimentos para los consumidores, la cadena tradicional no redundan en ningún beneficio para los productores, quienes a su vez están sujetos a los tiempos de los intermediarios para recibir el pago y muchas veces no cobran:

Los intermediarios te dicen “haceme 100 cajones de verdura”, entonces vos estás contenta porque te va a sacar mucha cantidad y tener por lo menos para zafar, para comer, pero viene te deja los vacíos y te dice “no traje la plata, te voy a pagar el sábado al contado”. ¿Qué vas a decir? Ya estaba cargado, tampoco te vas a morfar 100 cajones de verdura, tenés que confiar en su palabra y decir que está bien que te lo traigan el sábado. Y lo llamas y no te responde el teléfono y así constantemente” (Entrevista UTT, septiembre 2019).

Fundamentalmente, la propuesta de comercialización directa se basa en la creación de almacenes autogestionados de atención al público en las ciudades, la venta de bolsones de verdura agroecológica en nodos y cooperativas y la participación en ferias populares y de acceso urbano, como la de la Universidad de Luján. La organización posee almacenes agroecológicos en distintos puntos de Buenos Aires: Almagro, Devoto, La Plata, Monte Grande, un mercado y un mayorista en Avellaneda y cuatro almacenes de campo en zonas quinteras. También alcanza una red de 200 nodos en Ciudad de Buenos Aires, en Zona Norte, Oeste y Sur (UTT, 2019).

Sin embargo, los productores destacan que “aún así no nos abastecemos. Queremos vender a precio justo y tratamos de ser solidarios entre todos, pero somos más de 6mil productores en La Plata y no alcanza la comercialización” (Entrevista UTT, septiembre 2019). Una situación que lleva a muchos a la dependencia de agroquímicos, exponiendo su salud, para tener mayor producción: “necesito la inmediatez para pagar el alquiler del 1 al 10 como sea sino te vas, lamentablemente tenés que apurar la verdura para sacar” (Entrevista UTT, septiembre 2019).

La lucha por el acceso a la tierra se vuelve de este modo un pilar fundamental, de ahí que la organización reclama una Ley de Acceso a la Tierra, junto con “colonias agrícolas” en tierras del Estado para mejorar las condiciones de vida de los productores. Esto además se liga a demandas de la organización, vinculadas con la democratización de la cadena de comercialización, a través de la participación de la AF, y la compra de sus productos por parte del Estado, para vender a precios “populares”, abasteciendo escuelas, comedores y hospitales, en clave de mejorar la condición de la AF mediante una mayor inclusión productiva.

La comercialización en circuitos directos tiene como objetivo fortalecer el rol de la AF como proveedora de alimentos y es parte de una iniciativa de muchas de las organizaciones englobadas en la “economía social y popular” que, si bien alcanza a una parte importante de la población urbana, estas experiencias muestran, en muchos casos, un ‘esfuerzo militante’ que no se traduce en volúmenes que cambien sustancialmente la situación de comercialización de los productores, los cuales terminan vendiendo la mayor parte de su producción a través de las modalidades tradicionales (MOSCA, 2020).

Sucede que la capacidad requerida para comercializar implica un alto incremento de la eficiencia productiva y alcanzar un alto nivel de la actividad logística que, hoy, se encuentra bajo control de empresas capitalistas que intervienen bloqueando cualquier otra relación comercial y que, al mismo tiempo, poseen mayor exclusividad de la provisión de alimentos al Estado e intermediarios. Estos aspectos nos invitan a debatir en torno a la viabilidad de la AF y las condiciones de posibilidad del desarrollo de circuitos alternativos de comercialización, a la vez que, a problematizar sobre las estructuras productivas del sector y sobre el proceso de distribución y comercialización de los alimentos que consumimos.

Al mismo tiempo, la efectividad alcanzada en las formas directas “de productor a consumidor” planteadas por la organización, aún con sus limitaciones objetivas, componen una práctica espacial cuyo sentido es confrontar con quienes hegemonizan la cadena de comercialización y funcionan como un ejercicio de territorialidad colectiva, forjando su lugar como referentes del sector. En ese sentido, invita a reflexionar sobre la disputa que desenvuelve la AF con los actores que dominan la cadena

de comercialización en el marco de la participación desigual vigente y la condición de la AF.

El territorio como estructuración de la acción colectiva de la UTT

El abordaje de la UTT a partir de sus estrategias socioespaciales nos permite analizar el lugar que ocupa el territorio en la forma en que se implica y desarrolla la organización, reconociendo las tensiones y articulaciones que surgen del accionar de los actores que participan en la contienda política. Identificamos procesos que conformaron determinadas dinámicas de contienda, donde emergieron conflictos entre la AF y el Estado.

La toma del predio de Jáuregui, desencadenada ante la ausencia de respuestas por parte del gobierno, desafió directamente la autoridad territorial estatal y resultó en un acierto para la organización que, mediante la acción directa, logró la obtención del predio para la creación de una colonia agroecológica. A su vez, significó un salto político para la organización, en tanto la refuncionalización de ese espacio para la producción de alimentos y vivienda de los productores permitió consolidar su legitimidad gremial y política, a la vez que fortalecer su estructura organizativa.

La coyuntura política con el cambio de gobierno condicionó las formas de la acción colectiva de la AF, ocupando el territorio el lugar de estructuración de la protesta, con cuestionamientos al calor de las modificaciones institucionales que derivaban en un retroceso en las condiciones de vida y la atención a las demandas del sector.

El desarrollo de políticas que atentaban directamente a las condiciones materiales de la AF, pero también desfavorable para el conjunto de la población, derivaron en conflictos sociales por la apropiación de recursos territoriales. De esta manera, los verdurazos como modalidad de protesta se instalaron con fuerza, aglutinando, en muchos casos, a otras organizaciones del sector y generando una alianza importante con los consumidores, también afectados por la crisis económica.

Los verdurazos, al igual que la colonia agroecológica, se complementan con el objetivo de comercialización planteado por la UTT. En los últimos años la organización abrió diversos almacenes autogestionados, en distintos lugares, y aumentar su participación en ferias locales. Estos espacios intentan desarrollar alternativas a las tradicionales, en un contexto de concentración creciente de la producción, distribución y comercialización de alimentos. Funcionan al mismo tiempo como espacios materiales y simbólicos que refuerzan la construcción política de la UTT, dan lugar a nuevas significaciones y ponen en cuestión la influencia de los actores que dominan el mercado.

Las distintas prácticas que desenvuelve la organización plantean al territorio como lugar clave de interpelación a las instituciones estatales y donde los sujetos se organizan, repiensen, legitiman sus acciones y disputan con los sectores hegemónicos. Al mismo tiempo, allí la UTT se reafirma como organización referente del sector. Podemos decir que el territorio, además de ser el lugar donde se materializa la política pública y donde los AF desenvuelven sus acciones, es el lugar de transformación de las relaciones sociales.

Reflexiones finales

A lo largo de este artículo, buscamos reflexionar sobre los procesos organizativos de la UTT en el marco de las instituciones estatales que elaboran la política pública. Para ello, abordamos algunas de sus prácticas, donde la espacialidad es una dimensión destacada para alcanzar sus objetivos y registramos procesos que conforman dinámicas de la contienda política. La organización despliega un conjunto de acciones para plantear las demandas del sector y teje redes asociativas que constituyen los marcos de la acción colectiva. Establecen una relación social, a través del espacio, donde se reconocen colectivamente en la construcción de formas de intervención e interpelación a las instituciones.

Las propuestas vinculadas a la generación de colonias agroecológicas de abastecimiento y la comercialización, tal como mencionamos, encuentran posibilidades de alcance a un importante sector de la población

y frente a las presiones del mercado. Pero, asimismo, encuentran límites muy concretos, productos de ser actividades que se desarrollan bajo un modelo agroalimentario en el contexto general de la acumulación capitalista, donde los circuitos alternativos compiten de manera marginal, al no poder reemplazar la estructura de comercialización de alimentos del régimen actual. Igualmente, conservan una importante influencia política, así como recursos materiales y simbólicos tan aptos para su acción colectiva como para la consecución de un respetuoso reconocimiento por gran parte del resto de la sociedad (AZCUY AMEGHINO, 2011).

Aunque en las tres prácticas desarrolladas aparecen planteos de corte reivindicativo y puntuales, como el acceso a la tierra, mejoras en las condiciones del sector y medidas que fortalezcan sus formas de comercialización, ellas ponen de manifiesto una discusión más profunda sobre los sistemas agroalimentarios, el dominio del capital concentrado sobre el comercio y la producción, así como el rol del Estado. De tal manera, el conjunto de estrategias socioespaciales expuestas invita a reflexionar, por un lado, sobre el rol de la AF como sujeto productor de alimentos, un elemento que, además, resulta fundamental como identificación entre los productores de la organización, forjando una identidad común que motoriza la acción colectiva. Al mismo tiempo, un elemento de diferenciación con los sectores hegemónicos del agro con los que disputan y también con el Estado, al cual confrontan, exponiendo una relación dialéctica entre dominación y resistencia.

Por otro lado, y para finalizar, destacamos el rol del territorio como el lugar donde la organización se consolida como actor político y referente de la AF, capaz de influenciar las relaciones de poder. En línea con Milton Santos, consideramos que el territorio también es el ámbito desde el cual es factible generar una alternativa diferente, donde los actores organizados desde su propio lugar pueden potenciar su capacidad para enfrentarse a los sectores hegemónicos, delinear, acordar y llevar adelante una propuesta superadora de las instituciones, las normas y las reglas impuestas externamente (SANTOS, 1996: 149). Los sujetos organizados recrean una experiencia de socialización, mostrando las contradicciones del sistema político y enfrentando lo instituido. De esta manera, el territorio constituye un espacio de lucha, de transformación

de las relaciones sociales y, por lo tanto, elemento fundamental para la realización de la organización

Referencias

ÁVILA SÁNCHEZ, H. (2009). “Periurbanización y espacios rurales en la periferia de las ciudades” en Estudios agrarios, Procuraduría Agraria, N° 41, pp. 93-123. México.

AZCUY AMEGHINO, E. (2011-12). “La producción agrícola familiar en la región pampeana: interpretaciones, problemas y propuestas”. Doc. CIEA Vol. Nro. 07

BARSKY, A. (2005). El periurbano productivo, un espacio en constante transformación. Introducción al estado del debate, con referencias al caso de Buenos Aires. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. IX, núm. 194(36), 1 de agosto de 2005.

BARSKY, A. (2010). “La agricultura de “cercanías” a la ciudad y los ciclos del territorio periurbano. Reflexiones sobre el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. En “Globalización y agricultura periurbana en Argentina”, coord. Ada Svetlitza de Nemirovsky. Maestría en Estudios Sociales Agrarios, FLACSO.

BALDINI, C.; M. E. MARASAS; A. A. DROZD (2019). “Entre la expansión urbana y la producción de alimentos. El conflicto rural/urbano en relación al patrón espacial de usos del suelo en el partido de La Plata, Buenos Aires”. Rev. Fac. Agron. Vol 118 (2): 1-18. <https://doi.org/10.24215/16699513e031>

BERTONI, L. y S. SOVERNA (2015). “La transición en las Políticas públicas para la agricultura familiar argentina: de los Programas a la Ley” IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos 2015 (ISSN 1851-3794)

CENSO HORTIFLORICOLA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (2005). Recuperado 14 de septiembre desde <http://www.estadistica.ec.gba.gov.ar/dpe/Estadistica/chfba/censohort.htm>

CIEZA, R; G FERRARIS; C SEIBANE; G LARRAÑAGA; L MENDICINO (2015). “Aportes a la caracterización de la agricultura familiar en el Partido de La Plata”, Rev. Fac. Agron. La Plata (2015) Vol. 114 (Núm. Esp.1) Agricultura Familiar, Agroecología y Territorio: 129-142

FEITO, C. (2014) “Modalidades de intervención social para agricultores familiares periurbanos de La Matanza. Provincia de Buenos Aires, Argentina”. Estudios Rurales, Vol 5, N° 10, ISSN 2250-4001, CEAR-UNQ, Buenos Aires, mayo de 2016, pp. 1-2.

FERRARIS G. y C. SEIBANE (2016). “Las Organizaciones de Agricultores Familiares: ¿Nuevos movimientos sociales?” VI Congreso Argentino y Latinoamericano de Antropología Rural. Dpto. Desarrollo Rural. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales. UNLP.

GARCÍA, M. (2015) "Horticultura de La Plata (Buenos Aires). Modelo productivo irracionalmente exitoso", *Rev. Fac. Agron.* Vol. 114 (Núm. Esp. 1): 190-201

GONZÁLEZ MARASCHIO, F.; N KINDERNECHT; M. F. MARCOS; G. CASTRO (2018). "La agricultura familiar en un territorio de interfase rural- urbana: el caso del partido de Luján". *Jornadas Platenses de Geografía y XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía.*

GUTMAN, P.; GUTMAN, G., y DASCAL, G. (1987). *El campo en la ciudad: la producción agrícola en el Gran Buenos Aires.* Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), Informes de investigación n°6.

HERRERA-JARAMILLO, M., Y. MÉNDEZ, G. TOBÓN, A. SIERRA (2016). "Ni pequeño productor, ni agricultor familiar, soy campesino". En: Beltrán, A., Osorio F., Uribe, G., Ferro J., Herrera J., Cadavid M., Castillo, O. (Ed.), *Dime qué Paz quieres y te diré qué campo cosechas: reflexiones sobre lo rural en los diálogos de La Habana*, 149-177.

HOCSMAN L. D. (2014). "Campesinado y Agricultura Familiar. Aportes para un debate ausente en el Desarrollo Rural en Argentina" en *Veredas Revista del pensamiento sociológico* (México: Universidad Autónoma de México-Xochimilco) No. 28, primer semestre/Año 15.

INTA (2018). "La agricultura familiar en el Área Hortícola de La Plata, Berazategui y Florencio Varela", compiladora Luciana Fingerhann, prólogo de Héctor Espina. 1a ed. La Plata, Buenos Aires: Ediciones INTA, 2018.

LATTUADA, M., M. E. NOGUEIRA y M. URCOLA (2017). "Desarrollo rural en la coyuntura actual: las transformaciones institucionales de la agricultura familiar en Argentina (2004-2014 y 2015-2017)". *X Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales Argentinos y Latinoamericanos Buenos Aires*, 7 al 10 de noviembre de 2017.

LEÓN, C. (2017). *La problemática agraria argentina en la actualidad.* Realidad Económica. <http://www.iade.org.ar/noticias/la-problematica-agraria-argentina-en-la-actualidad>

Ley n° 27.118. *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina*, Buenos Aires, Argentina, 2014.

MANÇANO FERNANDES, B. (2005). *Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales.* CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Enero-Abril 2005.

MOSCA, V. A (2020). *Acceso a tierra de la Agricultura Familiar en la Región Metropolitana de Buenos Aires 2009-2019. Política pública y transformaciones territoriales en un conflicto por la tierra en Abasto, La Plata (Buenos Aires, Argentina)* (Tesis de Doctorado) Defendida el 14/05/2020 ante jurados y personal de posgrado de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras para optar por el grado de Doctora área geografía. Aún no disponible en el repositorio digital de FFyL-UBA.

NEIMAN, G. Y M. BERGER (2010). *Políticas de asociación: perspectivas y tensiones en instancias de articulación social de pequeños productores agropecuarios.*

En Cross y Berger (comp). La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social. Buenos Aires, Ediciones CICCUS.

OBSERVATORIO URBANO LOCAL – BUENOS AIRES METROPOLITANA (2020). “Territorio”. Recuperado de: http://www.oulbam.com.ar/oulbam_territorio.htm

SANTOS, M. (1996). “De la Totalidad al Lugar”, Barcelona, Oikos-Tau.

SACK, R. D. (1986). “Human Territoriality: Its Theory and History, Cambridge, Cambridge University Press. Traducción interna de la cátedra Introducción a la Geografía (1996).

SEIBANE, C. Y FERRARIS, G. (2017). Procesos organizativos y políticas públicas destinadas a productores familiares del sur del Área Metropolitana (provincia de Buenos Aires, Argentina), 2002-2015. *Mundo Agrario*, 18(38), e060.

SOUZA, M L (1995). O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. En I. De Castro, P. C. da Costa Gomez y R. Lobato Correa (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*, (pp. 77-116), Río de Janeiro, Brasil: Bertrand Edit.

SOUZA, M L de (2013). Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

UNION DE TRABAJADORES DE LA TIERRA (2020). Recuperado 14 de septiembre de 2020 desde: <https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar>

CAPÍTULO 13

ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS, AGRICULTURA FAMILIAR Y AGROECOLOGÍA EN EL VALLE BONAERENSE DEL RÍO COLORADO

Nicolas Sebastián Navós López

Universidad de Buenos Aires

niconavos@gmail.com

Introducción

“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible” es el segundo de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ONU, 2015) o también llamado “Hambre cero”. Para cumplir este objetivo, se espera un rol destacado de la Agricultura Familiar (AF), habiéndose proclamado al 2014 como el Año Internacional de la Agricultura Familiar y a 2019-2028 como el Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar.

En Argentina, el gobierno presidido por Alberto Fernández, que asumió el 10 de diciembre de 2019, presentó al “Plan Argentina contra el hambre” como política prioritaria. En el actual contexto mundial, de pandemia del Covid-19, la alimentación pasó a estar en el centro de la escena y las perspectivas apuntan a un futuro cercano de aún mayor empobrecimiento y hambre, asimismo a un reforzamiento de las políticas de abastecimiento local de alimentos donde la AF puede jugar un rol importante.

En el contexto de pandemia se habilitó la reflexión colectiva sobre qué comemos, quiénes producen y cómo se distribuyen los alimentos. También dónde se producen. En ese sentido, se revalorizó el abastecimiento de cercanía, en un contexto de dificultad de movilidad por el aislamiento social preventivo y obligatorio. Pero también se puso en el foco que sean alimentos sanos, nutritivos y de calidad. Las organizaciones

de la agricultura familiar se posicionan como “el campo que alimenta”, que produce alimentos agroecológicos y a precios justos para el pueblo, en oposición al agronegocio.

Podemos afirmar que el abastecimiento de alimentos por parte de la agricultura familiar y la agroecología se constituyeron como cuestiones socialmente problematizadas, es decir, como demandas, asuntos, necesidades que concitan la atención, interés o movilización de actores sociales, pertenecientes a determinadas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente ubicados en un sistema de poder (OSZLAK y O'DONNELL, 1995). Distintos trabajos reflexionaron sobre el rol de la agricultura familiar en el abastecimiento de alimentos en el contexto de la pandemia del Covid-19 (IICA, 2020; BID, 2021; URCOLA y NOGUEIRA, 2020), señalando las posibilidades de crecimiento de la demanda de alimentos sanos, frescos, de origen orgánico o agroecológicos y de incrementar las estrategias de venta directa entre productores y consumidores.

En nuestro trabajo, indagaremos estas cuestiones en un territorio específico porque, como señalan Villarreal y Manzanal (2017), es desde los lugares donde la población ejerce su cotidianeidad donde se revelan más definidamente las especificidades del poder (en sus múltiples y variadas expresiones). Analizamos el Valle Bonaerense del Río Colorado (VBRC), al sur de la provincia de Buenos Aires. Las principales novedades en la zona que justifican este análisis son, por un lado, la aparición con mucha fuerza de las organizaciones nacionales de la AF desde el 2017 y, por otro, la aparición de algunas iniciativas que impulsan la agroecología.

Nos proponemos como objetivos: 1) caracterizar a la agricultura familiar y sus organizaciones en el VBRC y 2) reflexionar sobre el rol de la misma en el abastecimiento local de alimentos y en la promoción de la agroecología, a partir de observar las limitantes que se le presentan y de analizar el riesgo de inseguridad alimentaria en el VBRC.

Nos sustentamos en algunas investigaciones previas (GORENSTEIN, 2005; 2006; PAZZI, 2009; TORREZ GALLARDO, 2017; NAVÓS LÓPEZ, 2021a; 2021b), información secundaria (fuentes periodísticas locales y canales de comunicación de organizaciones de la AF) y en el análisis

de información primaria (entrevistas a informantes calificados del INTA y de las organizaciones). Para los datos sobre riesgo de inseguridad alimentaria en el VBRC, recurrimos a la cartografía elaborada por Marquez y Salvia (2019) para el territorio nacional, sobre la base de datos del Censo 2010 y la Encuesta de la Deuda Social Argentina.

El Valle Bonaerense del Río Colorado como cuenca hortícola

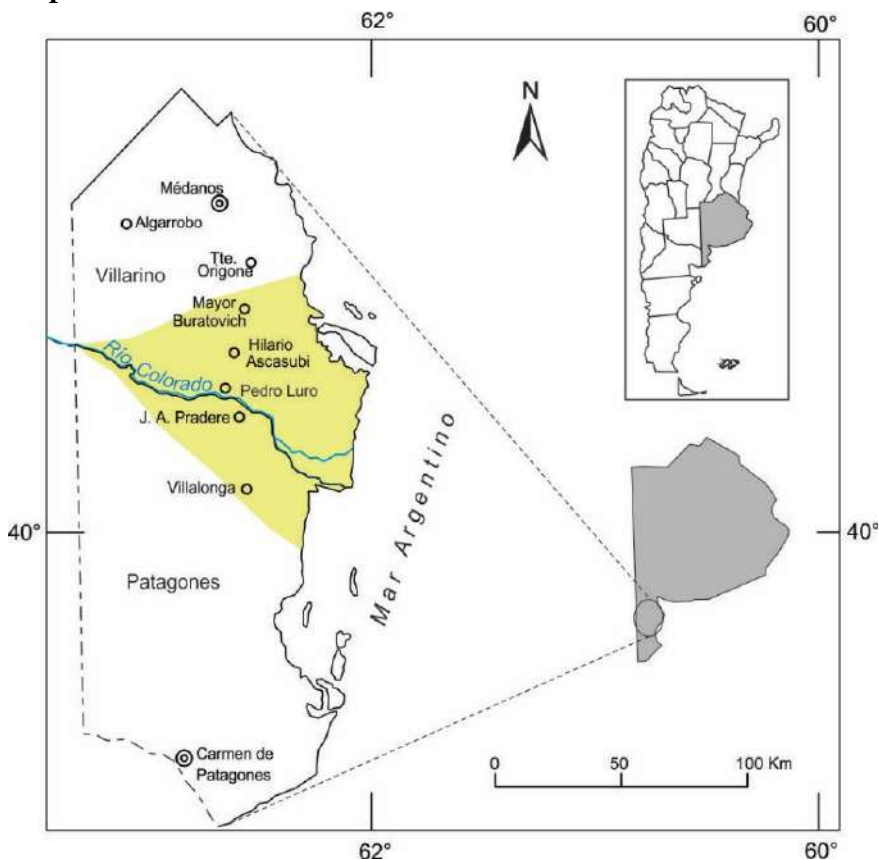
En el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, se encuentra el valle inferior del río Colorado, entre los partidos de Villarino y Patagones, conocido como Valle Bonaerense del Río Colorado (VRBC) (**Mapa N°1**). Es una zona de producción bajo riego con una fuerte especialización en el cultivo de cebolla, donde se combinan otras producciones agropecuarias (cereales, oleaginosas, ganadería vacuna, apicultura) (GORENSTEIN, 2006).

Desde la conformación del MERCOSUR, la producción de cebolla de la región registró una fuerte expansión, aumentando la superficie sembrada al menos hasta 2008, teniendo como destino la comercialización en el exterior (principalmente a Brasil) y en el mercado interno. El descenso de la superficie sembrada con cebolla desde la campaña 2008/2009 es debido a la crisis hídrica que hubo en la región desde entonces, a la que nos referiremos luego.

La cebolla tiene una participación cercana al 90% en el subsector hortícola y es la principal responsable del Producto Bruto Agropecuario (PBA) de la región, tendencia que se ha mantenido con algunas fluctuaciones¹ a partir de las campañas 1984/1985 a la actualidad, de acuerdo al Banco de Datos Socioeconómicos de CORFO – Río Colorado (TORREZ GALLARDO, 2017). Según esta fuente de datos, la producción de cebolla representa en promedio aproximadamente un 50% del PBA del VBRC en las últimas diez campañas (entre 2009 y 2019).

1 Los vaivenes que pueden producirse de una campaña a la otra son consecuencia de la dependencia del mercado exterior y debido a las enfermedades diversas del cultivo.

Mapa 1 – Localización del Valle Bonaerense del Río Colorado



Fuente: TORREZ GALLARDO, Marcela. 2017.

El peso económico de la cebolla en la región contrasta con la cantidad de hectáreas destinadas a este cultivo. La Corporación de Fomento del Valle Bonaerense del Río Colorado (CORFO), el ente autárquico que tiene a cargo la administración del servicio de riego del río en la provincia de Buenos Aires desde el año 1960, tiene jurisdicción sobre una superficie de 516.641 ha. De este total, alrededor de 140.000 ha están empadronadas con concesión de riego, correspondiendo a la siembra de cebolla un promedio 12.135 ha en las últimas diez campañas. Es decir que, representando aproximadamente solo un 10% de la superficie regada, la cebolla participa en un 50% del PBA del VBRC. Sin embargo, también se evidencia una tendencia a la disminución de la cantidad de hectáreas sembradas

de cebolla en los últimos años, desde el pico de 16.114 ha en la campaña 2008/2009 a las 8.845 ha de la campaña 2018/2019.

La expansión de la cebolla vino acompañada de otro rasgo distintivo del VBRC como es el fuerte incremento poblacional generado por el proceso inmigratorio que se despliega en la zona (GORENSTEIN, 2006), para cubrir la demanda de fuerza de trabajo en la producción y comercialización de la cebolla. A diferencia de la mayor parte de las áreas rural-urbanas del interior bonaerense, que se han convertido en expulsoras netas de población, la región exhibe un fuerte crecimiento poblacional en sus principales localidades (Pedro Luro, Hilario Ascasubi, Mayor Buratovich, Villalonga).

Asociado a esta inmigración para satisfacer los requerimientos de mano de obra intensiva, flexible e irregular, que demandaba el ciclo productivo de la cebolla (siembra, desmalezado, cosecha, descolado y embolsado), se identifica una nueva dinámica en el mercado rural de trabajo: un sistema de contratación flexible e informal de mano de obra temporal para la producción cebollera, con el emergente de la figura del cuadrillero como intermediario (GORENSTEIN, 2006; TORREZ GALLARDO, 2017).

La actual crisis hídrica en el VBRC

En 2007-2008 inició una crisis hídrica que persiste hasta la actualidad, que provocó la disminución del área de riego y dotaciones inferiores a las recomendables para alcanzar los rendimientos óptimos (ANDRÉS, 2015). La misma tiene su origen en la disminución de la oferta hídrica. Los derrames escurridos disminuyeron con respecto a los valores históricos debido a la baja de los aportes nivales en la alta cuenca (ANDRÉS, 2015). En este marco, el Embalse Casa de Piedra, una presa ubicada aguas arriba, cumple un rol importante como regulador y reservorio en la cuenca. Pero en los últimos años, debido a la sucesión de temporadas de escasas precipitaciones, su cota se encuentra en niveles muy bajos².

2 Este apartado está basado en Navós López (2021b).

Dada esta realidad, se envía agua con restricciones (turnados de riego, largada del agua más tardía, culminación del período de riego más temprano) y la administración del agua de riego es cada vez más estricta. Este escenario presenta incertidumbre para los productores, en particular, y para todo el VBRC, en general.

Esa disponibilidad menor marcó un quiebre en la producción del área de riego, que paulatinamente pasó de 140 mil hectáreas en 2010 a 100 mil hasta 2019 y se estima que 70 mil en el período 2020. La bajante de agua obliga a muchos regantes a pensar qué sectores o cultivos resignar.

En este marco de más de una década de crisis hídrica, el 2019 se presentó como un año históricamente bajo en cuanto al derrame escurrido del Río Colorado, de dimensiones que no se daban desde el año 1968. Durante la campaña 2019/20 se utilizó gran parte del agua de reserva del dique y los pronósticos de escasas precipitaciones pusieron en vilo a la siembra de este año, esperando que las nevadas acompañaran.

En el año 2007 se crea el Consorcio Hidráulico del Valle Bonaerense del Río Colorado con el objeto de prestar servicios relativos a la construcción, mantenimiento y administración de obras de riego y drenaje y está integrado por todos los titulares de concesiones de riego, es decir, que son propietarios de los campos. A su vez, es parte del consejo consultivo de CORFO. Con la crisis hídrica que se profundizó año a año, el Consorcio Hidráulico tomó protagonismo en la región, como señala un técnico del INTA entrevistado:

[Los dueños de campos y a su vez productores] es un sector que tiene importancia porque inclusive ellos son quienes participan en reuniones que un poco definen el futuro del valle, por ejemplo, con el tema de los consorcios hidráulicos, los consorcios de riego (Entrevista técnico del INTA, septiembre, 2019).

A fines de mayo de 2019, el Consorcio Hidráulico emitió un informe titulado “La crisis histórica del río Colorado”. Allí daban cuenta de un fenómeno que estuvo ocurriendo, la emigración de productores para la próxima temporada:

Por lo menos, un 50% de los productores de cebolla de nuestra zona ya se fue a otras zonas de riego dependientes del río Negro, como Idevi (Viedma), General Conesa y hasta General Roca; y el que no está allí todavía, está buscando un lugar para sembrar (LA NUEVA, 13/06/2020).

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, con su Estación Experimental Agropecuaria Hilario Ascasubi, CORFO y el Consorcio Hidráulico han expresado distintas propuestas alternativas ante el contexto de crisis hídrica.

Por parte del INTA se pueden destacar: a) la propuesta de trabajar en la producción de plantines de cebolla para ser trasplantados cuando finalmente haya disponibilidad de agua³; b) la diversificación productiva⁴; c) la mejora de la eficiencia de riego tranqueras adentro con sistemas a otros de riego presurizado de riego por goteo o aspersión y reservorios de agua; d) la mejora de la eficiencia de riego tranqueras adentro con mejoras de manejo de cultivo, como el cambio de un diámetro de sifón de riego o el achicamiento de un frente de riego.

Del lado de CORFO y el Consorcio Hidráulico reclaman al estado provincial ayuda financiera para realizar obras de envergadura que requieren de fondos de créditos internacionales para acondicionar los canales (revestimiento) y ser más eficientes en el uso del agua al evitar pérdidas por infiltración.

Otras obras de envergadura de las que se habla son de la construcción de otro dique regulador con el fin de cortar el sistema de riego al comenzar cada una de las lluvias que ocurran a lo largo del año y así ahorrar agua y del trasvase del río Negro, un proyecto ambicioso que podría traer rechazo de otras provincias y por aspectos ambientales.

3 Los costos de esta metodología son un obstáculo para su implementación: además del valor de los plantines y la estructura para su realización, se requieren alrededor de 20 jornales por hectárea.

4 El objetivo es que durante esta campaña los productores trabajen con otros cultivos (papa, batata, zapallo, por ejemplo) que tienen un ciclo de crecimiento un poco más estrecho y que se adaptarían mejor a la disponibilidad de agua durante los meses de octubre – febrero, evitando así un desarraigo generalizado en la zona.

Tipos de productores y Agricultura Familiar en el VBRC

En cuanto al tipo de productores, en términos generales, la ganadería, los cereales y las pasturas en el valle son realizados por quienes tienen la propiedad de la tierra y, si bien presentan distintos estratos, suelen ser productores más capitalizados⁵.

En la producción de cebolla del VBRC, Gorenstein (2006) diferencia, básicamente, dos tipos de productores: los minifundistas (bolivianos y criollos) que se especializan en la producción de cebolla y los empresariales que son de mayor tamaño (en cantidad de hectáreas) y diversificados mayormente en su producción. A su vez, distingue a los productores empresariales según su integración o no a la fase del empaque⁶. Los productores empresariales no integrados son mayoritariamente productores diversificados, de diferente tamaño que, en general, siembran unas 20 hectáreas de cebolla (en tierra propia o bien alquilando campos), y poseen cierta capacidad económica y financiera para combinar la ganadería y cultivos extensivos (trigo y girasol) (GORENSTEIN, 2006). Los productores integrados son, en su mayor parte, propietarios de explotaciones medianas-grandes (más de 500 ha), diversificados, con la producción de cebolla como una de sus actividades principales (siembran en tierras propias y/o bajo régimen de arrendamiento u otros contratos de alquiler) y cuentan con galpones de empaque equipados y, en algunos casos, utilizan esta capacidad instalada proveyendo servicios de acopio y comercialización (GORENSTEIN, 2006). Estos últimos coinciden con los que Andrés Pazzi (2009) denomina productores empresarios: con importante disponibilidad de capital, poseen más de 500 hectáreas de campo y destinan 50 hectáreas por año al cultivo de cebolla (salvo un bajísimo número de productores – cuyo número no debe ser mayor a cinco – que destinan alrededor de 300 hectáreas anuales al cultivo

5 Este apartado está basado en Navós López (2021a).

6 Los galpones de empaque son un requisito para la exportación de la cebolla. Los exportadores establecen el contacto comercial con el mercado externo y los importadores gestionan la importación del producto en el país de destino (fundamentalmente con Brasil) y en muchos casos tienen integrados sus propios galpones de empaque. El importador se encuentra integrado, en términos generales con el exportador, y se trata de empresas con asentamiento en la frontera (GORENSTEIN, 2005).

de la cebolla, según este autor) y se dedican a la producción de girasol y alfalfa para semilla y rollos.

La Ley n° 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar vigente desde principios de 2015 define al agricultor familiar como aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos:

- a) La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia; b) Es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción; c) Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados; d) La familia del Agricultor y Agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él. e) Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento. f) Los Pequeños Productores, Minifundistas, Campesinos, Chacareros, Colonos, Medieros, Pescadores Artesanales, Productor Familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los apartados a), b), c), d) y e) (Ley n° 27.118, 2014).

Más allá de la definición de la ley, consideramos que la AF sigue siendo una “categoría en construcción, sobre la cual intervienen políticos, científicos, organizaciones agrarias, entre otros” (SCHIAVONI, 2010: 46). Un técnico de la Estación Experimental Hilario Ascasubi del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) para la zona del VBRC, en una entrevista que le realizamos, señala:

Predomina ampliamente la agricultura familiar, con sus distintos niveles. También hay que ver qué entendemos como agricultura familiar. Pero según lo que no es puramente empresarial acá, te diría que, más del 70%-80% es agricultura familiar, con sus distintos niveles de capitalización (Entrevista técnico del INTA, septiembre 2019).

El mismo técnico distingue agricultura familiar en sentido amplio respecto de la pequeña agricultura familiar, más vulnerable:

Tendríamos que ver dónde ponemos el corte de agricultura familiar, pero con la pequeña agricultura familiar, con los más vulnerables ahí ya el recorte es otro. Pero agricultura familiar en sentido más amplio (...) ahí entran casi todos (Entrevista técnico del INTA, septiembre 2019).

Andrés Pazzi (2009) identifica distintos perfiles de productores de cebolla de acuerdo con el tamaño de la explotación, la vinculación a los mercados, la tecnología incorporada y el tipo de mano de obra empleada. Entre los de tipo familiar diferencia al productor minifundista y al productor familiar capitalizado.

El minifundista tiene pequeñas superficies, de 2 a 10 hectáreas por año, ya sea en campo propio o arrendado, cuenta con menos recursos, por lo tanto, trabaja con menos tecnología, además de dedicar sus esfuerzos en su propia producción, sale a ofrecer su mano de obra a otros productores en actividades de riego, carpida, arrancada, descolado y embolsado, entrega su producción en los primeros meses de la comercialización (PAZZI, 2009). En general, son familias de origen boliviano y del norte argentino que vinieron años anteriores a trabajar en este cultivo. Aunque no hay datos cuantitativos oficiales, este sería el tipo más numeroso. En cuanto a la tenencia de la tierra, los contratos difundidos en esta zona se asemejan a los del cinturón hortícola del Gran Buenos Aires, donde los medieros bolivianos aportan mano de obra y suelen realizar algún otro aporte (insumos), percibiendo el porcentaje acordado (de palabra o escrito), según el valor de venta de la cosecha (GORENSTEIN, 2006).

El productor familiar capitalizado tiene establecimientos de 200 a 500 hectáreas, con una baja disponibilidad de maquinaria y solo dedica 10 a 20 hectáreas para la producción de cebolla (PAZZI, 2009).

Marcela Torrez Gallardo (2017) plantea para el VBRC una tipología de agricultura familiar cebollera similar a la de Pazzi, aunque más abarcativa en el límite de los capitalizados.

Cabe repasar las trayectorias y dinámicas de comportamiento de los migrantes bolivianos de la zona dado su peso en la región. Iurman (1998), Gorenstein (2006) y Torrez Gallardo (2017) señalan que la mayoría comenzaron trabajando como asalariados o como medieros en explotaciones familiares capitalizadas y en explotaciones empresariales. En algunos casos, la autoexplotación de la familia durante algunos años se tradujo en la acumulación de un pequeño capital propio, en años de condiciones favorables (buena demanda y precio de la cebolla). Algunos lograron acceder a la propiedad de pequeñas parcelas, pero esta evolución, de medieros a pequeños propietarios, no puede generalizarse (GORENSTEIN, 2006). Iurman (1998) señala que la mayoría de estos minifundistas no alcanzan un proceso sostenido de capitalización y vuelcan sus escasos recursos a la producción hortícola, vendiendo parte de su fuerza laboral (individual y familiar) en otras explotaciones. Torrez Gallardo (2017) se refiere a estos como “semiasalariados rurales” por combinar el trabajo en la unidad de explotación agropecuaria con la venta de trabajo extrapredial.

Estacionalmente, la actividad hortícola de la cebolla que se realiza en el VBRC requiere mayor fuerza de trabajo, sobre todo en las etapas de desmalezado, cosecha y apilado (TORREZ GALLARDO, 2017). Un entrevistado señaló al respecto: “Yo doy trabajo, no solamente familiar porque ni por más que siembre cinco hectáreas, vos tenés que llevar gente a trabajar (...) Acá todos contratan, así siembres tres o cuatro hectáreas sí o sí tenés que llevar gente” (Entrevista FNC, noviembre 2019). Como dijimos anteriormente, la figura del cuadrillero es el emergente de este requerimiento laboral, ya que permite flexibilizar las condiciones de entrada y salida de la mano de obra y facilita las condiciones de trabajo no regularizado (GORENSTEIN, 2006). Esta necesidad de contratar trabajadores temporales, llamados ‘changarines’, que exceden al núcleo familiar para una serie de tareas, puede tensionar la definición de AF para los productores cebolleros por el papel que cumple en la actividad.

Organizaciones de la AF en el VBRC

En el VBRC identificamos siete organizaciones vinculadas a la AF. Las diferenciamos entre nacionales y locales, según tengan presencia en otros sitios del país o solo en el VBRC, como se observa en la **Tabla 1**.⁷

Tabla 1 – Organizaciones nacionales y locales de la AF en el VBRC

Organización	Surgimiento	Presencia
Asociación de Productores de Villarino Sur (APROVIS)	1991	Local
Asociación de Productores Hortícolas del Sur Bonaerense (APRHOSUB)	2013	Local
Quinteros Agroecológicos del Caldenal	2017	Local
Movimiento de Trabajadores Excluidos – Rama Rural (MTE Rural)	2017	Nacional
Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)	2018	Nacional
Federación Nacional Campesina	2018	Nacional
Frente Agrario Evita	2020	Nacional

Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas a referentes de las organizaciones.

Una organización local muy importante por los lugares institucionales que ocupa es la Asociación de Productores de Villarino Sur (APROVIS), una asociación rural local que solo se encuentra en el municipio Villarino, no en Patagones. En distintas entrevistas a informantes clave del VBRC, se advierte que APROVIS representa al sector propietario de la tierra, tanto ganaderos como horticultores. Pero según un dirigente de la asociación entrevistado, tienen socios productores de distintos tamaños, “desde productores chicos hasta productores grandes con distintas realidades” (Entrevista APROVIS, septiembre 2019). En 2004-2005, APROVIS participó en la Reunión Especializada en Agricultura Familiar (REAF) del MERCOSUR en Argentina. También fueron parte de la formación de documentos del sector de la agricultura familiar, que fueron entregados a la Secretaría de Agricultura de la nación, como el documento del Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF) de Mendoza en 2006. Luego de eso no participaron más de esas instancias del FONAF. Desde la óptica de un dirigente de APROVIS entrevistado, no se terminó de reflejar la agricultura familiar pampeana en las políticas para la AF en ningún

7 Este apartado está basado en Navós López (2021a).

período al quedar afuera ciertas escalas de productores, aquel grupo que “no son los muy pequeños, pero tampoco las grandes empresas”: “yo creo que se tomó a la agricultura familiar más como esa idea de lo periurbano y lo urbano” (Entrevista APROVIS, septiembre 2019).

En el año 2013 se formó la Asociación de Productores Hortícolas del Sur Bonaerense (APRHOSUB), una asociación de productores hortícolas. Un técnico del INTA entrevistado diferencia el perfil de productores representados en APRHOSUB de los de APROVIS:

APROVIS ya representa a los dueños de campos, pero este sector es el otro, el que arrienda los campos para producir. APRHOSUB venía a representar a un sector que no estaba representado. La mayoría de sus productores son cebolleros como actividad exclusiva y eventualmente con algún lote de papa o de zapallo” (Entrevista técnico del INTA, septiembre 2019).

Otra organización local es el grupo Quinteros Agroecológicos del Caldenal, creado en octubre del 2017 (aunque con antecedentes desde 2013), a partir de un Grupo de Abastecimiento Local (GAL) del Ministerio de Desarrollo Social de Nación y el INTA, con el objetivo de aumentar la producción de alimentos frescos, sanos e inocuos, con la agroecología como pilar, y de desarrollar circuitos locales de comercialización a precio justo y sin intermediarios, en la búsqueda de la soberanía alimentaria. Tienen una producción diversificada en las quintas, de frutas, verduras y pollo que comercializan de manera directa mediante bolsones con un sello participativo de garantía y en jornadas de tranqueras abiertas. Este grupo participa e impulsa la Asamblea Villarino-Patagones Agroecológico que surgió en 2018 contra las fumigaciones con agroquímicos. La mayoría son dueños de la tierra y viven en el campo donde realizan las actividades productivas diversificadas. Los campos son de poca extensión, de 1 a 5 ha en su mayoría, con excepciones donde se alcanzan las 25 ha.

La aparición en la zona de las organizaciones nacionales de la AF empezó en el 2017 en un momento de crisis en la zona por escasez de demanda, desde Brasil, de cebolla para exportación. Empezaron a través del contacto con familiares que eran parte de las mismas en La Plata

y a partir de estos de los viajes de referentes nacionales a la zona para su conformación en el VBRC. Las cuatro identificadas son el movimiento de Trabajadores Excluidos – Rama Rural (MTE Rural), la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT)⁸, la Federación Nacional Campesina (FNC) y, de muy reciente aparición, el Frente Agrario Evita, perteneciente al Movimiento Evita.

La primera en surgir en el VBRC fue el MTE Rural, en el 2017. Se hizo rápidamente visible a partir de la realización de un ‘cebollazo’, regalando cebollas al lado de la ruta nacional nº 3. La UTT y la FNC surgieron en 2018 en la zona. El MTE Rural también es la organización más grande de las tres en la zona, con presencia en las localidades del VBRC, Mayor Buratovich, Hilario Ascasubi, Pedro Luro, Juan Pradere, Villalonga. La UTT y la FNC solo se encuentran en Pedro Luro.

Un técnico del INTA Estación Experimental Hilario Ascasubi identifica dos factores para el rápido crecimiento de estas organizaciones: “Su energía y rol que fue muy convocante” y “la importancia creciente del salario social complementario”⁹ (Entrevista, septiembre 2019). Este técnico también advierte que existía una vacancia total en la representación de esos productores. Hasta entonces solo se encontraba APRHOSUB, que es una organización pequeña y local. Al INTA esta aparición le permitió facilitar la interlocución con un sector de los productores, que son parte de la AF:

Empezó el vínculo con nosotros, que fue bastante bueno, porque desde el punto de vista nuestro a nosotros nos organizó una parte de la demanda muy importante. (...) hemos hecho reuniones acá con muchísima gente, la traen ellos y para nosotros es muy importante que estén y que se fortalezcan, digamos, en muchas instancias cuando se discutían muchas cuestiones de las zonas, no estaban representados los sectores de los pequeños productores cebolleros

8 La UTT y el MTE Rural son dos de las organizaciones más importantes en cantidad de integrantes, visibilidad callejera y mediática y participación política a nivel nacional en los últimos años en la agenda pública y las instancias institucionales de la AF. Fueron muy destacados los ‘verdurazos’, las organizaciones regalando miles de kilos de verduras en plazas céntricas, que fueron iniciados por la UTT y luego impulsados por otras organizaciones como el MTE.

9 El salario social complementario surge en 2016 con la Ley de Emergencia social y es administrado por organizaciones sociales, entre ellas el MTE, la UTT, la FNC y el Movimiento Evita.

arrendatarios. Entonces cualquier política que vos querías desarrollar, cualquier política pública, cualquier cuestión, no tenías a nadie que los representara y ahora sí (Entrevista técnico del INTA, septiembre 2019).

En cuanto a la composición de sus integrantes, estas organizaciones son similares. Agrupan a productores de la agricultura familiar cebolleros (muy pocos son ‘verduleros’¹⁰) de entre 1 y 15 hectáreas, que alquilan la tierra y contratan mano de obra para algunas labores del ciclo productivo, y a jornaleros de la actividad cebollera o hijos de productores, que no tienen trabajo estable y suelen ser beneficiarios de planes sociales, gestionados a través de las organizaciones. A diferencia de las organizaciones locales antes referidas, las organizaciones nacionales con presencia en el VBRC, además de productores, agrupan a trabajadores rurales de la cebolla entre sus integrantes.

Limitantes de la AF en el VBRC

Sili y Pazzi (2015) advertían los cuellos de botella que representan para la región del Colorado tanto la dotación agua como límite para el crecimiento o el rendimiento como los posibles conflictos por el uso y propiedad de la tierra. Planteaban como desafíos hacia el futuro poner en marcha políticas de ordenamiento territorial que regulen el uso de la tierra, como la necesidad de optimizar la gestión del agua en vistas a escenarios de carencia, y consideraban que el Plan de desarrollo territorial de la región podría ser el instrumento a partir del cual se pueda implementar esta estrategia (SILI y PAZZI, 2015). En nuestro trabajo de campo, hemos identificado y ahondado en esas limitantes.

Los agricultores familiares en su mayoría no son propietarios, sino que arriendan. En la zona se refieren a estos arreglos por la tenencia de la tierra tradicionalmente como “arrendamientos”, aunque legalmente no lo son ni tampoco son aparecerías o medierías, sino que son contratos accidentales por cosecha.

10 La expresión refiere a los productores hortícolas diversificados, que no hacen cebolla o hacen cebolla y otras verduras.

La actividad cebollera está en manos de arrendatarios en un alto porcentaje, casi un 60%-70% de los productores, según un técnico del INTA (Entrevista, septiembre 2019). Un productor entrevistado decía al respecto que “no se puede comprar un campo, es imposible. Entonces los alquilamos y los alquileres son casi muy caros ahora” (Entrevista UTT, septiembre 2019).

A su vez, gran parte de los acuerdos para la tenencia de la tierra son en base a una cantidad fija – entre quinientas y seiscientas bolsas de cebolla por hectárea – o porcentaje de cebolla; aunque el productor quiera hacer otro cultivo, el precio por la tenencia de la tierra lo paga con cebollas, lo cual condiciona la posibilidad de diversificación de los productores. Por lo tanto, en un contexto donde una de las propuestas ante la escasez de agua es la diversificación productiva hacia cultivos que demanden menos agua, el no disponer de tierra propia es una limitante.

Ante la falta de agua para riego, algunos productores creen que la solución a futuro es el sistema de riego por goteo y los reservorios de agua, que les permitiría un uso más eficiente del recurso. Esto son sistemas caros, y particularmente en la cebolla¹¹, que requerirían de ayuda estatal. Además, actúa como limitante la falta de acceso a la propiedad de la tierra, ya que no es sencillo armar un equipo y después trasladarlo y la mayoría de los productores en el VBRC se van moviendo de lotes anualmente¹². Otra limitante es la disponibilidad de agua, ya que el riego por goteo necesita agua de manera continua y en muchos casos eso no es posible.

Observamos que el acceso a la propiedad de tierra puede ser un condicionante para una de las alternativas de manejo eficiente del agua, como es el riego por goteo o para la diversificación productiva.

11 La cebolla requiere humedad en toda la franja, lo cual implicaría instalar muchas cintas para riego por goteo, entonces por hectárea sale muy caro.

12 Una particularidad de la producción de cebolla es la necesidad de ir rotando de campos. No se puede repetir más de dos años en la misma tierra porque le provoca enfermedades a la planta, siendo cinco años el tiempo mínimo para reingresar a un lote para hacer nuevamente cebolla. Si esto no se respeta, amenaza la calidad de la producción cebollera. Entonces, por cuestiones sanitarias, van moviéndose o a otro lote dentro de ese campo o en otro campo dentro del VBRC u otros valles (Viedma en el valle inferior del río Negro, General Conesa en el valle medio del río Negro, inclusive al Alto Valle río Negro).

Impulso del abastecimiento de la AF y de la agroecología en el VBRC

Algunas de estas organizaciones empezaron a impulsar el abastecimiento de alimentos de la AF y la agroecología en el VBRC y lograron algunos avances institucionales.

Un primer antecedente fue la conformación en el año 2005 de un equipo en el Programa Pro Huerta (Ministerio de Desarrollo Social/INTA) del INTA EEA Hilario Ascasubi, que en sus inicios cubrían los partidos de Bahía Blanca, Villarino y Patagones. El desarrollo del programa se basó en la vinculación con huerteros y granjeros familiares, agricultores familiares, producciones comunitarias y escolares. Realizaron capacitaciones, mediante la articulación con instituciones educativas, con el objetivo de que se dialoguen conceptos de seguridad y soberanía alimentaria, y acompañaron a productores en la producción de hortalizas para autoconsumo (SALDUNGARAY; *et al.*, 2019).

El grupo “Quinteros Agroecológicos del Caldenal” primero emprendió una estrategia de visibilización a partir de la participación en calidad de feriantes, en todas las fiestas aniversarios de cada una de las localidades del partido de Villarino, así como de la Fiesta Nacional de la Cebolla y la Fiesta Provincial del Ajo (SALDUNGARAY; *et al.*, 2019). La concurrencia a las ferias les permitió fortalecer el contacto directo con los consumidores y difundir la agroecología, pero como estrategia de comercialización no cubrieron sus expectativas, solo siendo un complemento de las ventas individuales (SALDUNGARAY; *et al.*, 2019). El fundamento de este grupo es potenciar las capacidades de trabajo individual y grupal, aumentar la producción de alimentos frescos, sanos e inoctrinos y desarrollar circuitos locales de comercialización en un marco de soberanía alimentaria, de esta manera, los consumidores de las localidades cercanas acceden a estos alimentos a precio justo, de manera directa y sin intermediarios (SALDUNGARAY; *et al.*, 2019).

Luego empezaron a ofrecer sus productos a un conjunto reducido de consumidores fijos, utilizando las redes sociales (un grupo cerrado de whatsapp); primero, mediante un listado de frutas y verduras y luego mediante bolsones. Durante la pandemia del Covid-19, en 2020 y 2021,

esta modalidad continuó y se realizó de manera regular. A esta iniciativa se sumó el Frente Agrario Evita, creado en 2020.

Otra actividad del Quinteros Agroecológicos del Caldenal fue una serie de “Jornadas Agroecológicas Tranqueras Abiertas”, realizada en el establecimiento de uno de los productores para difundir su manera de producir.

En el año 2017, mediante una articulación interinstitucional entre el grupo “Quinteros Agroecológicos del Caldenal”, junto con el INTA (ProHuerta), la Secretaría de Producción del Municipio de Villarino, la Escuela de Educación Agropecuaria n° 1 de Hilario Ascasubi, Asamblea Vecinal de Villarino, Fundación Barrera Zoofitozanitaria Patagónica (FunBaPa), Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), Dpto. de Agronomía de la Universidad Nacional del Sur y Espacio de Trabajo por la Soberanía Alimentaria (ETSA) comenzaron a trabajar en un Sistema de Garantía Participativo (SGP) en Villarino. Los SGP son una estrategia emergente en el movimiento agroecológico para garantizar el origen sostenible de los alimentos producidos y son promovidos como una alternativa más adecuada, más barata y menos burocrática que la certificación orgánica. En 2018, mediante la Ordenanza n° 3242, se creó el Sistema de Garantía Participativo de Productores agroecológicos del Partido de Villarino. Hasta el momento, la demanda de los productos que ofrece este grupo supera a la capacidad de oferta que tiene el mismo.

Por su parte, otra iniciativa destacada en relación con la agroecología es el proyecto del MTE Rural de construcción de una fábrica de bio-insumos en el pueblo Villalonga, en Patagones. Allí tienen un terreno de la organización que es casi una hectárea donde, desde 2019, planean construir la fábrica de insumos agroecológicos y armar un invernadero:

que sea el primer invernadero de Villalonga y que sea del MTE para hacer verdura fresca, ecológica y que pueda usarlo la misma sociedad de acá de Villalonga (Entrevista MTE Villalonga, noviembre 2019).

Desde 2017, el MTE Rural viene haciendo varias capacitaciones internas de agroecología. Integrantes del movimiento han viajado a La

Plata y a la Escuela Nacional de Agroecología del MTE Rural, de formación de formadores en agroecología. Regularmente también viaja un técnico ingeniero agrónomo de la organización al VBRC para acompañar el proceso de formación. Pese a estos esfuerzos aún es incipiente la adopción de la agroecología en los productores.

Riesgo de inseguridad alimentaria en el VBRC

Nos interesa ahora revisar la situación alimentaria en el VBRC. En cuanto a datos cuantitativos para aproximarnos a esta problemática, tenemos los datos que proporcionan los Censos Nacionales de población y Vivienda. Esa fuente es la única que mide pobreza (a partir del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas) para el total del país. La medición de la pobreza a través de las líneas de pobreza e indigencia se relevan dos veces al año (mayo y octubre), pero tomando solamente a los grandes aglomerados urbanos.

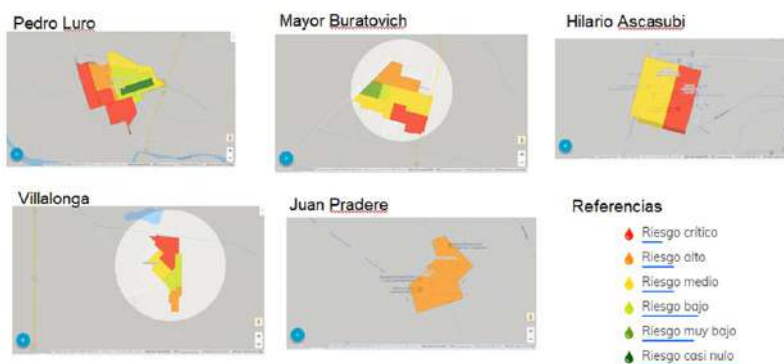
Marquez y Salvia (2019) presentan una cartografía del territorio nacional que representa la probabilidad del riesgo de los hogares con niños menores de cinco años de padecer inseguridad alimentaria (IA), a nivel de los radios censales sobre la base de datos del Censo 2010 y la Encuesta de la Deuda Social Argentina¹³. Si analizamos este mapa para el área del Valle Bonaerense del Río Colorado y nos detenemos en sus cinco principales aglomerados (Mayor Buratovich, Hilario Ascasubi, Pedro

13 La inseguridad alimentaria relevada por la Encuesta de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (EDSA-UCA), desde 2010, se define en función de los hogares en donde en los últimos 12 meses al menos alguno de sus miembros debió reducir la porción de alimentos y/o experimentó hambre por problemas económicos de manera moderada o severa. Sin embargo, esta fuente no permite determinar su distribución o concentración espacial. La única fuente de datos disponible que permite asociar información estadística a nivel de la totalidad del territorio argentino es el Censo Nacional de Viviendas, Hogares y Personas que no releva la inseguridad alimentaria. Por ello, los autores aplican una metodología novedosa que combina ambas fuentes de datos a partir de la estimación de las variables relevadas en el Censo que mejor predicen la inseguridad alimentaria: Déficit en tenencia de heladera, Hacinamiento (3 o más personas por cuarto), Déficit en tenencia de teléfono, Déficit en tenencia de baño, Déficit en acceso a red cloacal o tenencia de cámara séptica, Desocupación o inactividad del jefe/a de hogar, Déficit de tipo de vivienda, Déficit en tenencia de agua dentro de la vivienda, Nivel educativo de la madre o principal responsable de los niños, Cantidad de niños/as de 0 a 17 años en el hogar, Inactividad de la madre o principal responsable de los niños.

Luro en el municipio Villarino y Juan A. Pradere y Villalonga en el municipio de Patagones), advertiremos en todos radios censales donde el riesgo es crítico (**Mapa 2**).

Esto se corresponde con lo observado por los autores del mapa, según quienes Villarino es el municipio de la provincia de Buenos Aires con mayor proporción de hogares afectados por alto nivel de riesgo de inseguridad alimentaria, con un 28% de hogares en el decil 10 de riesgo IA, mientras que en Patagones es 12,7% (MARQUEZ y SALVIA, 2019).

Mapa 2 – Riesgo de inseguridad alimentaria en las localidades del VBRC, por radios censales



Fuente: Elaboración propia en base a MARQUEZ, Agustina y SALVIA, Agustín. Riesgo de inseguridad alimentaria, 2010. 2019. Disponible en: <https://mapa.poblaciones.org/map/7201> [Consultada el 14 de agosto de 2020].

No tenemos datos cuantitativos posteriores pero sí podemos mencionar la emergencia con mucha fuerza de las organizaciones nacionales de la AF a partir del 2017 en el VBRC, con el impulso del Salario Social Complementario y de la apertura de comedores y merenderos por parte de estas organizaciones, en estos mismos radios censales observados en el mapa de Marquez y Salvia, que corresponden con los barrios más pobres de los pueblos visitados en el trabajo de campo, como señales de la persistencia de esta problemática.

Hacia futuro, la merma de la actividad por la crisis hídrica podría traducirse también en una menor generación de trabajo asociado y profundizar las consecuencias sociales en los pueblos del VBRC.

Conclusiones

Desde principios del nuevo milenio, el tema del abastecimiento de alimentos a las ciudades comenzó a tomar relevancia y se tradujo en una serie de políticas públicas que empezaron a dar una mayor centralidad a los agricultores familiares. Con la pandemia del Covid-19 y los aislamientos preventivos, esta cuestión socialmente problematizada tomó aún mayor notoriedad. Pero tanto el riesgo de inseguridad alimentaria como la posibilidad de abastecimiento de la agricultura familiar hay que estudiarlas de manera situada, revisando los actores de cada territorio y es por eso que realizamos un estudio de caso en un territorio en particular.

El Valle Bonaerense del Río Colorado, desde la década de 1990, se especializó en la producción de cebolla para exportación. Desde entonces, la economía y entramado social del VBRC han estado fuertemente entrelazados con las dinámicas de la trama de cebolla. La expansión de la superficie sembrada de cebolla fue acompañada de un fuerte incremento poblacional generado por un proceso inmigratorio para satisfacer los requerimientos de mano de obra intensiva, flexible e irregular, que demandaba el ciclo productivo de este cultivo. Estas características del mercado de trabajo de la principal actividad de la zona explican las situaciones de pobreza, precarización y marginación socio-cultural, que se traducen en una fuerte dualización de la estructura social (GORENSTEIN, 2006). Observamos que en el mapa de Riesgo de inseguridad alimentaria de Marquez y Salvia (2019) se advierten en los cinco principales aglomerados del VBRC zonas de riesgo crítico. También lo observamos con la emergencia de organizaciones que organizan agricultores familiares menos capitalizados y trabajadores estacionales e informales ligados al ciclo productivo de la cebolla. Estos últimos y sus familias son quienes mayores dificultades económicas tienen, quienes completan sus ingresos eventuales con un salario social complementario y quienes asisten a comedores comunitarios.

Estos comedores y merenderos de las organizaciones nacionales de la AF, que atienden las necesidades alimentarias de la población de las zonas de menores ingresos de los aglomerados del VBRC, son abastecidos mayormente mediante asistencia estatal. Estos

productores se dedican a la producción casi exclusiva de cebolla, es prácticamente un monocultivo en gran parte destinado a la exportación y el resto a abastecer al mercado de las grandes ciudades de Argentina, a diferencia de los casos más conocidos de las organizaciones en los cinturones hortícolas de las grandes ciudades que producen todo tipo de verduras. Esto se debe, por un lado, al rendimiento económico de este cultivo y, por otro lado, porque la entrega de una cantidad de bolsas de cebollas es una condición para el alquiler de la tierra por parte de los dueños.

Sin embargo, existen algunas experiencias de la AF de comercialización de alimentos a través de bolsones de verduras en el VBRC y en Bahía Blanca y de producción agroecológica para provisión local que cuentan con respaldo de políticas públicas (certificado de garantía participativo, planta de bioinsumos). Vemos que, por el momento, no hay una articulación entre estas experiencias. El SPG de Villarino tiene una demanda que sobrepasa a la oferta de los productores. Allí habría una posible vía a explorar para otros AF de la zona.

La agroecología no es la única cuestión de la AF, hemos observado algunas limitantes de la AF ante las cuales las organizaciones de la AF en la zona (MTE Rural, FNC, UTT) y otras locales expresan distintas demandas que tienen que ver con el acceso a la tierra, la disponibilidad de agua, el acceso a crédito, a la comercialización.

En el contexto actual, es un interrogante si se revertirá el ciclo de sequía. Por lo pronto e inesperadamente en los últimos dos años, ha habido precipitaciones suficientes en la Cordillera, lo cual trajo un poco de alivio a la cuenca del río Colorado. De profundizarse, puede traer consecuencias económicas, sociales y demográficas. La especialización e internacionalización de la cuenca de producción hortícola motorizó un proceso de atracción poblacional desde la década de 1990. El escenario actual plantea la posibilidad de revertir esta dinámica estudiada por Gorenstein (2005; 2006) y por Torrez Gallardo y Bustos Cara (2015), con la emigración de productores hacia otros valles con mayor disponibilidad de agua. Los productores ya venían hace unos años buscando campos en Viedma en el valle inferior del río Negro, General Conesa en el valle medio del río Negro e inclusive

en el Alto Valle río Negro, por cuestiones sanitarias del cultivo de cebolla. Esa experiencia de traslado puede colaborar en futuras migraciones, de verse limitado el acceso al agua.

En cuanto a las alternativas planteadas ante el escenario de crisis hídrica, observamos que en su mayoría requieren gran financiamiento y, por lo tanto, implican una disputa por el presupuesto estatal, ya sea para construcción de infraestructuras a nivel regional (diques reguladores, trasvase de ríos, revestimiento de canales principales) como intracampo (reservorios, sistemas de riego presurizados). Estos últimos pueden ser encarados por los productores más capitalizados, pero los más pequeños necesitarán del apoyo estatal. Un aspecto importante es la ausencia de la agricultura familiar en las mesas de decisión de la política hídrica del valle. Las nuevas organizaciones de la AF buscan hacerse lugar en esos espacios de representación.

Además de la falta de agua, una limitante importante es la falta de acceso a la propiedad de la tierra, que resulta condicionante, a su vez, para algunas de las alternativas planteadas ante el contexto de crisis hídrica.

Superar estas limitaciones implica alterar la estructura de propiedad de la tierra y de distribución del agua y modificar la participación en los ámbitos de decisión política requiere alterar las relaciones de poder del territorio. Coincidimos con Manzanal (2014) cuando señala que “es imposible ignorar las relaciones de poder y dominación presentes en los respectivos territorios, como tampoco la histórica inserción subordinada de campesinos, productores familiares y trabajadores rurales en la misma” y que “si de lo que se trata es de la inclusión de las mayorías postergadas, entonces lo que importa es modificar las relaciones de poder existentes históricamente”. En ese sentido, es auspiciosa la aparición de organizaciones nacionales de la agricultura familiar que apuntan a modificaciones en el modelo de desarrollo y de iniciativas locales que promueven alternativas productivas y de comercialización, como la agroecología y la venta directa del productor al consumidor, pero queda mucho por hacer para modificar las relaciones de poder que posibilitan la estructura económica y el entramado social de este territorio desigual. Con este mismo razonamiento, podemos pensar y actuar en otros territorios y a distintas escalas.

Referencias

ANDRÉS, Fernando. El manejo del agua en tiempos de escasez. En: SILI, Marcelo, KOZEL, Andrés y BUSTOS CARA, Roberto (Comps.) **La región del Colorado: historia, cultura y paisaje en la frontera**. Buenos Aires: Fundación ArgenINTA, p. 189-194, 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Retos para la Agricultura Familiar en el contexto del Covid-2019: Seguimiento tras seis meses de crisis. 2021

GORENSTEIN, Silvia. Dinámicas en una trama hortícola y efectos territoriales: El caso del Valle Bonaerense del Río Colorado. **Revista interdisciplinaria de estudios agrarios**, 24, 81-99. 2006.

GORENSTEIN, Silvia. Análisis participativo del proceso de transformación productiva e institucional en el Valle Bonaerense del Río Colorado. Buenos Aires, Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2005.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. La agricultura familiar y el abastecimiento agroalimentario ante la pandemia Covid-19 en América Latina y el Caribe. 2020,

IURMAN, Juan Pablo. Research and extension for small farmers. Unidad de Minifundios, INTA. Ponencia Salzburg Seminar "Sustainable Rural Community Development", Salzburgo, Austria, 1998.

La Nueva (13/06/2020) "Alerta por el éxodo masivo de productores en el área de riego del río Colorado". Disponible en <https://www.lanueva.com/nota/2020-6-13-6-30-19-alerta-por-el-exodo-masivo-de-productores-en-el-area-de-riego-del-río-colorado> [Consultada el 14 de agosto de 2020],

Ley n. 27.118. Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina, Buenos Aires, Argentina, 2014.

MANZANAL, Mabel. Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. **Realidad Económica**, 283, IADE, p. 17-48. 2014.

MARQUEZ, Agustina y SALVIA, Agustín. Riesgo de inseguridad alimentaria, 2010. 2019. Disponible en <https://mapa.poblaciones.org/map/7201> [Consultada el 14 de agosto de 2020]

NAVÓS LÓPEZ, Nicolás Sebastián. La agricultura familiar cebollera en el Valle Bonaerense del Río Colorado: organizaciones, problemáticas y expresiones de la desigualdad. **Estudios Rurales**, 11(21). 2021a

NAVOS LOPEZ, Nicolás Sebastián. Alternativas y limitantes en la trama hortícola del Valle Bonaerense del Río Colorado en el contexto de la crisis hídrica actual. En: DILLON, Beatriz, NIN, María Cristina y POMBO, Daila (Comp.). **Geografías: ausencias y compromisos en un mundo dinámico y diverso**. La Pampa: EdUNL-Pam. 2021b.

ONU. Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2015. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/> [Consultada el 14 de agosto de 2020].

OSZLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. **Redes**, Vol. 2, Núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes Argentina, 99-128. 1995.

PAZZI, Andrés. **Sector Agropecuario y Desarrollo Rural**: El caso del Valle Bonaerense del Río Colorado (Argentina). Tesis para la obtención del doctorado, Universitat Rovira i Virgili, Reus, España. 2009.

SCHIAVONI, Gabriela. Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. En: MANZANAL, Mabel y NEIMAN, Guillermo (Comps.), **La agricultura familiar del MERCOSUR. Trayectorias, amenazas y desafíos**. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, p. 43-59, 2010.

SILI, Marcelo y PAZZI, Andrés (2015) Nuevas inversiones, nuevos desafíos. La producción emergente en la región del Río Colorado. En: SILI, Marcelo, KOZEL, Andrés y BUSTOS CARA, Roberto (comps.) **La región del Colorado: historia, cultura y paisaje en la frontera**. Buenos Aires: Fundación ArgenINTA, p. 155-162, 2015.

TORREZ GALLARDO, Marcela. Una aproximación tipológica sobre trabajadores migrantes en los circuitos productivos de la horticultura: Valle Bonaerense del río Colorado. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales**, 16, 35-64. 2017.

TORREZ GALLARDO, Marcela y BUSTOS CARA, Roberto (2015) Las dinámicas migratorias en la región. El caso del sudoeste de la provincia de Buenos Aires. En: SILI, Marcelo, KOZEL, Andrés y BUSTOS CARA, Roberto (comps.) **La región del Colorado: historia, cultura y paisaje en la frontera**. Buenos Aires: Fundación ArgenINTA, p. 171-178, 2015.

SALDUNGARAY, María Cecilia; PIÑEIRO, Verónica; PALACIOS, Pablo; REISER, Leticia; CUPARI, Selva; COMEZANA, Micaela; CONTI, Viviana; CHIMENO, Patricia y ZÁRATE, Julián. Certificación de productos agroecológicos mediante un Sistema de Garantías Participativas (SGP) en el partido de Villarino. Ponencia presentada en XI Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales, 2019.

URCOLA, Marcos Andrés y NOGUEIRA, María Elena. Producir alimentos en tiempos de pandemia. El rol esencial de la agricultura familiar. **Temas y debates**. Número especial. Año 24. Julio/ diciembre de 2020- 267-275. 2020

VILLARREAL, Federico y MANZANAL, Mabel. Inclusión de la agricultura familiar. Una cuestión en discusión. El caso del municipio de Tapalqué, provincia de Buenos Aires. **Revista de Ciencias Sociales, Segunda época**, año 9, N° 32, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, primavera de 2017, pp. 57-79. 2017.

Clélio Campolina

Clélio Campolina Diniz é graduado em Engenharia de Operação (1967) e Engenharia Mecânica (1970) na PUC-MG, Brasil. Especializou-se em Desarrollo y Planificación no ILPES (1971). É mestre (1978) e doutor (1987) em Ciência Econômica pela UNICAMP, Brasil. Fez estágio de pós-doutorado na University of Rutgers, EEUU (1991). Foi



Visiting Fellow da London School of Economics and Political Science (2015). Campolina Diniz foi diretor do CEDEPLAR-Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (1979-80, 1985-86), diretor da Faculdade de Ciências Econômicas (1998-2006), diretor-presidente do Parque Tecnológico de Belo Horizonte (2007-2009) e Reitor da UFMG, Brasil (2010-2014). De março a dezembro de 2014, foi Ministro de Estado da Ciência, Tecnologia e Inovação. Após mais de 40 anos dedicados à docência, à pesquisa acadêmica e à gestão universitária, recebeu o título de Professor Emérito da UFMG, em dezembro de 2015. Clélio Campolina Diniz é reconhecido por sua pesquisa nas áreas de economia regional, desenvolvimento econômico, economia da tecnologia e economia brasileira. Publicou mais de 100 trabalhos no Brasil e no exterior. Atualmente, é vice-presidente da Regional Studies Association, Fellow of the Academy of Social Sciences (Reino Unido) e membro da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território desde sua origem.

Contato: cleliocampolina@gmail.com

Sergio González-López

Sergio González-López é diplomado em Comércio Internacional por Bancomext e pela Uaem, diplomado em Enseñanza Aprendizaje en Ambientes Virtuales pela Universidad Abierta de Cataluña, licenciado em Diseño de los Asentamientos Humanos pela Universidad Autónoma Metropolitana-México, mestre em Arquitectura (Investigación y Docencia-Urbanismo) e doutor em Urbanismo pela Universidad Nacional Autónoma de México. É professor-investigador de tempo integral do Instituto de Estudios sobre la Universidad (IESU), da Universidad Autónoma del Estado de México. É coordenador-general da Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII) desde 1999, membro do Comité Ejecutivo de la Red Iberoamericana de Postgrados sobre Políticas y Estudios Territoriales (RIPPET) desde 2003 e membro da Red de Investigación y Docencia en Innovación Tecnológica (RIDIT) desde 2001. Suas linhas de pesquisa abarcam: Responsabilidad social y desarrollo sustentable, Estado del conocimiento de los estudios territoriales, Reestructuración productiva y desarrollo local, Implicaciones de la ciencia y la tecnología sobre lo humano, El espacio común como ámbito de fusión de sentidos, e Perfil formativo de los universitarios ante futuros inciertos. É autor de vários livros, de inúmeros artigos publicados em periódicos científicos e de diversos capítulos publicados em coletâneas. Recentemente organizou (a) *Universidad: humanismo, interculturalidad, sustentabilidad y colaboración*. México: Editorial Torres Asociados, 2021; e (b) *Digitalización de la guerra, lo humano, el arte y los espacios urbanos y productivos* (co-organizado com R. H. Mar e R. Rozga Luter). México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.

Contatos: gonzalezlop.sergio@gmail.com e <http://www.uaemex.mx/iesu/SERGIO.html>.



Ivo Marcos Theis

Ivo Marcos Theis tem bacharelado em Ciências Econômicas pela Universidade Regional de Blumenau, Brasil (1983), cursou mestrado em Administração Pública na Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil (1988) e doutorado em Geografia Humana na Eberhard-Karls Universität Tübingen, Alemanha (1997). Realizou estágios de pós-doutorado em Política Científica e Tecnológica na Universidade Estadual de Campinas, Brasil (2008) e em Desenvolvimento Regional na Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil (2016). É professor titular da Universidade Regional de Blumenau/Brasil desde 1986, com atuação no ensino de graduação em Economia (até 2019) e no ensino de pós-graduação e na pesquisa em Desenvolvimento Regional (até o presente). Também tem lecionado em diversas outras instituições de ensino superior, como a Universidade Nacional del Litoral (Argentina) e a Universidade Estadual da Paraíba/Campus Campina Grande (PB, Brasil), além da Universidade do Oeste de Santa Catarina/Campus São Miguel do Oeste, da Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí/Campus Rio do Sul e da Universidade do Extremo Sul Catarinense/Campus Criciúma (SC, Brasil). Suas principais áreas de investigação são: desenvolvimento regional, planejamento regional, políticas de ciência e tecnologia, e pensamento social brasileiro e latino-americano. Entre as orientações concluídas, destacam-se 59 TCCs (até 2019), 45 dissertações de mestrado e sete teses de doutorado. É autor de mais de noventa artigos publicados em periódicos científicos e mais de quarenta capítulos publicados em coletâneas, além de ter publicado quatro livros autorais e organizado/coorganizado dez coletâneas. Tem integrado conselhos editoriais de (e atuado como revisor em) diversos periódicos científicos, sobretudo no campo do planejamento urbano e regional. Desde 2013 é editor da *Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional*. Entre 2011 e 2013 foi coordenador-adjunto da Área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia da Capes, e por duas ocasiões integrou a diretoria da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional: 2013-2015 e 2019-2021. Desde 2010 é Bolsista de Produtividade em pesquisa do CNPq.



este livro foi produzido nas fontes
minion pro e trajan pro 3,
em setembro de 2022.

Esta coletânea *Iberoamérica ante los nuevos retos de la geopolítica mundial: territorios en disputa, resistencias y organización de la esperanza a escala urbana y regional*, publicada em dois volumes, é resultado do XVI Seminário Internacional da Rede Ibero-Americana de Investigadores sobre Globalização e Território Rede Ibero-Americana de Investigadores em Globalização e Território / Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, mais conhecida pelo acrônimo RII. Os artigos aqui reunidos, apresentados no seminário de 2020, têm como tema “os novos desafios da geopolítica mundial para o espaço ibero-americano: territórios em disputa, resistências e a organização da esperança em escala urbana e regional” e perfazem, no conjunto, uma amostra relevante do atual estágio das pesquisas sobre Globalização e Território nas Américas de formação ibérica.

