



# IBEROAMÉRICA ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

volume 2

*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 2

*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"><b>RII</b></p> <p data-bbox="202 439 604 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 1037 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 Raquelina 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 2

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

Copyright © Dos autores, 2022

EDIÇÃO

Dennis Radünz

REVISÃO (ESPAÑHOL)

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 2 / Organizadores: Sergio González López e Ivo Marcos Theis; Prefácio de Ricardo Méndez. – 1. ed. – Florianópolis. SC : Editora Nave, 2022.  
266 p.; tabs.; gráfs.  
E-book: 7,2 Mb; PDF.

Inclui bibliografía.

ISBN 978-65-84762-07-7.

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

22-3066706

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 2.** 1. ed. Florianópolis, SC: Editora Nave, 2022. E-book (PDF; 2 Mb). ISBN 978-65-84762-07-7.

***“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

<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>9</b>
-----------------------	----------

*Ricardo Méndez*

<b>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</b> .....	<b>13</b>
---	-----------

*Sergio González-López*

*Ivo Marcos Theis*

<b>CAPÍTULO 2   Organizando la esperanza: territorios en disputa, resistencias y prefiguración a escala urbana y regional en Iberoamérica, ante los nuevos retos de la geopolítica mundial</b> .....	<b>28</b>
--	-----------

*Ana Cecilia Dinerstein*

<b>CAPÍTULO 3   Configurações e impactos locais de Redes de Produção Globais: o complexo da soja em Mato Grosso/Brasil</b> .....	<b>46</b>
--	-----------

*Martin Coy*

<b>CAPÍTULO 4   A natureza econômica dos instrumentos urbanísticos: uma reflexão a partir de São Paulo</b> .....	<b>75</b>
--	-----------

*Maria Lucia Refinetti Martins*

*Douglas Tadashi Magami*

<b>CAPÍTULO 5   Gestão humanizada: aplicações e contribuições para o desenvolvimento territorial</b> .....	<b>92</b>
--	-----------

*Juliana da Fonseca Capssa Lima Sausen*

*Daniel Knebel Baggio*

**CAPÍTULO 6 | Redes e territórios olímpicos..... 113**

*Tamara Tania Cohen Egler*

*Fabiana Mabel de Oliveira*

*Lalita Kraus*

**CAPÍTULO 7 | As contribuições da universidade aos objetivos de desenvolvimento sustentável: uma análise do Proesde Desenvolvimento/Furb..... 129**

*Adriana Dias Pasco*

*Annemara Faustino*

*Valeska Cristina Barbosa*

*Oklinger Mantovaneli Junior*

**CAPÍTULO 8 | Disparidades inter-regionais no Brasil: uma análise sobre a percepção dos cidadãos de uma região no Rio Grande do Sul sobre a estrutura tributária brasileira ..... 148**

*Aline Benso*

*Sérgio Luís Allebrandt*

**CAPÍTULO 9 | Expansão regional diferenciada da Covid-19 na Bahia ..... 171**

*Edgard Porto Ramos*

**CAPÍTULO 10 | Movilidad y segregación socioespacial: el caso de las trabajadoras del servicio doméstico en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)..... 200**

*Jorge Blanco*

*Luciana Bosoer*

**CAPÍTULO 11 | A centralidade do camponês na questão regional do Brasil..... 223**

*Raquelina da Silva Santos*

*Ivo Marcos Theis*

**CAPÍTULO 12 | El derecho al territorio y a la soberanía alimentaria en el Estado Pluricultural Mexicano..... 242**

*María del Rosario Guerra González*

*Hilda C. Vargas Cancino*



# 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 red<sup>1</sup>, 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<sup>a</sup>. 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<sup>a</sup>. 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<sup>a</sup>. 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](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

# ORGANIZANDO LA ESPERANZA: TERRITORIOS EN DISPUTA, RESISTENCIAS Y PREFIGURACIÓN A ESCALA URBANA Y REGIONAL EN IBEROAMÉRICA, ANTE LOS NUEVOS RETOS DE LA GEOPOLÍTICA MUNDIAL

*Ana Cecilia Dinerstein*

*University of Bath*

*a.c.dinerstein@bath.ac.uk*

**B**uenos días a todos y todas. Es un placer y un honor para mí dar esta conferencia para este encuentro internacional XVI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Quiero agradecer a la Universidad Regional de Blumenau y el Programa de Posgrado en Desarrollo Regional y en especial al profesor Ivo Marcos Theis, por la invitación al evento, y a Leonardo Cristiano Gieseler por la organización de mi conferencia. Sé que no es nada fácil mantener un Network funcionando y organizar una conferencia online en tiempos del Covid-19 no es lo mismo, pero quizá la ventaja es que haya más personas en pijamas escuchando las ponencias desde sus casas, y por supuesto ahorramos dinero y al no viajar, también protegemos el medio ambiente. ¡Felicitaciones! He notado que el término “organización de la esperanza” forma parte del título de este evento *Iberoamérica ante los nuevos retos de la geopolítica mundial: territorios en disputa, resistencias y organización de la esperanza a escala urbana y regional* y espero que mi ponencia sea complementaria con las de los otros ponentes, los profesores Clelio Campolina Diniz, ayer, la del profesor Martin Coy, mañana.

Quiero comenzar con una cita de Ernst Bloch, el filósofo alemán, autor de *El Principio Esperanza* en los años 1940/50: “La realidad

no está completa sin posibilidad real, y el mundo sin semillas de futuro no merece [...] ni una mirada, ni un arte, ni una ciencia. La utopía concreta se encuentra en el horizonte de toda realidad” (BLOCH, 1959/2004: 181).

Con esta cita, ubico mi ponencia en el marco de la filosofía social y política, la que considero absolutamente necesaria para poder afrontar los desafíos de la geopolítica regional y mundial, y acompañar las luchas e innovaciones que están emergiendo en los barrios y territorios de nuestras ciudades y zonas rurales y poder así armarnos de fuerza colectiva para rechazar y elevarnos más allá de la mediocridad a la que nos empujan los gobiernos y las ideologías, y una academia cada vez más pragmática, más limitada, más privatizada.

El neoliberalismo global y los gobiernos autoritarios que le mantienen hoy continúan privándonos de los espacios mentales, territoriales, emocionales, políticos y sociales necesarios desde donde repensar colectivamente qué es lo que realmente estamos haciendo, hacia donde queremos caminar, con los otros y el planeta... hay que disputar estos espacios ‘territoriales’ también.

Como una lupa gigante, este virus global ha magnificado todos los males a los que nos somete el capitalismo heteropatriarcal y colonial: la violencia, el neofascismo, el hambre, la xenofobia, la homofobia, el feminicidio, el racismo, el ecocidio, la miseria espiritual y la represión de las resistencias en todo el mundo, un mundo que parece estar colapsando. El Covid-19 y la pandemia global ha posibilitado un párate para reflexionar. Claro que es un momento marcado por el peligro, el miedo y literalmente la muerte. Pero pienso que hoy a pesar de la enfermedad, la confusión y el miedo se ha abierto paradójicamente un momento para la *revitalización de la esperanza*.

Cada día resulta más difícil racionalizar la violencia del sistema, darle la vuelta, teorizarla... porque nos ha tocado profundamente el cuerpo, el alma, el agua, la vida en común. No es una novedad que haya guerra, enfermedad, pobreza y miseria. No. La novedad es que existen los medios para evitarla y no lo logramos. Pareciera que no podemos esperar que los poderosos del mundo produzcan una apertura hacia el devenir de otras formas de vivir y hacer en sociedad por medio de las cuales se podría lograr o intentar lograr dignidad y armonía, sin mencionar

la sobrevivencia de la especie en esta crisis que muchos colegas llaman crisis de civilización porque simple y llanamente está visualizando la imposibilidad de reproducir la vida humana y no humana en el planeta.

El poder no siempre oprime directamente, pero se aferra a lo que Bloch denomina “un mundo sin frente”. Como señala Amsler, citando a Bloch, el mundo ‘sin frente’ es una ontología política o un modo de ser “donde no existe espacio o sitio desde el cual enunciar, o participar en la elaboración de respuestas a ‘realidades malas existentes’ para alterarlas, porque estas realidades no incluyen en su interior ‘dimensiones abiertas’ (BLOCH citado por AMSLER, 2016: 25-26).

Hoy, como destaca la organización hindú Vikalp Sangam, “la pregunta más importante a la que nos enfrentamos es: ¿existen formas alternativas de satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas, sin destruir la tierra y sin dejar atrás a la mitad de la humanidad?

Mientras los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales institucionalizadas buscan soluciones a la crisis utilizando herramientas, ideas y paradigmas tradicionales, un mar de prácticas y conocimientos alternativos que aparecen en las bases ya están respondiendo a esta pregunta organizando organizaciones no comerciales, no comerciales ‘alternativas’ patriarcales y decoloniales socioeconómicas, epistemológicas, políticas, culturales como otras formas de producción y consumo de alimentos, viviendas cooperativas, sistemas de agua, reforma agraria y rural, salud y cuidados, pedagogías radicales. Estas son alternativas transformadoras, definidas por el *Tapiz Global de Alternativas* como “actividades e iniciativas, conceptos, visiones del mundo, relaciones sociales y acción colectiva de grupos, organizaciones, comunidades y/o movimientos sociales que desafían el sistema dominante que perpetúa la desigualdad, la explotación y insostenibilidad, intentando romper con el sistema dominante y tomar caminos hacia formas directas y radicales de democracia política y económica, autosuficiencia localizada, justicia y equidad social, diversidad cultural, pedagógica y de conocimiento, y resiliencia ecológica”.

Hoy estos espacios de esperanza se están creando en torno a cuestiones de la reproducción social en búsqueda de formas *alternativas* de reproducción social abriendo posibilidades políticas desde donde

enunciar la alternativa y articular lo nuevo. El gran logro de estas alternativas ha sido la de recuperar la ‘esperanza’ como praxis política. Antes de continuar me gustaría diferenciar – como lo hace Ernst Bloch – la esperanza de la mera fantasía o de optimismo, pues sin esta diferenciación, la idea del *arte de organizar la esperanza* se vuelve confusa. A diferencia del optimismo y la fantasía, la esperanza posee una función utópica, la que nos impulsa a imaginar y experimentar lo que soñamos concretamente, pues trabajamos con la premisa de que *lo que todavía no ha sido realizado* existe en estado latente en la ‘realidad’ presente. Esta es sin duda una realidad abierta e inconclusa. La esperanza entonces no es naífe ni construye castillos en el aire, sino que se construye desde la raíz misma de la realidad en vistas de una realidad otra. Me refiero a una concepción materialista de la realidad donde esta es utópica pues inevitablemente contiene en su interior la posibilidad de la alternativa.

La esperanza como la estoy utilizando aquí tampoco es un concepto alienado como la esperanza para el sentido común. Una socióloga inglesa escribió que la sociología es miserable y pesimista, pero que debiera ser más optimista y crítica (*BSA Network*, otoño 2016: 36-39). Es verdad que muchos sociólogos dedican su vida a la ardua tarea de demostrar las injusticias del mundo. Ella sugiere entonces ‘que la sociología es pesimista porque ignora que existe evidencia que indica que la gente también disfruta de la vida’ (*BSA Network*, otoño 2016: 36). El mundo no sería tan malo entonces y habría cosas buenas para dar cuenta desde la sociología.

Para mí, esto produce una gran confusión. A mi modo de ver, crítica no es sinónimo de pesimismo. Creo que la razón por la cual la sociología y las ciencias sociales más en general son pesimistas no es el ser demasiado críticas, sino el no ser lo suficientemente críticas. Otra gran socióloga británica, de Bristol, Ruth Levitas explica que la sociología al crearse como disciplina suprimió la tarea de crear formas de vida alternativas y mejores como método propio y distintivo de la sociología para convertirse en una ciencia social respetable. Hoy creo yo, ocurre lo contrario. La sociología y las ciencias sociales en general están perdiendo respetabilidad como ciencia social porque no están produciendo alternativas a la sofocante realidad del mundo capitalista heteropatriarcal y colonial.

Para poder educar y organizar la esperanza debemos llevar la crítica del capitalismo y de sus mediaciones patriarcales y coloniales hasta las últimas consecuencias. No olvidemos que la base del éxito del neoliberalismo global ha sido la instauración del discurso e imaginario social de la *desesperanza*. Crear desesperanza fue y sigue siendo una forma eficaz de implementar rápidamente cambios económicos y políticos estructurales irreversibles, incluso si degradan los niveles de vida, empeoran las condiciones laborales y, en general, propagan el miedo y la infelicidad. La desesperanza nos atrapa, desmoviliza y genera actitudes introvertidas que nos separan de los demás y del mundo real que desesperadamente necesitamos cambiar. Pero la victoria de la desesperanza (en general) no fue solo discursiva: fue lograda a través de procesos de lucha concretos que han dejado muchos muertos detrás, y por medio de los cuales se justificaron políticas inhumanas y antisociales y eliminaron la ‘idea’ de que pudiera haber alternativas del horizonte político.

El imaginario social de la desesperanza se formó a medida que los ‘paquetes de medidas’ neoliberales comenzaron a producir cambios materiales integrales que empeoraron y degradaron la vida individual, colectiva y social, además de que generaron condiciones de trabajo y de vida insoportables plagadas de incertidumbres, miedos, infelicidad, violencia y exclusiones. Al ser declarado como la única forma de hacer las cosas, el camino neoliberal delineaba los contornos de una nueva realidad dentro de la cual operaría la democracia. La “utopía neoliberal” destaca Bourdieu (1998, p. 94) “llega a verse a sí misma como la descripción científica de la realidad”, la realidad cercana del “pensamiento único”.

El Subcomandante Insurgente Marcos (SIM) lo llamó “lo inevitable”:

“*Lo inevitable* tiene hoy un nombre: globalización fragmentada... el fin de la historia, la omnipresencia y omnipotencia del dinero, la sustitución de la policía por la política, el presente como único futuro posible, la racionalización de la desigualdad social, la justificación de la superexplotación de los seres humanos y los recursos naturales, el racismo, la intolerancia, la guerra” (citado en CARLSEN, 2006).



‘Lo inevitable’ se basa en la construcción política de la desesperanza, es decir, en la articulación de una narrativa política cínica y de discursos políticos que no sólo cortan las posibilidades políticas, sino que celebran la falta de alternativas como ‘hacer el bien’, forzando así a millones de latinoamericanos a conformarse con la ‘realidad neoliberal de nuestro tiempo’. En el proceso, la experiencia de la desposesión, la injusticia y la explotación fue emparejada con un discurso que no sólo aceptaba el ‘sacrificio’ y el ‘dolor’ humano, sino que lo reificaba como la herramienta más adecuada para el mejoramiento de la economía.

Mi interpretación de la globalización neoliberal como la construcción política de la desesperanza facilita una mejor comprensión de las formas actuales de acumulación de capital (“por desposesión”) (HARVEY, 2005) como de las nuevas luchas autónomas que surgieron dentro y fuera de ella para organizar la esperanza. La construcción política de la desesperanza fue un proceso activo de demarcación y codificación de la realidad de tal manera que la verdad neoliberal se convirtió entonces en la verdad.

Hay varios factores que contribuyeron tanto a la construcción de la desesperanza como al surgimiento y expansión del proceso de organización de la negación y la esperanza a finales de los años ochenta y noventa en América Latina. Estos factores, políticas y dinámicas políticas constituyen los fundamentos materiales que sustentan la lucha por el significado de la autonomía desde finales de los años ochenta hasta la década de 2000. Podemos solo mencionarlos:

1. La represión de los movimientos populares revolucionarios y el aniquilamiento físico y moral de sus activistas sindicales, políticos, sociales;
2. La creación de una deuda interna y externa inmanejable e impagable;
3. El uso permanente de la violencia estatal para la implementación de políticas públicas;
4. El vaciamiento de la democracia;
5. La pobreza y la mutilación del entramado social y la expansión de la indigencia;

6. La difusión del miedo; la división por escasez, la justificación de la miseria;
7. La desaparición física y virtual de millones de personas;
8. La mercantilización y privatización de las tierras indígenas y de los campesinos sin tierra.

El levantamiento zapatista del 1º de enero de 1994 marcó el inicio de un nuevo momento de esperanza que dio un nombre a movilizaciones previas y se traslució en nuevas huelgas, tomas de tierras y ocupaciones de fábricas, revueltas urbanas, en búsqueda de formas sociales autónomas protagonizadas por un sujeto plural, democrático, ecológico, ético. El ¡Ya Basta! Zapatista claramente cuestionó esto y continúa resonando poderosamente desde las montañas del sureste mexicano desde enero del 1994, cuando los indígenas silenciosos de Chiapas se hicieron escuchar. Este levantamiento, más allá de lo que simboliza para los chiapanecos y para algunos latinoamericanos, continúa siendo un momento importante en la vida de Latinoamérica, porque ha marcado rumbo, el rumbo de la esperanza que ellos mismos, los indígenas de Chiapas, pusieron en el discurso revolucionario nuevo: capturaron un sentimiento regional, un agotamiento y la rabia de lo que se vivía en Latinoamérica y se transformó en un laboratorio de esperanza organizadora.

En las declaraciones y comunicados Zapatistas, la esperanza aparece como la antítesis de la globalización neoliberal. Propusieron expandir la esperanza, cada una y uno a su manera, colectivamente, en su geografía. Al decir de Marcos, traspasando fronteras, idiomas, pensamientos, es decir, todo lo que de alguna manera nos divide y nos fragmenta. En la Primera Declaración de la Selva Lacandona rechazaron la ‘mentira sobre la derrota de la esperanza’ y claman por la creación de la ‘internacional de la esperanza’. En definitiva, el ¡Ya Basta! Zapatista fue un ya basta a todas y cada una de las formas a través de las cuales se había creado la desesperanza neoliberal: el dominio del dinero sobre la vida, las deudas impagables que recayeron en los pueblos, la explotación, la violencia, las políticas sociales inhumanas.

La idea de ‘el arte de organizar la esperanza’ surge durante el proceso de búsqueda de una idea que reflejara procesos de lucha que

rechazaron las relaciones capitalistas, patriarcales y coloniales, y abrazan formas de organizarnos colectivamente *otras* más allá de la sobrevivencia, para atravesar el hambre y ser fieles a nuestra sed por la alternativa en el presente.

Pero como lo defino, el ‘arte de organizar la esperanza’ es complejo, emocionante, peligroso, necesario, vital y poderoso... es lucha y teoría crítica. Cuando comencé a escribir sobre movimientos sociales latinoamericanos me pregunté – al igual que muchos otros colegas – cuál era la importancia de los procesos de construcción de autonomía colectiva para el cambio social, sobre todo en un momento en el que los estados se vuelven cada vez más nacionalistas y a la vez tras-nacionalizados. Inspirada por el trabajo vigente de estos latinoamericanistas y las luchas sociales, mi aporte fue primero revisar el concepto de autonomía colectiva, captar las diferentes variantes de como se la entiende en la literatura anarquista, autonomista, Marxista, es decir como negación, como afirmación comunitaria, como auto valorización de la clase trabajadora, como contradicción vis-a-vis el estado.

Luego, puse a la lucha por la autonomía *en clave esperanza*, en base al principio esperanza de Ernst Bloch. Así, intenté discernir los elementos y dinámicas que se juegan en ese proceso de organización colectiva de lo que todavía no existe, en ese proceso de lucha que nos obliga a cambiar las coordenadas del debate, es decir, a trasladar la mirada desde el ámbito político-institucional hacia el de la sociedad. La búsqueda de autonomía colectiva como un proceso político importantísimo en el mundo globalizado neoliberal, y en ella la territorialidad de la lucha.

Vimos que, en los procesos de creación de alternativas hoy, generadas alrededor de cuestiones esenciales de reproducción social de la vida humana y no humana, emergía un nuevo sujeto plural, colectivo, ético, ecológico, democrático, feminista, decolonial. Se ha aceptado el desafío de recrear, educar y organizar la esperanza, contra y más allá del sistema que nos agobia, con una severa crisis de civilización, es decir, la imposibilidad de reproducir la vida humana y no humana de forma digna y harmónica, en el planeta. Estos intentos – defender y reorganizar la vida – portan el lenguaje de la *posibilidad*, que lejos de ser fantasioso, es bien concreto, conectado a nuestra existencia y práctica humanas.

Durante los mediados de los 90 y la primera década de 2000 aprendimos de los movimientos sociales, indígenas, de mujeres y comunidades latinoamericanas enteras a decir *no* a la realidad impuesta y aventurarnos más allá de esta demarcación dada, que indica qué es lo que se puede y qué es lo que no se puede, lo cual nos infantiliza y nos desesperanza y nos violenta, porque usualmente no coincide con lo que sentimos y necesitamos. Esta violencia de la realidad objetiva, al decir de Rolando Vázquez (2011: 28) en otro contexto, 'establece su propio campo de certeza mediante un movimiento de incorporación que somete lo múltiple, lo discontinuo, la diferencia al reino de presencia'. El estado, la política, la ley, la economía, el sentido común, todos ayudan a demarcar y sostener la realidad objetiva y así se naturaliza como nuestra realidad una realidad ajena, impuesta por un sistema que nos maltrata, lastima, somete y enferma.

La revitalización de la esperanza fue entonces subversiva más que pasiva porque no cuestionó la realidad ideológicamente, o discursivamente, sino desde el cuerpo, la comunalidad, la experiencia concreta con los otros. La esperanza es una emoción *sentipensante*, que nos ayuda a *corazonar* y por lo tanto a traicionarnos a nosotros mismos. Si se quiere, actúa como una barrera contra el engaño y nos moviliza a pugnar por un contenido nuevo de la realidad más allá del capitalismo colonial y patriarcal. La esperanza educada conecta las necesidades de cada uno y cada una con la posibilidad del cambio social radical. Los trabajadores rurales sin tierra de Brasil, los *Sem Terra*, rechazaron y se aventuraron más allá de los 'hechos' que los condenaban al hambre. Cortaron el alambre, se aventuraron más allá del alambre y ocuparon las tierras para alimentarse e implementar la reforma agraria de sus sueños. Desafiaron y cambiaron los hechos objetivos, y a decir de Bloch, si nuestra realidad no coincide con los hechos, bueno, entonces 'mala suerte para los hechos'.

No necesitamos justificación para plantear emprender acciones radicales que busquen explorarla y responderla. El mundo todavía está en estado de miseria, y por ello se halla necesariamente en un proceso de devenir en otra cosa. El mundo todavía no es. Aún no somos. El mundo es inconcluso y abierto. Si así no fuera, nada pudiera ser alterado. La esperanza hace de la realidad un proceso inacabado. Los seres humanos

poseemos una conciencia anticipatoria dedicada a soñar y hacer consciente las posibilidades futuras.

¿Es el mío un pensamiento utópico? Sí, pero no en el sentido tradicional del término. La utopía abstracta del partido revolucionario representando a la clase trabajadora como el sujeto histórico de la revolución, que ya agonizaba desde la caída de los socialismos de estado, está muerta. El sueño colectivo encarcelado en un plan político que sería ejecutado en el futuro por la vanguardia de partido no hablaba de una utopía anticipatoria y transformadora, al decir de Ruth Levitas (1997), un ideal que, bueno o malo, requería del sacrificio ciego en el presente para su logro futuro. Pero un gran problema es que, a decir de Bloch, estas utopías abstractas que se generaban en el corazón y la cabeza de los revolucionarios esperanzados no siempre coincidían con la tendencia histórica del mundo o era impuesta sin existir el sujeto revolucionario maduro para realizar el sueño.

La utopía de hoy no espera, es praxis, y está mediada por personas concretas en sus grupos, comunidades, los barrios, las selvas, los puertos, la ciudad, el campo. Es una práctica sin transcendencia que ya existe en muchos lugares. Si le llamamos utopías es porque no se conforman con lo que existe tratando de repararlo, sino que se aventuran hacia lo nuevo, cuyo punto de llegada es inexistente o lo desconocen.

Creo entonces que es importante rechazar la clasificación de nuestros sueños y proyectos colectivos como ‘utópicos’ cuando este adjetivo se utiliza para desmerecerlos. Siendo un aspecto esencial de los que nos hace humanos, la necesidad de la ‘utopía’ definida como búsqueda y anticipación práctica de un mundo diferente, al decir de Bloch, no puede objetarse seriamente porque se la considera improbable o técnicamente imposible. Aquí es crucial establecer la diferencia entre lo probable y lo posible. Porque lo probable es lo que se espera en las condiciones dadas, es algo esperable, como un pronóstico de lluvia. Puede estar equivocado, pero hay probabilidad de precipitaciones, dice el pronóstico del tiempo. Pero lo posible, lo posible no está relacionado a las condiciones evidentes que podemos observar, sino todo lo contrario: se refiere a lo que es deseable pero que no es observable porque todavía no existe, pero se halla en estado latente en nuestra realidad misma. Por ejemplo, no es probable

eliminar el hambre en el mundo, pero es posible, porque no podemos negar que esta posibilidad esté madurando o que surgirán nuevas condiciones para que este sueño hoy improbable se vuelva posible.

Mientras existan en el mundo dolor, hambre, violencia y opresión, será *posible* cambiar el mundo. La realidad contiene espacios sin resolver desde donde pueden nacer ideas, dibujarse horizontes, crearse alternativas. La ausencia de las ‘condiciones’ objetivas para dicho cambio no restringe el arte de organizar la esperanza; muy por el contrario, la organización de la esperanza demuestra cuán restrictiva es la realidad objetiva, es decir, la realidad representada por ‘hechos’ objetivos.

Lo que aprendimos con la llamada ‘marea rosa’ en otros países de América Latina como Argentina, Brasil, Ecuador, Venezuela y con otros casos de construcción de esperanza política en partidos de izquierda como Siriza y Podemos, es que no podemos dejar la gran tarea de organizar la esperanza en manos de la élite política de izquierda y bien intencionada. Como escribió Gustavo Esteva (2018) recientemente, “para consolidar esa construcción de esperanza... es muy importante protegerla de las falsas ilusiones que desde arriba tratan de vender, especialmente la que forja la figura del mesías”. No es un problema de fe en el líder sino en el Estado, es una mediación política atravesada por la lucha de clases, una relación social que nos moldea y habilita, nos da forma y reprime... sacar partido de los espacios generados por un gobierno de izquierda puede ser importante, pero no podemos perder de vista la naturaleza capitalista del estado y la tendencia del estado a *traducir* las experiencias de construcción de la autonomía esperanzada en el lenguaje del poder, el dinero, la ley, decantando los elementos más radicales que no pueden ser integrados a la lógica estatal.

Los gobiernos han optado por estrategias de políticas públicas integradoras. Se trata de políticas a nivel regional, nacional y local de incorporación de las experiencias cooperativas, autogestionarias y participativas de movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, surgidas en oposición al neoliberalismo. Estas tácticas juegan un papel primordial en el avance de las contradicciones que subyacen a la edificación de la autonomía colectiva y la posibilidad de que esta se transmute en subjetividad emancipadora.

A diferencia de los gobiernos neoliberales, con los ‘gobiernos progresistas’ se incorporaron los preceptos de la participación, la cooperación y la autonomía colectiva a la política pública y social, presentada como una respuesta a la movilización de la sociedad civil. Nuevos programas regionales y nacionales, como por ejemplo los programas de desarrollo comunitario inspirados en los preceptos de la ESS, que fomentan el fortalecimiento de la capacidad de la sociedad civil para la administración y control comunitario de recursos, alientan discursivamente las libertades autónomas en comunidades indígenas y no indígenas como forma de estimular la capacidad de la gente de planear su propio desarrollo. En este discurso de la política de desarrollo internacional, la autonomía es celebrada como contribución al ‘desarrollo alternativo’ y consecuentemente asistida con recursos estatales, técnicos y financieros disponibles para dicho fin. Esta orientación de la política de desarrollo internacional encontró eco y apoyo en muchos movimientos con vocación de deliberación y participación, entusiasmados con las ideas de un ‘desarrollo sustentable’, ‘democracia participativa’ y ‘empoderamiento de las mujeres’, para poner algunos ejemplos.

Hoy, el mundo se halla en presencia de una crisis de reproducción social, es decir, “una crisis y expansión de la vulnerabilidad [...] que ha abierto un número increíble de luchas alrededor de la supervivencia y los recursos sociales, económicos, los que han colocado a la lucha por la vida en el centro de la política” (ZECHNER; HANSEN, 2015: 135). Es decir, la crisis económica y financiera global implica una crisis de reproducción de la vida. Con la expansión del neoliberalismo global, la financiarización y las políticas de austeridad se ha hecho aparente que las luchas sociales dirigidas a atender nuestras necesidades, como por ejemplo vivienda, educación, salud, la tierra, son centrales para el conflicto social hoy. Si pensamos en la inseparabilidad de la producción y reproducción social, podemos decir que se trata de luchas de clase, pues están signadas por la contradicción más importante que experimentan los seres humanos en el capitalismo: vivimos en una sociedad donde debemos trabajar *para vivir*.

La crisis de reproducción social ha generado ‘otra política’ portadora del lenguaje de la *posibilidad*, el cual no es utópico en el sentido tradicional (no existe en ningún lugar) y/o distorsionado de la palabra

(fantasía fútil), sino que refiere a la búsqueda de alternativas por medio de la práctica concreta donde *trabajar* adquiere nuevos sentidos. Sigo a Icaza y Vázquez en que estas experiencias “no pueden ser comprendidas adecuadamente por medio de la racionalidad que subyace a los procesos que quieren romper”. Los autores nos invitan a “leer las luchas sociales como preguntas abiertas a las formas dominantes de pensar y de ordenar lo real” (ICAZA; VÁZQUEZ, 2013: 683). La crisis de reproducción social y el desplazamiento de la lucha de clases a la esfera de la reproducción social han provocado una crisis terminal de la utopía abstracta, es decir la utopía del estado socialista revolucionario representando a la clase trabajadora como el sujeto histórico de la revolución.

Si leemos las luchas territoriales de hoy *en clave esperanza* podemos ver que hay cuatro dinámicas no lineares que se desarrollan al interior de estas luchas. Primero, en toda utopía concreta existe un proceso de negación. La posibilidad de negar colectivamente reside en el hecho de que *el mundo es inconcluso y abierto*. Si así no lo fuera, nada podría ser alterado. Lo real es siempre un proceso y por ende nos provoca a pensar más allá. Segundo, la construcción de la utopía concreta contiene una dimensión de afirmación que es inseparable de la negación. La función utópica de la esperanza nos permite la posibilidad de experimentar una vida mejor aún cuando no sepamos cómo y cuándo. Nuestra *conciencia anticipatoria* nos permite soñar, crear nuevas realidades. Tercero, la utopía concreta cobija en su interior una dinámica contradictoria porque se desarrolla al interior, y no por fuera, de la sociedad capitalista. Por ello, la utopía concreta puede fracasar. Lo que *todavía no ha llegado a ser* no puede movilizarse, organizarse y visibilizarse a través del aislamiento de los movimientos y su reclusión a un espacio autonomizado e impenetrable (error común en las interpretaciones ‘anarquistas’ y ‘autonomistas’ de la autonomía), ni a través de la consolidación del proyecto autónomo en el Estado (error común de las versiones más populistas de la autonomía). La esperanza se ‘organiza’ por medio de la resistencia y del relacionamiento activo (antagónico, doloroso, conflictivo y/o complaciente) con las formas institucionales, pues estas median la construcción autónoma, a la vez que la autonomía debe alterarlas y/o destruirlas para convertirse en subjetividad emancipadora. Existe una tensión al interior



de toda utopía concreta, entre rebelión e integración, dentro de la (im) posibilidad de la construcción de utopía a través de la praxis autónoma. Por lo tanto, puede ser desilusionada. En su conferencia inaugural en la Universidad de Tübingen, en 1961, titulada “¿Puede ser decepcionada la esperanza?”, Bloch habló de la necesidad de la decepción: “La esperanza debe ser incondicionalmente desilusionable, porque está abierta en una dirección orientada al futuro” (BLOCH, 1961/1998: 340). Dice Bloch: La esperanza no es una actitud contemplativa e ingenua. La esperanza no está asegurada; es azar y contingencia, está rodeada de peligro. La utopía concreta está siempre a riesgo de ser integrada a la lógica del capital y el Estado y las nuevas formas de la colonialidad del poder, como la política de multiculturalismo. La esperanza es crítica y debe ser decepcionable.

Aquí me detengo porque aparece la discusión ‘si estado sí o si estado no’, la que creo nos ha llevado a un callejón sin salida simplemente porque es una pregunta abstracta. En definitiva, ambas posiciones tienen en común su foco en el Estado. Es decir, las preguntas que los guían son las mismas: qué hacemos con el Estado, donde se concentra el poder, donde se realiza el cambio. Para salirnos de esta dicotomía y falsa opción de ‘estado sí, estado no’, se propuso invertir los términos del debate trasladando el enfoque desde el ‘Estado’ hacia ‘las prácticas autónomas’.

Esto no implica en absoluto deshacernos de la cuestión del estado. En lugar de preguntarnos ‘¿se puede producir un cambio radical sin tomar el poder del estado?’, me pregunto: ¿de qué manera el Estado regula, incorpora, acalla, domestica, reprime etc. las prácticas autónomas generadoras de alternativas concretas? ¿Cómo traduce el Estado dichas prácticas anticipatorias a través de la política pública, el dinero y la ley? ¿Cuáles son los mecanismos de traducción de las prácticas alternativas a las lógicas institucionales? ¿Cómo pueden estas prácticas alternativas continuar generando nuevos horizontes y formas de relaciones sociales anticipatorias de una sociedad post capitalista desde el Estado capitalista?

El Estado nación es una mediación inevitable en la organización de la esperanza y la generación de utopías concretas. Este las traduce permanentemente en formas de participación y prácticas sociales que pueden subordinarse a la lógica capitalista y colonial. ¿Qué quiero decir con ‘traduce’? Haciendo referencia a la violencia epistémica de la

modernidad, Vázquez (2011: 36) observa que esta “hace invisible todo lo que no entra en los ‘parámetros de legibilidad’ de su territorio epistémico”. Parafraseando al autor, podemos afirmar que el estado delinea los ‘parámetros de legibilidad’ de la realidad a partir de la cual las otras realidades alternativas son invisibilizadas. La utopía concreta rechaza el campo de certeza real creado por el Estado dentro de la cual ella siempre es despojada de su sentido crítico y transformador.

Y es aquí donde estamos estancados políticamente, en la contradicción, desilusionados con muchas políticas e ideas de los gobiernos progresistas, de cómo nos cooptan e incorporan, nos manejan y dividen. *Pero no habría una cuarta dinámica...* La pregunta es: ¿Está la utopía concreta sumergida en una lucha constante entre integración y transcendencia como recién mencionamos, siempre expuesta a la decepción o existe algo más? Si existe traducción estatal, que *quedaría fuera* del movimiento de incorporación de las prácticas emancipadoras a las lógicas de estado, de la ley, de la economía, a través de la política pública ¿Qué es lo que permanece *intraducible*, fuera del alcance de la traducción estatal y legal? Esta pregunta nos lleva a retomar el concepto de ‘aún no’ y explorar una cuarta dinámica al interior de la utopía concreta que no es reconocida y explorada como se merece. La utopía concreta genera un excedente que no permite traducción pues pertenece a la dimensión del aún no, una práctica más allá de la ‘alambrada’. ¿De qué se trata este *excedente*, como captarlo para poder recuperarlo como la dimensión central de la organización de la esperanza? Lo que no puede traducirse en la gramática estatal no puede ser captado por las categorías de la economía política. Se requiere de una crítica a la economía política, es decir una crítica a las abstracciones formales de la economía política que naturalizan a la sociedad capitalista pues despojan a las categorías de la lucha que representan... Segundo, debemos poner la crítica de Marx a la economía política en clave esperanza, o sea debemos articular una *crítica prefigurativa a la economía política...* que permita leer a Marx desde Bloch, es decir, desde el principio esperanza. Una crítica prefigurativa a la economía política permite ver como la utopía concreta *navega en las venas del capital*, y entonces es capaz de confrontar al valor como forma de dominación desde el interior de los procesos

de valorización para re-sensualizar, corporizar, dar materialidad a las prácticas sociales que le son indiferentes a la auto expansión del valor. En definitiva, *ambos la forma valor como la esperanza existen más allá de los parámetros de legibilidad de la "realidad"*. Como procesos invisibles y antagonicos, se mueven en direcciones opuestas: mientras que el capital es valor en el movimiento, la esperanza es anti-valor en movimiento. Lo que está en juego, entonces, es la posibilidad de construir la realidad del valor o la otra realidad, el otro concepto de verdad, de la esperanza, es decir lo que está en juego en esta lucha no empírica es el contenido de *lo que todavía no ha llegado a ser*: ¿Realización del valor o realización de la esperanza? Los procesos de valorización del capital generan en su interior nuevas utopías concretas... Esta lucha no empírica entre valor y esperanza y la producción de utopías concretas al interior de los procesos de valorización puede visualizarse con una fórmula distinta. La utopía concreta nace y renace en las venas abiertas del capital.

Educar la esperanza significa no solo aprender a ocupar la realidad aún-no existente con nuevas prácticas, sino también descolonizarla, para que cada una de las utopías concretas emergentes sean comprendidas a pleno. Para descolonizar la cuestión, es imperativo reconocer que la esperanza es una característica humana universal pero las formas a través de las cuales se expresa no lo son. Muchas formas de la esperanza han sido brutalmente oprimidas e invisibilizadas para *naturalizar* a la sociedad capitalista-moderna-liberal-colonial y patriarcal como la mejor y única posible. Sin querer esencializar la indigeneidad, sino viéndola, como nos dice Ioris, como una categoría marcada por relaciones y esencias históricas y de poder, queda claro que muchísimas cosmologías y filosofías indígenas existen a la sombra de las formas actuales de opresión y explotación colonial, y han estado sujetas a políticas económicas y normativas legales oprimentes.

La descolonización de la esperanza nos permite entender la fuerza de las luchas prácticas de los pueblos indígenas y de otros movimientos contra el poder del despojo y la expropiación, contra el extractivismo neocolonial desde otro ángulo, y captar la fuerza prefigurativa de prácticas ancestrales renovadas, que muchas veces son consideradas erróneamente 'retrógradas' por aferrarse al pasado, cuando en realidad

dicho pasado debe entenderse, como nos enseña Rolando Vázquez, como la memoria de los ancestros que vive en el presente, y la defensa de la misma es un deber político. Por ello, desde su filosofía maya, los zapatistas nos hablan de una esperanza de naturaleza colectiva. Como indica López Intzín, los actos de prefiguración de posibles mundos de vida dignos, o lo que se denomina el xWaychinel Lum-K'in al son colectivos en tanto se refieren a procesos de imaginar e incorporar familia, la comunidad y el pueblo. Los actos históricos de xWaychinel Lum-K'in al y el despertar del ch'ulel, nos dice Intzín, son actos colectivos e individuales, en los que el corazón y la mente de las personas son el primer espacio-territorio donde surgen las semillas de la lucha y la liberación. Justamente el zapatismo es expresión concreta del xWaychinel Lum-K'in al.

Las Juntas de Buen Gobierno (JBG) que los zapatistas crearon en 2003 unificaron tradiciones, hábitos y costumbres mayas con nuevas formas de la autonomía indígena, como es el caso del principio de 'mandar obedeciendo' como proceso de toma de decisiones en los ejidos zapatistas, una costumbre ancestral de práctica de autogobierno de los pueblos Tzeltal, Tzotzil, Ch'ol, Mam, Zoque y Tojolabal en México. La esperanza es una fuerza creadora que nos empodera para lograr articular, sostener y expandir formas comunales de vida humana y no humanas diversas en el mundo. Esta diversidad es lo que nos une.

¡Muchas gracias!

## Referencias

- AMSLER, S. "Learning hope: an epistemology of possibility for advanced capitalist society". In: DINERSTEIN, A. C. (Org.) **Social sciences for an other politics: women theorizing without parachutes**. Cham: Palgrave Macmillan, p. 19-32, 2016.
- BLOCH, E. **El Principio Esperanza**. Madrid: Editorial Trotta, 1959/2004.
- BLOCH, E. "Can hope be disappointed?". In: BLOCH, E. **Literary Essays**. Stanford/CA: Stanford University Press, p. 339-345, 1961/1998.
- BOURDIEU, P. The essence of neoliberalism. **Le Monde diplomatique**, dez.-1998 [<https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>].

- BSA. **BSA Network**. Durham: British Sociological Association, pp. 36-39, otoño 2016 [<https://www.britisoc.co.uk/publications/network>].
- CARLSEN, L. An uprising against the inevitable. **Americas Programme**, 2006 [<http://www.cipamericas.org/archives/1315>].
- ESTEVA, G. Cosa de esperanza. **La Jornada**, 13 ago. 2018 [<https://www.jornada.com.mx/2018/08/13/opinion/014a2pol>].
- HARVEY, D. **The new imperialism**. Oxford/UK: Oxford University Press, 2005.
- ICAZA, R.; VÁZQUEZ, R. Social struggles as epistemic struggles. **Development and Change**, vol. 44, n. 3, p. 683-704, 2013.
- LEVITAS, R. "Educated hope: Ernst Bloch on abstract and concrete utopia". In: DANIEL, J. O.; MOYLAN, T. (Org.) **Not yet**: reconsidering Ernst Bloch. London; New York: Verso, p. 65-79, 1997.
- VÁZQUEZ, R. Translation as erasure: thoughts on modernity's epistemic violence. **Journal of Historical Sociology**, v. 24, p. 27-44, 2011. [[https://www.academia.edu/47668439/Translation\\_as\\_Erasure\\_Thoughts\\_on\\_Modernitys\\_Epistemic\\_Violence](https://www.academia.edu/47668439/Translation_as_Erasure_Thoughts_on_Modernitys_Epistemic_Violence)].
- ZECHNER, M.; HANSEN, B. R. Building power in a crisis of social reproduction. **ROAR Magazine**, Issue 0, p. 134-153, 2015. [<https://roarmag.org/magazine/building-power-crisis-social-reproduction>].

## CAPÍTULO 3

# CONFIGURAÇÕES E IMPACTOS LOCAIS DE REDES DE PRODUÇÃO GLOBAIS: O COMPLEXO DA SOJA EM MATO GROSSO/BRASIL<sup>1</sup>

*Martin Coy*

*Universität Innsbruck*

*martin.coy@uibk.ac.at*

### **Algumas considerações conceituais a título de introdução**

Na literatura científica, o complexo da soja é discutido sob diferentes abordagens teórico-conceituais: uma linha de argumentação crítica mais recente define o agronegócio da soja em expansão em muitos países sul-americanos como parte constituinte de um novo tipo de “extrativismo agrário”, sendo uma forma particular do chamado neoextrativismo (BACKHOUSE; *et al.*, 2021; MCKAY, 2017). Outra perspectiva sobre o complexo da soja segue o quadro analítico da ecologia política e, portanto, antecipa a compreensão das relações societais com a natureza e das constelações de conflitos socioecológicos (COY; HUBER, 2022; DORN; HUBER, 2020). A seguinte contribuição, portanto, é orientada principalmente para a abordagem das Redes de Produção Globais (Global Production Networks; a seguir denominadas RPG), que teve origem na geografia econômica. Os pontos fortes dessa abordagem residem, a nosso ver, na análise e sistematização de contextos complexos de produção (no contexto aqui apresentado, especialmente nas próprias regiões

---

<sup>1</sup> Este trabalho é baseado em 35 anos de pesquisa empírica no norte de Mato Grosso. Essas pesquisas têm sido intensificadas nos últimos anos no contexto da rede de pesquisa financiada pela União Europeia Odyssey. Os resultados já foram publicados em outros lugares (ver, por exemplo, COY; TÖPFER; ZIRKL, 2020; COY; HUBER, 2022; e COY; DORN; HUBER; TÖPFER, 2022). Gostaria de agradecer aos colegas envolvidos na pesquisa, por sua cooperação. A responsabilidade por quaisquer erros, no entanto, é exclusivamente minha.

de produção), nos modos de operação, nas lógicas internas e nas interligações de criação de valor (*value creation*), na valorização (*value enhancement*) e na captura de valor (*value capture*) de uma forma orientada para o ator, levando em conta as relações de poder, o enraizamento social, político (*embeddedness*), mas também considerando uma perspectiva multiescalar (HENDERSON; DICKEN; HESS; COE; YEUNG, 2011).

A fim de melhor compreender as complexas estruturas da cadeia de valor da soja organizada globalmente, as respectivas interconexões, os “enraizamentos” institucionais, bem como as relações de poder e dependências, é necessária uma abordagem analítica que vá além dos contextos econômicos no sentido mais restrito (POMPEIA, 2021). Dessa forma, a abordagem RPG expande significativamente as análises convencionais da cadeia de valor. Com base em (ou também a partir da crítica de) abordagens como a cadeia global de mercadorias e/ou valores (*global commodity chain*, *global value chain*) (GEREFFI; KORZENIEWICZ, 1994), o foco do quadro analítico da RPG ultrapassa a análise exclusiva das formas de organização e governança intra e interempresarial e enfatiza, em contraste, o meio social e o institucional em que as RPGs estão inseridas. Assim, a abordagem RPG vai além da compreensão de uma cadeia de valor linear, ela segue uma lógica de rede que se concentra nas repercussões das redes de produção e de comércio organizadas globalmente na configuração e na mudança das estruturas socioeconômicas e espaciais regionais.

Nesse sentido, a abordagem RPG está orientada para uma perspectiva de atores e uma perspectiva multiescalar, na qual os atores ou grupos de atores com suas respectivas estratégias de ação são colocados uns em relação aos outros em diferentes níveis de escala (do local ao global). E para além dos atores econômicos (por exemplo, empresas), a abordagem RPG também inclui atores não econômicos, tais como instituições estatais e internacionais, ONGs, comunidades indígenas, organizações da sociedade civil ou grupos de interesse, a fim de compreender o amplo contexto político-econômico em que as redes de produção estão integradas.

A abordagem RPG oferece, assim, um conjunto de ferramentas para capturar complexas interações econômicas, institucionais e sociais locais-globais, com as quais as categorias centrais de análise RPG de valor agregado, poder e enraizamento podem ser tratadas. A questão do valor

agregado está direcionada para a *criação de valor* e possíveis transferências de tecnologia e conhecimento para a *valorização*. Em última análise, a questão de quem se apropria dos rendimentos dos bens/serviços produzidos dentro das redes de produção (*captura de valor*) também é decisiva. A categoria conceptual do valor agregado está intimamente ligada a questões de *poder*. Numa RPG, o poder pode emanar de, ou ser exercido por empresas, instituições e outros coletivos. O poder corporativo descreve o controle de uma empresa sobre outras empresas, por exemplo, fornecedores, produtores e comerciantes. O poder institucional é atribuído a governos nacionais ou organizações internacionais que influenciam a alocação de recursos, por exemplo, por meio de regulamentos, normas ou contratos. Além disso, sindicatos, organizações da sociedade civil ou movimentos sociais também influenciam a RPG mediante o poder coletivo, pressionando governos ou empresas por intermédio de lobbies ou campanhas políticas. A terceira categoria de análise é a de *enraizamento*. Indica que os atores das redes de produção estão incorporados tanto nos processos de criação de valor global (*rede integrada*) como nas condições socioeconômicas regionais (*territorialidade integrada*).

Por sua vez, a categoria de incorporação está fortemente ligada a questões de poder e valor agregado, e é vista como fator essencial no que diz respeito às possibilidades e aos limites para os potenciais de desenvolvimento regional dentro das RPGs (HENDERSON; DICKEN; HESS; COE; YEUNG, 2011).

Diante desse quadro conceptual, a integração do agronegócio brasileiro em redes globais de produção é particularmente interessante porque ela foi acompanhada não apenas por mudanças econômicas dos sistemas de produção e das relações de trabalho, mas também por novas configurações espaciais, que transformaram, nas últimas décadas, grande parte do Centro-Oeste brasileiro e também do Nordeste (principalmente o MATOPIBA, região definida pelas áreas de Cerrado dos respectivos estados nordestinos). Vinculado a essas mudanças fundamentais do meio rural, observa-se uma transformação das relações tradicionais cidade-campo que levou, finalmente, ao surgimento de um novo tipo de cidade que pode ser chamada de “cidade do agronegócio”, a qual assume, como um elo, cada vez mais funções de “comando” no complexo da soja, tanto economicamente como também política e sociocultural.



## **Frentes pioneiras, a expansão da agricultura modernizada e a imposição do complexo da soja: o caso de Mato Grosso**

Hoje em dia, o estado de Mato Grosso pode ser considerado uma das regiões emblemáticas – no âmbito do Brasil, da América Latina e do mundo – da produção de soja, assim como de outros grãos (p.ex. milho) e commodities agrícolas (p.ex. algodão e outros produtos) (OLIVEIRA; HECHT, 2016). Isso corresponde à autopercepção do Centro-Oeste (ou pelo menos de suas elites) de ser, hoje em dia, um “celeiro” de importância mundial. Os respectivos sistemas de produção são caracterizados por sua forma empresarial, via de regra em grandes superfícies, com alto grau de mecanização, implicando um nível muito elevado de capitalização e orientado, antes de mais nada, aos mercados internacionais. Esse sistema de produção e sua incorporação global são um componente constitutivo do chamado *corporate food regime* (regime alimentar corporativo), que se estabeleceu nas últimas décadas sob a influência das ideias do neoliberalismo e com a ajuda, entre outros, da Organização Mundial do Comércio (WTO, na sigla em inglês) (McMICHAEL, 2005). Muitas vezes, e dependendo do produto em questão, essa agricultura modernizada implica uma interação e/ou integração direta com atividades de beneficiamento e industrialização, em parte no contexto da mesma empresa, contribuindo, assim, à formação dos chamados complexos agroindustriais, verticalmente integrados. São essas algumas das características do chamado “agronegócio”, que, nas últimas décadas, expandiu rapidamente no campo brasileiro em decorrência de diversas políticas públicas que deram, a partir dos anos 1960, prioridade a uma estratégia de “modernização conservadora” do setor agrícola (HUBER, 2021; POMPEIA, 2021). O agronegócio brasileiro e mais especificamente o chamado “complexo da soja” surgiram também nos anos 1960, no Sul do Brasil, expandindo-se no decorrer das décadas seguintes, num processo muito dinâmico na busca de oportunidades novas, sucessivamente às regiões do Centro-Oeste brasileiro (COY; LÜCKER, 1993; NIEDERLE; WESZ, 2018). Nesse cenário, a expansão do agronegócio desencadeou uma dinâmica vertiginosa de incorporação de terras agricultáveis, principalmente áreas planas, fáceis a mecanizar, nos chamados chapadões central-brasileiros, que ofereceram os pré-requisitos necessá-

rios para aquele tipo de uso da terra. No estado de Mato Grosso, esse processo de expansão se acelerou nos anos 1980 com as novas variedades do produto principal – soja –, adaptadas às condições agroecológicas do bioma do Cerrado e que a Embrapa conseguira desenvolver nos anos anteriores. Em decorrência disso, o Mato Grosso pode ser considerado hoje em dia a “região do agronegócio” emblemática do Brasil – com todas as consequências econômicas, socioculturais, políticas e territoriais que essa atribuição significa (HUBER, 2021).

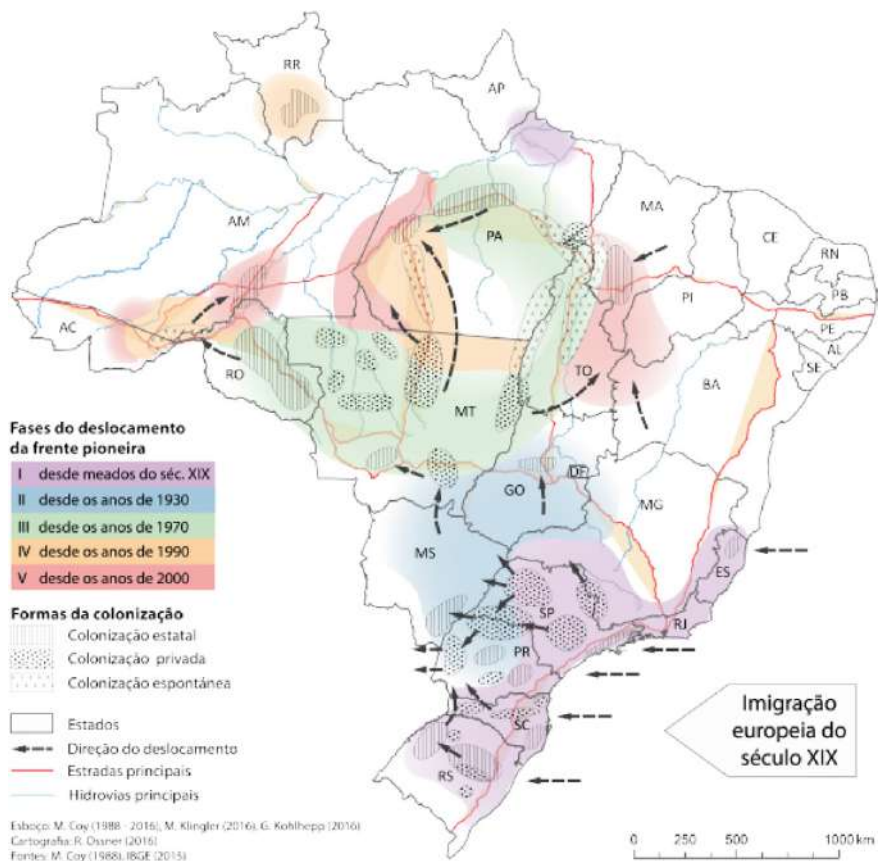
O surgimento, a dinâmica e as decorrentes tendências atuais de expansão do agronegócio têm que ser inseridas numa análise mais ampla da fronteira agrícola (ou das frentes pioneiras) nessa região de transição do Centro-Oeste à Amazônia brasileira que forma o estado de Mato Grosso. Esse território constitui, portanto, um caso emblemático da transformação do contexto rural brasileiro sob as condições da modernização a qualquer custo, que resultou, via de regra, num aumento das desigualdades sociais e num aprofundamento das disparidades territoriais que caracterizam o Brasil desde tanto tempo.

Até hoje é discutido o que significam as frentes pioneiras (ou as *frontiers* em língua inglesa) e como devem ser interpretadas (ver maiores detalhes em COY; KLINGLER; KOHLHEPP, 2017). O fenômeno das frentes pioneiras pode ser designado como uma fase do desenvolvimento regional, limitada em espaço e tempo, que depende de certas condições, em especial do comparavelmente “fácil” acesso a recursos (no contexto das fronteiras agrícolas marcadas pela agricultura, sobretudo o recurso terra), como também da migração de atores, que viam nas frentes pioneiras “espaços de possibilidades sonhadas”. Por um lado, a formação e o avanço das frentes pioneiras podem ser dirigidos pelo Estado ou por atores privados (companhias de colonização, serrarias, companhias de mineração) – este é o caso de Mato Grosso – e com isso podem ser formados por meio de regras institucionalizadas de alocação de terras e do acesso a recursos, como também à base da expansão da infraestrutura (por ex. construção de estradas). Por outro lado, pode ocorrer de forma descontrolada, isto é, espontaneamente, através da dinâmica da migração, com regulamentos informais correspondentes de acesso aos recursos (por ex., com a apropriação de terras “devolutas”).

“Limitações” espaciais e temporais de frentes pioneiras não são sempre fáceis. A dinâmica espaço-temporal nas frentes pioneiras leva geralmente a uma intensa transformação da “natureza” em “paisagem cultural”, vinculada com a imigração de atores estranhos à região e ligada a um baixo grau de consolidação das estruturas regionais econômicas e sociais. Sendo assim, o início de uma fase de frente pioneira é, na maioria das vezes, fácil de ser determinada e muitas vezes associável a eventos ou constelações temporalmente definíveis. Seu “fim” ou o começo de uma “transição” – aqui sobretudo a questão do “para onde” – é por sua vez, de natureza muito mais complexa. Fronteiras são muitas vezes vistas como espaços “permeáveis”, em fase de alta mobilidade social. Inúmeras “histórias de sucesso” comprovam a – suposta – maleabilidade das relações sociais nas regiões pioneiras. Nesse contexto, frentes pioneiras são muitas vezes estilizadas como transições espaço-temporais de “regiões selvagens” à “civilização”, e ao mesmo tempo “mistificadas” como “espaços da liberdade” além dos “grilhões” do passado e “estilizados” como “locais do destino” de importância nacional. Isso tudo é parte dos componentes essenciais de um “mito da fronteira”, enraizado no novo, no começo, na dinâmica e no “poderoso” das frentes pioneiras.

Entretanto, isso é certamente só um lado da medalha. Ao contrário do mito da fronteira – continuamente reproduzido por ideólogos, aproveitadores, mas também pelos atingidos –, vencedores e perdedores da fronteira são realmente fáceis de distinguir, pois situações de frente pioneira são sempre ligadas a processos de exclusão e de deslocamento. “Vítimas” são aqueles repetidamente “avassalados” pela dinâmica das frentes, indígenas ou outros grupos populacionais tradicionais da fase *pré-fronteira*, mas também os próprios atores das frentes pioneiras, com pouco capital ou aqueles que não podem ou não querem se “adaptar”. Será que não é assim de qualquer maneira que no final fronteiras nada mais são do que “pontas de lança”, tendencialmente excluídos dos dominantes modos de vida e de economia, sendo assim veículos da “colonização” das últimas periferias no interesse do capitalismo? Nesse sentido, a interpretação da fronteira seria muito menos “nichos do possível” e muito mais forma para a imposição de estruturas hegemônicas e de interesses. E nesse contexto, a continuada expansão do agronegócio nos parece particularmente interessante.

**Figura 1** – Fases de deslocamento das frentes pioneiras



Fonte: Coy; Klingler; Kohlhepp (2017).

No que diz respeito às regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, uma nova dinâmica do deslocamento da frente pioneira (**figura 1**) é conferida aos anos de 1930 e 1940, no tempo do Estado Novo. Com o anúncio da chamada Marcha para Oeste, Getúlio Vargas declara a exploração do interior do país, para além das regiões centrais do Brasil nas proximidades do litoral, como tarefa nacional. Com esse discurso, o ditador fortalece o mito da fronteira como suposta essência do “genuinamente brasileiro”. Os discursos correspondentes “materializam-se” na expansão da infraestrutura e na implementação de colônias estatais, sobretudo nas partes sul da região do Centro-Oeste, vistas como continuidade das regiões de colonização no sul brasileiro (COY; LÜCKER, 1993).

A segunda metade do século XX é principalmente marcada pelo deslocamento das regiões pioneiras para as distantes periferias do Centro-Oeste e da Amazônia, sendo o estado de Mato Grosso um caso emblemático nesse contexto. Anteriormente limitado a, no máximo, frente de recursos (desde as fases da extração de ouro e diamantes no século XVIII, no Centro-Oeste, até a fase da extração da borracha na virada do século XX na Amazônia) ou aproveitado como região de latifúndios com economia extremamente extensiva, Mato Grosso é visto pelos governos militares a partir dos anos de 1960 como suposta alternativa para uma reforma agrária sob o lema “terra sem homens para homens sem terra”, sobretudo na colonização agrária nas fronteiras do povoamento no Cerrado e nas florestas tropicais da Amazônia. Uma reforma agrária urgentemente necessária, com mudanças de estrutura, mais adequada para contrapor o contraste de latifúndio-minifúndio, oriundo do tempo colonial, mas também o automatismo do deslocamento da frente pioneira não estava previsto na estratégia da “modernização conservadora” dos governos militares brasileiros.

Em compensação, a incorporação de áreas “novas” nas fronteiras do povoamento foi usada explicitamente como “função-válvula” para as regiões rurais que sofreram as pressões socioespaciais da modernização agrícola. Condição decisiva para essa estratégia de expansão das frentes pioneiras foi sobretudo, além da atribuição de terras, a extensão das obras de infraestrutura. Novas rodovias sul-norte, entre elas a BR-163 Cuiabá-Santarém e a BR-158 no Vale do Araguaia, começaram a funcionar como “eixos de expansão e de modernização” (COY; LÜCKER, 1993; COY; BARROZO; SOUZA, 2020). Naquelas áreas, as políticas econômicas e territoriais dos anos 1970 tiveram, grosso modo, duas prioridades: por um lado – e isso ocorreu principalmente na região do Vale do Araguaia, assim como em partes do norte mato-grossense – o poder público facilitou a expansão de grandes fazendas de gado, latifúndios enormes, muitos deles com produtividade baixíssima, sendo, em muitos casos, meramente objetos de especulação que foram beneficiados por incentivos fiscais concedidos por parte da Sudam. Por outro lado, o estado incentivou, através da facilitação da aquisição de enormes superfícies de terra e através de incentivos fiscais,

a implementação de projetos particulares de colonização agrícola por empresas oriundas do Sul do Brasil que normalmente já tinham experiência nesse ramo de atividade. Essas empresas, por sua vez, subdividiram as áreas adquiridas em lotes de diferentes tamanhos e venderam-nas através de corretores de terra no Sul do Brasil àqueles camponeses que não conseguiram se manter diante do avanço da agricultura modernizada. Assim, as novas frentes pioneiras no Mato Grosso pareceram ser para muitos a “terra prometida”, mas exerceram, antes de mais nada, o papel de uma “válvula de escape” social. A área de influência da BR-163, no norte mato-grossense, é, com a maior concentração e variedade de projetos particulares de colonização, o exemplo emblemático dessas políticas (COY; KLINGLER, 2014).

A configuração socioeconômica e espacial das frentes pioneiras que se formou em Mato Grosso paralelamente (ou subsequentemente) à implementação das infraestruturas (rodoviárias) a partir dos anos 1970 percorreu, até os dias de hoje, várias etapas de transformação que são caracterizadas por diferentes fatores. Os seguintes são os mais importantes:

- A diferenciação e sucessão dos migrantes prioritariamente sulistas, que vieram no decorrer dos anos para as frentes pioneiras de grupos iniciais de baixo poder aquisitivo (tipo camponês), para grupos posteriores mais capitalizados (tipo *farmer*), que serão, mais tarde, os principais protagonistas na imposição regional do agronegócio.
- A contraposição cada vez maior entre os chapadões do Cerrado, onde a agricultura modernizada e, em consequência, o agronegócio encontraram condições favoráveis de expansão, por um lado, e as áreas de floresta na parte mais setentrional de Mato Grosso, por outro lado, onde se reproduziram geralmente duas formações socioespaciais: os grandes latifúndios dos pecuaristas e a economia de sobrevivência dos colonos camponeses.
- A formação e o crescimento de cidades pioneiras, geralmente vinculadas aos projetos particulares de colonização (as cidades da BR-163, Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso, Sinop e outras, são bons exemplos), que começaram a exercer várias

funções centrais – de saúde e educação, de abastecimento e distribuição – e que se tornaram em poucos anos, pela formação de novas elites regionais, “centrais de comando” político e sociocultural; ao mesmo tempo, elas vivenciam uma crescente segregação (ou fragmentação) social e socioespacial, que resulta da sucessiva reprodução de desigualdades sociais entre vencedores e perdedores na transformação das frentes pioneiras.

Sem dúvida nenhuma, a transformação socioeconômica e territorial mais relevante que se observa em muitas regiões mato-grossenses a partir dos anos 1980 é resultado do avanço do agronegócio e da concomitante imposição da agricultura altamente modernizada, além da intransigente orientação da produção agrícola regional (principalmente a soja) aos mercados globais. Essa expansão do agronegócio se realizou seguindo diferentes caminhos e conduzindo a diferentes formas (COY; LÜCKER, 1993; HUBER, 2021):

1. A aquisição de grandes superfícies de terra por investidores capitalizados, com o objetivo de derrubá-las para a implementação de lavouras, geralmente em sistemas de produção altamente eficientes (sementes transgênicas, plantio direto) e com tecnologias ultramodernas, (agricultura de precisão) conduziu à formação de “latifúndios modernizados”, incorporados por sua lógica de produção e comercialização a cadeias produtivas globalizadas. Esse tipo predomina hoje em muitas partes dos chapadões mato-grossenses, sobretudo área de influência da BR-163 (municípios de Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso).
2. Em muitas áreas que pertenceram aos projetos particulares de colonização que tinham originalmente uma estrutura “camponesa” (p.ex. nos municípios de Sinop, Santa Carmem, Vera e Claudia, na área de influência da BR-163), observam-se, começando na década de 1980, processos de concentração da terra e de substituição / expulsão dos proprietários originais, dando início, assim, à formação de unidades de produção de tamanho médio, que, por seus objetivos econômicos (produção modernizada de grãos) e suas lógicas de agir (incorporação aos sistemas

de produção e cadeias produtivas globalizadas) somente diferem em escala dos “latifúndios modernizados”, mencionados acima.

3. Em regiões com predominância de fazendas (produtivas ou improdutivas) de gado (p.ex. nos municípios da área de influência da BR-158 no Vale do Araguaia), observa-se nos anos recentes, em tempos de um mercado de grãos dinâmico em consequência da alta e contínua demanda do Leste Asiático, uma transformação consecutiva de pastos em lavouras (principalmente de soja e milho). Pré-requisitos para essa mudança da pecuária para o complexo da soja foram a implementação de infraestruturas de comercialização e armazenagem, capacidades logísticas de escoamento e estruturas de assistência técnica, de consultoria e de fornecimento de insumos e implementos agrícolas.

Em todos os casos, a expansão da agricultura modernizada e do agronegócio traz consigo significantes consequências socioeconômicas e territoriais. Uma primeira característica do agronegócio com graves consequências socioeconômicas pode ser detectada na baixa absorção direta de mão de obra dos sistemas altamente mecanizados, que necessitam, sequer, uma limitada força de trabalho especializada (p.ex. manobristas das máquinas sofisticadas). Esse baixo potencial de absorção de mão de obra contribui não só para os processos de concentração fundiária como também para uma evasão acelerada do campo. Como resultado, o campo sob influência do agronegócio é transformado, cada vez mais, numa mera “máquina de produção”, perdendo sucessivamente sua função de espaço social. Ao contrário, as cidades parecem aproveitar bastante a expansão do agronegócio – direta e indiretamente (COY; DORN; HUBER; TÖPFER, 2022). Isso porque o agronegócio precisa, por um lado, dos serviços diretos, como armazenagem, comercialização, agências de financiamento, logística, concessionárias de implementos agrícolas, consultoria; e por outro, dos serviços indiretos, como a hotelaria, concessionárias de carros, oficinas. No final das contas, o agronegócio “acontece”, exceto a produção agrícola propriamente dita, em grande parte nas cidades, transformando-as, em função de sua importância econômica e social, em “cidades do agronegócio” (ELIAS, 2021). São essas cidades que se tornaram os lugares



simbólicos da “narrativa de sucesso” do agronegócio e é a partir delas que a expansão do complexo da soja acontece.

A expansão do agronegócio é, na maioria das vezes, acompanhada de vários conflitos socioeconômicos e territoriais (COY; HUBER, 2022). Em primeiro lugar, devem ser mencionados os graves conflitos socioambientais que, desde muitos anos, se observam em consequência do avanço da agricultura modernizada de grande escala (SCIENCE PANEL FOR THE AMAZON, 2021). Esse tipo de exploração agrícola exige um desmatamento total da vegetação nativa, que leva à transformação da natureza em uma *man-made-landscape*, às vezes nem omitindo áreas de preservação. Sem dúvida nenhuma, a expansão da agricultura modernizada contribuiu significativamente à destruição avassaladora do Cerrado e, assim, à perda acelerada de biodiversidade. Não menos importante são os conflitos pela terra causados pela expansão do agronegócio. A força expulsora da agricultura modernizada com referência a pequenos produtores, assentados ou populações tradicionais se mostrou e foi documentada em muitas regiões do Brasil. No Mato Grosso, o Vale do Araguaia, uma das frentes de expansão do agronegócio mais recentes, prova que, nos dias de hoje, os conflitos de terra em torno da expansão do agronegócio nada perderam da sua relevância (COY; BARROZO; SOUZA, 2020).

Ao todo, a expansão do agronegócio provoca em nível regional situações, processos e constelações altamente ambíguas. Não resta dúvida de que o dinamismo da produção das commodities era e continua sendo relacionado com muitas “histórias de sucesso” que fundamentam as “narrativas” dominantes das regiões do agronegócio. Essas narrativas tentam, pelo menos indiretamente, legitimar a “manipulação da natureza” por meio de uma agricultura monocultural, altamente mecanizada, baseada na soja (e milho ou algodão), o que é problemático do ponto de vista ambiental (desmatamento em grande escala, degradação do solo, consumo de água, perda de biodiversidade, uso de sementes geneticamente modificadas) e social (deslocamento). A “narrativa” centrada no agronegócio destaca que as regiões produtoras de soja “alimentam o mundo”, porém, não leva em consideração as consequências problemáticas do atual regime alimentar mundial, que se baseia na agricultura industrial e nas cadeias de valor organizadas globalmente.

Mas isso é meramente um lado da medalha. Com a predominância do agronegócio, as regiões afetadas se entregam a uma série de novos riscos e vulnerabilidades novas. Entre elas, a incorporação intransigente à globalização – e mais especificamente a exposição às oscilações do mercado global – constitui um maior desafio, considerando que as regiões afetadas não dispõem, para o seu próprio futuro, de respostas autodeterminadas e orientadas à ideia da sustentabilidade. Demasiado grande é o predomínio do agronegócio. Isso se manifesta, por exemplo, com referência à segurança alimentar das regiões e cidades do agronegócio na persistente dependência extrarregional e na falta de soluções regionais. Outras dimensões de vulnerabilidade regional decorrem dos processos concentradores adentro do agronegócio que criaram, nos últimos anos, constelações oligopolistas, p.ex. no setor dos traders fortalecendo, antes de mais nada, o domínio e o controle do setor pelas empresas transnacionais (ADM, Bunge, Cargill, Louis Dreyfus, a empresa chinesa Cofco e Amaggi como algumas das maiores empresas do ramo de capital nacional).

Em nossos dias, a dominância econômica, mas também sociocultural e política do agronegócio nas regiões em questão, que parece tão forte, não é colocada em questão, de modo que impossibilita uma discussão intrarregional necessária sobre eventuais transições para um desenvolvimento sustentável ou sobre caminhos alternativos em direção a uma transformação socioambiental. Ao contrário, os grandes temas para o futuro regional continuam sendo aqueles que têm a ver com a omnipresente questão logística: o asfaltamento e a melhoria das rodovias, a implementação de vias alternativas de escoamento (p. ex. por ferrovias, como a Ferrogrão, ou hidrovias), a instalação de terminais fluviais – prioridades, a propósito, do ainda vigente governo brasileiro ultraconservador e ultraneoliberal. Por isso, as atuais conjunturas políticas – principalmente em nível do governo federal – visam em direção ao fortalecimento categórico dos interesses do agronegócio, ampliando, a qualquer custo, as condições para sua expansão. Consequentemente, as regiões do agronegócio se tornaram ardentes apoiantes do *bolsonarismo*, situação esta que não é muito promissora para perspectivas futuras social- e ecologicamente mais justas e sustentáveis (SAUER; LEITE; TUBINO, 2020).

## Um estudo de caso: Sinop – colonos, madeireiros e sojicultores

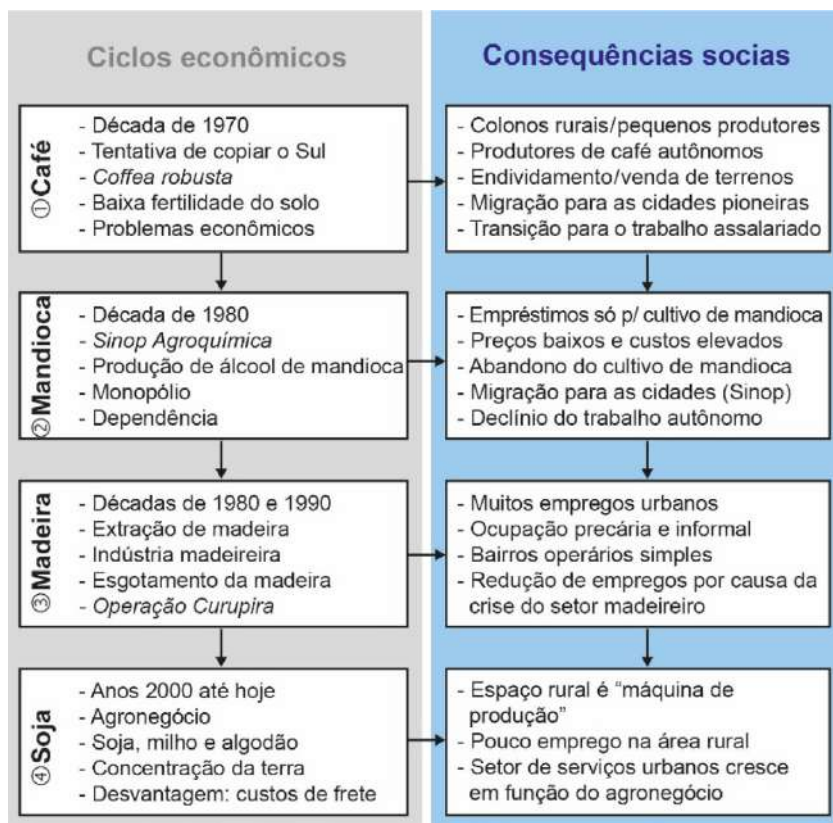
A região de Sinop está localizada na zona de transição entre as savanas arbóreas do Cerrado e as florestas tropicais da Amazônia. O ponto de partida do recente desenvolvimento regional foi um dos maiores projetos de colonização privada no norte de Mato Grosso, operado por uma empresa do Sul do Brasil (Sociedade Imobiliária do Noroeste do Paraná, por isso o nome Sinop) nos anos 1970. A empresa vendeu cerca de 650.000 hectares de terra, correspondendo a um total de 6.200 parcelas individuais com tamanho médio de 100 ha, principalmente nos anos 1970 e início dos anos 1980, a pequenos proprietários e arrendatários que anteriormente cultivavam principalmente café em suas áreas de origem no Paraná (COY; LÜCKER, 1993; COY; BARROZO; SOUZA, 2020).

Ao longo dos anos, no entanto, várias crises estruturais ocorreram na área de estudo, cada uma delas associada a mudanças fundamentais no uso do solo e profundas consequências sociais (**figura 2**). O cultivo de café, praticado inicialmente na década de 1970 pela maioria dos novos colonos (de acordo com suas áreas de origem no Sul do Brasil), acabou sendo condenado ao fracasso após apenas alguns anos, por razões agroecológicas e econômicas. Consequentemente, gerou uma primeira onda de abandono, venda de terras e emigração do campo para as recém-criadas cidades pioneiras. Na década de 1980, a estratégia de incentivar os colonos a cultivar mandioca com o único objetivo de produzir a matéria-prima para uma nova fábrica de etanol para a empresa de colonização revelou-se igualmente infrutífera. Muitos colonos caíram em uma armadilha existencial de dívidas devido à conjugação de três fatores: preços baixos, altos custos de produção e baixa produtividade. A emigração, o abandono das terras e/ou a concentração de propriedades aumentaram significativamente durante essa segunda fase de mudanças no uso da terra. Em uma terceira fase, que durou desde os anos 1980 até o início do novo milênio, as fontes de renda de muitos pequenos agricultores foram limitadas principalmente à venda de madeira de suas terras, que era procurada pelas inúmeras serrarias da cidade de Sinop, em rápido crescimento, para poder fornecer a tão procurada

matéria-prima para as indústrias de processamento de madeira do Sul do Brasil (COY; KLINGLER, 2014).

Uma quarta e, por enquanto, última fase de mudança do uso da terra, que começou a dar sinais já no final dos anos 1980, caracterizou-se pela substituição quase completa da pequena agricultura familiar por fazendas modernizadas, que avançavam sucessivamente para o norte a partir das regiões de savana, utilizando grandes quantidades de capital e maquinaria e operando exclusivamente de forma orientada para o mercado, cuja cultura mais importante desde o início era a soja – mais tarde cultivada em rotação com milho (às vezes também algodão) (COY; LÜCKER, 1993; COY; TÖPFER; ZIRKL, 2020).

**Figura 2** – Ciclos econômicos em Sinop e suas consequências socioterritoriais



Fonte: Coy; Zirkl; Töpfer (2020).

Enquanto isso, a área de influência da rodovia BR-163 entre Diamantino e Nova Mutum na parte sul e a Sinop, na parte norte, representa cerca de 35% da área total de soja e até 44% das terras utilizadas para soja e milho em Mato Grosso. No contexto das condições favoráveis do mercado mundial para as oleaginosas, a rotação da soja como cultura principal e do milho ou do algodão como cultura da “safrinha” promete as melhores receitas para os agricultores, embora os elevados custos de transporte continuem a ser a principal desvantagem das áreas de produção de Mato Grosso. Por exemplo, os lobistas da indústria da soja avaliam em US\$ 78,50 os custos de transporte de uma tonelada de soja de Sorriso (MT), via porto de Paranaguá, para a China; mas, para a mesma tonelada de soja exportada da província argentina de Córdoba, via Rosário, para a China, avaliam em US\$ 45,50; e para uma tonelada de soja exportada de Illinois, nos EUA, via Nova Orleans, para a China, avaliam em apenas US\$ 52 (IMEA, 2021).

Há anos que as associações de produtores de soja, especialmente a Aprosoja, exigem investimentos substanciais no desenvolvimento de infraestruturas como medida decisiva contra essa grande desvantagem competitiva. Já durante o segundo governo Dilma, e mais ainda desde então, o agronegócio tem sido ouvido por todos os governos a respeito de todas essas medidas, o que prova a posição de poder privilegiada do setor.

Facilitada pelo quadro político dos últimos anos, a expansão do complexo soja, não só em Mato Grosso, mas também para o sul da Amazônia e para a região Nordeste (a região de MATOPIBA), continua ininterruptamente. Em tempos de desenvolvimento favorável dos preços do complexo soja-milho, até mesmo as pastagens de gado estão sendo substituídas por uma agricultura mecanizada e globalizada (HUBER, 2021). Novos sistemas de produção, especialmente o chamado sistema de plantio direto, combinado com o uso de pesticidas de amplo espectro (Round Up) e sementes geneticamente modificadas (Round Up Ready), utilizam nova forma tecnologicamente intensiva de “agricultura de precisão”, que agora predomina, não apenas em grandes fazendas, mas também em unidades de produção de médio porte, como as prevalecentes na área de Sinop.

No entanto, nos últimos anos e com a expansão do agronegócio, as fazendas da região também aumentaram significativamente por meio de compra e arrendamento. Assim, pouco permaneceu do passado camponês original do projeto de colonização. Acima de tudo, a crescente concentração da propriedade no decorrer dos ciclos descritos levou a um esvaziamento da área rural (para um exemplo, ver COY; TÖPFER; ZIRKL, 2020). A manutenção de infraestruturas de abastecimento rural já não vale a pena, uma vez que uma exploração agrícola de soja altamente mecanizada pode, em grande parte, ser operada diretamente a partir de cidades rurais. O abandono das infraestruturas sociais (por exemplo, escolas) torna as zonas rurais ainda menos atrativas, o que, por sua vez, promove a migração e a concentração da propriedade. De acordo com muitos observadores locais, essas tendências continuarão no futuro se as condições de mercado forem favoráveis.

Apesar da dinâmica muito variável dos ciclos de utilização em Sinop e da área circundante entre o sucesso e o fracasso, o “mito da frente pioneira” ainda determina a “autopercepção” da cidade e da região como uma importante “narrative”. Isso inclui a “glorificação” da história de origem do projeto de colonização privado, “personalizado” no fundador do projeto, o primeiro dono de uma serraria, o primeiro comerciante, o operador de estação de serviço, o empresário de transportes etc. Em contraste, a massa de pequenos agricultores é, na melhor das hipóteses, percebida anonimamente como o grupo de “combatentes” que, expostos a condições de vida difíceis devido a doenças, falta de infraestruturas etc., têm arrancado matérias-primas e produtos agrícolas da (hostil?) “natureza” mediante trabalho árduo. No sentido da “narrativa da frente pioneira” orientada para a modernização, eles “transformaram a natureza em progresso”, lema de uma das maiores serrarias da região durante os anos 1980. Em contrapartida, os frequentes fracassos e suas razões são em grande parte suprimidos, uma vez que não podem ser interpretados de forma positiva. Completamente desaparecidos (ou melhor, reprimidos) da narrativa hegemônica, e, portanto, da memória coletiva, são os povos indígenas que viveram na região até a sua abertura pela colonização e que foram dizimados por doenças, expulsos ou reinstalados à força no Parque Nacional do Xingu, a leste.

No que diz respeito ao agronegócio agora dominante, uma “narrative” extremamente poderosa determina os discursos locais, nos quais se tenta legitimar em diferentes níveis de escala os problemas ecológicos (desmatamento em larga escala, degradação do solo, consumo de água), ambientais (perda de biodiversidade, uso de sementes geneticamente modificadas) e sociais (efeito de deslocamento) do “tratamento da natureza” duvidoso pelo complexo da soja. De uma perspectiva global, essa “narrative” centrada no agronegócio enfatiza a contribuição das regiões produtoras de soja, incluindo Sinop e região, para “alimentar o mundo”. Contudo, o fato de o regime alimentar empresarial baseado na OMC, nas cadeias de valor organizadas globalmente e na agricultura industrial ser altamente questionável de diferentes perspectivas (NIEDERLE; WESZ, 2018), isso não é abordado. Do ponto de vista nacional, o próprio agronegócio é o fator de sucesso do Brasil, devido ao contínuo aumento do valor agregado e das exportações nos últimos anos, destacando as regiões produtoras de soja como “regiões de sucesso” do país. Entretanto, os custos (ecológicos e sociais) do sucesso, que certamente podem ser comprovados em termos econômicos, assim como as dependências unilaterais associadas ao “caminho do sucesso” centrado no agronegócio, são suprimidos.

Para o nível local, a “narrative” centrada no agronegócio oferece vários argumentos. Aponta, antes de tudo, que o agronegócio não só tem fluxos de capital significativos em nível global, como também em nível local e regional, bem como os efeitos de acoplamento diretos e indiretos, que, para o caso específico de Sinop, por exemplo, criam um mercado para mão de obra mais qualificada em comparação com a fase anterior de extração de madeira, e são muito mais permanentes e diversificados.

## **Sinop e o complexo da soja: configuração local/regional de uma RPN**

Com base na cadeia de valor local/regional, cada vez mais diferenciada do agronegócio globalizado, as relações entre o meio rural e urbano também mudaram significativamente em termos socioespaciais. As zonas rurais cumprem cada vez mais apenas a função de “espaço de produção”

e cada vez menos a de um verdadeiro “espaço de vida”. Para os agricultores e suas famílias, este é sempre mais a cidade, que se desenvolveu como um verdadeiro “centro de comando e controle” da economia regional. A cidade é também o lugar onde o agricultor realiza grande parte de suas atividades diárias: negociações com traders, que muitas vezes oferecem *pacotes* inteiros do complexo soja-milho, consultores, empresas de transporte e outros prestadores de serviços, transações bancárias etc. Isso leva a uma situação em que mais e mais agricultores e suas famílias têm que lidar com a cidade. Como resultado, aumenta o número de agricultores que preferem viver no centro urbano, não só por razões sociais e de conveniência, mas também por razões comerciais, em vez de viver na fazenda, que deixam aos cuidados de gerentes e funcionários.

É interessante observar como os próprios grupos locais de atores percebem as relações urbano-rurais e suas mudanças na região de Sinop, e, nesse contexto, qual papel atribuem à expansão do agronegócio acima descrita. Uma pesquisa com cerca de cem respondentes, realizada em agosto de 2018, forma a base empírica para as seguintes explicações (ver também **figura 3**).

Da perspectiva dos entrevistados, é notório (92% de concordância) que o agronegócio se tornou o fator de desenvolvimento dominante na área rural de Sinop. As mudanças sociais relacionadas à área rural se refletem no acordo comparativamente alto de 73% dos entrevistados com a afirmação de que a área rural está se tornando cada vez mais uma “máquina de produção” de commodities agrícolas e está perdendo sua função de espaço de vida para uma população camponesa, que era o grupo-alvo original do projeto de colonização Sinop. Em última análise, isso também expressa o fato de que os entrevistados estão bem conscientes do efeito problemático da expansão do agronegócio nas áreas rurais em sua função de espaço social e, conseqüentemente, o deslocamento.

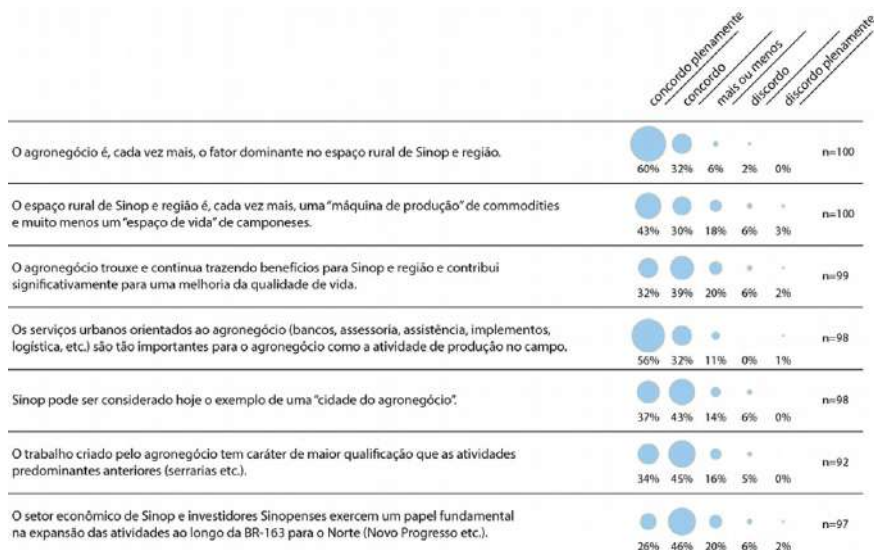
Assim, quase dois terços dos entrevistados associam a expansão do agronegócio ao aumento do êxodo rural. No entanto, na opinião de uma proporção significativa (mais de 70%) dos entrevistados, o agronegócio trouxe benefícios à Sinop e à região e contribuiu para uma melhoria na qualidade de vida. Esses resultados refletem uma ambivalência que levanta a questão dos “vencedores” e dos “perdedores”. Mesmo que não



explicitamente mencionado, parece razoável assumir que o sucesso econômico do agronegócio é visto em seu impacto sobre uma grande variedade de setores a montante e a jusante e é fortemente atribuído ao urbano. Afinal, na opinião de quase todos os entrevistados (88%), os “fornecedores” do agronegócio localizados na cidade e os serviços relacionados, que também estão localizados na cidade, são pelo menos tão importantes quanto as atividades de produção direta que ocorrem nas áreas rurais.

Nesse contexto, não é surpreendente que 80% dos entrevistados concordem com a afirmação de que Sinop hoje pode ser chamada de “cidade do agronegócio”. Assim, em comparação com os tempos em que Sinop estava sob o domínio da extração de madeira e do setor madeireiro, o agronegócio é visto como tendo um impacto comparativamente positivo nos mercados de trabalho locais/regionais (especialmente em termos da qualidade dos empregos). Por último, mas não menos importante, à Sinop também é atribuída a função de “ponta de lança” na rede (principalmente econômica) com as cidades localizadas mais ao norte ao longo da BR-163 (por exemplo, Novo Progresso, no estado do Pará).

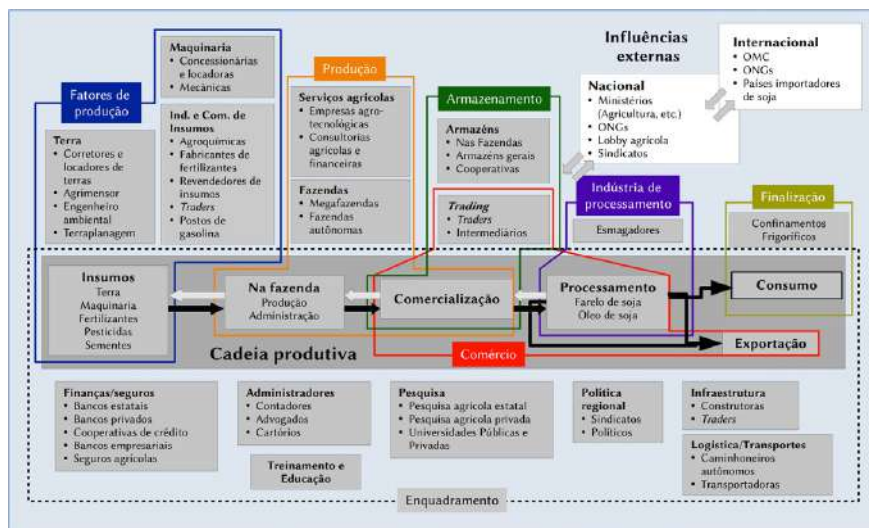
**Figura 3** – Percepção das relações urbano-rurais e a importância do agronegócio em Sinop e região (baseada em 100 questionários aplicados em agosto de 2018)



Fonte: Coy; Töpfer; Zirkel (2020).

As consequências e os efeitos da mudança estrutural cíclica da economia regional descrita acima, podem ser diretamente observadas na área urbana de Sinop: por um lado, a retração e o desaparecimento gradual do setor madeireiro, que se observa nas ruínas das serrarias e nos terrenos baldios, e, por outro, o atual domínio do agronegócio, claramente visível nos grandes silos e nas instalações de beneficiamento das empresas nacionais (Amaggi) e transnacionais (Bunge, ADM e Cargill). Além disso, com numerosas concessionárias de máquinas agrícolas e de caminhões e automóveis, com o comércio de agroquímicos, com empresas de consultoria, bancos etc., há um setor de serviços urbanos cada vez mais amplo, que se beneficia significativamente da situação econômica favorável do complexo da soja, uma parte importante da cadeia de valor da soja e, portanto, ao mesmo tempo, constituinte da Rede de Produção Global de Soja (**figura 4**).

**Figura 4** – Constelações regionais de atores do RPG da soja



Fonte: Coy; Huber (2022).

Embora o cultivo da soja no Centro-Oeste brasileiro tenha sido estrategicamente promovido pela pesquisa e pelo financiamento agrícola do governo desde os anos 1970, as estratégias corporativas do agronegócio – tanto das empresas nacionais como, especialmente nos últimos

anos, das grandes empresas transnacionais – estão igualmente impulsionando a expansão da soja. São, portanto, elementos cruciais da RPG da soja e operam tanto em nível local como global. A integração vertical do complexo da soja resulta principalmente das etapas de produção a montante e a jusante da produção agrícola. No que diz respeito às atividades a montante, os produtores de soja dependem do chamado pacote tecnológico de sementes (geneticamente modificadas), pesticidas e fertilizantes, que são produzidos por empresas agroquímicas transnacionais e produtores de fertilizantes, e distribuídos aos produtores de soja (incluindo serviços de extensão agrícola), quer diretamente por meio de vendedores próprios, quer indiretamente mediante transações de insumos agrícolas ou por intermédio de traders (em sua maioria sob a forma de transações de permuta em troca de soja). O setor agroquímico é caracterizado por processos de concentração maciça, com algumas megacorporações como a Bayer (com a Monsanto), ChemChina (com a Syngenta), Basf ou DuPont de Nemours dominando o mercado global de insumos agrícolas. Não tão concentrada, mas também dominada por grandes empresas internacionais, é a produção de implementos agrícolas. Essas empresas têm, geralmente, fábricas no Brasil que surgiram de antigas empresas nacionais, fazendo hoje parte dos complexos corporativos transnacionais. No entanto, até agora esses centros de produção estão, sem exceção, localizados nas regiões do centro econômico do Sul e Sudeste do país. As vendas nas regiões de soja em Mato Grosso são feitas principalmente por concessionárias.

A expressão mais óbvia da integração global da produção de soja é por meio dos *grandes traders* que operam nos “gargalos” das redes de produção de soja e podem assim apropriar-se de uma parte considerável do valor agregado da *commodity*. Em Mato Grosso, por exemplo, seis traders controlam mais de 60% das exportações de soja. Enquanto a Amaggi é uma empresa baseada em Mato Grosso, os outros grandes *traders* são empresas sediadas nos EUA (ADM, Bunge e Cargill), Europa (Louis Dreyfus) e China (Cofco). Além desses grandes comerciantes de exportação de soja, existem também alguns intermediários locais/regionais. São muitas vezes grandes fazendas de soja com capacidade de armazenamento suficiente que procuram se integrar verticalmente à RPG,

comercializando insumos agrícolas e comprando soja de terceiros e, em alguns casos, penetrando nas áreas de negócios dos grandes *traders*. Em última análise, porém, a soja é revendida por esses intermediários aos comerciantes de exportação do produto ou às esmagadoras (que muitas vezes também são operadas por grandes comerciantes de soja) para exportação ou processamento posterior. Os *traders* são também importantes investidores e operadores na área de infraestrutura logística (por exemplo, com terminais portuários) ao longo dos corredores de exportação de soja (no estado do Pará, os portos fluviais de Santarém, Miritituba e Barcarena com terminais das empresas Cargill, assim como Bunge e Amaggi são um bom exemplo disso). Como a maior parte da oleaginosa é exportada *in natura*, há tentativas crescentes nas regiões produtoras de soja para estabelecer operações de processamento (moinhos de óleo de soja) e, em alguns casos, de aproveitamento de soja (por exemplo, engorda e abate), a fim de aumentar o valor agregado do produto regional.

Assim, enquanto grandes empresas transnacionais do agronegócio dominam os setores de insumos agrícolas, comércio de soja, processamento e exportação, o cultivo da soja em si está em grande parte nas mãos de agricultores de base regional, cuja posição de poder e “alcance” é, portanto, limitada. Alguns produtores do Sul do Brasil que migraram para o norte de Mato Grosso nos anos 1980 e 1990 conseguiram concentrar grandes extensões de terra para o cultivo da soja, adquirindo terras de colonos e pecuaristas tradicionais que não puderam acompanhar o progresso da agricultura modernizada, e/ou adquirindo novas extensões de terra, que se tornaram disponíveis como resultado da expansão agrícola contínua em áreas de Cerrado ou Cerradão ainda não incorporadas. Embora a maioria dos produtores de soja opere, pelo menos na região de Sinop, fazendas de médio porte (com uma área cultivada de 1.000 a 2.500 hectares), os maiores produtores possuem várias grandes fazendas, alcançando áreas de cultivo de dez mil hectares ou mais.

Além desses produtores de soja “enraizados” na região, nos últimos anos houve também aumento no controle da propriedade da terra (mediante a compra e arrendamento de terras) por empresas de soja de outras regiões (do Brasil e do exterior) que administram fazendas enormes (às vezes com 50.000 hectares ou mais). Essas grandes empresas estabelecem

um “controle externo”, o que geralmente corresponde a uma posição de poder mais forte em comparação com os agricultores de base regional. A crescente influência dessas empresas do agronegócio (nacionais e internacionais) capitalizadas e geridas externamente está mudando a estrutura da propriedade da terra na região e levando cada vez mais os agricultores “autônomos” de soja e outros proprietários (por exemplo, criadores de gado) a vender ou arrendar suas terras aos grandes sojicultores.

Em termos localizacionais, a dominância da RPG da soja é documentada de maneira particularmente impressionante dentro do perímetro urbano na BR-163, que, atravessando a cidade de Sinop de Sul ao Norte, forma a “espinha dorsal” (pelo menos econômica) da cidade (COY; TÖPFER; ZIRKL, 2020). Até o início dos anos 2000, as serrarias dominavam ao longo da BR-163 – mesmo na zona relativamente próxima do centro – para além dos postos de abastecimento habituais e do comércio de reparações. O seu encerramento ou deslocalização e, portanto, a crise do setor madeireiro local, ainda hoje podem ser vistos nas numerosas ruínas de serrarias e, por vezes, em locais industriais abandonados (COY; KLINGLER, 2014).

Entretanto, uma grande variedade de atividades voltadas para o agronegócio mudou muito esse quadro. Tanto a periferia sul como a parte norte da cidade são dominadas pelos silos de soja (ou milho) e plantas de secagem das empresas nacionais (Amaggi) e transnacionais (ADM, Bunge e Cargill), que ocupam grandes áreas. Como aqui pouco “acontece” além das entregas durante a colheita, armazenamento e remoção, o acesso rodoviário para o transporte pesado é o “fator decisivo de localização” (enquanto isso, caminhões de sete ou nove eixos com capacidade de mais de 50 toneladas são quase exclusivamente utilizados para o transporte de soja e milho). Assim, os grandes depósitos das empresas de logística, onde por vezes estão estacionadas várias centenas dessas grandes carretas articuladas, estão em sua maioria localizados nas zonas da estrada mais afastadas da cidade. Nas áreas da BR-163 mais próximas do centro da cidade, as numerosas grandes concessionárias de máquinas agrícolas são particularmente notáveis. Todos os *global players* do setor estão representados localmente (ex. John Deere, Case, New Holland, Valtra, Ford, Massey Ferguson, International Harvester etc.). As principais máquinas, que praticamente todas essas empresas

têm em oferta, são grandes tratores, colheitadeiras, máquinas para o plantio direto, pulverizadores de campo – todos equipamentos que representam um enorme valor monetário por direito próprio.

A área de captação das representações dessas empresas baseadas em Sinop estende-se geralmente a um vasto *hinterland*. Para além da venda e do financiamento de maquinaria agrícola, que muitas vezes se realizam por meio dos bancos da própria empresa, a manutenção e reparo são também realizados a partir daqui, em sua maioria por intermédio de equipes móveis de manutenção e reparo. Além das grandes concessionárias dominantes, um setor de máquinas agrícolas usadas, assim como oficinas de reparo, se estabeleceram ao longo da rodovia. Outro setor diretamente relacionado ao agronegócio é o de sementes e agroquímicos (fertilizantes e pesticidas). Aqui, pode-se observar numerosos escritórios de representação das grandes empresas agroquímicas (Bayer, Syngenta, Dow, Basf etc.), geralmente tanto agências de vendas como escritórios de consultoria, pois também nesse setor os produtores de soja, como os grandes *traders*, acordam *soluções em pacotes*.

As numerosas concessionárias de automóveis localizadas ao longo da BR-163 também têm uma ligação direta ou indireta com o agronegócio. Não é de surpreender que uma grande variedade de caminhonetes desempenhe um papel central em todas as marcas representadas em Sinop. Questões de praticidade nas operações agrícolas, mas também a simbolização do sucesso econômico e do status social são provável e igualmente relevantes para a popularidade dos modelos correspondentes. Assim, como a “espinha dorsal” da região e da cidade de Sinop, a BR-163 torna-se uma “vitrine” direta e indireta para as atividades econômicas que oferecem dinamismo à região e à cidade, sucesso econômico e prosperidade. Ao mesmo tempo, porém, a BR-163 também mostra claramente quem está agora “dando as ordens” na região e pode ser, assim, interpretada como a materialização espacial das relações de poder.

De importância central para a configuração local da RPG da soja, é o setor de serviços, em que atuam empresas orientadas para a produção, as quais operam de forma independente e estão localizadas na cidade. O setor financeiro desempenha aqui um papel especial. Isso inclui não só os bancos e cooperativas de crédito, sem os quais não funcionaria

o cultivo da soja, que se baseia quase exclusivamente em empréstimos (para o financiamento a prazo mais longo de maquinaria agrícola e infraestruturas agrícolas e, sobretudo, para o pré-financiamento a prazo mais curto das colheitas), mas também empresas de consultoria especializadas no processamento dos empréstimos em nome dos agricultores. Outro grupo de empresas de consultoria especializou-se nos aspectos técnicos do cultivo (análises do solo, otimização da aplicação de sementes, fertilizantes, pesticidas etc.). Cada vez mais as tecnologias digitais, por exemplo de sensoriamento remoto (por meio de drones), estão sendo usadas na região. Outro campo de ação dos gabinetes de consultoria especializada é a preparação de todo o tipo de licenças relacionadas com a agricultura em grande escala (por exemplo, preparação de projetos para o Cadastro Ambiental Rural – CAR).

O setor educacional local também está intimamente ligado ao agronegócio. Sinop tem agora quatro universidades, duas públicas e duas privadas. Não é surpreendente que os cursos de agronomia e economia agrícola tenham uma demanda particularmente alta, assim como os cursos de direito e administração de empresas. No que diz respeito à saúde, só é possível estimar de forma aproximada de que modo a presença do agronegócio e os sistemas específicos de uso da terra da agricultura modernizada também se refletem no setor. Em qualquer caso – e aqui os “aspectos negativos” do sucesso se tornam aparentes – as consequências para a saúde do uso (excessivo e descontrolado) de agroquímicos estão desempenhando um papel cada vez mais importante na sociedade civil local e em algumas discussões políticas.

## **À guisa de conclusão: agronegócio e territórios neoliberais**

Como foi discutido no início, o agronegócio brasileiro, e o complexo da soja em particular, é uma parte constitutiva do que veio a ser chamado de *corporate food regime* (regime alimentar corporativo global). Esse regime está sendo criticado cada vez mais em nível internacional devido à sua insustentabilidade e especialmente por suas consequências sociais,

socioecológicas e territoriais. Para os poderosos no Brasil, porém, esse regime e os decorrentes sistemas de produção do agronegócio continuam sendo vistos como garantia de sucesso, e muitas vezes são legitimados com o argumento de que podem “combater a fome no mundo”. Entretanto, a verdadeira base do funcionamento do agronegócio é sobretudo a adesão inabalável aos princípios básicos do neoliberalismo: livre comércio, integração nas cadeias globais de valor, desregulamentação da ação estatal e flexibilização das relações de trabalho. Isso significa, acima de tudo, a polarização das relações de poder e o desrespeito aos direitos da natureza, a qual é vista, na melhor das hipóteses, como “recurso” para manter os sistemas de produção, bem como os direitos dos povos indígenas e dos pequenos produtores da agricultura familiar, que não têm lugar no complexo da soja. À primeira vista, “regiões de sucesso” estão se formando nas regiões de agricultura modernizada, cujos representantes ganharam considerável importância (econômica e política) nos últimos anos por meio de fortes “narrativas”. Portanto, a chamada Bancada Ruralista também é considerada um dos grupos de lobby político mais influentes no Brasil e, acima de tudo, um dos mais importantes apoiadores do governo Bolsonaro, ultraconservador e ultraneoliberal. Nessas condições, a Rede de Produção Global da soja pode se desenvolver e se consolidar plenamente, como mostra o exemplo da Sinop, e dar, assim, origem a “territórios neoliberais” (no sentido de David Harvey). As atuais políticas regionais do governo fornecem um apoio eficiente nesse sentido e removem todos os supostos “obstáculos” que foram estabelecidos em tempos de políticas sociais e ambientais mais sensíveis. Entretanto, é duvidoso que, a longo prazo, isto possa ser a base para uma maneira sustentável de lidar com os grandes desafios globais. O Brasil desempenha um papel central nas discussões globais sobre como enfrentar os desafios da mudança global (clima, biodiversidade, mas também desigualdade social, justiça social e ambiental). Até alguns anos atrás, o país atraía a atenção mundial, em particular com sua busca por caminhos alternativos de desenvolvimento na Amazônia. A “viagem para trás” nos últimos quatro anos reverteu muitas das conquistas que o Brasil havia feito anteriormente, pelo menos a partir de uma perspectiva “de fora”. Especialmente nas “regiões fortes” do agronegócio no Cerrado (que, no entanto, não recebeu durante muitos



anos a atenção que merece em debates públicos, científicos e políticos), o futuro deve mostrar se é possível encontrar caminhos para a transformação socioecológica urgentemente necessária – para as próprias regiões, mas também para a comunidade global. Esse é um dos maiores desafios do Antropoceno para o Brasil.

## Referências

BACKHOUSE, M.; LEHMANN, R.; LORENZEN, K.; LÜHMANN, M.; PUDER, J.; RODRÍGUEZ, F.; TITTOR, A. (Org.). **Ecological Perspectives on Biomass Sourcing and Production**. Cham: Palgrave Macmillan, 2021.

COY, M.; BARROZO, J. C.; SOUZA, E. A. de (Org.). **Estratégias de expansão do agronegócio em Mato Grosso. Os eixos da BR-163 e da BR-158 em perspectiva comparativa**. Brasília: Editora IABS, 2020.

COY, M.; DORN, F.; HUBER, C.; TÖPFER, T. Regional and Urban Development under the Signs of Globalization. The Soybean Complex and the City of Agribusiness in Mato Grosso. **Journal of Latin American Geography** (aceito para publicação), 2022.

COY, M.; HUBER, C. O complexo da soja no Norte de Mato Grosso (Brasil): Uma perspectiva político-ecológica. **Confinos – Revista Franco-Brasileira de Geografia**, 54, 2022.

COY, M.; KLINGLER, M. Frentes pioneiras em transformação: O eixo da BR-163 e os desafios socioambientais. **Revista Territórios & Fronteiras**, v. 7, n. 1, 2014, p. 1-26.

COY, M.; KLINGLER, M.; KOHLHEPP, G. De frontier até pós-frontier: regiões pioneiras no Brasil dentro do processo de transformação espaço-temporal e socioecológico. **Confinos – Revista Franco-Brasileira de Geografia**, 30, 2017.

COY, M.; LÜCKER, R. **Der brasilianische Mittelwesten. Wirtschafts-und sozial-geographischer Wandel eines peripheren Agrarraumes**. Tübingen, 1993.

COY, M.; TÖPFER, T.; ZIRKL, F. Relações campo-cidade e funções urbanas em regiões do agronegócio. O caso de Sinop (Mato Grosso). In: COY, M.; BARROZO, J. C.; SOUZA, E. A. de (Org.). **Estratégias de expansão do agronegócio em Mato Grosso. Os eixos da BR-163 e da BR-158 em perspectiva comparativa**. Brasília: Editora IABS, 2020. p. 33-69.

DORN, F. M.; HUBER, C. Global production networks and natural resource extraction: adding a political ecology perspective. **Geographica Helvetica**, v. 75, n. 2, 2020, p. 183-193.

ELIAS, D. Mitos e nós do agronegócio no Brasil. **Geousp**, v. 25, n. 2, 2021, p. e-182640.

- GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (Org.). **Commodity Chains and Global Capitalism**. Westport: Praeger, 1994.
- HENDERSON, J.; DICKEN, P.; HESS, M.; COE, N. M.; YEUNG, H. W. Global production networks and the analysis of economic development. **Review of International Political Economy**, v. 9, n. 3, 2002, p. 436-464.
- HENDERSON, J.; DICKEN, P.; HESS, M.; COE, N. M.; YEUNG, H. W. Redes de Produção Globais e a análise do desenvolvimento econômico. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 8, n. 15, 2011, 2011, p. 143-170.
- HUBER, C. **New Land for the Soy Agribusiness: land grabbing and the proliferation of the Brazilian soy frontier**. Tese (Doutorado em Geografia, Universidade de Innsbruck), Innsbruck, 2021.
- IMEA (INSTITUTO MATO-GROSSENSE DE ECONOMIA AGROPECUÁRIA) (2021): **Agronegócio no Brasil e em Mato Grosso**. 2021. Disponível em: [http://www.imea.com.br/imea-site/view/uploads/relatorios-mercado/Apresentacao\\_20180212.pdf](http://www.imea.com.br/imea-site/view/uploads/relatorios-mercado/Apresentacao_20180212.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021.
- LANGTHALER, E. The Soy paradox: The Western nutrition transition revisited, 1950-2010. **Global Environment**, v. 11, n. 1, 2018, p. 79-104.
- McKAY, B. M. Agrarian Extractivism in Bolivia. **World Development**, v. 97, 2017, p. 199-211.
- McMICHAEL, P. Global development and the corporate food regime. *In*: BUTTEL, F. H.; MCMICHAEL, P. (Org.). **New directions in the sociology of Global Development**. Research in Rural Sociology and Development 11. Bingley: Emerald, 2005. p. 269-303.
- NIEDERLE, P. A.; WESZ Jr., V. J. **As novas ordens alimentares**. Porto Alegre: Editora da URGs, 2018.
- OLIVEIRA, G.; HECHT, S. Sacred Groves, Sacrifice Zones, and Soy Production: Globalization, Intensification and Neo Nature in South America. **Journal of Peasant Studies**, v. 43, n. 2, 2016, p. 251-285.
- POMPEIA, C. **Formação política do agronegócio**. São Paulo: Ed. Elefante, 2021.
- SAUER, S.; LEITE, A. Z.; TUBINO, N. L. G. Agenda política da terra no governo Bolsonaro. **Revista da Anpege**, v. 16, n. 29, 2020, p. 285-318.
- SCIENCE PANEL FOR THE AMAZON (2021): **Amazon Assessment Report 2021**. Part II. New York: United Nations Sustainable Development Solutions Network, 2021. Disponível em: <https://www.theamazonwewant.org/spa-reports/>.

## CAPÍTULO 4

# A NATUREZA ECONÔMICA DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS: UMA REFLEXÃO A PARTIR DE SÃO PAULO<sup>1</sup>

*Maria Lucia Refinetti Martins*

*Universidade de São Paulo*

*malurm@usp.br*

*Douglas Tadashi Magami*

*Defensoria Pública do Estado de São Paulo*

*douglasmagami@usp.br*

### **Introdução – problema e hipóteses**

Conforme identificado por diversos autores, é certo que a cidade gera e distribui/concentra valores, e que o urbanismo, nomeado e construído como ciência autônoma nos primórdios do século XX (CHOAY, 1965) é cada vez mais um agente político e econômico (HARVEY, 2013). Dessa forma, o que se apresenta neste artigo é o início de uma reflexão, com foco na região Sudeste e principalmente no município de São Paulo, que se propõe a observar e problematizar, sob as perspectivas urbanística, jurídica e econômica, as mudanças de natureza dos instrumentos de implementação do urbanismo e seus impactos na conformação urbana, para avaliar o que se pode esperar dos projetos e regulamentação ora vigentes.

É pelo escrutínio e aprofundamento da interpretação dos vários aspectos que envolvem os novos instrumentos urbanísticos que se pretende delinear caminhos para identificar transferências de renda ou de benefícios urbanos operacionalizadas por meio desses instrumentos. Avalia-se que vários dos instrumentos e práticas utilizados levam

---

1 Texto desenvolvido no âmbito da pesquisa Política Urbana e Interesse Público com apoio do CNPq (Produtividade em Pesquisa, 2018-2022).

a impactos socialmente ainda não identificados que se pretende investigar em pesquisa. Em muitas circunstâncias, vários dos instrumentos e práticas utilizados, ao contrário do que enunciam, são desfavoráveis à parcela mais vulnerável da população.

A cidade é produzida por ações diretas do poder público, que projeta e implanta infraestrutura e edifícios públicos, e por regulamentação para as ações privadas. Essa regulação vai desde a concepção e regulação do direito de propriedade até a formulação de normas e incentivos.

A implementação urbanística no país e particularmente em São Paulo, desde o início do século XX até a década de 1970, opera num formato “comando e controle” a partir de regras fixas e licenciamento de obras.

A partir da década de 1970, começa timidamente a introduzir formatos de incentivo aplicado via extrafiscalidade e vantagens em limites de área construída, como foi o caso das leis de incentivos a escolas e hospitais, a permissão de conjuntos habitacionais populares na zona rural, e mais recentemente assume uma flexibilização, muito mais em busca de oportunidades do que propriamente de um projeto.

Nesse sentido, a Lei de Zoneamento de 1972 (Lei Municipal nº 7.805/1972), com a introdução da fórmula de Adiron,<sup>2</sup> inicia um período de alteração da regulação urbana, na medida em que prevê incentivo à produção de uma tipologia, que é do edifício vertical no centro do lote, com baixa taxa de ocupação, com o propósito de ampliar áreas permeáveis e vegetadas e a circulação de vento entre as edificações. Uma vez que, para sua utilização era requerido lote mínimo de 1.000 m<sup>2</sup>, essa possibilidade de dobrar o coeficiente de aproveitamento de forma não onerosa favorecia empreendimentos com 4.000 m<sup>2</sup> ou mais e construtoras de certo porte em detrimento de menores construtoras que produzem edificações menores, em lotes menores, sem alternativa de usufruir da vantagem proporcionada pela fórmula de Adiron.

---

2 Nome dado em referência a Benjamin Adiron Ribeiro, que esteve à frente da Coordenadoria-Geral de Planejamento em 1972. A fórmula inserida na referida Lei de Zoneamento estabeleceu uma proporção inversa entre coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação do lote. O empreendedor poderia aumentar o coeficiente de aproveitamento na medida em que diminuía a taxa de ocupação, o que estimulava a taxa mínima de ocupação e acarretava consequências para tipologia e forma urbanas.

Trata-se de um marco em que a forma jurídica e a forma urbana<sup>3</sup>, os instrumentos urbanísticos e a própria forma física passam a se formatar de acordo com um propósito de promover o que se considerava qualidade formal, operando via incentivo/benefício do / ao setor imobiliário, capaz de promover a incorporação de imóveis menores para a composição de lotes superiores a 1.000 m<sup>2</sup>.

A fase de incentivo da regulação urbanística paulistana, que se inicia, portanto, na década de 1970, apoia-se predominantemente na lei de zoneamento, que consolida a produção da cidade que atende à demanda solvável no mercado, ou seja, a parte da cidade em que se instalam os setores sociais de renda média-alta e alta (VILLAÇA, 2015).

É na década de 1970, também, que entram em cena as primeiras discussões sobre o “solo criado”, quando o Grupo Executivo da Grande São Paulo (Gegran), órgão da Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo, estuda, com a consultoria de Azevedo Netto, os problemas de uso do solo (REZENDE; *et al.*, 2009, p. 61). Ao mesmo tempo, a prefeitura de São Paulo também discutia o conceito, que acaba consolidado na Carta de Embu,<sup>4</sup> de 1976. Duas linhas de abordagem e justificativa então se configuram, uma de caráter mais urbanístico (conforme expresso na Carta de Embu) e outra mais econômica, ligada à escassez financeira dos municípios e sua perspectiva de angariar recursos, recuperar a mais-valia urbana e promover o desenvolvimento urbano. A legislação dessa época não chegou a incorporar esse conceito sob a forma de instrumento.

Consolidada a fase de incentivo pela Lei de Zoneamento, inicia-se a partir da década de 1980 o processo de erosão e transformação da regulação urbana paulistana, que deixa de se configurar como “comando e controle” e passa a se formatar a partir da flexibilização da Lei de Zoneamento e fragmentariedade do planejamento urbano como principais estratégias de atração de investimentos e obtenção de determinados propósitos urbanísticos.

---

3 Nesse caso, chamamos de forma urbana não só a ciência urbana a serviço do capital na visão marxista, mas também a própria morfologia urbana.

4 A Carta de Embu derivou de estudos e eventos, em especial seminários, que ocorreram nas cidades de Embu, São Paulo e São Sebastião, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisa de Administração Municipal (Cepam).

Foi inclusive, nessa década, com o Plano Diretor de 1985, que surgiu a primeira previsão legal de Operação Urbana conceituada como uma parceria entre Poder Público e iniciativa privada, visando a “obtenção de resultados relevantes para os objetivos do Plano Diretor”. Na gestão seguinte, Jânio Quadros (1986-1988) encaminhou a Lei de Desfaveamento, em que o instrumento da Operação Interligada surgiu como meio de excepcionar a Lei de Zoneamento por meio da possibilidade de alteração dos parâmetros urbanísticos para a construção de produtos imobiliários em determinados pedaços na cidade, em lotes ocupados por favelas que seriam então removidas e seu moradores realocados em imóveis produzidos pelo empreendedor em outro local.

A Constituição de 1988 estabeleceu como objetivo da política urbana o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes e, ao colocar o direito urbanístico dentro da ordem econômica e financeira, além de estabelecer o princípio da função social da propriedade urbana como regulador da atividade econômica, fixou também outros parâmetros – sob a perspectiva redistributiva – reguladores da atividade econômica, que também se aplicam à atividade urbanística: redução das desigualdades regionais, defesa do meio ambiente, entre outros.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 trouxe, de forma implícita, a partir das divisões de competência reguladora e de exercício da atividade urbanística, o princípio do urbanismo como função pública (COSTA, 1994), o que não significa necessariamente que o Poder Público deve ser protagonista na produção do espaço urbano, e sim que deve ter papel central na regulação urbana que está atrelada à regulação econômica.

Nos termos do artigo 174 da Constituição Federal, o Estado é agente normativo e regulador da atividade econômica, e, pelo texto constitucional, pode exercer a atividade de regulação exercendo três funções: fiscalização, incentivo e planejamento, como meios pelos quais tal papel regulador pode ser desempenhado (COUTINHO, 2020).

Embora a reestruturação produtiva tenha chegado tardiamente ao Brasil, intensificando-se na década de 1990 (POCHMANN; MATTOSO, 1998), segundo Nobre (2000), especificamente em São Paulo, já na década de 1970, a cidade inicia um processo de desindustrialização por força

do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que estimula a industrialização em outras regiões, e, nas décadas seguintes, a desindustrialização acentua-se agora em razão da reestruturação produtiva dos países do Atlântico Norte, que repercute no Brasil. Vainer (2011, p. 53) aponta os reflexos do neoliberalismo na política e planejamento urbanos, em especial o surgimento do planejamento estratégico:

No lugar do planejamento moderno, compreensivo, fortemente marcado por uma ação diretiva do estado, expressa, entre outros elementos, nos zoneamentos e nos planos diretores, um planejamento competitivo, que se pretende flexível, amigável ao mercado (*market friendly*) e orientado pelo para o mercado (*market oriented*).

Mesmo após a vigência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, segue ocorrendo o que Dagnino (2004) designou de “convergência perversa”. Entre o projeto participativo, de um lado, e o projeto neoliberal, de outro, ocorre uma clara captura e predominância da regulação jurídica urbanística paulistana voltada aos interesses do mercado, na medida em que os Planos Diretores de 2002 e 2014, ao mesmo tempo em que regulamentam instrumentos jurídicos de promoção de justiça social e justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização (outorga onerosa, Zona Especial de Interesse Social – Zeis, entre outros), passam a privilegiar a implementação de instrumentos pensados sob a ótica dos produtos imobiliários em localizações privilegiadas da cidade e de forma que os ganhos são direcionados majoritariamente para o mercado, com graves repercussões que resultaram em violações ao direito à cidade, especialmente da população de baixa renda, como as operações urbanas consorciadas, gerando assim uma política urbana que produz desigualdades, ganhadores e perdedores, pelo meio (instrumento) e localização escolhidos.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade de 2001, que regulamenta o capítulo da política urbana na Constituição Federal, consolida-se a nova ordem jurídico-urbanística no âmbito nacional. No âmbito municipal, com a aprovação do Plano Diretor de 2002 (Lei Municipal nº 13.430/2002), influenciado pelo Estatuto da Cidade, introduziu-se, pela primeira vez

positivado na legislação em São Paulo, o mecanismo da outorga onerosa de potencial adicional de construção, estabelecendo um coeficiente de aproveitamento básico e um coeficiente de aproveitamento máximo.

O Plano Diretor de 2002, todavia, ao criar o coeficiente de aproveitamento básico igual a 1, mas permitir seu aumento para até 2, sem pagamento de contrapartida desde que o empreendedor utilizasse taxas de ocupação menores em seus empreendimentos imobiliários, reeditou de certa forma a fórmula de Adiron e trouxe como consequência a redução na arrecadação da contrapartida, inclusive no período do boom imobiliário (NAKANO; GUASTELLA, 2015).

Nesse mesmo período, por força também da previsão no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, foram criadas e regulamentadas as Operações Urbanas Consorciadas. Embora elas já existissem, é de fato no Plano Diretor de 2002 que sua regulamentação se torna mais densa e específica. As Operações Urbanas Consorciadas são o marco da introdução e consolidação do ideário neoliberal na política urbana paulistana (NOBRE, 2019).

O Plano Diretor de 2002 traz como grande questão a ser enfrentada o esvaziamento das áreas industriais a partir da estratégia de reestruturação urbana, ao criar a Macroárea de Reestruturação e Requalificação Urbana, que, nos termos do artigo 155, abrangia a orla ferroviária, antigos distritos industriais e áreas no entorno das marginais. Seu objetivo era, com isso, tentar reverter o esvaziamento das regiões por meio da intensificação da promoção imobiliária e do estímulo a atividades de comércio e serviços, lançando mão, para tanto, da Operação Urbana Consorciada como principal instrumento de reestruturação urbana.

Mais recentemente, o Plano Diretor de 2014, além de manter a operação urbana consorciada como um dos principais instrumentos de reestruturação urbana para a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), cria novos instrumentos jurídico-urbanísticos mais flexíveis, como o Projeto de Intervenção Urbana e Área de Intervenção Urbana, que privilegiam a lógica regulatória negocial. Por meio desses instrumentos, tais como as operações urbanas, busca-se induzir os padrões da produção imobiliária promovida pela iniciativa privada, mas com maior flexibilidade e concessão de maior protagonismo à iniciativa privada. A título de exemplo, para as Áreas de Intervenção Urbana, dispensa-se



o Estudo de Impacto Ambiental, fato que levou à judicialização dos Projetos de Intervenção Urbana do Jurubatuba, Pinheiros e Central pela Defensoria Pública e pelo Ministério Público, respectivamente.

Outra transformação prevista no Plano Diretor de 2014 é a alteração da classificação jurídica do solo criado à luz da teoria do regime de bens públicos do direito administrativo, que facilita e permite sua apropriação e mercantilização pela iniciativa privada. Isso porque o Plano Diretor de 2014, em seu artigo 116, classifica o solo criado como bem jurídico dominical.

## **Uma interpretação**

A atuação do Estado no domínio econômico e na atividade urbanística (produção do espaço) por simetria pode ser direta, como agente econômico, pela realização direta de obras e projetos urbanos, ou indireta, como agente regulador normativo – que, por sua vez, pode realizar uma intervenção por direção, via normas cogentes, ou uma intervenção por incentivo, via preceitos indutores (GRAU, 1988).

É dessa aproximação que se propõe apreender a atividade urbanística e o Direito Urbanístico de uma perspectiva macrojurídica (MASSONETTO, 2015) de acordo com os princípios e diretrizes constitucionais da atividade econômica e da atividade financeira.

A transformação da regulação urbana no cenário paulistano não se dissocia das transformações do capitalismo contemporâneo, em que há prevalência do capital financeiro sobre o capital industrial e produtivo, tal como ocorreu nos países do Atlântico Norte na década de 1970. Com a consolidação do neoliberalismo nesses países, o Estado deixa de exercer o intervencionismo para os fins desejáveis do Estado de bem-estar social e passa fazê-lo com o intuito de criar situações de concorrência. Em outras palavras, como sintetizam Dardot e Laval (2016, p. 289), “trata-se de substituir uma administração que obedecia aos princípios de direito público por uma gestão de direito comum da concorrência”, com metodologias empresariais de governo onde o privado é sempre mais eficaz que a administração pública.

No Brasil, não foi diferente. A regulação urbana municipal modifica-se a partir das transformações do capitalismo, que, no país, passa de um formato de “comando e controle” para um formato de flexibilização da legislação, com criação de espaços de exceção na cidade por meio de instrumentos que, embora sejam veiculados por lei, têm caráter negocial e, portanto, são regidos sob a lógica do direito privado.

A regulação urbana e, por conseguinte, a atividade urbanística tornam-se, portanto, indutoras com manifestações legais genéricas, em forma de princípios, diretrizes, objetivos que dão lugar às relações de natureza privada que de fato operacionalizam e concretizam a dinâmica funcional” (CHEVALLIER, 1998, p. 15).

Da mesma maneira, o Estado e o Direito deixam de ter como principal função a repressão fundada no Poder de Polícia e passam a ter função predominantemente promocional (BOBBIO, 2006), no sentido de encorajar e incentivar comportamentos desejados.

Dessa forma, partindo da classificação trazida pela Constituição Federal de 1988, é possível afirmar que o Estado regulador e a regulação urbana se transformam a partir da década de 1970, quando havia predominância das funções de fiscalização e planejamento, para um formato que privilegia o incentivo econômico e o enfoque mercadológico contratual.

Torna-se então fundamental conhecer e descrever a aplicação de tais instrumentos e seus produtos para compreender como normas e oportunidades são interpretadas economicamente, e em que formas resultam. Isso permitirá, observando o conjunto regulatório atual, prever resultados e produtos decorrentes.

Nessa perspectiva, a pesquisa em curso trabalha com a possibilidade de abordar a regulamentação urbanística para além das normas urbanísticas (particularmente afetas à esfera municipal), levando em consideração o aspecto da intervenção do estado no domínio econômico, sob uma perspectiva que promova um alargamento da análise da regulação urbana.

Há fortes razões para que se proponha esse debate. As defesas, assim como as críticas aos referidos novos instrumentos urbanísticos e seus impactos, são contundentes, mas faltam reflexões que aprofundem elementos menos perceptíveis.

Por outro lado, com base nos estudos da área econômica sobre incentivos e renúncia fiscal, bem como do campo da “avaliação contingente”, busca-se compreender de onde vem e quem arca com essa equivalente “renúncia fiscal” plasmada nos incentivos e formas de indução de tipologias e padrões urbanísticos.

Assim, para melhor compreender o quadro presente, é necessário o resgate da experiência histórica para ilustrar a gênese dos instrumentos hoje existentes e explicitar em que medida a leitura dos precedentes históricos contribui para a compreensão do que já ocorre e do que tenderá a ocorrer.

Nesses termos, observando a cidade construída em resposta aos incentivos propostos na nova normativa, mais indutora e flexível, evidenciaremos por oposição, o abandono, a parte que fica “de fora”, seja a que não tem condições de se beneficiar dos incentivos, seja aquela que se configura na informalidade.

Para facilitar a compreensão da hipótese subjacente à pesquisa, cabe traçar um paralelo: assim como é reconhecido que nosso ICMS é regressivo, a proposta aqui é compreender e avaliar a efetiva natureza e os impactos dos novos instrumentos que se apresentam como importante possibilidade de uma fonte de recursos sem avaliação da possível transferência regressiva de benefícios urbanos que opera.

Tal qual o debate sobre eficácia e custo-benefício de incentivos fiscais e de exonerações tem se desenvolvido, é necessário transpor esse tipo de avaliação para o desenho dos novos instrumentos urbanísticos, particularmente a gestão do potencial construtivo.

É necessário repensar o urbanismo. Hoje está no meio do caminho. Absorve alguns elementos da reforma do estado conforme opera na concessão de serviços, contando com agências reguladoras, mas não dispõe dos conceitos e instrumentos que possam fazer seu controle.

Compreender melhor essas relações e dar transparência aos procedimentos e produtos dos atuais instrumentos urbanísticos é o que se propõe como desafio. Impossível haver *accountability* ou redução de desigualdades quando a complexidade dos processos não é inteiramente conhecida, conseqüentemente nem compreendida, muito menos avaliada.

## **Um caso emblemático – as Operações Urbanas Consorciadas**

O instrumento Operação Urbana Consorciada consiste em modalidade de intervenção urbana em determinadas áreas da cidade, consideradas subaproveitadas em que se preveem o aumento do potencial construtivo e investimentos concentrados em infraestrutura e qualificação urbano-ambiental.

Processos de intervenção urbana de maior porte e execução de obras dependem de instituições e arranjos financeiros que organizem os recursos necessários para sustentá-las, seja diretamente pelo Estado, seja sob formatos alternativos envolvendo a iniciativa privada. As Operações Urbanas Consorciadas constituem uma dessas formas de arranjo e representam um exemplo emblemático dos novos instrumentos e suas configurações.

Esse instrumento vem sendo apresentado como alternativa de ação para promoção de obras e qualificação urbana com recursos da iniciativa privada, sem onerar o orçamento público, para o que recorre à aplicação de outorga onerosa do direito de construir, aplicando os recursos obtidos na própria área.

Nesses termos, esse instrumento, que no Brasil é disposto em lei nacional (Estatuto da Cidade), suscita dois desafios: a compreensão e a pré-visualização das formas urbanas que promove e a avaliação de “quem paga a conta” de sua implementação (MARTINS, 2019).

Com relação ao primeiro aspecto, o desafio é associar sua arquitetura financeira a formas e imagens conhecidas ou passíveis de serem visualizadas. É uma reflexão teórico-prática fundamental para possibilitar alguma transparência e pré-entendimento e avaliação de seus possíveis resultados pela sociedade. Por outro lado, questionar quem afinal paga essa conta ou de onde advém e qual é a natureza desse recurso é desafio fundamental na busca de transparência e prestação de contas à sociedade.

Na Operação Urbana Consorciada, uma área precisamente delimitada, as intervenções públicas são custeadas pelo pagamento por empreendedores imobiliários da outorga onerosa – contrapartida para

ampliação de coeficientes construtivos de seus lotes. Essa forma de utilização da outorga onerosa, aplicando os recursos gerados no próprio local de geração, resulta num modelo concentrador, desvirtuando seu original princípio distributivo, já que, ao investir no próprio local, vai valorizá-lo com a concentração de investimentos, em detrimento do restante da cidade. Além disso, na concepção do instrumento Operação Urbana Consorciada, foi prevista a operacionalização da Outorga Onerosa sob forma de Certificado de Potencial Adicional de Construção (Cepac) – comercializado em bolsa de valores. Ao Cepac é atribuída certa quantidade de metros quadrados de construção adicionais ao coeficiente básico, que em São Paulo é igual a 1. Podem ser adquiridos tantos Cepacs quanto haja interesse pelo empreendedor, mantido um limite construtivo de coeficiente 4 (quatro vezes a área do lote). Desse modo, o potencial construtivo adicional acaba equivalendo a um ativo financeiro, inserindo um novo significado à sua original natureza material de solo criado. O Cepac é vendido inicialmente em leilão na bolsa de valores, mas, sendo um título, pode em seguida ser comercializado livremente, a valor de mercado (portanto, também de risco).

Pode-se considerar que a operacionalização da outorga onerosa sob a forma de Cepac acaba por transferir o controle urbanístico da esfera do Direito Público para a do Direito Privado, levando a um círculo rígido em que o elemento de controle é o contrato, não mais o Direito Público (MARTINS, 2017).

Assim como quando adquire em bolsa de valores ações de uma empresa o comprador tem como garantia de seu investimento a solidez da empresa, com seu capital social claramente definido, quem compra Cepac tem por lastro da valorização esperada um conjunto de obras e investimentos na área previamente definidos na lei que cria a Operação Urbana. Por outro lado, ao vincular o Cepac a um lote, em que construirá edifício utilizando esse coeficiente construtivo extra a que o Cepac lhe dá direito, formulará um projeto, fará um cálculo econômico do ponto ótimo entre vantagem de um maior índice construtivo e o preço do Cepac e a taxa interna de retorno do empreendimento. O projeto resultante, em sua concepção, será o produto dessa equação, não primordialmente um projeto de arquitetura.

Se em sua origem o coeficiente de aproveitamento foi concebido como parâmetro de regulação da densidade edificada, categoria material relativa à forma urbana (portanto um recurso urbanístico), no decorrer de sua aplicação no novo contexto desencadeado na Europa a partir da década de 1970 e na América Latina após a virada do século, transformou-se, na prática, em categoria econômica e, como tal, determina o que será ou não construído, desafiando qualquer lógica urbanística.

Constata-se, então, que planos e legislações urbanísticas seguem usando controles e lógicas da materialidade e da forma, imaginando um padrão de qualidade urbano-ambiental, enquanto a produção do espaço construído vê os coeficientes como ativo financeiro. A dimensão urbanística fica sujeita ao cálculo financeiro da viabilidade para o empreendedor.

A legislação do solo criado, em sua essência, permanece inalterada, mas se modificam o substrato econômico e o regime de acumulação (RENNER, 1976), de forma que a produção do espaço adéqua a função econômica do solo criado às necessidades de acumulação, passando a constituir-se com o Cepac em título financeiro descolado do lote.

Se os setores sociais que não participam nessas decisões, ou seja, que estão “fora do contrato”, não forem capazes de compreender essa conexão, de antever os resultados que ocorrerão em áreas que os afetam, ficam impossibilitados sequer de participar do debate e defesa de seus interesses e prioridades.

As Operações Urbanas Consorciadas acabam configurando duas formas de armadilha: a primeira, para que os Cepacs sejam vendidos, é necessária a evidência de liquidez das edificações que os utilizem, liquidez essa que deriva de vantagens diferenciais, o que torna o processo concentrador de benefícios nessas partes do território, elevando assim o preço da terra.

A segunda, por operar com um ativo comercializado em bolsa de valores, remete a relação entre o Poder Público e o investidor à esfera do Direito Privado, em que contrato amiúde prevalece sobre o poder de polícia.

Na aposta para que a Operação Urbana se concretize, o Poder Público (proprietário do bem dominical “Potencial Construtivo Adicional”) conta com maior valorização da região, para garantir

a demanda por Cepacs, tornando-se assim uma espécie de sócio da valorização imobiliária.

A premissa de toda a modelagem é a valorização do Cepac, cujo lastro material é a valorização dos imóveis na área de abrangência do projeto, em que a esses títulos corresponde a determinada quantidade de metros quadrados de potencial construtivo.

Para que haja interesse na compra de Cepacs por parte de agentes privados nos leilões, é necessário que as intervenções sejam de fato capazes de impulsionar um processo de valorização imobiliária. Em virtude dessa dinâmica, marcada pelo alinhamento das racionalidades de agentes públicos e privados e pelo confinamento das possibilidades de escolha de agentes públicos às regras de um jogo de orientação mercantil, faz sentido caracterizar o instrumento da operação urbana consorciada como forma precursora de arranjo de governança de perfil contratual no contexto brasileiro.

O quadro hoje presente evidencia que, em um contexto de reformas de longo prazo orientadas pelo mercado, a implementação de projetos de intervenção urbana de maior porte depende cada vez mais de esquemas regulatórios concebidos para melhorar o papel atribuído aos agentes privados nos processos de desenvolvimento urbano. Essa tendência é vista na crescente presença de mecanismos governamentais de uma natureza contratual, como a Operação Urbana Consorciada e as parcerias público-privadas nos processos de implantação de infraestrutura ou de regeneração urbana. Experiências estudadas na pesquisa sobre responsabilidade pública em face dos moradores em intervenções de renovação urbana e particularmente na Operação Urbana Água Espreada evidenciam não terem sido essas experiências meros receptores de modelos regulatórios previamente estabelecidos, pois funcionaram também como lugares importantes para a incubação de tais modelos (MARTINS, 2017). Na sequência da crescente influência de um paradigma contratual, projetos de intervenção urbana são progressivamente condicionados por uma lógica empresarial, que diminui o espaço de propostas e ações que priorizem a promoção da inclusão social e a equidade dentro das cidades.

Cabe argumentar que essa utilização da Outorga Onerosa sob a forma de Cepac expressa um modo mercantil de pensar o Estado, o que,

em termos urbanos, traduz-se na associação do Estado ao ganho imobiliário, acabando por representar a explícita contraposição à noção de função social da propriedade, tão basilar ao princípio de Política Urbana e Função Social da Propriedade, inserido na Constituição.

No entanto, a grande aderência que as Operações Urbanas passam a ter é o fato de seu poder de persuasão basear-se na habilidade de fazer com que os projetos sejam percebidos como expressão do interesse público por um conjunto diversificado de agentes em diferentes escalas. Por conseguinte, propicia condições ideológicas favoráveis à constituição de coalizões com alguma capacidade de controle sobre o processo de produção do espaço. A formação dessas coalizões, entretanto, impõe a necessidade de acomodar interesses e reivindicações que podem ser contraditórios e ambíguos, como é o caso do empenho dos moradores das favelas na área, na aprovação das leis e na venda de Cepacs por preços mais elevados, perante a contingência de a produção de moradias estar condicionada a recursos decorrentes da valorização imobiliária, num quadro em que o número de famílias removidas é muito maior do que o das que foram reassentadas na área.

Por outro lado, evidencia-se (ainda sem quantificação) que, mesmo que as propostas enunciem a fixação da população moradora, a ampliação da infraestrutura e o aumento do emprego, além de não darem conta desse propósito, não deixam de funcionar como mecanismo de mobilização de grande investimento público que, em última análise, é desviado de outras atividades públicas, tornando-se indiretamente subsídio aos investidores na área.

## **Conclusões**

Em poucas palavras, é a articulação entre a disputa do significado de interesse público numa sociedade desigual como a brasileira, de um lado, e o conflito entre os diversos setores do capital que têm a materialidade da cidade como seu objeto de produção, de outro, que vem modulando a prática das intervenções urbanas e levando a situações que tendem a resultar na exclusão de setores populares.



É fundamentalmente a noção de interesse público que cada vez mais se polariza entre princípios de eficiência ou de inclusão.

Evidenciar essas condições é essencial para a avaliação desses instrumentos e de seus produtos. As disfuncionalidades geradas podem ser maiores do que os benefícios promovidos. Em casos semelhantes, nos contextos de cidades do capitalismo avançado, a base de inclusão do setor social na estrutura de governança dos projetos tem sido crescentemente reivindicada e ganha espaço, assim como a atenção à condição de *accountability* que buscam desenvolver. Mesmo assim, conforme Atkinson (2015), apesar da abordagem mais “amigável à comunidade” adotada pela política urbana durante a década de 1990, no Reino Unido e progressivamente em países europeus, o impulso dominante nos projetos de intervenção urbana permanece econômico, com os problemas sociais sendo adicionados mais tarde.

O que se procura trazer ao debate é a possibilidade de compreender a regulamentação urbanística para além das normas urbanísticas, levando em consideração o aspecto da intervenção do estado no domínio econômico mais o financeiro, sob uma perspectiva que promova um alargamento da análise da regulação urbana sob o viés funcional do direito.

Por viés funcional adota-se como referência Bobbio (2006), que coloca como grande questão a ser enfrentada a transformação da teoria do direito, que tradicionalmente é marcada pela análise de sua estrutura, para um estudo de função: no caso do direito urbanístico, a transformação de sua função repressiva, fundada no poder de polícia, para uma análise de sua função promocional de incentivo econômico, a fim de verificar como se transformou o Direito Urbanístico sob esse viés. É pelo escrutínio e aprofundamento da interpretação dos vários aspectos que envolvem os novos instrumentos urbanísticos com base no potencial construtivo e a gestão do solo virtual que se pretende delinear caminhos para identificar as transferências de renda ou de benefícios urbanos operacionalizadas por meio desses instrumentos.

As atuais normas urbanísticas vêm se mostrando interpretadas e operacionalizadas à luz da promoção da “melhor oportunidade econômica”, considerando não só a normativa urbanística, mas também o enquadramento fiscal das diferentes atividades, a regulamentação

econômica da cadeia produtiva da construção, os dispositivos sobre o exercício da atividade econômica de âmbito estadual ou nacional.

Isso parece levar a um quadro que resulta mais na ampliação da acumulação no setor imobiliário via benefícios e transferências do que propriamente do atendimento aos objetivos enunciados nessas novas formas de regulação e do atendimento ao que está posto na Constituição com relação aos objetivos da República Federativa e à política de desenvolvimento urbano, qual seja, a redução de desigualdades.

## Referências

ATKINSON, R. Accountability and the Public Interest: defining Key Concepts. **Working Paper II**, Bristol, Parcour Research, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Da estrutura à função**. Novos estudos de teoria do direito. São Paulo: Manole, 2006.

CHEVALLIER, J. Vers um droit post-modern? Les transformations de la regulation juridique. **Revue de Droit Public e de la Science politique**, Librairie Generale de Droit et de Jursiprudence, p. 1-15, 1998. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01728684/document>. Acesso em: 22 jan. 2022.

CHOAY, F. **O urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1965.

COSTA, Regina Helena. Urbanismo e meio ambiente. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**, dez. 1994.

COUTINHO, Diego R. A Constituição de 1988 e o Estado regulador brasileiro. *In*: NUSDEO, Fábio; PINTO, Alexandre Evaristo (Coord.). **A ordem econômica constitucional**. São Paulo: Thompson Reuters Brasil, 2020, p. 134-149.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, n. 5, p. 139-164, 2004.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitemp, 2016.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1988.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Piauí**, Rio de Janeiro, n. 82, jul. 2013.

MARTINS, Maria Lucia. O direito à cidade e suas matrizes. **Quito**: FLACSO Seminario el Derecho a la Ciudad, 2015.

MARTINS, Maria Lucia (Org). **Public Accountability to Residents in Contractual Urban Redevelopment (PARCOUR)**. Relatório de Pesquisa. FAU/USP-Fapesp. São Paulo, 2017. O relatório contempla o trabalho da equipe, constituída

por: Álvaro Luis dos Santos Pereira (pós-doutorado), Paula Custódio de Oliveira (mestre), Gabriel Maldonado Palladini (mestrando), Mariana Correa Hyppolito (IC), Sofia Arrias Bittencourt (especialista 03/2017 a 08/2017), e Camila Cavalheiro Ribeiro da Silva (especialista 03/03 a 31/09/2016).

MARTINS, Maria Lucia; PEREIRA, Alvaro Luis. Urban Regeneration in the Brazilian Urban Policy Agenda. **European Planning Studies** (*online*), v. 27, p. 1129-1145, 2019.

MASSONETO, Luís Fernando. Operações Urbanas Consorciadas: a nova regulação urbana em questão. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre**, v. 17, p. 101-118, 2003.

MASSONETO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o direito econômico e o direito urbanístico. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

NAKANO, Anderson Kazuo; GUASTELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do município de São Paulo. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construção**, v. 6, n. 3, p. 142-154, 2015.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Reestruturação econômica e território: expansão recente do terciário na marginal do rio Pinheiros**. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Plano Diretor às Operações Urbanas Consorciadas**. A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

POCHMANN, Marcio; MATTOSO, Jorge. Mudanças estruturais e trabalho no Brasil. **Economia e Sociedade**, v. 7, n. 1, p. 213-243, 1998. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643152>. Acesso em: 3 set. 2019.

RENNER, Karl. **The Institutions of Private Law and their Social Functions**. London: Routledge & Kregan, Paul, 1976.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Corrêa de; JORGENSEN JUNIOR, Pedro. A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado: uma necessária avaliação das matrizes conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, p. 51-71, nov. 2009.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2015, p. 26-52.

## CAPÍTULO 5

# GESTÃO HUMANIZADA: APLICAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

*Juliana da Fonseca Capssa Lima Sausen*

*Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*

*jucapssa@gmail.com*

*Daniel Knebel Baggio*

*Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul*

*baggiod@unijui.edu.br*

## **Introdução**

Diante do cenário de constantes transformações que envolvem as dinâmicas territoriais de desenvolvimento e em uma economia em que a inovação é elemento essencial de sustentabilidade (BAUER, 1999; TIDD; BESSANT, 2015), estratégias diferenciadas surgem como alternativas para melhorar os contextos, as articulações entre os atores e as dinâmicas, de modo a construir vantagens sustentáveis para os territórios.

Em outras palavras, a sustentabilidade das empresas é fortalecida quando suas estratégias e suas ações contribuem para a melhoria dos ambientes econômico, social e institucional dos territórios, onde a atividade produtiva ocorre e onde os produtos e os serviços são comercializados, uma vez que o ambiente tem a capacidade de afetar os efeitos da introdução de inovações e os resultados dos investimentos (PORTER; KRAMER, 2011).

Considerando, portanto, a alteração das condições ambientais, mudam os recursos essenciais para garantir a sobrevivência e a performance das organizações (VASCONCELOS; CYRINO, 2000). A antecipação dessas transformações no portfólio de recursos é que vai garantir

às empresas a possibilidade de continuação da vantagem sustentável, com enfoque na flexibilidade e também na criatividade como atributos organizacionais relevantes.

Paralelamente a isso, tem-se a gestão humanizada e seus princípios – propósito maior, integração de *stakeholders*, liderança e cultura conscientes (MACKEY; SISODIA, 2018) – como diferencial valorativo e sustentável frente às dinâmicas organizacionais. Nesse cenário, essa emergente forma de gestão tem como finalidade **motivar** atividades produtivas, de resultados positivos e eficazes, promovendo o desenvolvimento dos processos internos organizacionais, bem como a otimização das relações estabelecidas entre as organizações e suas comunidades de atuação.

Dessa forma, e levando em consideração a estreita associação da vantagem sustentável empresarial com a melhoria dos processos e dinâmicas econômicos, sociais e institucionais dos territórios, a gestão humanizada como estratégia valorativa e de sustentabilidade organizacional, e o fato de que, até o momento, não foram identificados estudos tratando diretamente da inter-relação da gestão humanizada com o desenvolvimento territorial, este artigo objetiva identificar as contribuições da gestão humanizada para os processos e dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Na sequência são apresentados: a) a metodologia do estudo; b) os processos e as dinâmicas de desenvolvimento territorial; c) os princípios e a relevância da gestão humanizada nas dinâmicas organizacionais; d) as contribuições da gestão humanizada para os processos e dinâmicas de desenvolvimento territorial, propondo uma inter-relação das temáticas dos itens b e c; e e) as considerações finais e as referências utilizadas.

## Metodologia

Este é um estudo social de abordagem qualitativa. Social, porque tem como campo de investigação a realidade social, envolvendo aspectos relativos ao ser em seus múltiplos relacionamentos com outros seres e instituições sociais (GIL, 2019). E de abordagem qualitativa, porque

buscou se aprofundar no mundo dos significados (MINAYO, 2016), com metodologia não estruturada, proporcionando insights e compreensão do contexto do problema (MALHOTRA, 2012).

Referente aos objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva. Exploratória, pois possibilita investigar novos achados e perspectivas, sendo realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado (GIL, 2019). Assim, este estudo abre precedentes para uma maior exploração acadêmico-científica quanto ao contexto da gestão humanizada e sua aplicabilidade no desenvolvimento territorial. Descritiva, pois propõe descrever as características do fenômeno em questão, estabelecendo relações entre variáveis (GIL, 2019).

Para a coleta de dados, foram utilizados dados secundários. Os dados secundários correspondem aos fatos que o pesquisador pode conseguir por meio de acervos já existentes (MINAYO, 2016). Com o objetivo de realizar uma análise teórica sobre as contribuições da gestão humanizada para os processos e as dinâmicas de desenvolvimento territorial, utilizou-se como instrumento pesquisa bibliográfica, realizada principalmente em artigos e livros de fontes nacionais e internacionais sobre as temáticas deste estudo.

Para a análise e interpretação dos dados utilizou-se análise de conteúdo. Esse método atua em três polos cronológicos: pré-análise (seleção do material e definição dos procedimentos), exploração do material (implementação dos procedimentos) e tratamento dos dados e interpretação (geração de inferências e de resultados da investigação) (BARDIN, 2018).

Inserida nesse método, utilizou-se análise categorial. Esta consiste em desmembramentos do conteúdo em unidades e reagrupamentos analógicos, destacando a categorização, descrição das categorias, e inferências e interpretação dos resultados (BARDIN, 2018). No caso desta última interpretação, mediante as leituras realizadas, foram consideradas as análises das categorias “desenvolvimento territorial” e “gestão humanizada” e de suas subcategorias, incluindo os fundamentos, contextos e dinâmicas de desenvolvimento territorial, e os fundamentos e aplicações da gestão humanizada, com base nas temáticas abordadas e em suas inter-relações.

## **Desenvolvimento territorial: processos e dinâmicas**

Estudos sobre desenvolvimento territorial reconhecem a análise perspicaz da lógica econômica que tem governado o desenvolvimento e suas repercussões sobre os territórios, culminando, muitas vezes, na natureza do processo de desenvolvimento desigual e, até mesmo, subdesenvolvido (THEIS, 2019). O desenvolvimento regional desigual poderia, contudo, ser amenizado por uma visão global, privilegiando a política em seu sentido mais nobre. Tal política, transformada por novos modelos de gestão, poderia reconfigurar as diversas dimensões e escalas de desenvolvimento ao redor do mundo.

Face às mudanças aceleradas dos ambientes e das organizações e o desenvolvimento embrionário de teorias e de ações de desenvolvimento organizacional, considerados como alternativas para o desenvolvimento regional, os estudos organizacionais devem ser desenvolvidos considerando-se toda a complexidade das relações entre as empresas, vistas como espaços de interação com o ambiente (FONTOURA; TENÓRIO, 2020).

No contexto dinâmico em que as organizações estão e em conformidade com a Teoria da Firma – criada pelo economista britânico Ronald Coase em 1937 e que considera a relevância da empresa como unidade de produção de bens e serviços frente à oferta de mercado – as organizações constituem-se como agentes propulsores do desenvolvimento, podendo destacar-se como agentes de desenvolvimento endógeno, econômico e social.

O desenvolvimento endógeno é um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural, liderado pela comunidade local ao utilizar seu potencial de desenvolvimento, levando à melhoria do nível de vida da população; e os recursos que compõem esse potencial podem ser econômicos, culturais, político-institucionais ou humanos (BARQUERO, 2002).

As organizações, de modo geral, buscam novas formas para constituir suas relações de produção, tanto por pessoas que atuam nesses espaços como por alterações culturais, históricas e sociais presentes em diferentes formações espaciais (FONTOURA; TENÓRIO, 2020). Sendo assim, cidades e regiões passaram a dar respostas estratégicas aos desafios gerados pela nova dinâmica, não apenas através da oferta de novos

produtos e serviços, mas também pela criação de ambientes complexos e interativos, alinhados ao desenvolvimento regional territorializado.

Diante disso, as gestões ressaltam a necessidade de fomentar o dinamismo e as vantagens sustentáveis territoriais (OLIVEIRA, 2005). Nesse quadro, territórios necessitam precisam desenvolver estratégias de afirmação, promoção e mobilização de recursos diversos, procurando atrair e fixar bens, capital humano, recursos financeiros e investimentos, alterando a representação espacial e influenciando a nossa percepção de realidade geográfica, econômica, social e organizacional sobre regiões e cidades (FERNANDES; GAMA, 2006). A contrapartida desse esforço é o aumento de receitas municipais, produto interno e geração de emprego decorrente dos capitais, eventos e pessoas atraídas (OLIVEIRA, 2005).

Nesse contexto, a cooperação entre organizações e seus *stakeholders* é fundamental. A cooperação é a capacidade de planejar, gerir e executar estratégias e ações em conjunto ou alinhadas (BÜTTENBENDER, 2017). Como estratégia territorial, a cooperação valoriza as relações humanas, aumenta a confiança e credibilidade, produz aprendizagens e identidades, defende interesses comuns, fortalece marcas, gera ganhos de escala, possibilita acesso a mercados, tonifica os arranjos institucionais, produzindo benefícios não apenas para os membros de determinado grupo, mas para toda a sociedade, e amplia a sustentabilidade.

Dessa forma, o desenvolvimento cooperativo promove o desenvolvimento colaborativo e em cooperação entre instituições, lideranças e cidadãos, contribuindo para: maximizar rendas; melhorar a distribuição de renda social e regional; elevar a qualidade de vida da população; aumentar o investimento e capacidade social, científica e tecnológica de inserção competitiva; desenvolver programas de fomento, capacitação e integração; identificar potencialidades locais/regionais; executar programas estratégicos de desenvolvimento de inovação; e fortalecer e ampliar tecnologias de informação e conhecimento (BÜTTENBENDER, 2017).

Paralelamente a isso, Bauer (1999) afirma que a necessidade de se adaptar às imposições do mercado fez com que as empresas valorizassem mais atributos como flexibilidade e criatividade, constituindo um cenário em que produtos e serviços costumam ser valorizados pela produtividade e capacidade inovativa. Assim, a inovação consiste não apenas



na abertura de novos mercados, como também na busca de novas formas de servir mercados já estabelecidos, por meio da criação ou melhoria de produtos e processos contínuos de aprendizagem, conhecimento e aperfeiçoamento no interior das organizações (TIDD; BESSANT, 2015).

Além disso, a interação entre agentes locais com base na cooperação é que determina os rumos do crescimento local, sendo que a flexibilidade organizacional se dá por meio de uma rede de empresas especializadas, dotadas de grande capacidade de inovação e concretizadas por meio de relações horizontais no qual se processam a aprendizagem coletiva e o desenvolvimento de novos conhecimentos (OLIVEIRA, 2005). Afinal, modificações são contínuas e levam as organizações a buscarem estratégica e permanentemente novas competências a partir de um ciclo recorrente de inovações (WHITTINGTON, 2002).

Nesse contexto, a evolução recente da natureza e da importância atribuídas aos processos de inovação (TIDD; BESSANT, 2015), tem implicações significativas para todos que valorizam as dinâmicas territoriais. Entre estas, as empresas precisam se preparar para responder de maneira rápida e flexível às mudanças de mercado, o que implica uma nova organização territorial da produção de regiões vistas como unidade de produção integrada.

Levando ainda em consideração a relevância de uma abordagem transescalar como modelo de desenvolvimento, que considera o trabalho conjunto e articulado de diversas escalas espaciais, além das peculiaridades de cada porção territorial (BRANDÃO, 2012), pode-se inferir que a estratégia de desenvolvimento local se torna válida como complemento do desenvolvimento regional no âmbito de uma estratégia maior, baseada no conceito de desenvolvimento territorial. Isso é, as vantagens das palavras “espaço” e “território” apresentam-se evidentes: não se restringem ao fenômeno local, regional, nacional ou mesmo continental, podendo exprimir simultaneamente todas essas dimensões (VEIGA, 2002).

Junto com o reconhecimento da importância de novos espaços para o crescimento das economias regionais, o desenvolvimento pode ser considerado processo de mudança estrutural e crescimento econômico no qual as organizações, a rede de relações entre atores e atividades, a dinâmica de aprendizagem e o sistema sociocultural são importantes

no processo de mudança (OLIVEIRA, 2005). Nessa abordagem, o território é percebido não apenas como mero suporte físico voltado para objetos, atividades e processos econômicos, mas também como agente de transformação social, ou emaranhado de interesses comunitários.

Ao destacar a importância da inovação coletiva, bem como da organização socioterritorial na caracterização de diferentes trajetórias de desenvolvimento, reafirma-se que o padrão de competência territorial decorre de especificidades nas combinações de sinergias resultantes dos fatores de sustentabilidade não territorializáveis e territorializados, sendo que tais sinergias costumam resultar em inovações que afetam o desenvolvimento das cadeias de valor do sistema territorial (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004).

Importa que os grupos atendam e desenvolvam estratégias que potencializem e tornem públicos os principais fatores de atratividade, como os *hard factors* – estabilidade econômica, níveis de produtividade, custos, serviços locais de apoio, localização, tecnologias e incentivos financeiros – e os *soft factors*, associados à dimensão mais intangível do território – qualidade de vida, cultura, empreendedorismo, flexibilidade e dinamismo (GAIO; GOUVEIA, 2007).

Assim sendo, a acumulação de capital e o progresso tecnológico são fatores-chave nesse processo e os fatores determinantes da acumulação de capital são reconhecidos como a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de diversidade nas cidades, e o fortalecimento das instituições (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004). É preciso, ainda, o incentivo à cooperação, mediante a compreensão dos processos sociais expressando práticas de grupos de atores que permeiam o aprendizado, o compartilhamento de conhecimentos, bem como a construção conjunta de identidades no território (VILLASCHI FILHO; CAMPOS, 2002).

Portanto, a definição de novos rumos para o desenvolvimento dos territórios depende de uma reconfiguração socioterritorial que – mediante processos públicos e privados – busque construir consensos mínimos pela articulação conjunta e cooperativa dos diferentes atores e suas propostas e visões de mundo – sociais, políticas, econômicas e institucionais – refletidas em iniciativas e ações de governança territorial

e outras ações estratégicas. Afinal, iniciativas locais dependem de um bom desenvolvimento territorial, que considere as características do local e de sua população, potencializando-as com vistas à satisfação das necessidades humanas (OLIVEIRA; BORGES, 2018). Nesse contexto, a gestão humanizada se configura como uma importante estratégia de desenvolvimento das instituições, das cidades e dos territórios.

## **Gestão humanizada: fundamentos e aplicações**

Superando o modelo mecanicista que faz compreender as empresas como máquinas e os humanos como recursos e peças da engrenagem, devemos procurar entender as empresas como organismos vivos (MORGAN, 2006), a partir das quais as pessoas, suas percepções e inter-relações constituem-se como as células vitais para o desenvolvimento organizacional e da sociedade. Wheatley (1999, p. 52-53) também corrobora tal afirmação ao destacar que:

O poder, nas organizações, é a capacidade gerada pelos relacionamentos. Como poder é energia, este precisa fluir pelas organizações; não pode ficar confinado a funções ou níveis. O que confere ao poder a sua carga, positiva ou negativa, é a qualidade dos relacionamentos. Pessoas que se relacionam com base na coerção ou na desconsideração pelas outras pessoas criam energia negativa. Os que são receptivos aos outros e os veem em toda a sua plenitude criam energia positiva. Logo, o bom relacionamento nas organizações é a fonte mais abundante de poder de que dispomos.

Assim, nesse cenário de gestão estratégica (aliada aos processos inovativos no interior das organizações), desenvolver o potencial humano e construir organizações humanizadas é um diferencial de sustentabilidade valorativa para aquelas organizações que pretendem destacar-se e contribuir para o mercado e para a sociedade, valorizando a construção integral do homem pela sociedade e da sociedade pelo homem (VERGARA; BRANCO, 2001).

Tem-se, a partir dessa conjuntura, a gestão humanizada na condição de temática consistente para os estudos organizacionais e ferramenta estratégica valorativa para o alcance da sustentabilidade das empresas. Afinal, empresas existem para gerar valor, sendo essa a razão de ser de qualquer negócio. E, a partir disso, o papel das atividades humanas nas empresas envolve todo um perfil capaz de trazer dinamismo, inteligência e criatividade para os resultados organizacionais (DIAS, 2004).

A gestão humanizada tem seus elementos originados a partir de teorias da administração e da psicologia comportamental. Porém, sua base constitui-se principalmente de fatores observados no cotidiano das organizações quanto às relações interpessoais, ação da liderança gestora, formação de equipes e comprometimento de todos os envolvidos nos processos internos e externos organizacionais voltados para a busca por melhores resultados e pelo bem comum.

Nesse contexto, a empresa humanizada é aquela voltada para pessoas e/ou para o ambiente, agregando valores, além da maximização do retorno financeiro, promovendo a melhoria na qualidade de vida e do trabalho, a construção de relações mais democráticas e justas, a mitigação das desigualdades e diferenças de raça, sexo ou credo, contribuindo para o desenvolvimento das pessoas sob os aspectos físico, emocional, intelectual e espiritual, possibilitando a eliminação de desequilíbrios ecológicos, a superação de injustiças sociais, o apoio a atividades comunitárias e o exercício da cidadania (VERGARA; BRANCO, 2001).

Portanto, os desafios dos gestores em relação às pessoas estão relacionados ao ambiente organizacional, administração estratégica, stakeholders, ações de responsabilidade social visando atender aos diferentes interesses entre os agentes e fundamentalmente com sua espiritualidade e a espiritualidade da organização (DIAS, 2004). Destacam-se, assim, os principais conceitos da espiritualidade corporativa, tais como: inspiração e ciência, criatividade e emoção, saúde e bem-estar, liderança interativa e acessível, mudança organizacional, responsabilidade social e harmonização de valores materiais – financeiros – com valores não materiais – sociais, ecológicos e espirituais.

Ainda segundo Porter e Kramer (2005), as empresas criam valor econômico por meio do valor social. Nesse sentido, a busca por

desenvolvimento através da gestão humanizada torna-se relevante. Ou seja, os princípios e as estratégias da gestão humanizada, se bem planejados e implementados, podem colaborar para suprir as diferentes demandas por meio de transformações positivas no comportamento dos indivíduos, nas relações interpessoais e no aumento da produtividade e da qualidade dos serviços prestados nas organizações, contribuindo para um efetivo desenvolvimento em nível territorial e em um contexto maior. Nesse contexto, a gestão humanizada, aliada ao movimento Capitalismo Consciente tem sido uma resposta assertiva frente às preocupações, transformações e demandas de ordem humana.

Consolidado em 2008 nos Estados Unidos pelo professor de marketing e consultor de negócios Rajendra Sisodia – e por John Mackey, fundador da rede de supermercados Whole Foods Market –, e atuante em mais seis países, inclusive no Brasil, o Capitalismo Consciente veio para reconfigurar as dinâmicas de gestão organizacional, colocando o florescimento do ser humano no centro dos negócios corporativos, trazendo à tona a relevância dos valores humanos universais.

Nesse cenário, organizações humanizadas e regidas por paixão e propósito elevam sua performance, unindo engajamento e felicidade de *stakeholders* com resultados econômicos excelentes, por meio de uma gestão baseada no amor (KISLANSKY, 2018). Assim, essa emergente forma de gestão gera impacto, valor compartilhado, prosperidade e bem-estar para as organizações e todos os envolvidos, contribuindo para elevar a humanidade (SISODIA; WOLFE; SHETH, 2019), aderindo a quatro pilares: propósito maior, integração de *stakeholders*, liderança consciente e cultura consciente (MACKEY; SISODIA, 2018).

O propósito maior considera que empresas conscientes têm clara definição de por que existem e de qual diferença desejam proporcionar ao mundo, compreendendo sua razão de ser e direcionando estratégias e ações para negócios que transcendam o lucro (BARRETT, 2017; FRANÇA, 2019; HONEYMAN, 2017; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; REIMAN, 2018).

O propósito impacta na identidade externa (reputação) e se relaciona com a realidade interna da organização (cultura). Por meio de um propósito evolutivo, uma empresa inspira, envolve e energiza seus *stakeholders*, tendo os grandes propósitos quatro categorias: o bom –

servir aos outros, aprimorando saúde, educação, comunicação e qualidade de vida; o verdadeiro – descoberta e aprofundamento do conhecimento humano; o belo – excelência e criação da beleza; e o heroico – coragem de fazer o que é certo para melhorar o mundo.

A humanização é, portanto, o elemento que dá manutenção ao propósito elevado (BARRETT, 2017). E esse propósito busca promover um entendimento compartilhado do que a empresa representa, para onde está rumando, em que tipo de mundo quer viver, e o mais importante: como ela tenciona tornar esse mundo uma realidade (SANTARÉM, 2010).

Quanto à integração de stakeholders, empresas conscientes reconhecem que todos eles são meios e fins e que cada um contribui para a criação de valor global, precisando florescer para que o negócio alcance sua finalidade e potencial. Reconhecem a relevância de cada stakeholder e sua interconexão, e precisam *conscientemente* criar valor com e para todos os stakeholders, cuidando de todas as partes interessadas e tratando-as como um todo integrado, incluindo clientes, colaboradores, investidores, fornecedores, comunidades e o meio ambiente (BARRETT, 2017; HONEYMAN, 2017; LALOUX, 2017; SANTARÉM, 2010).

Empresas mais amadas por stakeholders são as que criam valor sustentável (SISODIA; WOLFE; SHETH, 2019). Além de boas relações com mídia, governos e grupos de defesa, desfrutam de consistente e positiva reputação, buscando contemplar clientes leais e confiantes, colaboradores apaixonados e inspirados, investidores perseverantes, fornecedores inovadores e colaborativos, comunidades prósperas e acolhedoras e um ambiente saudável e vibrante.

Já a liderança consciente refere-se à capacidade de liderar com coerência por meio da permanente busca do autoconhecimento e do entendimento do outro e do mundo (GRAYEB, 2015). Líderes conscientes estão sempre conectados com o propósito da organização e com ações para melhorar o mundo, possibilitando paz e felicidade aos indivíduos, e respeito e solidariedade às comunidades. Inclina-se à liderança servidora, integridade sólida e grande capacidade de cuidar e amar, com um olhar humano, empático e altruísta, inter-relacionado a quatro categorias (BARRETT, 2017; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; REIMAN, 2018):

- Inteligência analítica: está presente na maioria dos líderes conscientes e em elevados níveis, sendo pré-requisito para o desempenho da liderança eficiente em grandes e complexas organizações. Contudo, apenas essa habilidade não é suficiente.
- Inteligência emocional: combina a inteligência intrapessoal (capacidade de autoconhecimento) e a inteligência interpessoal (capacidade de entender as intenções e desejos dos outros). Para liderar os outros, primeiro deve-se liderar a si mesmo.
- Inteligência espiritual: possibilita que indivíduos acessem suas percepções, valores, objetivos e motivações mais intensos, que tenham capacidade moral para distinguir o certo do errado e que pratiquem bondade, verdade, beleza e compaixão.
- Inteligência sistêmica: líderes que trabalham com abordagem holística (inter-relações das partes de um sistema maior) para coordenar os propósitos individuais daqueles a seu serviço em um propósito maior, coletivo, que torna cada pessoa também maior.

A cultura consciente corresponde à incorporação dos valores, dos princípios e das práticas subjacentes ao tecido social de uma empresa, conectando os stakeholders e estes com seu propósito, as pessoas e os processos. Desse modo, a cultura consciente procura contemplar sete qualidades destacadas por Sisodia, Henry e Eckschmidt (2018), tais como:

- Confiança: mpresas humanizadas desfrutam de altos níveis de confiança interna – entre liderança e equipe na linha de frente, e liderança e equipes diversas – e externa – organização e clientes, fornecedores, parceiros, comunidades, investidores e governo.
- Autenticidade: consiste em se apropriar do propósito, habilidades e valores culturais da organização, transformando-os em estratégias, práticas e recursos inovadores, que podem se tornar uma vantagem valorativa e sustentável em longo prazo e para todos.

- Cuidado: empresas humanizadas adotam atitudes de cuidado, atenção, gentileza, respeito e compaixão com seus stakeholders, tratando-os como família; em retribuição, estes cultivam uma preocupação genuína com essas empresas.
- Transparência: líderes de empresas humanizadas compartilham mais informações com sua equipe do que outras empresas, reconhecendo que essa postura contribui para o desenvolvimento da confiança entre todos e o consequente aumento da produtividade.
- Integridade: por meio da cultura consciente, as organizações comprometem-se em externar a verdade e costumam orientar-se pelo que julgam eticamente correto, não apenas pelo que é exigido pelo sistema legal ou socialmente aceitável.
- Aprendizado: empresas humanizadas transmitem diariamente seu propósito às equipes e investem nas habilidades e no desenvolvimento, por meio de treinamentos, palestras e incentivos em cursos, contribuindo para a produtividade e o desempenho.
- Empoderamento: ênfase na prestação de contas com altos níveis de autonomia e autogestão, somados à flexibilidade e liberdade nas tomadas de decisões e na condução dos processos organizacionais, em que todos são responsáveis e comprometidos.

Consciência, propósito e humanização são essenciais para uma efetiva sustentabilidade (MACKEY; SISODIA, 2018). Nesse cenário, organizações conscientes e humanizadas devem buscar o equilíbrio entre lucratividade e bem comum, refletindo na ascensão de uma economia valorativa orientada para pessoas como fontes, lideranças centradas no ser, espaços destinados à espiritualidade, equilíbrio entre gestão e inspiração, reconhecimento do sentido e do propósito, transformações e evoluções de dentro para fora, canalização de energia positiva em uma gestão de desempenho alicerçada na sabedoria, na compaixão, no cuidado e no amor.



## **A gestão humanizada no desenvolvimento territorial**

O desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos recursos e dos ativos locais, com vistas à dinamização socioeconômica e também à melhoria da qualidade de vida da população (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004).

Se for compreendido que o sucesso de desenvolvimento dos lugares e dos territórios está amplamente associado à capacidade de criação de uma liderança regional com visão de futuro, criação de redes, promoção do empreendedorismo e envolvimento das populações na agenda regional (GAIO; GOUVEIA, 2007), tornam-se inevitáveis as contribuições da gestão humanizada no sentido de motivar e promover comportamentos orientados a tais finalidades.

Assim, o desenvolvimento, na qualidade de reconfiguração territorial, cada vez mais passa a ser entendido como a ampliação das capacidades humanas (SANTOS; PASE; MATOS, 2020). A partir daí, a existência de desenvolvimento em uma dada sociedade se configura quando as pessoas daquela localidade vivem mais, são mais instruídas, têm uma vida digna e participam mais da vida em comunidade, cabendo destacar a relevância do capital social como enfoque central nesse cenário.

Desse modo, o capital social corresponde a práticas sociais, normas e relações de confiança que existem entre cidadãos numa determinada sociedade, bem como aos sistemas de participação e associação que estimulam a cooperação (SANTOS; PASE; MATOS, 2020). Quanto maior e mais rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social. Dessa forma, o capital social está associado ao desenvolvimento das sociedades e à produção de riqueza, saúde e educação (SANTOS; PASE; MATOS, 2020).

Portanto, frente a esse contexto, a gestão humanizada volta-se para pessoas e para o ambiente, agregando valores para além da maximização do retorno financeiro, promovendo a melhoria na qualidade de vida e de trabalho, a construção de relações mais democráticas e justas, a mitigação das desigualdades e diferenças, contribuindo para o desenvolvimento das pessoas sob os mais diversos aspectos – físico, emocional,

intelectual e espiritual – possibilitando a eliminação de desequilíbrios ecológicos, a superação de injustiças sociais, o apoio de atividades comunitárias e, também, o exercício da cidadania (KISLANSKY, 2018).

Assim sendo, considerando que empresas conscientes criam valor econômico por meio do valor social (MACKEY; SISODIA, 2018; SISODIA; WOLFE; SHETH, 2019) – e que a gestão humanizada tem propósito de gerar impacto, valor compartilhado, prosperidade e bem-estar para além das organizações contemplando a humanidade (SISODIA; WOLFE; SHETH, 2019) –, a busca pelo desenvolvimento territorial mediante a implementação de estratégias e práticas desse tipo de gestão valorativo e sustentável torna-se relevante, requerendo alguns caminhos.

Em primeiro lugar, deve-se conhecer e entender as organizações e os espaços, norteando estratégias para a concretização do primeiro pilar da gestão humanizada – propósito maior – voltando-se a um sentido maior, que busque fazer a diferença nas organizações e nos demais agentes e territórios dos quais fazem parte (BARRETT, 2017; FRANÇA, 2019; HONEYMAN, 2017; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; MACKEY & SISODIA, 2018; REIMAN, 2018).

A partir da definição de um propósito maior, o próximo passo consiste em identificar as vantagens sustentáveis, apostando nas que mais se destacam para reposicionar positivamente as organizações e localidades, sendo possível compreender a oportunidade valorativa e sustentável do contexto geográfico, definir estratégias eficazes em função de determinadas oportunidades e dos agentes envolvidos, estimular a atuação, realizar intervenções, e promover formas e estratégias eficazes de comunicação direcionadas aos públicos atuais e potenciais.

Lembrando que a concretização positiva dessas ações considera a interação, a integração e a cooperação de diversos atores em prol de objetivos comuns. Tais objetivos remetem aos conceitos de ação conjunta e de eficiência coletiva como elementos indispensáveis para a disseminação do conhecimento, da aprendizagem e da inovação da vantagem sustentável nos territórios (DALLABRIDA; SIEDENBERG; FERNÁNDEZ, 2004; OLIVEIRA, 2005).

Portanto, com base no seu segundo pilar – integração de stakeholders (BARRETT, 2017; HONEYMAN, 2017; LALOUX, 2017; MACKEY & SISODIA, 2018; SANTARÉM, 2010) – a gestão humanizada assume relevância na identificação das necessidades e interesses dos stakeholders (clientes,

colaboradores, investidores, fornecedores, comunidades e o meio ambiente), sem perder de vista a qualidade de vida dos indivíduos e lugares, buscando maior interação entre poder local e setor privado na defesa do interesse público e da comunidade.

Assim, a gestão humanizada funciona como fator de potencialização dos recursos e identidades organizacionais e territoriais. Defende-se a partir daí, uma abordagem de gestão para as localidades que exige reposicionamento dos agentes e espaços urbanos para conseguir sistemas territoriais valorativos e sustentáveis por proximidade geográfica, mediante parcerias sociais, políticas, culturais, institucionais e econômicas (OLIVEIRA; BORGES, 2018).

E na base da gestão humanizada, aliada aos pilares do propósito maior e da integração de stakeholders, está a liderança consciente como o terceiro pilar dessa emergente e inovadora forma de gestão e que considera as inteligências analítica, emocional, espiritual e sistêmica (BARRETT, 2017; KOFMAN, 2018; LALOUX, 2017; MACKEY & SISODIA; REIMAN, 2018) na condição de habilidades fundamentais dos gestores, voltadas para as organizações e seus contextos internos e externos de atuação, a serem desenvolvidas e implementadas com a finalidade de otimização e, portanto, de desenvolvimento dos processos e dinâmicas territoriais.

Dessa forma, práticas de governança territorial podem incidir sobre: 1) a definição de uma estratégia de desenvolvimento territorial e implementação de condições para sua gestão; 2) a construção de consensos mínimos pela instauração de diferentes formas de concentração social enquanto ação coletiva, e 3) a construção de uma visão prospectiva (DALLABRIDA, 2011).

Nesse cenário, a gestão humanizada considera ainda a capacidade de envolver diferentes atores para criar novas ideias, desenvolver novas políticas e implementá-las, pressupondo outras formas de observar e pensar o território, permitindo o desenvolvimento de sua sustentabilidade social, cultural, política, ambiental e econômica (MACKEY; SISODIA, 2018).

E o bom desempenho das ideias e políticas só é efetivamente alcançado mediante uma cultura consciente – quarto pilar da gestão humanizada – com base no contínuo exercício e estímulo de valores internos organizacionais – confiança, autenticidade, cuidado, transparência, integridade, aprendizado e empoderamento (SISODIA; HENRY; ECKSCHMIDT,

2018) – contemplando as relações entre agentes, e processos e dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Desse modo, os pilares e as estratégias de gestão humanizada, se bem planejados e implementados, podem suprir diferentes demandas, visando a coletividade e o bem comum, mediante transformações positivas na gestão e no comportamento organizacional e dos indivíduos, consigo e com os outros, aumentando a produtividade e a qualidade dos serviços, contribuindo para o desempenho organizacional e para o desenvolvimento dos demais stakeholders e de suas comunidades e territórios de atuação (MACKEY; SISODIA, 2018).

## **Conclusão**

Com base na vantagem sustentável empresarial para a melhoria dos processos e dinâmicas dos territórios, na gestão humanizada como estratégia valorativa e sustentável, organizacional e territorial, e na demanda de estudos sobre a inter-relação da gestão humanizada com o desenvolvimento territorial, este artigo cumpriu o objetivo de identificar as contribuições da gestão humanizada para os processos e dinâmicas de desenvolvimento territorial.

Utilizando como metodologia de coleta de dados pesquisa bibliográfica e como metodologia de análise e de interpretação de dados a análise de conteúdo por categorias, foram identificadas, neste estudo, proximidades e benefícios dos pilares da gestão humanizada – propósito maior, integração de stakeholders, liderança consciente e cultura consciente – quanto aos processos e dinâmicas de desenvolvimento territorial, no que tange à relevância da satisfação das necessidades humanas; da interação, integração e cooperação de diferentes atores e dimensões em prol de ações conjuntas de eficiência coletiva; da produtividade e capacidade inovativa de produtos e serviços; e de uma visão gestora proativa, prospectiva e transformadora.

Nesse caso, as organizações – e seus propósitos, inter-relações, gestores e valores – são o elo que possibilita a projeção da gestão humanizada como estratégia de desenvolvimento territorial. Assim, a gestão

humanizada, como agregadora de inovação e com seus pilares e estratégias devidamente planejados e implementados, proporciona importantes contribuições para a otimização das estratégias e ações que permeiam os processos internos e externos organizacionais, constituindo-se como diferencial valorativo e sustentável voltado para o desempenho organizacional e, em consequência, para o desenvolvimento, em nível de mercado e sociedade, contribuindo para tornar o território mais conceituado e sustentável.

Em outras palavras, a gestão humanizada potencializa uma ligação sinérgica com o desenvolvimento social, cultural, político, ambiental e econômico territorial. Isso porque, ao mesmo tempo em que utiliza como estratégia as vantagens valorativas e sustentáveis das organizações e demais stakeholders, otimiza os recursos, favorecendo a extensão dos atributos e identidades das instituições e localidades, promovendo novas e múltiplas potencialidades no território.

Destacam-se, ainda, as contribuições teóricas deste estudo quanto a abordagens relacionadas à gestão humanizada e ao desenvolvimento territorial e sua relevância para acadêmicos, docentes e teóricos das áreas da gestão e do desenvolvimento, e para gestores – privados e públicos – e demais *stakeholders* envolvidos nos processos e dinâmicas territoriais.

E uma vez que este estudo é de abordagem teórica, para agregar conhecimentos de ordem prática às temáticas da gestão humanizada e do desenvolvimento territorial, sugere-se estudos de caso ou multicaso sobre a aplicabilidade e contribuições da gestão humanizada em regiões e territórios predefinidos, tratando da inter-relação das instituições e agentes do poder privado e público, frente aos processos e dinâmicas de desenvolvimento nesses espaços.

## Referências

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2018.
- BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Trad. Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002.

BARRETT, R. **A organização dirigida por valores: liberando o potencial humano para a performance e a lucratividade.** Trad. Caio Brisolla e Roberto Ziemer. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017.

BAUER, R. **Gestão da mudança: caos e complexidade nas organizações.** São Paulo: Atlas, 1999.

BRANDÃO, C. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global.** 2. ed. São Paulo: Unicamp, 2012.

BÜTTENBENDER, P. L. Desenvolvimento cooperativo. *In:* GRIEBELER, M. P. D.; RIEDI, M. (Orgs.). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e temas correlatos.** Uruguaiana: Conceito, p. 99-102, 2017.

COASE, R. H. The Nature of the Firm. **Economica**, vol. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

DALLABRIDA, V. R. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. *In:* CONFERÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO, 2, 2011, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Ipea, 2011.

DALLABRIDA, V. R.; SIEDENBERG, D. R.; FERNÁNDEZ, V. R. Desenvolvimento a partir da perspectiva territorial. **Desenvolvimento em Questão**, vol. 2, n. 4, p. 33-62, 2004.

DIAS, M. O desafio da gestão de pessoas diante da necessidade de conciliação entre competitividade e humanização. **Revista de Administração da Unimep – RAU**, vol. 2, n. 2, p. 66-76, 2004.

FERNANDES, R.; GAMA, R. As cidades e territórios do conhecimento na óptica do desenvolvimento e do marketing territorial. *In:* COLÓQUIO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 5, 2006, Viseu. **Anais [...]**. Viseu: Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Viseu, 2006.

FONTOURA, F. B. B.; TENÓRIO, F. G. Desenvolvimento organizacional multidimensional: uma perspectiva crítica para os estudos organizacionais. **Redes**, vol. 25, n. 2, p. 590-609, 2020.

FRANÇA, A. **Gestão humanizada: liderança e resultados organizacionais.** 3. ed. Belo Horizonte: Ramalhete, 2019.

GAIO, S.; GOUVEIA, L. B. O *branding* territorial: uma abordagem mercadológica à cidade. **Revista A Obra Nasce**, p. 27-36, 2007.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GRAYEB, F. R. **Liderança e consciência: o modelo de três círculos para integrar crescimento pessoal e profissional.** Trad. Moderattus. 1. ed. São Paulo: Uno, 2015.

HONEYMAN, R. **O manual da Empresa B: como usar os negócios como força para o bem.** Trad. Maikon Augusto Delgado. 1. ed. Curitiba: Voo, 2017.

KISLANSKY, K. **Muita alma nessa hora: lições para empreender com propósito.** Curitiba: Voo, 2018.

KOFMAN, F. **Liderança e propósito: o novo líder e o real significado do sucesso.** Trad. William Zeytounlian. 1. ed. Rio de Janeiro: Harper Collins, 2018.

LALOUX, F. **Reinventando as organizações**: um guia para criar organizações inspiradas no próximo estágio da consciência humana. Trad. Isabella Bertelli. Curitiba: Voo, 2017.

MACKEY, J.; SISODIA, R. **Capitalismo consciente**: como libertar o espírito heroico dos negócios. Trad. Rosemarie Ziegelmaier. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2016.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. Trad. Geni G. Goldschmidt. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, H. S. Gestão urbana e investimento industrial: considerações sobre o parque automotivo da região metropolitana de Curitiba. **Revista Gestão Industrial**, vol. 1, n. 1, p. 104-117, 2005.

OLIVEIRA, L. Y. Q.; BORGES, P. P. O direito à cidade e o desenvolvimento local como base para a humanização do espaço urbano. **Interações**, vol. 19, n. 4, p. 739-755, 2018.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. A vantagem competitiva da filantropia corporativa. In: M. V. R., Rodrigues (Org.). **Ética e responsabilidade social nas empresas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PORTER, M. E.; KRAMER, M. R. Creating Shared Value. **Harvard Business Review**, p. 1-17, 2011.

REIMAN, J. **Propósito**: porque ele engaja colaboradores, constrói marcas fortes e empresas poderosas. Trad. Marcela Andrade. 1. ed. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

SANTARÉM, R. **A perfeita alegria**: Francisco de Assis para líderes e gestores. Petrópolis: Vozes, 2010.

SANTOS, E. R.; PASE, H. L.; MATOS, I. O. B. A confiança como base para o desenvolvimento no Rio Grande do Sul: um estudo na região metropolitana de Porto Alegre. **Redes**, vol. 25, n. 2, p. 652-670, 2020.

SISODIA, R.; HENRY, T.; ECKSCHMIDT, T. **Capitalismo consciente**: guia prático – ferramentas para transformar sua organização. Trad. Silvia Morita. Curitiba: Voo, 2018.

SISODIA, R.; WOLFE, D. B.; SHETH, J. **Empresas humanizadas**: pessoas, propósito, performance. Trad. Silvia Morita. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

THEIS, I. M. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. **Redes**, vol. 24, n. 3, p. 334-360, 2019.

TIDD, J.; BESSANT, J. (2015). Inovação: o que é e por que importa? In: TIDD, J.; BESSANT, J. (Orgs.). **Gestão da inovação**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, p. 33-54, 2015.

VASCONCELOS, F. C.; CYRINO, A. B. Vantagem competitiva: os modelos teóricos atuais e a convergência entre estratégia e teoria organizacional. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, vol. 40, n. 4, p. 20-37, 2000.

VEIGA, J. E. A face territorial do desenvolvimento. **Interações**, vol. 3, n. 5, 5-19, 2002.

VERGARA, S. C.; BRANCO, P. D. (2001). Empresa humanizada: a organização necessária e possível. **Revista de Administração de Empresas – RAE**, vol. 41, n. 2, p. 20-30, 2001.

VILLASCHI FILHO, A.; CAMPOS, R. R. Sistemas/arranjos produtivos localizados: conceitos históricos para novas abordagens. *In*: CASTILHOS, C. C. (Coord.). **Programa de apoio aos sistemas locais de produção**: a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre: FEE; SEDAI, p. 11-48, 2002.

WHEATLEY, M. J. **Liderança e a nova ciência**. São Paulo: Cultrix, 1999.

WHITTINGTON, R. The Work of Strategizing and Organizing: for a Practice perspective. **Strategic Organization**, vol. 1, n. 1, p. 117-125, 2002.



## CAPÍTULO 6

# REDES E TERRITÓRIOS OLÍMPICOS

*Tamara Tania Cohen Egler*

*Universidade Federal do Rio de Janeiro /*

*INCT Política Pública, Inovação e Desenvolvimento Urbano*

*tamaraegler@gmail.com*

*Fabiana Mabel de Oliveira*

*INCT Política Pública, Inovação e Desenvolvimento Urbano*

*fabianamabelrj@gmail.com*

*Lalita Kraus*

*Universidade Federal do Rio de Janeiro /*

*INCT Política Pública, Inovação e Desenvolvimento Urbano*

*kraus.lalita@gmail.com*

## **Apresentação**

A proposta do presente artigo é observar, pensar e analisar a formação, organização e os objetos de ação dos atores membros da rede sociotécnica formada para a realização dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro. O ponto de partida considera que toda ação política tem uma marca sobre o território (RIBEIRO, 2011). Essa forma de pensar orienta nossa análise para examinar como essa rede produz uma rede de territórios em que se expande a sua acumulação. Estamos diante de uma estratégia política, econômica e cultural que articula a associação de organizações internacionais e nacionais, capitais públicos e privados, e indivíduos em rede sociotécnica que articula uma estratégia política em torno do desígnio compartilhado para realizar os Jogos Olímpicos. Resultado de sua ação é a produção de uma rede de territórios globalizados, um *cluster*, para acolher uma ampla mobilidade de turistas para o consumo de bens simbólicos, socialmente desnecessários.

Nosso objetivo é investigar como esses atores se organizam com vistas à realização do megaevento olímpico e como essa política

concebida no âmbito de um espaço internacional transforma as relações de poder sobre os territórios (RAFFESTIN,1993). O maior desafio consiste em *ver e ler* as relações que se estabelecem entre a rede de atores, aqui denominada Rede Olímpica (RO), para analisar suas estratégias políticas, os investimentos públicos e privados, os processos de comunicação, a ação do capital imobiliário, a mobilidade de turistas e a produção de territórios para a dominação global.

Estamos diante de uma forma de organização poderosíssima, que se situa além da forma originária do capital, muito além do processo de valorização do capital financeiro, industrial, da aliança de elites ou de parcerias. Trata-se de uma totalidade que representamos por uma metáfora de rede, uma associação entre atores que exige uma análise específica de suas práticas políticas, econômicas e culturais. É preciso encontrar caminhos analíticos capazes de desvendar a complexidade de valorização do capital, condensada na produção de um megaevento esportivo. Para tanto, trata-se de fazer uma análise interdisciplinar que inclua categorias e conceitos da ciência política, economia, comunicação, cultura e sociologia, lidas no espaço urbano.

O Rio se tornou centro de dominação política, atratividade e mobilidade de capitais e pessoas/turistas/espectadores e cenário por excelência da megavalorização dos capitais associados à RO. Para avançar foi necessário identificar os atores que participam da rede global, reconhecer os processos que produzem sua estratégia política, assim como os custos sociais desse megaevento (EGLER; SILVA; KRAUS, 2017a).

## **Metodologia**

Metodologicamente, a proposta está concebida na investigação do presente, no contexto de uma sociedade de informação e comunicação no mundo globalizado, para o objetivo de produzir conhecimento novo, apoiado em pesquisa empírica que desvende ação política e valorização econômica. Trata-se de produzir os vínculos analíticos para a tarefa de valorizar uma análise transdisciplinar e interdisciplinar (RIBEIRO, 2012).

A partir daí, podemos enunciar as seguintes perguntas: que atores participam da rede global dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro? Quais são as mercadorias do megaevento? Quais processos de valorização resultam do megaevento? Quem ganha com isso? Quais são suas marcas sobre o território? Como é formada a rede de territórios?

Para alcançar esse objetivo foram acionados os seguintes processos e procedimentos:

- a) Formar um banco de dados para documentar os principais atores, processos e fatos associados à realização dos jogos olímpicos.
- b) Decupar os campos da rede sociotécnica que concebe, financia, comunica, difunde, produz a rede de territórios e induz a mobilidade de atletas e turistas.
- c) Aplicar o programa GEPHI para desenhar as redes sociotécnicas que participam da realização dos Jogos Olímpicos.
- e) Levantar, localizar e mapear os equipamentos que compõem o plano urbano dos jogos olímpicos.

## **Campos na rede olímpica**

Quais atores participam das redes dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro?

A questão proposta observa, pensa e analisa a formação, a organização e os objetos de ação dos campos que compõem a rede sociotécnica que associa organizações internacionais e nacionais, governos em diferentes escalas, capitais públicos e privados, bem como indivíduos para a realização do grande evento na cidade do Rio de Janeiro.

A primeira percepção da macro rede foi considerar as diferentes funções da rede<sup>1</sup>, entretanto, com o avanço da pesquisa, foi possível compreender que estávamos diante de uma sobreposição de redes que formaram uma rede sociotécnica de alta complexidade, formada por diferentes campos. Trata-se de perceber que cada função é um campo,

---

1 Ver EGLER & SILVA & KRAUS (2020). Rede Olímpica no jogo do Rio, AR@CNE (BARCELONA). v. 223, p. 1-24, 2017.

representa um grupo social que se articula pela rede sociotécnica e compartilha uma forma de pensar, fazer e ser para formar uma rede que se associa a outras redes numa totalidade complexa (EGLER, 2017b).

O desafio foi decompor a macrorrede e identificar um conjunto de atores que decupamos em seis campos, a saber: político, financeiro, capital industrial, midiático, turismo, capital imobiliário. Para cada campo constitui-se uma rede que unifica um conjunto de atores. São muitas redes que se sobrepõem umas às outras e formam uma totalidade que conecta um complexo de agentes com o objetivo de realizar as Olimpíadas, havendo a valorização de capitais resultantes desse megaempreendimento.

No campo político, podemos destacar os seguintes agentes: Comitê Olímpico Brasileiro (COB), associado ao Comitê Olímpico Internacional (COI), e toda a rede de comitês olímpicos do mundo<sup>2</sup>, associada, no Brasil, aos governos federal, estadual e local, que forma uma associação na transescalaridade e transversalidade das instituições nacionais e internacionais com o objetivo de criar as condições políticas favoráveis à construção de uma rede de territórios em benefício de seus agentes globais. É o núcleo duro da rede, que exerce o poder sobre: o plano diretor dos jogos e da cidade do Rio de Janeiro; a mobilidade de atletas e turistas, a realização e a difusão dos jogos. Nos jogos olímpicos do Rio de Janeiro, os direitos de transmissão foram vendidos para o consórcio Globo/Bandeirantes pelo valor de 75 milhões de dólares com exclusividade em todas as mídias<sup>3</sup>.

Atualmente dispõe do Olympic Channel uma rede de televisão via internet lançada em 2016, que opera o serviço por médio da internet com foco internacional, mas também declarou que tem planos para ampliar outros serviços para redes locais (JENNINGS, 2006). O primeiro deles, lançado em julho de 2017 nos Estados Unidos, vende os direitos de transmissão para o mundo globalizado. Podemos imaginar os lucros advindos com a transmissão desse evento para os quatro cantos do mundo. Foram mais de 4 milhões de pessoas que assistiram aos Jogos

---

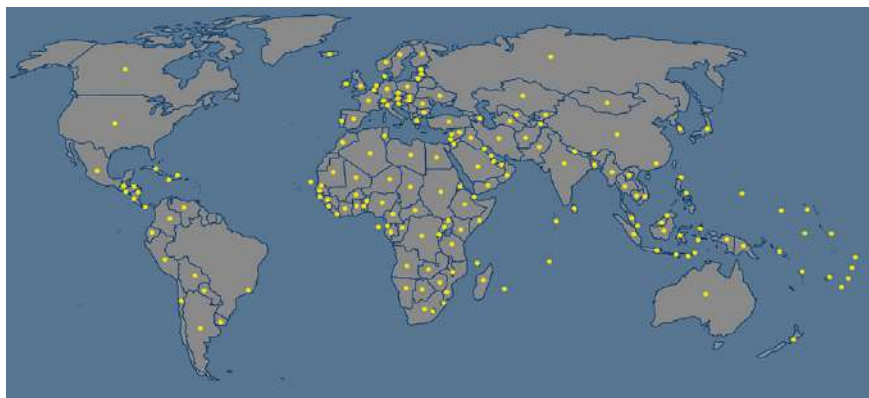
2 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. *Candidature Acceptance Procedure and Questionnaire*, 2007. [En línea]. [https://stillmed.olympic.org/AssetsDocs/importednews/documents/en\\_report\\_1213.pdf](https://stillmed.olympic.org/AssetsDocs/importednews/documents/en_report_1213.pdf). [15 de maio de 2016].

3 <https://www.surtoolimpico.com.br/2012/02/os-jogos-olimpicos-e-televisao.html>.

Olímpicos do Rio de Janeiro. A extensão da rede pode ser visualizada no mapa a seguir.

O serviço visa manter o interesse no *movimento olímpico* durante todo o ano, apresentando atletas e competições olímpicas fora dos jogos, o que informa sobre o processo de valorização dessa poderosa organização. Podemos ler a magnitude dos recursos nas condições de existência semelhantes ao de reis e rainhas vivenciadas pelos dirigentes<sup>4</sup>.

**Figura 1** – Emissoras de TV



Fonte: TOTALSPORTEK2, 2015, *in*: EGLER & OLIVEIRA; 2017c.

A responsabilidade da rede midiática, formada pelas corporações de mídia nacionais e internacionais incumbidas da difusão e atração de capitais e pessoas, constituem-se em poderoso processo de comunicação<sup>5</sup>, que intervém na gestão do plano olímpico, na produção dos territórios olímpicos com sua infraestrutura de transporte e equipamentos esportivos, bem como na atração de agentes responsáveis pela mobilidade de atletas turistas que participam da grande festa.

Para dar concretude ao que foi exposto, lembramos o ininterrupto discurso da mídia corporativa, especialmente da Rede Globo, a favor

---

4 Foram amplamente divulgados pela imprensa os escândalos financeiros, incluindo os dirigentes, dessa organização criminosa no Brasil e no mundo. Leia mais em: <https://veja.abril.com.br/esporte/coi-suspende-cob-e-nuzman-apos-prisao-de-dirigente>.

5 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. *IOC Marketing Media Guide: Beijing 2008*, 2008. Lausanne: IOC, 2008. [En línea]. [http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en\\_report\\_1329.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf). [1º de mar. de 2016].

de sua realização. Para a Globo, que enunciava um discurso fake desde o momento em que a cidade do Rio de Janeiro foi eleita para sediar os Jogos Olímpicos até os últimos dias de sua realização, a cada dia havia um novo motivo para comemorar as Olimpíadas: a atração de jovens para o trabalho voluntário, passando pela destruição da perimetral, da implementação do BRT, da inauguração do centro de transmissão, da construção das vilas de atletas, da vila olímpica, da renovação da zona portuária ou ainda do turismo nas favelas. Mais de 70% da população carioca aplaudiu a realização das olimpíadas no Rio de Janeiro.

É uma estratégia de *storytelling*, pequenas que emocionam e são contadas todos os dias para traçar condutas, orientar e manejar os fluxos de emoção. Para tanto, colocam em questão os valores de autonomia e responsabilidade que a humanidade acumulou. Têm por objetivo manipular os desejos dos consumidores e formar um novo sujeito consumidor. Trata-se de gerar vínculos para criar técnicas de mobilização política, de trabalho e consumo. Isso acontece por meio da criação de uma realidade fictícia. Tornou-se um instrumento da mentira e do controle de opiniões. É uma incrível ferramenta de dominação associada à manipulação do imaginário coletivo, que permite uma análise que não responde pelas reais condições de existência (SALMON, 2007).

O discurso simbólico produzido pela rede de corporações de mídia revela as relações ocultas das formas sociais. São estruturas valóricas, que organizam ordem social ali onde se manifestam os meios de comunicação que conformam a natureza das relações sociais. Nessas se alcança um sentido comum do mundo, que se define pela concordância das subjetividades coletivas. Saem da esfera do individual e vão para uma ordem coletiva dos sentidos, moldam e movimentam a ação dos homens em sua cotidianidade (BOURDIEU, 1998).

Toda intervenção na cidade do Rio de Janeiro era festejada pela mídia e pelos habitantes da cidade. Hoje, sabemos que na realidade aconteceu uma enorme destruição das atividades de comércio no centro da cidade; que o BRT não passa de um corredor que pouco melhorou as condições de transporte urbano; que o VLT não amplia as condições de mobilidade dos cidadãos cariocas; que a Vila Olímpica foi construída

com uma tecnologia de arquitetura desmontável, a qual foi removida após os jogos olímpicos para ser encaminhada a outra cidade olímpica. A rede da corporação midiática promove a difusão de um discurso fake que produz um imaginário associado a uma cidade que não existe no espaço concreto. A manipulação dos sentidos das corporações midiáticas sobre o tecido social cria formas de pensar, de fazer e de compartilhar; produz ações que definem os processos de gestão, a produção e a apropriação dos territórios olímpicos. Nessa objetivação analítica, podemos examinar processos de dominação ou libertação, inclusão ou exclusão, presentes em todos os territórios produzidos pela megarede olímpica (EGLER; OLIVEIRA & GONÇALVES, 2018).

O **campo financeiro** está associado aos agentes que se unem para impulsionar os jogos. São eles o Banco do Brasil e o Bradesco, que não pouparam esforços para investir na realização dos jogos, sendo os responsáveis pela propaganda veiculada ao longo da transmissão das competições. Não menos importantes são administradoras de cartões de crédito como Visa e Mastercard, que formam uma rede de agentes comerciais, empresas que vendem todo tipo de mercadoria – desde tênis Nike até alimentos como cerveja e pizza, que são adquiridos durante as competições – e que participam da realização do megaevento. Concentram nas suas plataformas o sistema de circulação de dinheiro durante a realização dos jogos.

**No campo do turismo** estão reunidas todas as empresas aéreas, a rede hoteleira da cidade, os agentes de viagem, e todo um conjunto de associações que participam do evento, para citar os mais importantes. Podemos imaginar sua relevância quando lembramos que a cidade recebeu mais de um milhão de visitantes, os quais permaneceram pouco mais um pouco menos do que quinze dias na região. Aqui podemos observar a mobilidade, abrigo, alimento e compra de mercadorias desse enorme contingente de turistas.

Não menos importante é o campo do capital imobiliário, para o qual foi possível produzir um gráfico que representa a rede de atores que fazem a articulação das empresas imobiliárias e construtoras que se uniram também em rede para produzir o quadro edificado dos jogos olímpicos. A rede é formada pelo financiamento do governo nas

diferentes escalas e das empresas imobiliárias e de construção civil, que atuaram na construção do marco edificado, quer para a fabricação de equipamentos esportivos, quer para a reurbanização de territórios ou habitação para atletas, que depois foram comercializadas.

Essa megaoperação em rede tecnopolítica aciona a mobilidade de uma multidão de turistas e permite a difusão dos Jogos Olímpicos para bilhões de telespectadores, o que resulta no consumo de mercadorias que plasmam valor agregado e produzem uma forma específica de produção e acumulação do processo de valorização do capital advindo do megaevento, sendo seus resultados uma profunda transformação do espaço urbano, pela produção de um território globalizado em benefício de uma megavalorização do capital global.

Certamente pode adquirir significado quando se produz uma megaoperação para a construção do marco edificado na cidade do Rio de Janeiro, que reúne um conjunto de campos associados em rede tecnopolítica, têm por objetivo assegurar a participação de governos nas diferentes escalas, associados à rede global do COI, e impulsionada pelo capital financeiro. Os resultados alcançados são difundidos pelas corporações midiáticas que produzem uma rede de corporações de turismo para promover a mobilidade de um milhão de turistas. É importante observar como essa RO tem autonomia. Ela é representada por atores coletivos porque são capazes de participar do debate e tem propostas criativas; não apenas se adaptam, mas inventam. Em função das circunstâncias e dos movimentos de seus parceiros, elas se organizam em campos, focadas em objetos de ação compartilhados, que se associam em busca de um objetivo comum de valorização de seus capitais pela realização desse megaevento (CASTELLS, 2009).

É preciso também interrogar sobre os processos que derivam das redes sociotécnicas, quer dizer, em nome de quem e para quem elas transformam o território? É nossa responsabilidade examinar os resultados advindos de sua ação sobre o território. A pergunta é: como transformam a cultura, as relações econômicas e as práticas sociais que resultam na alteração do espaço da cidade do Rio de Janeiro?



## Redes e territórios nos jogos olímpicos

Quando Bourdieu (1998; 2007) analisa os fundamentos das formas simbólicas, que podemos ler nos sistemas de comunicação digital, ele ilumina as relações ocultas das formas sociais, por meio das quais o sentido do mundo se define pela concordância das subjetividades que são estruturantes dos sentidos e dos consensos do indivíduo e do coletivo. Essa forma social coletiva da subjetividade molda e movimenta a compreensão e a ação dos homens em sua existência. São estruturas de valores lidas e difundidas pelos meios de comunicação, que conformam a ordem social. Saem da esfera do individual e vão para uma ordem coletiva dos sentidos. A comunicação digital permite um sistema de comunicação rizomática, que amplia a capacidade de interação social e a ordem das subjetividades coletivas.

Nessa objetivação analítica, compreende-se como a megarrrede dos Jogos Olímpicos orquestra os processos de dominação e exclusão dos cidadãos cariocas que foram estabelecidos em todos os territórios produzidos para os jogos olímpicos. Era preciso formar um sentimento coletivo favorável<sup>6</sup> à realização dos jogos para estabelecer uma dominação sobre a estrutura de valores dos habitantes cariocas.

## Redes no território olímpico

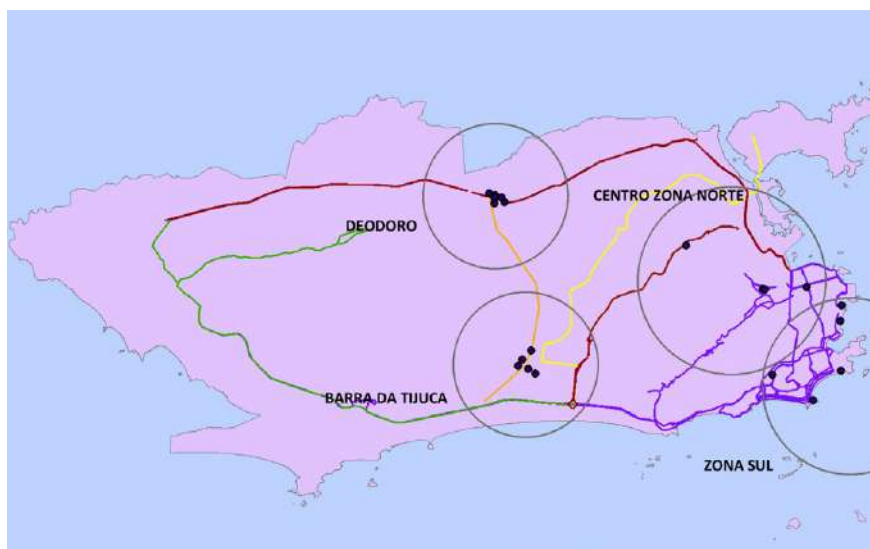
É nosso desígnio tornar transparente o que está ilegível, dar visibilidade a processos espaciais que configuram totalidades inesperadas, respondem por interesses privados dos atores globais e resultam em formas de urbanização perversamente excludentes. Essa articulação de rede complexa transforma a cidade do Rio de Janeiro por dentro. E isso acontece decerto porque as atividades exigem um conjunto de equipamentos para lhes dar suporte, como é o caso de aeroportos, portos, infraestrutura de comunicação, hotéis, indústria do entretenimento e edifícios destinados às atividades globais em si mesmas<sup>7</sup>.

---

6 BRASIL. *Brasil 2016, Portal Oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*, 2016. [En línea]. <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes>.

7 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. *IOC marketing media guide: Beijing 2008*, 2008. Lausanne: IOC, 2008. [En línea]. [http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en\\_report\\_1329.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf). [1 de mar. de 2016].

**Figura 2** – Clusters na cidade do Rio de Janeiro



Fonte: IPP, PMERJ, IBGE, Comitê Olímpico 2016.

## **Marcas da rede nos territórios olímpicos**

Nosso objetivo é revelar as marcas da complexa rede sobre a cidade do Rio de Janeiro. Nós já havíamos analisado o plano urbano para os jogos olímpicos em artigo anterior (EGLER & OLIVEIRA, 2018). Ao mesmo tempo analisamos a produção de um território globalizado na cidade do Rio de Janeiro. Vejam os efeitos do megaevento no espaço da cidade.

A rede olímpica tem o poder de produzir um território para atrair uma megamultidão para participar da grande festa. O produto dessa megaoperação pode ser lido no território globalizado (BAUMAN, 1999). O que é isso? É um território que está destinado as atividades propostas pela megarede e que se destina à realização das atividades previstas na megafesta Olímpica<sup>8</sup>. Uma rede de atores globais que se conectam por comunicação virtual, formando por sua vez uma outra rede, agora de territórios vitais, e forma também um espaço complexo.

8 COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. *IOC marketing media guide: Beijing 2008*, 2008. Lausanne: IOC, 2008. [En línea]. [http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en\\_report\\_1329.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf). [01 de mar. de 2016].

**Figura 3** – Plano diretor para jogos olímpicos



Fonte: IPP, PMERJ, IBGE, Comitê Olímpico 2016. In EGLER & Oliveira, 2018.

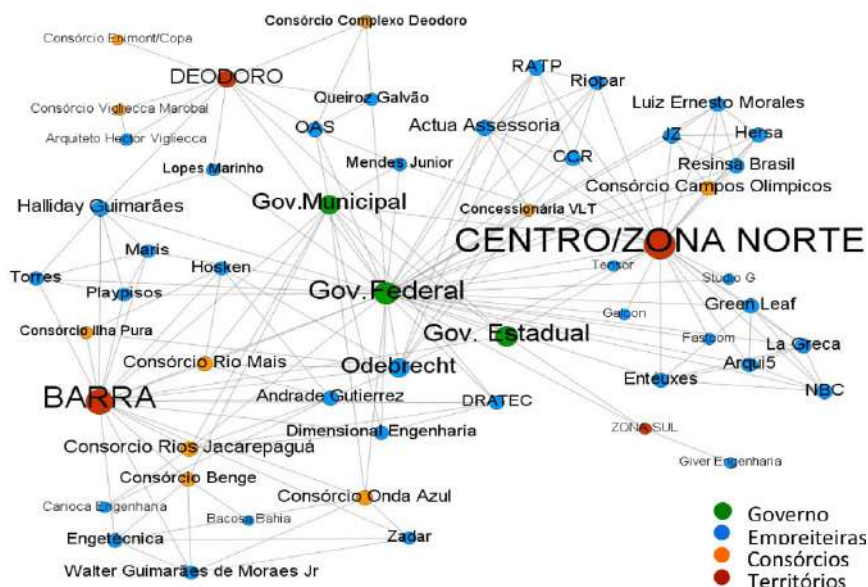
Ele está estruturado em quatro *clusters*, localizados em Deodoro, Barra da Tijuca, Zona Sul, Centro, Zona Portuária e Maracanã (PREFEITURA, 2016). Podemos imaginar a infinidade de empresas de toda ordem que foram atraídas para participar dessa megaorganização. Os dados que levantamos na pesquisa revelam que foram gastos em torno de 60 bilhões de reais (EGLER; SILVA; KRAUS, 2017) para a construção desse plano urbano. Abaixo, apresentamos o grafo que nos possibilitou compreender a complexidade da rede produzida para levar adiante a implementação do plano olímpico.

Como podemos depreender do gráfico, trata-se de uma rede que conecta atores e territórios. Nela podemos ler em verde os atores governamentais das escalas de governo federal, estadual e municipal, bem como as diferentes empreiteiras capitaneadas pela Odebrecht, Andrade Gutierrez e OAS, Hosken e os consórcios que reúnem um conjunto de empreiteiras de menor importância.

Todos eles focados na construção dos equipamentos esportivos e de habitação. Podemos observar a centralidade do governo federal e da Odebrecht, que constituem o núcleo duro da rede, que evidencia como essa megaorganização de governos e empreiteiras em rede foi capaz

de produzir o marco edificado nos diferentes *clusters* que formaram a rede de territórios globais no Rio Olímpico.

**Figura 4** – Rede e território



Fonte: pesquisa em diferentes documentos APO, 2016; APO, 2016a. In: EGLER, SILVA, KRAUS, 2017.

Na zona da Barra da Tijuca, epicentro dos jogos, está o Parque Olímpico, onde foram realizadas a maior parte das competições, e a Vila Olímpica, destinada à moradia dos atletas durante os jogos. Na realidade, trata-se de um megaempreendimento que tem como destino o mercado imobiliário. A análise anterior permite perceber os fatos. São nove projetos, dos quais sete novos e dois preexistentes, implantados em 18 milhões de metros quadrados de área e comportando 36 mil lugares, distribuídos em três pavilhões esportivos, palco de 16 modalidades olímpicas. Ao todo, são 10,7 km de redes de drenagem; 6,8 km de redes de esgoto; 11,2 km de redes de água potável; 9,23 km de redes de incêndio e vasos comunicantes; 25,7 km de redes de iluminação pública; 13,77 km de redes de média tensão; e 27,5 km de redes de telecomunicações. Aqui, de fato, o *cluster* foi construído, sobre terreno limpo.

**Figura 5** – Vila Olímpica



Fonte: <http://globoesporte.globo.com/olimpiadas/noticia/2014/12/vila-dos-atletas-fecha-ano-60-pronta-e-tem-sobras-do-palco-do-rock-rio.html> Acesso em: 20/08/2016. Foto: André Durão, in: EGLER & OLIVEIRA, 2018.

O discurso que cerca a Vila Olímpica é que ela se tornará uma referência no bairro, e que seus apartamentos serão comercializados após os jogos. A propaganda destaca sua proximidade de importantes vias, como a Transolímpica, a Transoeste, a Transcarioca, e da Linha 4 do Metrô. Seu financiador é a Caixa Econômica Federal, e as empresas construtoras são a Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR) e a Carvalho Hosken. O valor do financiamento chega a R\$ 2,909 bilhões, sendo os recursos próprios do capital privado da ordem de R\$ 579 milhões, investimento realizado apenas no terreno<sup>9</sup>.

A Vila Olímpica compreende 31 prédios de 17 pavimentos, num total de 3604 apartamentos, e mais de 8.000 camas, que foram pensados para hospedar 17.950 atletas e equipes técnicas enquanto os jogos se realizam<sup>10</sup>. Após os jogos, outros edifícios foram disponibilizados, chegando a um total de 3.604 apartamentos, com unidades de 77 m<sup>2</sup> a 325 m<sup>2</sup>. Os condomínios forneceram ainda uma ampla gama

9 <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes/vila-olimpica>.

10 <http://www.bestswim.com.br/2016/07/17/numeros-olimpicos-a-vila-olimpica-do-rio-2016/>.

de serviços, como bancos, correio, cafés, floriculturas, *lanhouses*, para prover as condições de existência cotidiana. Este foi provavelmente o maior empreendimento imobiliário conhecido na história da cidade do Rio de Janeiro<sup>11</sup>.

É a mais importante operação imobiliária de que se tem notícia. Quando foram removidos os moradores da Vila Autódromo, construíram-se dois empreendimentos: um para a habitação e outro para o esporte. Plasma-se o capital simbólico derivado dos jogos e se constituem lucros extraordinários ao empreendedor imobiliário. Esses dois grandes projetos plasmam capital dinheiro + capital simbólico, isto é, a valorização econômica dá-se em associação com o capital simbólico. Essa percepção é importante para nós, porque permite uma análise interdisciplinar que faz interação conceitual e amplia a capacidade analítica de quem estuda os processos espaciais.

Existiam muitas propostas para acolher os Jogos Olímpicos. Teria sido possível fazer um urbanismo socialmente implicado. Entretanto, o urbanismo de verdade, aquele que faz um projeto para o bem comum da modernidade e considera a inclusão social não existe mais no contexto da globalização do mundo, em que se produz um urbanismo de mentira, feito de territórios simbólicos na cidade do Rio de Janeiro.

Quando a festa acaba só resta uma dívida bilionária dos investimentos realizados, ruínas dos equipamentos, inutilidade dos territórios globalizados, a desapropriação de espaços públicos e ampliação da pobreza e da violência.

## Referências

AUTORIDADE PÚBLICA OLÍMPICA – APO (2016). **Plano de Políticas Públicas**. [En línea]. <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/legado/plano-de-politicas-publicas>. [30 de maio de 2016].

**BAUMAN, Z. Globalização: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.**

**BOURDIEU, P. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.**

---

<sup>11</sup> <http://www.bestswim.com.br/2016/07/17/numeros-olimpicos-a-vila-olimpica-do-rio-2016/>.

BOURDIEU, P. **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: EDUSP; Porto Alegre: Zouk, 2007.

BRASIL. Brasil 2016, **Portal Oficial do Governo Federal sobre os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016**, 2016. [En línea]. <http://www.brasil2016.gov.br/pt-br/olimpiadas/instalacoes>. [1 de junho de 2016].

CASTELLS, M. **Communication y Poder**. Barcelona: Aliança Editorial, 2009.

COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. **Candidature Acceptance Procedure and Questionnaire**, 2007. [En línea]. [https://stillmed.olympic.org/Assets-Docs/importednews/documents/en\\_report\\_1213.pdf](https://stillmed.olympic.org/Assets-Docs/importednews/documents/en_report_1213.pdf). [15 de maio de 2016].

COMITÊ OLIMPÍCO INTERNACIONAL – COI. **IOC Marketing Media Guide: Beijing 2008**, 2008. Lausanne: IOC, 2008. [En línea]. [http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en\\_report\\_1329.pdf](http://www.olympic.org/Documents/Reports/EN/en_report_1329.pdf). [01 de mar. de 2016].

EGLER, T. T. C. Políticas urbanas globais para espaços locais. **Economia, Sociedade e Território**, janeiro-junho de 2005, vol. 17, n. 5.

EGLER, T. T. C. **Cibe pólis: redes no governo da cidade**. Rio de Janeiro, Sete Letras, 2007a.

EGLER, T. T. C. Jogo no Rio. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, 2010, n. 12, p. 87-101.

EGLER, T.T.C. (2017). Territórios simbólicos. *In: Anais XVII Enanpur*. [En línea]. [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page\\_id=1360](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/?page_id=1360). [16 de agosto de 2016].

JENNINGS, A. **Jogo Sujo**. O Mundo Secreto da Fifa. Rio de Janeiro: Panda Books, 2006.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. **Dossiê da candidatura do Rio de Janeiro, para a sede dos Jogos Olímpicos**, vol. 1, 2, 3. Rio de Janeiro, 2009.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, A. C. T. **Sociologia do presente: ação, técnica e espaço**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

RIBEIRO, A. C. T.; SILVA, C. A. Impulsos globais e espaço urbano: sobre o novo economicismo. *In: RIBEIRO, A. C. T. (Org.). O rosto urbano da América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2005.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional**. São Paulo: Hucitec, 1994.

### Referências em artigos de imprensa

GUIMARÃES, A.; ROUVENAT, F. Nuzman e ex-diretor de Comitê Olímpico são presos em operação que investiga fraudes na escolha da Rio 2016. **G1 Globo**, 5 de outubro de 2017. [En línea]. <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/pf-esta-nas-ruas-do-rj-para-cumprir-mandados-de-prisao.ghtml>. [6 de outubro de 2017].

SIMON, A. Olimpíadas do Rio terão recorde de canais de tv no Brasil. **Torcedores.com**. 5 de agosto de 2015. [En línea]. <http://torcedores.com/noticias/2015/08/olimpiadas-do-rio-terao-recorde-de-canais-de-tv-no-brasil>. [20 de maio de 2016].

TOTALSPORTEK. **List of Rio Olympics 2016 TV Channels In Different Countries**, 21 de novembro de 2015. [En línea]. <http://www.totalsportek.com/others/list-of-olympics-2016-tv-channels-in-different-countries/>. [10 de fevereiro de 2015].

WERNECK, A. Governo prevê gastar quatro vezes mais com propaganda. **O Globo**, 6 de janeiro de 2016. [En línea]. <http://oglobo.globo.com/rio/governo-preve-gastar-quatro-vezes-mais-com-propaganda-18416767>. [13 de março de 2016].



## CAPÍTULO 7

# AS CONTRIBUIÇÕES DA UNIVERSIDADE AOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: UMA ANÁLISE DO PROESDE DESENVOLVIMENTO/FURB

*Adriana Dias Pasco*

*Universidade Regional de Blumenau  
adridiasp@gmail.com*

*Annemara Faustino*

*Universidade Regional de Blumenau  
annemaraf@gmail.com*

*Valeska Cristina Barbosa*

*Universidade Federal do Amazonas  
valeconomia@hotmail.com*

*Oklinger Mantovaneli Junior*

*Universidade Regional de Blumenau  
oklinger@furb.br*

## **Introdução**

O modelo de desenvolvimento vigente tem corroborado a crise ambiental, com reflexos como a maximização do efeito estufa, o aquecimento global, a extinção de espécies, entre outras implicações que causam danos às economias, à sociedade e às condições planetárias de existência saudável de todas as formas de vida. Ao apontar que, do século XX em diante, de 64% a 71% das zonas úmidas de todo o mundo já foram perdidas devido às atividades humanas, o relatório mundial da UNESCO (2018) evidencia a gestão insustentável dos recursos naturais.

Partindo desse painel, as universidades não podem se eximir de pensar e contribuir para as questões ambientais, com uma formação voltada para a racionalidade crítica, por meio de ações que incorporem o princípio da indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão. Este trabalho tem por objetivo demonstrar uma ação que atende a esse princípio, tendo como propósito a análise do processo de educação tutorial desenvolvido no Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional – Proesde Desenvolvimento/Furb, investigando suas contribuições para a estruturação de um sistema de governança multinível para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), pois suas ações acontecem de forma interinstitucional congregando a universidade, os agentes públicos estaduais e a sociedade, em um processo voltado para a solução de problemas e demandas locais, em direção ao desenvolvimento sustentável.

O Proesde, portanto, consiste em um conjunto de atividades de ensino, pesquisa e extensão voltado à formação do estudante de graduação como “agente de desenvolvimento”. Dessa forma, torna-os aptos a realizar ações de intervenção social. Contribui assim para o desenvolvimento, em contexto regional e local, mediante articulação entre formação acadêmica e desenvolvimento socioeconômico (SANTA CATARINA; SED, 2019).

As universidades brasileiras, ao atenderem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão permitem contribuição social que vai além da formação técnica, e oportunizam uma participação que seja efetivamente desafiada por sensíveis questões sociais, locais e/ou regionais, implicadas no processo de desenvolvimento territorial sustentável. Decorre disso o fortalecimento da capacidade de produzir e transmitir conhecimento interligado a uma rede de articulação socioeconômica, que integra a sociedade em seu entorno. A experiência aqui relatada percorre esse caminho ao buscar, de forma dialógica e interdisciplinar, processos voltados para a solução de problemas e demandas locais em direção ao desenvolvimento sustentável.

Com essa perspectiva em mente, este artigo tem como propósito analisar o processo de educação tutorial desenvolvido no Proesde Desenvolvimento/Furb, investigando suas contribuições na estruturação do sistema de governança multinível para os ODS.

A universidade é um espaço fértil para ações multidisciplinares e interdisciplinares, o que possibilita o confronto e o intercâmbio entre atores e saberes diversos. É, portanto, desafio atual para as universidades criar mecanismos institucionais que auxiliem na solução de problemas locais. A integração da realidade local com a realidade global, premissa maior na abordagem sustentabilista, faz-se presente quando se constroem caminhos intencionais voltados a ações como a dos ODS, enquanto dinâmicas voltadas a contribuir produzindo governança territorial.

HIPÓTESES: a) quanto maior o número de agentes de desenvolvimento que egressam do projeto, maior a intensidade do engajamento em atividades para o alcance dos ODS; e b) o processo de educação tutorial do Proesde Desenvolvimento/Furb contribui para o enraizamento dos ODS, visto que a formação tem enfoque nessa temática, sendo um importante ator na estruturação do sistema de governança multinível para os ODS.

## **Metodologia**

A avaliação parcial do processo de educação tutorial desenvolvido no Proesde Desenvolvimento/Furb foi realizada a partir de uma metodologia de pesquisa qualitativa com técnica de observação participante, que buscou aprofundar o conhecimento para difundir a informação produzida na ação, observada como conjunto de contribuições e desafios para o desenvolvimento. Este trabalho resulta do esforço conjunto de membros do Núcleo de Políticas Públicas (NPP) do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da Fundação Universidade Regional de Blumenau (Furb), em torno da compreensão dos alcances dos ODS na sociedade e do papel da universidade nesse contexto. Para tanto, apresentam-se aqui discussões e resultados parciais de pesquisas de iniciação científica, mestrado e doutorado, caracterizando a fase exploratória destas. Utilizou-se o levantamento bibliográfico como forma de embasar a pesquisa empírica, sobretudo no que tange às discussões teóricas acerca do papel da universidade e da extensão na sociedade, bem como no entendimento dos ODS (BRASIL, 2009).

Para o relato de experiência do Proesde Desenvolvimento/Furb realizou-se inicialmente uma pesquisa bibliográfica e documental, notadamente em publicações anteriores sobre o programa e em documentos oficiais do Governo do Estado de Santa Catarina, como leis, decretos e portarias (SANTA CATARINA, 2005; SANTA CATARINA, 2017), além de regulamentos e projetos internos da Furb. Tal pesquisa aportou dados para uma breve contextualização histórica do programa como política pública estadual.

Na sequência, o trabalho apresenta a observação participante realizada na edição de 2018 do Proesde, lembrando de ser esta uma técnica da pesquisa qualitativa, por meio da qual o pesquisador (observador) participa ativamente das atividades em que a coleta de dados ocorre, requerendo uma identificação e adaptação do pesquisador ao foco de observação (LAKATOS e MARCONI, 2017).

## **Desenvolvimentos e universidades: caminhos percorridos e caminhos a percorrer**

Há no senso comum uma atribuição de obviedade da importância do papel da universidade para o desenvolvimento. Aliás, não só no senso comum, pois não é difícil encontrar formulações de políticas públicas e artigos científicos que partem dessa premissa como óbvia e inequívoca. Uma das razões que permitem tal aceção é que o termo desenvolvimento é comumente abordado sob uma noção de equivalência ao termo crescimento econômico, progresso ou modernização – algo que guarda relação direta com o fato de os estudos do desenvolvimento terem sido historicamente encampados, em larga medida, pela disciplina econômica ortodoxa. Esse é justamente o caso do artigo de significativo impacto de divulgação científica, cujo título aponta para uma abordagem genérica e ampla do desenvolvimento: Teoria do Desenvolvimento Regional: Fundamentos Conceituais, Obras Clássicas e Desenvolvimentos Recentes (DAWKINS, 2003, tradução nossa), mas que logo nas primeiras linhas esclarece que seu conteúdo trata estritamente do panorama da literatura em crescimento econômico regional.

Desse modo, compreender o desenvolvimento para então compreender as contribuições das universidades para o desenvolvimento é um passo significativo e necessário.

O termo desenvolvimento guarda em si uma história semântica e outra história de disputa de conceitos – nesse caso, portanto, uma história política. Em primeiro lugar, é uma história semântica porque está enraizada em outros termos, como crescimento, modernização, mudança, progresso e evolução. E não se pode esquecer que o termo desenvolvimento tem infinitas aplicações que não resultam apenas das ciências sociais, já que as ciências naturais também o utilizam há muitos anos, quase como sinônimo de evolução. O fato é que na esfera social, o desenvolvimento tem sido majoritariamente assimilado por uma semântica que aprisiona reflexão e ação dentro de modelos e estereótipos externos às possibilidades históricas e materiais da maioria dos povos – a exemplo do que ocorre na América Latina.

A história do desenvolvimento é também, em larga medida, uma história política porque trata de escolhas e não de conteúdo semântico dado e incontestado – há motivos nem sempre explícitos pelos quais se escolhe não disseminar associações de desenvolvimento com colonialismo, por exemplo. Nesse sentido, Esteve (2000) afirma que o desenvolvimento é uma construção social e política que ganhou significativo impulso a partir do discurso de posse do Presidente dos Estados Unidos da América, Harry Truman, em 20 de janeiro de 1949. Em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial, o discurso fez menção intencional ao subdesenvolvimento para selar a visão de desenvolvimento que passaria a ser hegemônica. Para tanto, o presidente Truman usou a condição do país de “centro do mundo” que os Estados Unidos recém-usufruíam, legitimados por vários países e instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU). A dicotomia criada entre desenvolvimento e subdesenvolvimento seria justamente o paradoxo que motivaria as escolhas individuais e coletivas de ação rumo à modernidade (desenvolvimento) ou ao atraso (subdesenvolvimento). Apesar do discurso fazer menção à necessidade de acabar com o imperialismo, sob a forma de exploração para o lucro internacional, tratava-se tão somente da intenção de deslocar o centro de colonização de países da Europa, antes hegemônicos, para aos Estados Unidos. Assim foi que:

O conceito de desenvolvimento, que sofreu nas mãos de Truman a metamorfose mais dramática e grotesca de toda a sua história, empobreceu-se ainda mais nas mãos de seus primeiros defensores, que o reduziram a crescimento econômico. Para esses senhores, desenvolvimento passou a constituir um simples crescimento da renda *per capita* nas áreas economicamente subdesenvolvidas (ESTEVA, 2000, p. 66).

No entanto, estudos que emanam com relevo do campo do desenvolvimento regional têm denunciado a necessidade de se realizarem questionamentos, tais como: será que existe alguma região para desenvolver? (BUTZKE; THEIS; MANTOVANELI JUNIOR, 2018). É cabível que exista um único modelo de desenvolvimento, emanado dos países centrais, a ser seguido pelos países periféricos? (FERNANDEZ; AMIN; VIGIL, 2008). Afinal, o que vem a ser desenvolvimento? Quantas verdades cabem em um conceito? Como recusar que a América tem uma história de pelo menos mais de cinquenta mil anos em que provavelmente se desenvolveu alheia a uma condição colonizadora?

Dessa forma, Mattedi (2015) observa que o desenvolvimento não se constitui em um registro que reproduz objetivamente a realidade. Não obstante, além de haver conceitos divergentes no campo científico, há também uma disputa conceitual nos campos de atuação, institucionais ou não. Pesquisadores, técnicos governamentais, camponeses, indígenas, fazendeiros, apenas para citar alguns operadores do termo, tem cada qual uma concepção distinta do que é desenvolvimento. De modo que:

O desenvolvimento pode ser definido como um processo de mudança social. Indica um processo contínuo e cumulativo de transformação do contexto social. Assim, ao mesmo tempo em que o desenvolvimento descreve a mudança social, acaba também afetando o desenvolvimento da própria mudança social. Isto indica que o conhecimento sobre o desenvolvimento afeta as agendas e políticas que tratam do próprio desenvolvimento. Mais precisamente, pode-se dizer que o significado do desenvolvimento se desenvolve juntamente com os processos que pretende descrever (MATTEDI, 2015, p. 89).

Tudo isso é algo que denota a necessidade de adjetivação ou pelo menos qualificação do desenvolvimento. Isso porque é imprescindível que na comunicação se especifique de que desenvolvimento se está a falar. Sendo assim, no percurso do tratamento do desenvolvimento como conceito que norteia o fazer acadêmico-científico e a ação individual e coletiva, ao longo dos últimos 70 anos, uma grande quantidade de palavras adjetivaram o desenvolvimento. Ou seja, tão logo se constatou que o desenvolvimento econômico baseado em indicadores simplistas como o Produto Interno Bruto (PIB) ou a renda per capita não são as únicas formas de perseguir o desenvolvimento, novos desenvolvimentos foram sendo criados, acompanhados de escopos teóricos e práticos. Em alguns casos, tais desenvolvimentos continuavam a admitir receitas e modelos de réplica possíveis. Já em outros tantos, os desenvolvimentos devidamente qualificados vinham acompanhados de premissas a serem seguidas, premissas essas que tinham conexão com os objetivos almejados.

Em fins da década de 1960 e início da década de 1970, questões consideradas importantes começam a emergir em nível mundial, muitas delas capitaneadas ou acolhidas pela ONU, como é o caso do meio ambiente, que deveria receber atenção nos processos de desenvolvimento principalmente por seu valor como recurso industrial. Ao mesmo tempo, não tarda a percepção de que era necessário entrar em curso uma preocupação com o desenvolvimento social, já que a ciência econômica não estava sendo suficiente para dar conta da satisfação de necessidades básicas da maior parte da população mundial. Já em fins dos anos 1970, um conflito de interesses se tornava ainda mais evidente: o desenvolvimento endógeno passava a ganhar espaço, partindo da tese de que cada lugar, seja ele país, região ou localidade, considerando suas próprias características culturais, seria capaz de dar impulso próprio a seu processo de desenvolvimento. Mas, se assim fosse, colocaria em risco concepções mais tradicionais e colonialistas de desenvolvimento, já que não seria possível impor um modelo cultural único (ESTEVA, 2000).

Mas a emergência dos contextos locais e a valorização de questões culturais regionais oxigenou o debate, fazendo emergir com maior força algo que já estava colocado desde a década de 1960, que era

a pós-colonialidade e a decolonialidade. Nesse contexto, o pensamento social regional e os problemas de populações marginalizadas passam a vigorar no debate do desenvolvimento. Na América Latina especificamente, as ideias de desenvolvimento regional passam a debater um pensamento social regionalizado, que dê respostas em forma de novas possibilidades de desenvolvimento futuro. Não que o modelo hegemônico de desenvolvimento economicista e colonialista ainda não esteja em curso, mas há vozes que têm ecoado com força no sentido da criação de desenvolvimentos possíveis e conectados com as realidades locais (BUTZKE; THEIS; MANTOVANELI JUNIOR, 2018; THEIS, 2019).

Já na década de 1980, desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento passam a pautar os debates em torno do desenvolvimento. Trata-se aqui da busca por integrar as diversas áreas da vida social e natural em uma perspectiva de convergência das dimensões da vida humana como conceito de desenvolvimento. Aqui também se pode afirmar que desenvolvimento sustentável e ecodesenvolvimento, por mais parecidos que sejam em suas definições – e em muitos casos até mesmo tratados como sinônimos – travam uma disputa para seu enraizamento tanto na esfera acadêmico-científica como na esfera prática e institucional. De certo modo, na origem, o ecodesenvolvimento denuncia a crise civilizatória de causas e consequências socioambientais e propõe a mudança de um conjunto de valores, sobretudo relacionados aos padrões de consumo e ao excessivo foco na ciência econômica excludente de outras disciplinas de igual relevância. Por outro lado, o desenvolvimento sustentável dá ênfase à catástrofe ambiental e à pobreza humana como uma das principais causas das crises ambientais, pautando suas estratégias de ação na promoção de tecnologias mais limpas, mas sem colocar em xeque a manutenção dos padrões de consumo vigentes, e consequentemente sem questionar o modelo econômico baseado na estimulação da produção e consumo cada vez maiores com vistas ao crescimento econômico (MONTIBELLER FILHO, 1993).

Ocorre que ambos configuram estratégias de planejamento e ação de fundamento político, visando a um futuro mais justo e equilibrado entre as diversas dimensões da vida humana e do aspecto ambiental. Nesse sentido, é importante ressaltar que, ao adjetivar



o desenvolvimento com a categoria sustentável, percebe-se, por um lado, que a questão ambiental tenha ganhado fôlego e rendido discussões ao longo dos últimos quarenta anos. Contudo, por outro lado, há que se aprofundar no entendimento de que os próprios danos ambientais intrínsecos ao modelo de desenvolvimento hegemônico são consequência de um modo de vida predominantemente individualista, consumista e economicista, que expressa uma crise de valores e projetos (LEFF, 1994). Portanto, há que se admitir que a problemática ambiental é fundamentalmente uma problemática social, cuja complexidade deve ser sistematicamente entendida e praticada para além de modelos. E seu enfrentamento integra a esfera política (FERNANDES e SAMPAIO, 2008).

Dito isso, para o alcance das premissas do desenvolvimento sustentável, é fundamental a busca por consensos e pactos sociais de ampla esfera espacial, ou seja, de ampla escala. Enquanto os problemas e questões das dimensões econômica, ambiental e social são globais, as soluções exigem esforços de amplo espectro que partem das realidades e da criatividade localizadas. É então que se chega aos dias atuais, quando o desenvolvimento sustentável, encampado e divulgado pela ONU, atinge seu escopo mais estruturante do ponto de vista sistêmico, utilizando uma metodologia de objetivos e indicadores clara e mensurável, mas que pode ser adaptada às realidades locais. Trata-se dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e, mais recentemente, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) operacionalizados pelos 191 países signatários da ONU – os primeiros no período de 2000 a 2015 e os segundos desde 2016 até 2030.

## **Governança multinível e o papel das universidades no desenvolvimento**

A estruturação de governança multinível surge do desenvolvimento do Estado e em conexão com diversos atores, e resulta em três eixos de governança: 1) horizontal (intersectorial, cooperação territorial, parcerias); 2) vertical (multinível); e 3) participação. Os múltiplos atores

constroem a estruturação de redes de governança, que podem ser definidas como articulações horizontais relativamente estáveis de atores interdependentes, mas operacionalmente autônomos, que interagem entre si por meio de processos de negociação estruturados por um enquadramento normativo e cognitivo autorregulado (TORFING, 2005, p. 307). Para Mantovaneli Jr. e Sampaio (2010, p. 81) a “governança é a capacidade efetiva de pactuação democrática e sustentável que corporifica e, portanto, territorializa os processos de gestão de desenvolvimento”. A governança é, portanto, um fator que determina a lógica sustentável do desenvolvimento territorial:

[...] instâncias de territorialização do desenvolvimento, tanto no sentido físico como amplamente institucional do termo. Por conseguinte, qualquer leitura sobre a ideia de sustentabilidade que abra mão da escolha humana para a definição de diretrizes e ações não pode ser vista como alinhada à lógica do desenvolvimento territorial sustentável (MANTOVANELI JR.; SAMPAIO, 2010, p. 77).

A governança multinível surge como uma ação de mobilização e tem diversas formas:

[...] surge como processo de mobilização da ação coletiva e de regulação de interdependências, pois inclui as formas de ação coletiva centradas na esfera pública, quer as estruturadas por organismos governamentais formais, quer as despoletadas por grupos autônomos ou movimentos sociais que resistem e desafiam os modelos de governação tradicionais (HEALEY *apud* PEREIRA, 2014, p. 7).

Tanto os ODMs quanto os ODS são metodologias criadas no âmbito de cooperação entre os vários países signatários da ONU para uma agenda global para o desenvolvimento sustentável. Sua elaboração e operacionalização posterior precisam dos esforços colaborativos de governos nacionais, estaduais e locais, sociedade civil (organizada ou não), empresas privadas e demais setores da sociedade (FAUSTINO, 2018). As universidades, por sua vez, têm papel crítico e fundamental seja

por meio do ensino, divulgando e discutindo junto aos alunos as metas dos ODS e as possíveis estratégias locais, seja por meio da pesquisa, realizando a importante função de compreender de forma sistêmica como os elementos que operam na sociedade podem contribuir para o alcance das metas dos ODS, ou ainda por meio da extensão, na condição de facilitadores dos processos sociais que desencadeiam a implementação de políticas públicas e demais ações com vistas ao alcance dos ODS. A tarefa das universidades está especialmente explícita no Objetivo 4.7 dos ODS, que versa:

Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2020).

A organização de educação, pesquisa, análise de políticas e cooperação global para o alcance dos ODS e implementação do Acordo de Paris – Sustainable Development Solutions Network (2020) defende ainda que as universidades têm uma oportunidade única de acesso a estudantes de diversas idades e fases educacionais, por meio de sua inserção local e regional em programas de pós-graduação, projetos de extensão, ou mesmo como formadoras de profissionais com habilidades e capacidades pessoais orientadas à implementação e ao alcance dos ODS. A organização redigiu um importante guia geral para auxiliar as universidades a implementar os ODS. Tal guia está baseado nas premissas bem fundamentadas e estabelecidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (EDS). Os postulados gerais seguem similar padrão normativo, contudo não limitador, das premissas da EDS, que estão resumidas na forma de competências-chave para a formação de estudantes.

### Quadro 1 – Competências-chave da educação para o desenvolvimento sustentável

Competência	Habilidades fundamentais
Pensamento sistêmico	Habilidades de compreensão de relações de sistemas complexos em diferentes escalas e diferentes graus de incerteza.
Antecipatória	Habilidades de compreensão e avaliação de cenários futuros, com precaução e avaliação de consequências mesmo frente a incertezas, valorizando inclusive o exercício de criação de possibilidades de acordo com o desenvolvimento sustentável.
Normativa	Habilidades políticas para compreender normas e valores das ações individuais e coletivas, negociar interesses e contradições, com orientação para o desenvolvimento sustentável.
Estratégica	Habilidades de articulação para o desenvolvimento e implementação de ações inovadoras nas várias escalas do desenvolvimento – do local ao global.
Colaborativa	Aprender e compreender as necessidades alheias com empatia; lidar com conflitos com vistas a facilitar a solução de problemas.
De Pensamento Crítico	Habilidades para refletir e questionar normas, práticas, opiniões e valores, tomando posição frente às premissas do desenvolvimento sustentável.
De Autoconhecimento	Habilidades para estabelecer seu próprio papel na sociedade local e global e lidar com as próprias emoções.
De Resolução Integrada de Problemas	Articulação entre diversos marcos de resolução de problemas provenientes de diferentes disciplinas (interdisciplinaridade) e também da integração das demais competências.

Fonte: adaptado da Unesco (2017).

As premissas da educação para o desenvolvimento sustentável em relação ao papel que as universidades devem desempenhar nesse processo se conectam com alguns conceitos desenvolvidos no âmbito do pensamento social brasileiro a partir da década de 1950 e nas décadas subsequentes. É relevante aqui observar a necessidade dos sistemas educacionais, desde a educação básica até a educação superior, possibilitarem a formação de pessoas de atitude parentética e voltadas para a construção de possibilidades objetivas.

A atitude parentética é o antídoto de uma sociedade moldada por organizações cuja racionalidade instrumental e o cálculo econômico de ganhos são a expressão maior de sua finalidade de existência (RAMOS, 1963). Demanda uma internalização da sociedade multicêntrica, na qual a esfera econômica é importante, mas não mais do que outras dimensões da vida humana, exercendo antes o papel de uma ferramenta

necessária para a sociedade do que constituindo a sociedade em si. Assim, o termo parentético origina-se da capacidade a ser desenvolvida pelo ser humano de colocar seu mundo interno e o mundo externo em suspensão – “em parênteses” – e operar politicamente equilibrando suas ações individuais com realidades e necessidades coletivas. Em outras palavras, o ser humano parentético “[...] possui uma consciência crítica altamente desenvolvida das premissas de valor presentes no dia a dia” (RAMOS, 1984). Exige, portanto, conhecimento da realidade social, planejamento e criatividade para ação cotidiana. E tais elementos, por sua vez, estão relacionados à construção de possibilidades objetivas (RAMOS, 1984).

A criação de possibilidades objetivas ocorre no limiar entre determinismo e liberdade, e pressupõe que ao mesmo tempo em que não existe uma receita única de desenvolvimento a ser perseguida como estereótipo de sucesso, tampouco todas as possibilidades estão ao alcance de quem opera o desenvolvimento. De modo que o desenvolvimento é planejado com base tanto em fatores que poderiam ser considerados limitantes como em fatores inovadores e provenientes da capacidade criativa humana. Assim, a orientação do desenvolvimento é promover uma nova situação e fazer com que as pessoas sejam protagonistas na construção de suas próprias histórias e do coletivo maior onde estão inseridas (SANTOS; SANTOS; BRAGA, 2015).

## **A experiência do Proesde Desenvolvimento/Furb**

O Proesde é uma política pública do estado de Santa Catarina, criada praticamente no mesmo período da reforma que descentralizou a estrutura político-administrativa estadual por meio da criação de Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs), em 2003, quando o governador Luiz Henrique da Silveira assumiu o cargo após uma campanha para as eleições em que a descentralização já fazia parte dos planos, sob a justificativa de diminuir a problemática do êxodo rural e limitar a litoralização do estado. No entanto, o processo de descentralização no Estado não era algo novo, mas sim a materialização em formato de política pública de movimentos e reivindicações que tramitavam no país e no estado

de Santa Catarina desde meados da década de 1960 (GOULARTI, 2015). E isso ocorria ao mesmo passo em que a concepção do desenvolvimento vinculado espacialmente, ou seja, em que as concepções de desenvolvimento regional ganhavam tônica e fôlego a partir de iniciativas acadêmicas e práticas internacionais (FERNANDEZ; AMIN, VIGIL, 2008).

Já o Proesde é criado no ano de 2005, por meio do Decreto nº 3334, de 25 de julho de 2005 (SANTA CATARINA, 2005). França (2018) afirma que o programa já nasce como uma política de Estado, de cunho permanente e não transitório, embora toda a legislação pertinente ao programa deixe lacunas como margem de manobra de possíveis alterações. As justificativas formais para a criação do programa dão conta dos objetivos de promoção e contribuição para o desenvolvimento regional do Estado através do ensino, pesquisa e extensão nas universidades e da formação de agentes de desenvolvimento regional que atuassem em conjunto com as recém-criadas SDRs. O autor ainda observa que a criação do programa se dá de início primordialmente na região oeste do estado, como uma resposta política a um movimento social que buscava fortalecer a região oeste ou até mesmo separá-la do estado de Santa Catarina, propondo a criação de um novo estado denominado “Iguaçu”. Nesse sentido, o início do programa nessa região sinaliza ao movimento social e a seus adeptos que, a partir de então, a região receberia maior atenção no acesso ao poder antes centralizado na capital, o que conseqüentemente assegurou ao mandato de Luiz Henrique da Silveira maior governabilidade<sup>1</sup>.

A Associação Catarinense das Fundações Educacionais (Acafe) e os reitores das fundações associadas são atores de grande relevância para a criação e posterior expansão do programa para outras regiões de Santa Catarina. Nesse processo de expansão a Furb seria beneficiada pela política pública educacional em questão somente a partir da terceira e última fase de expansão, ou seja, a partir de 2009. Nesse momento, o programa tem o formato de um curso sequencial de seiscentas horas

---

1 Nesse ponto, é importante destacar que governança e governabilidade são termos cujas definições se diferenciam. Não que não existisse por trás da criação do Proesde o objetivo de promover maior governança para a região oeste, mas a razão primordial, conforme o que aparece no trabalho de França (2015), refere-se a assegurar a governabilidade pela construção de pactos de distribuição de poderes controlados e mantidos sob o guarda-chuva do governo estadual.

e duração entre dois e três anos de aulas presenciais aos sábados, concomitantemente à graduação dos alunos selecionados.

Na Furb, a iniciativa é encampada pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) e se conecta ao cotidiano de seus grupos de pesquisa, com especial vinculação ao Núcleo de Políticas Públicas (NPP) e ao Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional (NPDR). Logo, o Proesde/Furb elabora um regulamento próprio dentro do nível de autonomia permitido pelo governo do Estado. O formato assumido é de educação tutorial tendo como eixo transversal os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Já a partir da segunda turma ofertada na Furb, o programa passa por uma reformulação em nível estadual, adquirindo o caráter de projeto/curso de extensão de duzentas horas e duração de um ano letivo. As aulas continuam presenciais e aos sábados, e o produto mais mensurável de cada turma formada são os Trabalhos de Conclusão de Curso (TCCs), individuais ou em grupo, na configuração de proposta interventiva, diretamente relacionados à melhoria dos indicadores de ODM. Em 2016, os ODMs são substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e a dinâmica do Proesde Desenvolvimento / Furb permanece sem grandes alterações, além da substituição dos ODMs.

O Proesde Desenvolvimento/Furb está em sua 10ª edição. Até o ano de 2020 já passaram pelo programa um número aproximado de 450 estudantes de distintas graduações da Furb, que, durante o período em que integraram o programa, receberam uma bolsa de 70% do valor das mensalidades de graduação, possibilitando auxílio à permanência destes estudantes no ensino superior.

O Proesde Desenvolvimento/Furb procura valorizar as parcerias interinstitucionais, seja de cunho formal ou informal. O programa é formalmente vinculado à Rede ODS Universidades Brasil e se relaciona com o Movimento ODS Blumenau desde os tempos de sua criação como Movimento Nós Podemos, expressando inicialmente os anseios dos ODM, e agora dos ODS. Além disso, os diálogos interdisciplinares por conta das graduações diversas dos estudantes que frequentam o programa, unidos à equipe de monitores e tutores responsáveis pelos planos de aula e pelas aulas do curso de extensão, possibilitam

um espaço de discussão e propostas de soluções para problemas regionais vinculados aos indicadores ODM/ODS em parceria com diversas instituições da sociedade, das quais se pode citar ONGs, escolas e empresas privadas. Portanto, ao pôr o foco na compreensão da realidade socioeconômica e ambiental da região e, por conseguinte, na proposição de solução de questões dessa ordem – utilizando a Agenda Global de Desenvolvimento (ODM/ODS) e uma metodologia voltada para o diálogo e a participação de sujeitos responsáveis pelo seu próprio processo de formação – e ainda promover parcerias interinstitucionais, entende-se que o Proesde Desenvolvimento/Furb contribui para a governança multinível em torno do desenvolvimento sustentável. Isso porque as ações do Proesde Desenvolvimento/Furb acontecem de forma interinstitucional congregando a Universidade, os agentes públicos estaduais e a sociedade, em um processo voltado para a solução de problemas e demandas locais, em direção ao desenvolvimento sustentável.

## **Considerações finais**

Considera-se, a partir da análise documental e de observação participante do Proesde Desenvolvimento/Furb, que esse programa foi pioneiro ao incorporar os ODS em suas práticas, uma vez que por anos já realiza o mesmo compromisso com a agenda precedente dos ODMs. Isso resulta de discussões e estudos realizados pelo NPP do PPGDR/Furb, grupo que coordena o Proesde ao lado do Núcleo de Pesquisas em Desenvolvimento Regional – NPDR/Furb há mais de dez anos, além de promover pesquisas nas áreas da ciência política, com ênfase nas relações entre Estado, sociedade civil, territorialidade e poder.

O curso Proesde Desenvolvimento/Furb inicialmente promove um nivelamento, abordando conceitos de desenvolvimento regional e apresentando indicadores de desenvolvimento, notadamente aqueles que se relacionam ao alcance dos ODS. É nesse contexto que os participantes começam a pensar projetos de intervenções territoriais com foco em diferentes ODS, que são aprimorados ao longo de todo o curso e impulsionados pelas disciplinas subseqüentes.



Conclui-se, assim, que o Proesde Desenvolvimento/Furb proporciona um espaço de formação engajada de “agentes de desenvolvimento regional”, sendo 441 participantes até 2019, e corrobora a importância das configurações sociais, econômicas e políticas vinculadas à realidade social, conforme preconizado por Ostrom (2009). Percebe-se que o campo reflexivo universitário, quando assume efetivamente o tripé pesquisa, ensino e empiria, forma sujeitos capazes de desafiar paradigmas sociais imobilistas e promover o espírito de reflexividade, necessário à correlação entre democracia, sustentabilidade, participação e ação local e globalmente engajadas.

## Referências

BRASIL. **Guia para a Municipalização dos Objetivos de Milênio: Referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local / Agenda Pública – Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas**, São Paulo: 2009, 52 p. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/arquivos/guia-de-municipalizacao>. Acesso em: 1 dez. 2017.

BRASIL. **Indicadores Brasileiros para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 1 jul. 2020.

BUTZKE, Luciana; THEIS, Ivo Marcos; JÚNIOR, Oklinger Mantovanelli. Existe alguma região para desenvolver? Um questionamento desde o pensamento social latino-americano. *In: Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, v. 14, n. 2, mar. 2018. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3586>. Acesso em: 20 mar. 2020.

DAWKINS, Cassey J. Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. *In: Journal of Planning Literature*. vol. 18, n. 2, p. 131-17, nov.2003.

ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. *In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder*. Petrópolis: Vozes, 2000.

FAUSTINO, Annemara. **A contribuição do núcleo de indicadores de desenvolvimento e pesquisa na estruturação do sistema de governança multinível para os objetivos de Desenvolvimento do Milênio, no período de 2010 a 2015**. Orientador: Oklinger Mantovanelli Júnior. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional), Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau 2018. Disponível em: [http://www.bc.furb.br/docs/DS/2018/366818\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs/DS/2018/366818_1_1.pdf). Acesso em: 13 jan. 2020.

FERNANDES, Valdir; SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. Problemática ambiental ou problemática socioambiental? A natureza da relação sociedade/meio ambiente. *In: Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 18, jul./dez. 2008, p. 87-94.

FRANÇA, Luciano Marcelo. **Desenvolvimento territorial e pactos políticos: o caso do Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional (PROESDE) em Santa Catarina de 2003 à 2015.** Orientador: Oklinger Mantovaneli Júnior. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional), Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2018. Disponível em: [http://www.bc.furb.br/docs/TE/2018/364702\\_1\\_1.pdf](http://www.bc.furb.br/docs/TE/2018/364702_1_1.pdf). Acesso em: 26 out. 2020.

GOULARTI, Juliano Giassi. Um decênio das Secretarias de Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: o que mudou? *In: Revista Desenvolvimento em Questão*, ano 13, n. 29, jan./mar. 2015, p. 33-56.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica.** Rio de Janeiro: Atlas, 7ª ed., 2017. E-book. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/books/9788597011845>. Acesso em: 19 maio 2020.

LEFF, Enrique. Interdisciplinarietà y Ambiente: Bases conceptuales para el manejo sustentable de los recursos. *In: LEFF, Enrique. Ecología y Capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable.* Mexico: Siglo XXI, 1994, p. 68-123.

MATTEDI, Marcos Antônio. Pensando com o desenvolvimento regional: subsídios para um programa forte em desenvolvimento regional. *In: Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional – RBDR*, Blumenau, v. 2, n. 2, 2015, p. 59-105.

MONTIBELLER FILHO, Gilberto. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. *In: Textos de Economia*, Florianópolis, v. 4, n. 1, 1993, p. 131-142.

OSTROM, Elinor. A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-ecological Systems. *In: Science*, v. 325, n. 5939, p. 419-422, 2009.

PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fratura(s) entre teoria e prática(s). *In: Desenvolvimento Regional em debate*, v. 4, n. 2, 2014, p. 4-20.

FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro; AMIN, Ash; VIGIL, José Ignacio López. **Repensando el desarrollo regional: contribuciones globales para una estrategia latinoamericana.** Buenos Aires: Miño y Dávila, 2008.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **Mito e verdade da revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Zahar, 1963.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Modelos de homem e teoria administrativa. *In: Revista de Administração Pública*, 1984, p. 3-12.

SANTA CATARINA. **Decreto 3334, de 25 de julho de 2005.** Institui o Programa de Educação Superior para Desenvolvimento Regional e dá outras providências. Florianópolis/SC, 2005.

SANTA CATARINA. **Portaria 269/SED/2017.** Regulamenta a concessão de Bolsas de Estudo do Programa de Educação Superior para o Desenvolvimento Regional – PROESDE Desenvolvimento. Florianópolis/SC, 2017.

SANTA CATARINA. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 2696 de 29/11/2019. **Diário Oficial**, SC, nº 21.154, 02 dez. 2019, p. 12. Disponível em:

[www.uniedu.sed.sc.gov.br/index.php/legislacao/portarias-legislacao/1075-portaria-2696-sed-2019/file](http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/index.php/legislacao/portarias-legislacao/1075-portaria-2696-sed-2019/file). Acesso em: 6 mai. 2020.

SANTOS, Elinaldo L.; SANTOS, Reginaldo Souza, BRAGA, Vitor. Administração do desenvolvimento na perspectiva Guerreirista: conceitos, contribuições e implicações. *In: Cad. EBAPE.BR*, v. 13, n. 3, Rio de Janeiro, jul-set./2015.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. **Acelerando a educação para os ODS nas universidades**. 2020. Disponível em <https://irp.cdn-website.com/be6d1d56/files/uploaded/210721%20accelerating-education-for-the-sdgs-in-unis-PT.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

THEIS, Ivo Marcos. O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira. *In: Redes*, Santa Cruz do Sul, v. 24, n. 3, set. 2019, p. 334-360. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/13670>. Acesso em: 14 out. 2020. doi:<https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.13670>.

TORFING, Jacob. Governance Network Theory: Towards a Second Generation. *In: European Political Science*, v. 4, n. 3, 2005, p. 305-315.

UNESCO. **Educação para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: objetivos de aprendizagem**, 2017. Disponível em: <https://pt.unesco.org/fieldoffice/brasil/expertise/education-sustainable-development>. Acesso em: 12 jul. 2020.

UNESCO. **World Water Assessment Programme**. Soluções baseadas na natureza para a gestão da água. 2018. Disponível em: <https://odsbrasil.gov.br/>. Acesso em: 17 out. 2020.

## CAPÍTULO 8

# DISPARIDADES INTER-REGIONAIS NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE A PERCEPÇÃO DOS CIDADÃOS DE UMA REGIÃO NO RIO GRANDE DO SUL SOBRE A ESTRUTURA TRIBUTÁRIA BRASILEIRA

*Aline Benso*

*Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
aline.benso@gmail.com*

*Sérgio Luís Allebrandt*

*Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
allebr@unijui.edu.br*

## **Introdução**

O estado do Rio Grande do Sul se organiza em 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento, agrupados em nove Regiões Funcionais de Planejamento (SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO, 2020). É no âmbito desse recorte territorial que o estudo busca entender as dinâmicas de desenvolvimento regional e a expansão da democracia via processos de participação, a partir da problemática da percepção dos cidadãos sobre as disparidades inter-regionais e do debate em torno da reforma tributária. Em que medida a população de uma região periférica do Brasil percebe estruturas de reprodução de desigualdades, como é o caso do atual sistema de tributação?

Implementar no Brasil uma reforma tributária justa, que possibilite o desenvolvimento equitativo das regiões periféricas, requer que percebam as dinâmicas e/ou estruturas que reproduzem as desigualdades sociais, espaciais, econômicas, entre outras. Sob essa perspectiva, em que medida os cidadãos de dada região compreendem a regressividade

da estrutura tributária brasileira? Esses cidadãos participam de processos de discussão estabelecidos em sua região? Qual a qualidade das informações que circulam nos meios de comunicação e quais os canais de comunicação que esses cidadãos utilizam para se informar a respeito dos tributos que pagam?

A atual estrutura tributária brasileira produz privilégios, especialmente para pessoas de alta renda que vivem em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Essas são as unidades da federação que concentram as pessoas mais privilegiadas do país no âmbito da tributação. Outro fator importante a ser analisado é que, quanto mais importante economicamente for a unidade da federação, menor é a sua participação relativa nos rendimentos tributários de seus participantes. Isso porque as isenções favorecem os mais ricos. Os mais ricos do Brasil vivem, portanto, nesses estados. São homens, brancos, ricos. Esses são os que estão no topo da pirâmide dos privilégios em termos de tributação do país (SALVADOR, 2016).

Assim, buscou-se conhecer a percepção das pessoas (estratificadas por renda familiar, ocupação, escolaridade, idade e gênero) nas seguintes dimensões: tipos de impostos que pagam; se consideram os impostos muito altos, altos, adequados, baixos ou muito baixos; se aceitariam pagar mais impostos para melhorar os serviços públicos e qual classe social que paga mais impostos (ricos, classe média, pobres). Além disso, o estudo buscou conhecer como os cidadãos se informam sobre assuntos relativos a impostos e que tipo de mudanças acreditam que o sistema tributário brasileiro deva ter (ampliação de taxação sobre as grandes propriedades, revogação da lei que isenta a taxação de lucros e dividendos, cobrança de mais impostos dos milionários e bilionários, aumento da alíquota sobre o imposto de renda para quem ganha mais de trinta salários mínimos, ampliação da tributação sobre a propriedade de helicópteros, jatinhos etc., combate às isenções fiscais e à sonegação de impostos).

Por fim, o estudo buscou conhecer o comportamento político e cívico dos cidadãos indagando se já participaram ou participam de algum modo de associações; se contribuem para campanhas de candidatos a cargos públicos; se gostam de política; como se veem politicamente. O presente artigo, além desta introdução, está estruturado em seções que abordam a metodologia; o estado desenvolvimentista, participação

cidadã e comunicação; a estrutura tributária brasileira: em busca de justiça fiscal; a pesquisa de opinião; e as considerações finais.

## Metodologia

Para a obtenção dos resultados, construiu-se um questionário com 26 questões fechadas, de múltipla escolha, e duas questões abertas, respondidas no período de 31 de maio de 2020 a 15 de junho de 2020, através de um formulário desenvolvido no Google Forms.

A divulgação do questionário se deu por meio das redes sociais LinkedIn, Facebook e WhatsApp, com o apoio de profissionais jornalistas (que atuam nas regiões de Três Passos, Santa Rosa, Ijuí e Santo Ângelo, sedes dos quatro Coredes que integram a RFP7), que distribuíram o link para suas listas de contato. A população estudada se deu a partir do número de eleitores por município pertencente à RFP7, que se constituiu de um levantamento que levou em consideração questões como renda, gênero, faixa salarial, ocupação, faixa etária e escolaridade.

Originalmente, o trabalho previa a definição de um percentual de entrevistados utilizando o total de eleitores da região e a proporção por blocos de municípios divididos por tamanho. Porém, no decorrer das entrevistas, a pesquisa tomou contornos diferentes, e dos 600.380 eleitores distribuídos nos 77 municípios, 209 cidadãos responderam ao questionário, de modo espontâneo.

Entende-se que este estudo é transdisciplinar, pois o aporte teórico é de diferentes campos do conhecimento, começando pela história da economia política brasileira, sociologia e filosofia. Além disso, diversos estudos recentes das áreas da comunicação, do desenvolvimento regional, e de trabalhos que foram desenvolvidos a partir das lentes teóricas desenvolvidas acima, servem como base para a interpretação dos dados fornecidos pelos participantes da pesquisa.

Quanto à abordagem, este estudo é utópico (MANNHEIM *apud* LÖWI, 2010) no sentido subversivo, crítico e revolucionário. Importa, também, o conceito de ideologia em seu sentido total, pois apresenta teorias vinculadas a interesses, posições sociais e classes (LÖWI, 2010).

Entende-se que as disparidades inter-regionais no Brasil não podem ser superadas se o país adotar sempre a mesma lógica de produção de riquezas, que, segundo Brandão (2007) segue uma coerência imposta pela política e pelas tensões capitalistas do mercado externo, gerando centralidades que nos levam à ideia de campos de forças, ou seja, polaridades, criando-se estruturas de dominação fundadas na assimetria e irreversibilidade. O autor assevera que é a potência do centro sobre algum tipo de periferia que marca as divisões mercantis e a aceleração do concerto inter-regional do trabalho.

Perante a leitura de que o desenvolvimento capitalista é desigual, este estudo tem a pretensão de desvendar o pensamento individual e o coletivo sobre um tema de grande relevância para entender processos de concentração de renda, ou seja, uma estrutura tributária regressiva, que decresce proporcionalmente com a elevação da renda. A desigualdade é geograficamente concentrada sob diversos aspectos. O primeiro deles é que os centros tomadores de decisão se estabeleceram na região Sudeste, e não tão coincidentemente análises recentes (SALVADOR, 2016) apontam que os cidadãos mais beneficiados pela regressividade da estrutura tributária brasileira são dessa mesma região.

## **Estado desenvolvimentista, participação cidadã e comunicação**

É a partir da liderança intelectual de Celso Furtado na criação de um pensamento econômico latino-americano que este estudo explora o conceito de Estado desenvolvimentista, agregando as noções de participação cidadã e de comunicação, para compreender as implicações da regressividade da atual estrutura tributária brasileira no desenvolvimento regional.

Furtado definiu um método analítico e amarrou com pertinência os determinantes da dinâmica econômica brasileira, de acordo com Mantega (1989), baseado na heterodoxia estruturalista, no distanciamento irreconciliável com a a-historicidade e o equilíbrio geral da abordagem neoclássica, o que o levou a ser considerado expoente do desenvolvimentismo e um dos pais do intervencionismo keynesiano no Brasil.

Essa concepção é vinculada à necessidade de aprofundamento democrático, e pode ser mais bem compreendida ao analisar a contribuição de Magalhães Tavares (2011) no debate acerca de desenvolvimento, região e poder regional na obra de Celso Furtado. Em crítica ao modelo sintetizado por ele em expressões como “nova ortodoxia”, “localismo”, “distritismo”, ou seja, o desenvolvimento na perspectiva localista, aborda a política de modernização e de desenvolvimento do capitalismo no Nordeste agrário e pobre, mais precisamente no caso da criação da Superintendência do Nordeste (Sudene) no governo de Juscelino Kubitschek.

A concentração de produção e a (má) distribuição de riquezas nas diferentes regiões do Brasil, além das peculiaridades do clima, que impactam a produção e cultivo de bens primários, levam o Nordeste a ser considerado como a questão regional brasileira. Diferentes políticas foram implementadas nessa região do país ao longo do século XX, especialmente nos governos de Vargas e de Kubitschek, para responder às demandas por desenvolvimento da região Nordeste.

Alguns pontos específicos dessas políticas públicas merecem ser analisados para o entendimento da temática do poder regional. Primeiro, contou com forte apoio popular. Além disso, a noção de região privilegiava a escala macrorregional, em contraponto à visão neoliberal de que *small is beautiful*; defendia, diferentemente de uma visão dualista que coloca o Nordeste como um atraso para o desenvolvimento do país, que era necessário superar as disparidades criando uma unidade nacional.

Instituiu o Conselho Deliberativo, visando ao fortalecimento dos estados através de uma organização regional. Tal conselho se estabeleceu como um mecanismo de discussão e votação entre o governo federal e os governos estaduais da região. Instituiu incentivos financeiros e fiscais destinados a empresas privadas para aplicação em regiões atrasadas – tal inovação permitiu aumentar significativamente a produção industrial no Nordeste.

Atribuiu maior poder de atuação e liderança subordinando a autarquia diretamente ao Presidente da República; além disso, a sede do órgão estabeleceu-se em Recife e não na capital da República; e, por fim, a Sudene norteava-se pelos princípios do planejamento participativo, mais precisamente no auge do órgão, 1959/1964.



A visão de Magalhães Tavares (2011) acerca do trabalho desempenhado por Celso Furtado evidencia o papel do cientista social frente à necessidade de transformação da realidade, visto que “democracia é ampliar as bases de participação da sociedade nas decisões sobre sua própria vida. Isto é, sua autodeterminação” (FURTADO, 2002, p. 15).

A autodeterminação cidadã é indissociável do tripé ciência, educação e comunicação, que na visão de Herrera Jaramillo e Bolaño (2018) são mais que processos isolados; materializam-se de forma simultânea baseados em uma infraestrutura institucional comum e particular. O subdesenvolvimento e a dependência se materializam pela via da modernização e dos padrões de consumo, processo de imposição cultural através da mídia.

Herrera-Jaramillo e Bolaño (2018) abordam o estruturalismo latino-americano como base teórica para a definição de uma delimitação teórica de Economia Política da Comunicação (EPC), tendo como variáveis os conceitos de cultura e dependência na obra de Celso Furtado. Os pesquisadores apontam variáveis extraeconômicas, pois entendem o subdesenvolvimento como um processo de histórica dependência cultural e de industrialização periférica, de dependência tecnológica, a qual se materializa como um processo de enraizamento na estrutura produtiva de dependência cultural. Nesse sentido, os avanços das técnicas são pontuados pela necessidade de satisfazer a diversificação dos padrões de consumo dos grupos privilegiados das periferias.

A participação e democracia na perspectiva da EPC são elementos subjacentes à construção de uma sociedade solidária, autônoma, soberana, capaz de superar a condição periférica. Um conceito que pode trazer importantes contribuições ao constructo teórico de centro-periferia furtadiano é o da ideia de marginalidade em Bordenave (1996), segundo o qual significa ficar fora de alguma coisa, às margens de um processo sem nele intervir.

Bordenave (1996) aponta que é um erro frequente entender a marginalidade apenas como falta de participação de certos setores sociais no consumo dos bens materiais e culturais da sociedade. Essa ótica atribui a responsabilidade de se encontrarem naquela situação de déficit aos próprios setores marginais, com grande ênfase nos déficits educacionais evidenciados pelo analfabetismo, precária instrução básica e costumes primitivos.

A marginalidade de alguns grupos não é consequência de atrasos, mas resultado lógico e natural do desenvolvimento modernizador numa sociedade onde o acesso aos benefícios está desigualmente repartido. O subdesenvolvimento de uns é provocado pelo superdesenvolvimento de outros. Para que alguns possam acumular vastos patrimônios, outros necessitam ser explorados e sacrificados (BORDENAVE, 1996).

Nessa perspectiva, é preciso colocar em discussão duas diferentes visões de participação. Uma é avaliada pelo caráter consumista (teoria da marginalidade); outra, pelo processo coletivo transformador e contestatório no qual os setores marginalizados se incorporam à vida social por direito próprio, conquistando uma presença ativa e decisória nos processos de produção, distribuição, consumo, vida política e criação cultura.

Entende-se que, por meio de recursos aportados via impostos pagos pelos contribuintes, é possível construir um modelo de Estado desenvolvimentista, na perspectiva cepalina/furtadiana, incluindo nesse horizonte a cidadania e a participação. Mas é importante destacar que tal processo demanda uma reforma tributária, pois os recursos para a implementação de um Estado de bem-estar social devem vir de quem tem mais condições de pagar. Tal reforma demanda discussão entre cidadãos e ampla visibilidade do tema na mídia.

## **A estrutura tributária brasileira: em busca de justiça fiscal**

Para fins deste estudo, não será apresentada a vasta produção de pesquisas que analisam a estrutura tributária brasileira, e as diferentes propostas de reforma que correm atualmente no Congresso Nacional. Com base no referencial teórico na perspectiva cepalina/furtadiana, será adotada uma abordagem sucinta sobre alguns dos principais pressupostos para uma Reforma Tributária Solidária.

Serão abordados, especificamente, pontos situados na esfera da eficiência distributiva e arrecadatória, ou seja, baixa progressividade na tributação da renda e do capital; baixa capacidade de arrecadação, quando se consideram os impostos sobre a propriedade em geral; não regulamentação do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF).

Para Khair (2018), a Carga Tributária (CT) de um país é tão maior quanto maior for a arrecadação, de modo que, quanto maior a obrigação do Estado perante a sociedade – obrigações estas, previstas em constituição –, maior a necessidade de recursos da CT.

Um levantamento realizado por Salvador (2016), aponta que desde 1995 até 2014 a Carga Tributária Bruta (CTB), incluindo a arrecadação tributária da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, elevou-se de 27% para 33,47% do PIB. Porém, a concentração em tributos regressivos e indiretos onera os trabalhadores e os pobres, pois metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre renda e patrimônio. O pesquisador aponta que nos países socialmente mais desenvolvidos, a tributação sobre patrimônio e renda corresponde a cerca de 2/3 da arrecadação dos tributos.

Dados disponibilizados pela Receita Federal mostram a evolução histórica da Carga Tributária no Brasil de 2002 a 2018, e evidenciam que, embora com pequenas oscilações, a CTB fechou 2018 em 33,26%.

Passos, Guedes e Silveira (2018) pontuam que a relevância da tributação pautada na progressividade como fator que possibilita combater a desigualdade tem pouco espaço nas discussões midiáticas, e o debate está centralizado na narrativa de que o Estado absorve parcela considerável do PIB em tributações. A baixa eficácia redistributiva na política tributária brasileira significa que os tributos mais elevados não originários do trabalho – como aluguéis, aplicações financeiras, lucros e dividendos – e o patrimônio não são tributados.

Um dos aspectos inerentes à questão tributária no Brasil é a irrisória tributação do patrimônio. Passos, Guedes e Silveira (2018) apontam que somente 1,40% do PIB, o que equivale a 4,18% da arrecadação tributária realizada em 2011, corresponde ao patrimônio. Nos principais países capitalistas, os tributos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, por exemplo, no Canadá (10%), no Japão (10,3%), na Coreia (11,8%), na Grã-Bretanha (11,9%) e nos EUA (12,15%).

Salvador (2016) aponta, por meio de dados fornecidos pela Receita Federal, a concentração de renda e riqueza nas declarações do imposto de renda entre os anos de 2007 e 2013. De acordo com o pesquisador, estudos que apontaram recentemente a queda na concentração

de renda no Brasil basearam-se no Coeficiente Gini, sendo um instrumento pouco eficaz para mensurar desigualdades regionais e locais, pois mede a desigualdade entre indivíduos e não entre classes.

De fato, dados do PNUD (*apud* SALVADOR, 2016) revelam que o Brasil tem a 12<sup>a</sup> pior concentração de renda no mundo.

[...] há um conjunto de rendimentos que estão isentos do pagamento do Imposto de Renda, mas são informados no ajuste da Declaração Anual do Imposto de Renda, tais como: lucros e dividendos recebidos por acionistas das empresas, lucro na alienação de bens, parcela isenta da atividade rural, poupança e letras hipotecárias, transferência patrimonial (doação e herança), transferência patrimonial (meação), incorporação de reservas/bonificações e ações, entre outros (SALVADOR, 2016, p. 19).

Chamam a atenção do estudo de Salvador (2016) alguns pontos importantes sobre o perfil dos contribuintes do imposto de renda, a partir dos dados de 2013: rendimentos de 3 a 5 salários mínimos concentraram 29,75% , seguidos da faixa de 5 a 10 salários mínimos. Dos 26,5 milhões de declarantes, 57,3% estão na faixa de 3 a 10 salários mínimos. Rendimentos acima de 160 salários mínimos anuais (R\$1,3 milhão/ano) representavam 0,27% das declarações entregues em 2013. Os declarantes com rendas acima de 40 salários mínimos totalizam 726.725 pessoas, isto é, apenas 2,74% dos indivíduos que entregaram Declarações de IR em 2013.

As faixas salariais de 3-10 salários mínimos contribuem majoritariamente para a CTB brasileira. Além disso, são os hiper-ricos que possuem mais bens, chamando-nos a atenção a brutal concentração de renda em apenas 0,36% da população brasileira, o que corresponde a 45,54% do PIB – dados de 2014 (SALVADOR, 2016).

A constituição de 1988 buscou estabelecer uma série de instrumentos visando a dar ao Sistema Tributário Brasileiro condições de se estabelecer como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais. O Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD), em 2014, arrecadou R\$ 4.698,16 milhões, representando somente 0,25% do PIB. Permanece com pouca relevância no sistema tributário brasileiro,

devido à baixa alíquota, que foi fixada no Senado Federal em 8% no ano de 1992. Raramente chega a 5% nos estados brasileiros, e, na maioria das vezes, não tem progressividade na sua cobrança.

O Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) é limitado na sua incidência aos automóveis, não incidindo sobre alguns veículos como jatos, helicópteros, iates e lanchas. O Imposto Territorial Rural (ITR) teve uma arrecadação de 0,01% do PIB em 2013, um contrassenso num país com forte presença de latifúndios. O Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de competência da União, sequer foi regulamentado.

Essas e outras questões são agravantes das desigualdades espaciais e sociais, e as maiores rendas do Brasil são geograficamente concentradas. Mais da metade dos rendimentos totais (57,16%) declarados à Receita Federal em 2013 concentram-se em contribuintes de apenas três estados brasileiros: São Paulo (35,60%), Rio de Janeiro (13,09%) e Minas Gerais (8,47%) (SALVADOR, 2016).

A atual estrutura tributária brasileira produz privilégios, especialmente para pessoas de alta renda que vivem em São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Estas são as unidades da federação que concentram as pessoas mais privilegiadas do país no âmbito da tributação. Outro fator importante a ser analisado é que, quanto mais importante economicamente for a unidade da federação, menor é a sua participação relativa nos rendimentos tributários de seus participantes. Isso porque as isenções favorecem os mais ricos. Os mais ricos do Brasil vivem, portanto, nesses estados. São homens, brancos, ricos. Estes são os que estão no topo da pirâmide dos privilégios em termos de tributação do país.

## **A pesquisa de opinião**

A pesquisa de opinião pública sobre a estrutura da tributação no Brasil foi realizada por meio de um formulário no Google, que foi disponibilizado nas redes sociais LinkedIn, Facebook e Twitter entre os dias 30 de maio e 15 de junho de 2020. Foram utilizados sites dessas redes sociais das prefeituras dos municípios e também sites de redes

sociais de rádios de abrangência regional, além de jornais regionais online, que disponibilizaram o link para o formulário do Google.

A população do estudo corresponde aos 609.000 eleitores cadastrados nos 77 municípios pertencentes à Região Funcional de Planejamento 7, dos quais 209 responderam ao questionário, sendo 48,8% homens e 51,2% mulheres.

Quanto à faixa etária, 3,2% dos entrevistados têm até 25 anos; 6,5% de 25 a 29 anos; 16,6% de 30 a 34 anos; 18,4% de 35 a 39 anos; 27,6% de 40 a 49 anos; 16,6% de 50 a 59 anos; 10,1% de 60-69 anos; menos de 1% tem mais de 70 anos.

Houve uma participação expressiva de cidadãos dos quais a renda familiar é de 5 a 10 salários mínimos, especialmente das faixas etárias de 35-39 anos e 40-49 anos, seguidos das faixas etárias de 30-34 anos e 50-59 anos.

De fato, 37,3% dos entrevistados encontram-se na faixa de renda domiciliar de 5 a 10 salários mínimos; 22,6% de 3 a 5 salários mínimos; 12% de 10 a 15 salários mínimos; 12,9% de 2 a 3 salários mínimos; apenas 6% representam cidadãos com renda domiciliar de 1 a 2 salários mínimos; e 6% também representam cidadãos com renda de 15 a 20 salários mínimos. Por fim, 2,3% representam cidadãos com renda de mais de 20 salários mínimos e não chegaram a 1% os cidadãos cuja renda domiciliar é de até 1 salário mínimo.

Ao serem questionados sobre a capacidade de realizar poupança, 55,8% responderam que sim, conseguem fazer economias.

A faixa etária dos cidadãos que mais conseguem fazer poupança é a dos 35-39 anos e a dos 40-49 anos, variando entre as rendas domiciliares de 2-3 salários mínimos; 3-5 salários mínimos; 5-10 salários mínimos e 10-15 salários mínimos. A forma como esses cidadãos investem o dinheiro poupado corresponde a 89,9% em aplicações em renda fixa; 16,8% em aplicações em renda variável e 7,6% em aplicações em imóveis. Essa informação servirá para se analisar o perfil socioeconômico dos entrevistados e a relação com questões como a tributação de grandes rendas.

Quanto à escolaridade dos entrevistados, 29,5% possuem especialização ou MBA; 27,6% possuem graduação completa; 19,8% possuem

mestrado; 6,5% possuem doutorado; 6% possuem graduação incompleta; 7,4% possuem ensino médio completo; e não chega a 1% a quantidade de entrevistados com ensino fundamental completo ou incompleto.

## Opinião sobre justiça fiscal

A opinião dos cidadãos sobre justiça fiscal foi abordada nas seguintes dimensões: opinião sobre quem paga mais impostos proporcionalmente à renda; opinião sobre mudanças na atual estrutura tributária; se acha a atual carga tributária aceitável e se aceitaria ou não pagar mais impostos para obter melhores serviços públicos; opinião sobre os canais de informação e de comunicação e, por fim, opinião sobre a qualidade das informações sobre tributos.

Na dimensão que abordou a opinião acerca de quem paga mais impostos proporcionalmente à renda, levou-se em consideração a regressividade da estrutura tributária brasileira (KHAIR, 2018; PASSOS, GUEDES e SILVEIRA 2018; SALVADOR, 2016).

Entende-se que, assim como afirmam os estudos recentes, a concentração em tributos regressivos e indiretos onera os trabalhadores e os pobres, pois metade da arrecadação provém de tributos que incidem sobre bens e serviços, havendo baixa tributação sobre renda e patrimônio.

### Quadro 1 – Opinião sobre quem paga mais impostos proporcionalmente à renda ou situação econômica

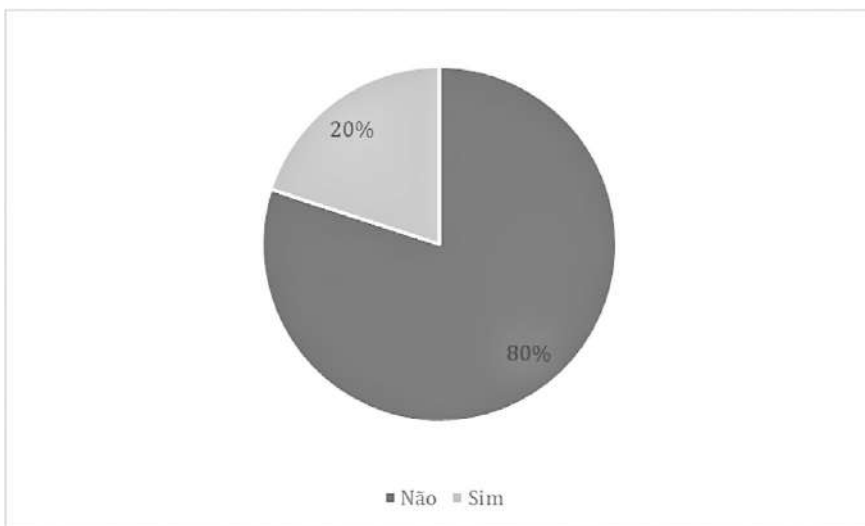
Faixa etária	Classe média	Não sabe	Mais pobres	Mais ricos	+/- igual	Total
25-29	7		3	1	3	14
30-34	25	1	8		2	36
35-39	20	1	12	3	2	38
40-49	42		12	1	2	57
50-59	23		9	1		33
60-69	10		9	1	2	22
70+	2					2
Até 24 anos	3		2	1	1	7
Total	132	2	55	8	12	209

Fonte: Dados da pesquisa.

Conforme o **quadro 1**, do total de 209 cidadãos que responderam à pergunta, 132 pessoas acreditam que a classe média paga mais impostos, seguidas de 55 pessoas que acreditam que os mais pobres pagam mais impostos. Em percentuais, isso corresponde a 63,15% e 26,31% dos entrevistados respectivamente.

A pertinência de saber a opinião da população sobre aceitar ou não pagar mais impostos ancora-se em Khair (2018) ao relacionar a carga tributária com a obrigação do Estado perante a sociedade.

**Gráfico 1** – Aceitaria pagar mais impostos para melhorar os serviços públicos?

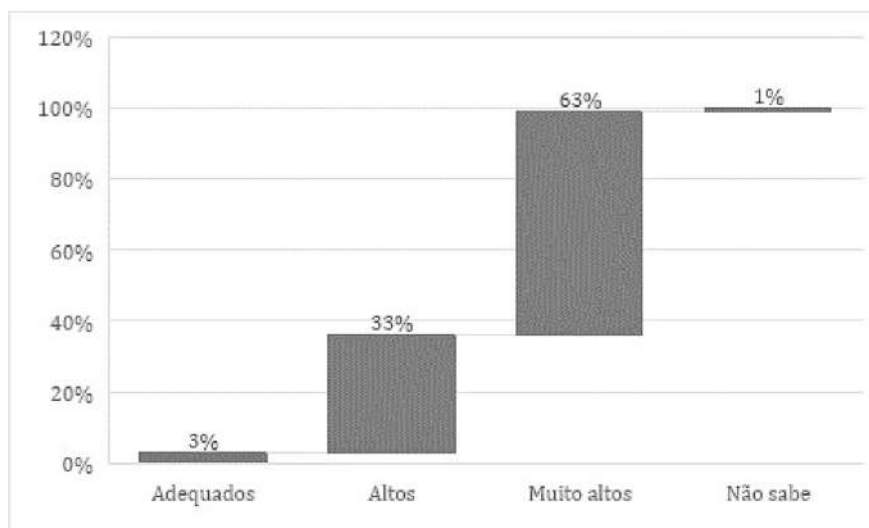


Fonte: Dados da pesquisa.

No entanto, ainda para a literatura atual (KHAIR, 2018; PASSOS, GUEDES e SILVEIRA 2018; SALVADOR, 2016), a carga tributária deve ser adequada à capacidade contributiva do cidadão. Desse modo, buscou-se conhecer a opinião dos cidadãos acerca dos valores dos impostos, e obteve-se as seguintes respostas:



**Gráfico 2** – Opinião sobre os valores dos impostos serem adequados

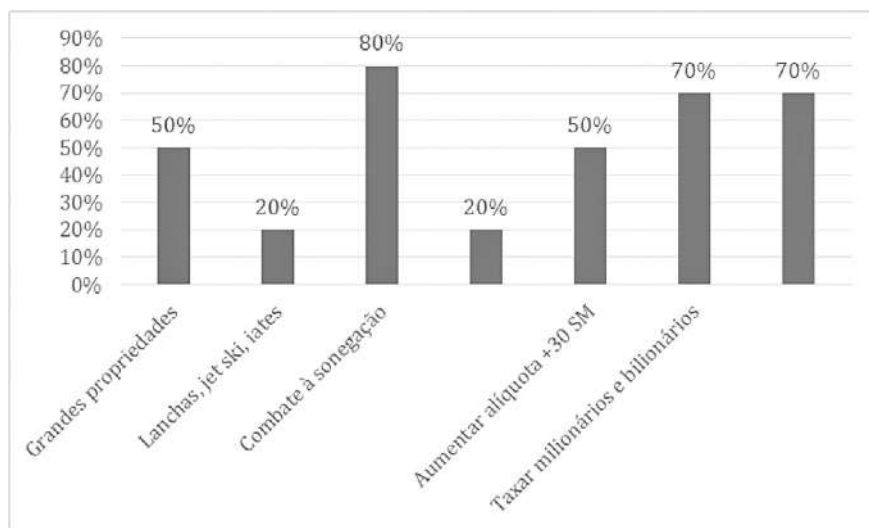


Fonte: Dados da pesquisa.

As respostas dos cidadãos confirmam os levantamentos realizados recentemente junto à Receita Federal, mostrando a evolução histórica da Carga Tributária Brasileira, que fechou em 2018 em 33,26% (SALVADOR, 2016). Elas conduzem ao questionamento acerca do tipo de alterações que poderiam ser efetuadas na atual estrutura tributária brasileira. Retomando os dados do PNUD (*apud* SALVADOR, 2016), que revelam que o Brasil tem a 12ª pior concentração de renda do mundo, é pertinente questionar os cidadãos se eles concordam em taxar as grandes fortunas, em revogar a lei que isenta lucros e dividendos, entre outras questões mais bem explicitadas no gráfico a seguir.

É importante ressaltar que a questão referente ao **gráfico 3** foi de múltipla escolha, o que permite verificar uma importante ligação entre os aspectos levantados junto aos cidadãos acerca do que eles pensam a respeito dos tributos: se esses cidadãos consideram que a atual carga tributária incide majoritariamente sobre os mais pobres e a classe média, e se consideram que os impostos que pagam são altos ou muito altos, então que tipo de reforma tributária seria demandada?

**Gráfico 3** – Opinião sobre as mudanças na atual estrutura tributária



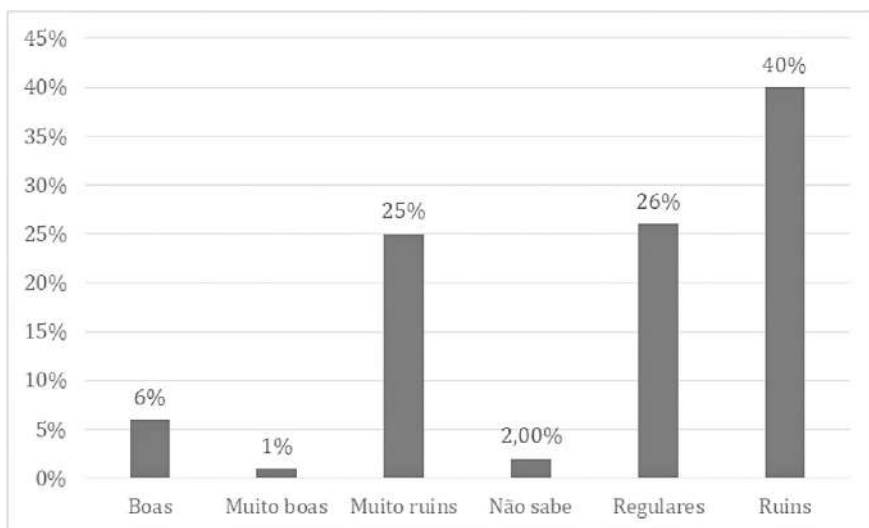
Fonte: Dados da pesquisa.

Passos, Guedes e Silveira (2018) apontaram a irrisória contribuição dos tributos sobre patrimônio no montante da carga tributária brasileira; além disso, os estudos sobre a riqueza nas declarações do imposto de renda (SALVADOR, 2016) indicam que, quanto mais renda e patrimônio tem um cidadão, menos impostos ele paga conforme sua capacidade contributiva. Tais cidadãos, no estudo de Salvador (2016), concentram-se nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais.

Desse modo, pode-se concluir que as desigualdades sociais entre os indivíduos se desdobram em desigualdades regionais. Ainda que um quadro expressivo dos cidadãos entenda sobre a necessidade de mexer na regressividade da tributação brasileira, acredita-se que, conforme ponderam Passos, Guedes e Silveira (2018), a relevância da tributação pautada na progressividade como fator que possibilita combater a desigualdade tem pouco espaço nas discussões midiáticas, e o debate está centralizado na narrativa de que o Estado absorve parcela considerável do PIB em tributações.

Desse modo, buscou-se o conhecimento acerca da opinião dos cidadãos em relação à qualidade de informações sobre as taxas e os tributos, além de consultá-los quanto aos veículos que eles utilizam para se informarem acerca dos tributos.

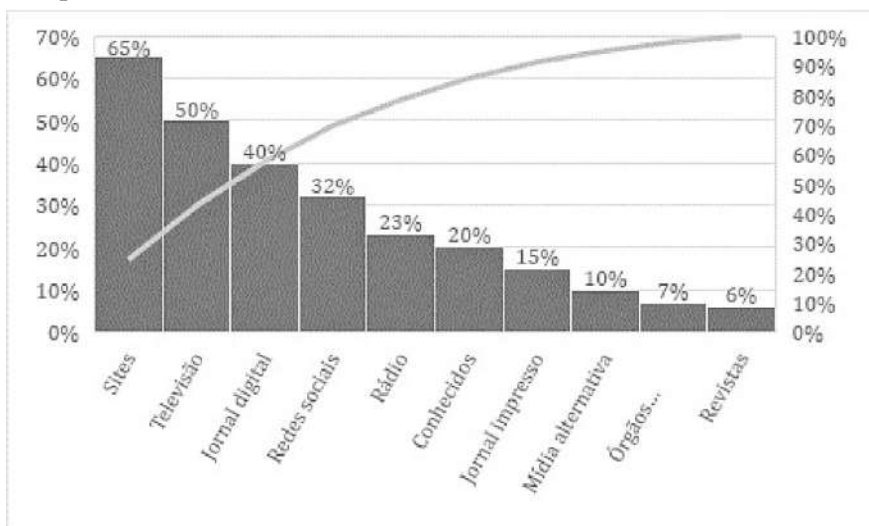
**Gráfico 4 – Qualidade das informações sobre tributos e taxas**



Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto à qualidade das informações, fica evidente que a maioria dos entrevistados não se sente satisfeita quando o assunto em questão é taxas e tributos.

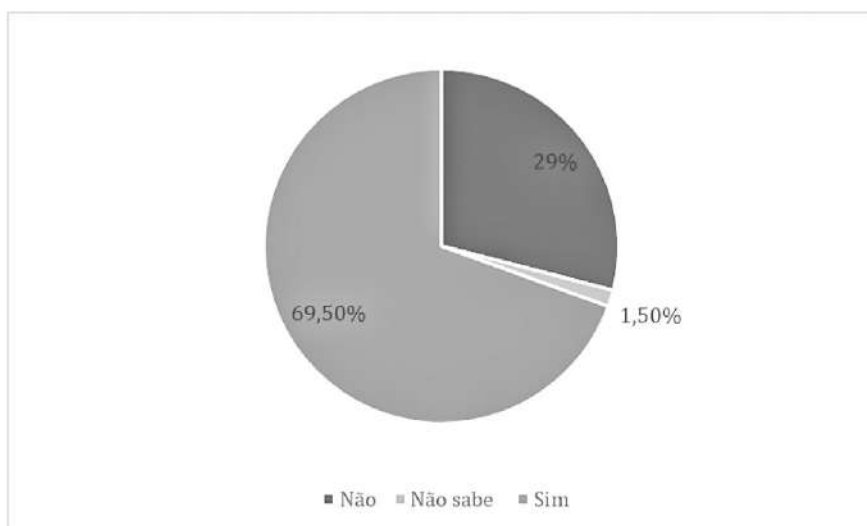
**Gráfico 5 – Como os cidadãos se informam sobre os assuntos relativos a impostos**



Fonte: Dados da pesquisa.

Os principais meios de comunicação utilizados pelos entrevistados para se informarem acerca dos tributos e taxas podem ser analisados à luz da abordagem de Herrera-Jaramillo e Bolaño (2018), que examinam as relações entre economia e cultura presentes na mídia, uma vez que grandes grupos econômicos defendem seus próprios interesses. Ademais, os avanços das técnicas são pontuados pela necessidade de satisfazer a diversificação dos padrões de consumo dos cidadãos, num processo de dependência – cultural, tecnológica etc.

**Gráfico 6** – Opinião sobre gostar ou não de política



Fonte: Dados da pesquisa.

Em relação a gostar de política, foi identificada uma relação significativa entre esse aspecto e a participação em processos de discussão, assim como mostra o quadro a seguir.

## Quadro 2 – Cidadãos que gostam de política e participam de processos de discussão

Você gosta de política?	Alguma participação	Não	Não sabe	Sim
Não	7%	11%		11%
Não sabe				
Sim	12%	11%		48%

Fonte: Dados da pesquisa.

Quanto ao tipo de participação, 30,9% disseram que participaram de manifestações; 36,5% participaram de audiências públicas; 24,1% participam de Conselhos de Políticas Públicas; 8,5% participaram de Denúncias ao Ministério Público. Com relação a ser procurado para dar opinião sobre assuntos políticos, 47,9% disseram que sim; 27% disseram que não; 24,2% disseram que sim, muito. Sobre contribuir em campanhas de candidatos/partidos, participando de reuniões, trabalhando em campanha, entre outros, 67,4% disseram que não participam; 19,1% disseram que sim, pouco; 13,5% disseram que sim, muito.

Por fim, apresenta-se a posição política dos cidadãos. É relevante compreender isso, porque a opinião pública afeta o processo de construção da agenda política dos governos, e a partir disso surgem demandas por reformas, como a tributária, discutida em todos os campos ideológicos.

Porém, a ideia de redistribuição está mais presente no pensamento da esquerda brasileira. Já o pensamento da direita, dominante nos discursos dos meios de comunicação, está calcado na defesa de menos impostos e, por consequência, de diminuição dos serviços públicos e de ampliação da ação dos mercados.

Conforme se evidencia no **Quadro 3**, é crescente o número de cidadãos, especialmente entre os mais jovens, que não se identificam com a esquerda ou com a direita. Ao optarem por “outros”, revelam descrédito nos políticos e nas posições ideológicas deles. É preciso observar, todavia, que a reforma tributária solidária e a ampliação da presença do Estado no desenvolvimento do país se viabilizam por meio da ação dos políticos nos espaços de democracia representativa, bem como pela participação dos cidadãos nas deliberações sobre políticas públicas.

### Quadro 3 – Posição política por faixa etária

Faixa etária	Direita	Esquerda	Centro	Centro-direita	Centro-esquerda	Outros
Até 24 anos	0%	0%	14%	0%	29%	57%
25-29	0%	21%	7%	14%	14%	43%
30-34	22%	22%	6%	6%	14%	31%
35-39	24%	11%	16%	13%	16%	21%
40-49	16%	33%	5%	16%	18%	12%
50-59	15%	30%	9%	9%	15%	21%
60-69	18%	9%	14%	27%	9%	23%
70+	50%	0%	0%	0%	50%	0%

Fonte: Dados da pesquisa.

## Conclusões

Este estudo é mais representativo de cidadãos das faixas etárias de 35-39 e 40-49 anos, nas faixas de renda por domicílio de 3-5 salários mínimos e 5-10 salários mínimos. Vale lembrar que o questionário foi amplamente divulgado, e os entrevistados responderam espontaneamente, indicando que esse estrato da população pode estar mais interessado em debater a temática sobre a tributação no Brasil.

Não se pode considerar coincidência o fato de que o estudo de Salvador (2016) evidencie justamente essas faixas salariais que mais contribuem para o montante total de imposto de renda (dos 26,5 milhões de declarantes, 57,3% estão na faixa de 3 a 10 salários mínimos). Muito provavelmente esse grupo de cidadãos, além de pagar altos impostos proporcionalmente à sua renda, investe em saúde, segurança e educação privados. Trata-se de um recorte de cidadãos mais escolarizados.

Duas questões podem ser levadas em consideração: nem os cidadãos de baixa renda e baixa escolaridade nem os cidadãos de alta renda participaram da entrevista. Entende-se que debates sobre tributação no Brasil não dão visibilidade à questão da regressividade dos impostos. Quanto ao primeiro grupo, é raro o entendimento de que os mais pobres pagam, proporcionalmente à sua renda, mais impostos no Brasil. Os grupos marginalizados (aqui para o termo marginalizados pode-se retomar o entendimento de Bordenave, 1996) muito provavelmente não

se sentem à vontade para debater esse assunto, que hoje tem uma narrativa bastante defendida por um grupo de pessoas que se sente penalizado por ter que pagar muitos tributos. Os cidadãos com rendas entre 3-10 salários mínimos atribuem aos gastos com os mais pobres as razões pelas quais a tributação no Brasil é alta e as ações governamentais ineficientes. Por outro lado, os mais ricos da região não se manifestaram, e o modo como a tributação está estabelecida os favorece.

Tendo o grupo de 3-10 salários mínimos como mais representativo do estudo, um grupo que consegue fazer poupança, majoritariamente por renda variável, muito poucos conseguem investir em imóveis, e alguns já se desafiam a investir em bolsa de valores e afins, o que significa que não se trata de um grupo endinheirado, ou privilegiado em bens, imóveis e fortuna. Aliás, na medida em que as faixas etárias aumentam, diminui a capacidade de poupança. Ou seja, os gastos aumentam – com filhos na faculdade, além de gastos extras em saúde e segurança. Definitivamente, não é a classe social mais privilegiada da RFP 7 do Rio Grande do Sul.

As informações sobre tributação no Brasil, como bem responderam os entrevistados, são ruins ou muito ruins. A maioria dos cidadãos se informa por sites da internet. Rádio e TV aparecem em segundo lugar. A mídia tradicional ocupa um espaço expressivo na vida dos cidadãos, e tem um campo muito fértil para debates sobre temas públicos como a questão da tributação.

Não é inexpressivo o percentual de cidadãos que acredita que seja importante cobrar mais impostos dos milionários, e defende que se cobrem menos impostos dos consumidores. Isso mostra, em certa medida, que, pelo fato de que o grupo de 209 cidadãos que participaram da entrevista também são atuantes na vida pública, pode haver um entendimento mais progressista em relação à realidade.

Há aí um caminho aberto para tematizar questões mais profundas sobre a tributação, como taxação sobre propriedade e revogação da lei que isenta a taxação de lucros e dividendos.

Também não é inexpressivo o percentual de cidadãos que gostam de política, afinal, aqueles que não gostam ou estão desiludidos ou acham que os políticos são corruptos. E isso tem muita relação com as narrativas que vêm sendo construídas diariamente por meio

de discursos veiculados nos meios de comunicação, que, em suas coberturas sobre política, não abordam temas estruturantes, mas sim as grandes operações (como a Lava Jato) anticorrupção.

Não é de se surpreender que haja um grupo considerável de cidadãos que não se identifique nem com esquerda nem com direita, que se considere “outra” coisa, pois política “é lugar de corrupção e de desvios de dinheiro público” (dados da pesquisa). Os dados sobre participação evidenciam que há plenas condições de desenvolver maior consciência crítica sobre política, pois 58% dos entrevistados participam de processos de discussão, e 19% têm alguma participação.

Existe, no Brasil, uma coalizão nacional imaginária, na qual o bloco histórico, por meio de todos os dispositivos disponíveis (mídia, educação, transferência tecnológica etc.) articula e sustenta alianças em favor de um projeto de manutenção das estruturas que reproduzem e aumentam as disparidades inter-regionais. Há, notadamente, uma direção persuasiva, cultural e ideológica sobre o conjunto nacional.

Por essa razão, propor mudanças na estrutura tributária brasileira, como uma das dimensões mais relevantes, entre tantas outras não abordadas por este estudo, requer que sejam debatidos os principais pontos da carga tributária, bem como a forma de adequá-la à capacidade econômica dos contribuintes, promovendo justiça fiscal, fator que ainda não foi estabelecido desde a Constituição de 1988.

A pesquisa de opinião pública sobre tributação no Brasil evidencia que hoje cidadãos entre 35-49 anos, com renda entre 3-10 salários mínimos, são os mais dispostos a participar de um debate mais aprofundado sobre o tema. No entanto, é preciso trazer para esse debate cidadãos/trabalhadores com renda inferior a isso, de todas as faixas salariais, e é a partir daí que será possível coesão no âmbito do debate sobre política fiscal – tanto pelo lado dos meios de arrecadação quanto pelo lado de quais serão os objetivos voltados para o desenvolvimento econômico e social do país.

Em oposição ao pacto de poder que fomentou a concentração de renda e riqueza, impossibilitou o acesso igualitário à propriedade e à cidadania dos direitos sociais, políticos e civis, é preciso construir um processo participativo, de viés solidário, que possibilite a construção



de um espaço interno com condições de desenvolvimento equitativo, de distribuição de renda, e em favor da vida.

Acredita-se, portanto, que a participação e a cidadania são processos importantes para que o projeto de desenvolvimento nacional privilegie os interesses de um conjunto amplo da sociedade. No entanto, os processos de comunicação estabelecidos por meio da mídia pactuam com o poder que fomenta a concentração de renda e riqueza, e articulam, portanto, os seus pontos de vista, não dando atenção a aspectos essenciais que são de interesse público, como as características da estrutura tributária brasileira.

Existem muitas interpretações para a forma como os cidadãos se veem na estrutura. A primeira é que os mais pobres se veem à margem, mesmo que de fato deem grandes contribuições para o bolo tributário, muito além de sua capacidade contributiva. A segunda é que os trabalhadores com remuneração pouco acima da média têm dificuldades em ver pontos de interesse com os mais pobres, e se identificam com classes mais abastadas – o que é uma grande incoerência, já que possuem interesses muito distintos.

É preciso desenvolver a ideia de Estado nacional como articulador de processos de desenvolvimento nas diferentes escalas: país, região, província, estado, município, ou até mesmo em bloco de países, ou seja, a região vista numa perspectiva transnacional. Processos de desenvolvimento na perspectiva de superação da condição de periferia, no âmbito da América Latina. O tema da tributação é apenas um entre tantos outros que estão inseridos nesse contexto. A participação em processos democráticos e o aprofundamento destes são caminhos possíveis para tal concertação.

## Referências

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

BRANDÃO, Carlos. **Território e Desenvolvimento**. As múltiplas escalas entre o local e o global. Ed. Unicamp, 2007.

HERRERA-JARAMILLO, Mauricio. **Política y teorías de la comunicación: notas sobre la trayectoria del pensamiento crítico latinoamericano**. Ya. v. 22, n. 2, p. 1-29, 2019.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasil em desenvolvimento: estado, planejamento e políticas públicas**, 2011, c. 4. Brasília-DF, 2012.

KHAIR, A.; GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M.A. (Org.) **Dicionário de Políticas Públicas**. 3 ed. São Paulo: Editora UNESP, 2018.

LÖWI, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LOYOLA, Maria Andrea; CAMARGO, Aspacia. **Celso Furtado entrevistado por Aspácia Camargo e Maria Andréa Loyola**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2002.

MAZZUCHELLI, F. Economia Política. *In*: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M.A. (Org.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3. Ed, São Paulo: Editora UNESP, 2018.

PASSOS, L.; GUEDES, D. R. G.; SILVEIRA, F. G. Justiça Fiscal no Brasil. Que Caminhos Trilhar? *In*: ANFIP e FENAFISCO. **A Reforma Tributária Necessária Diagnóstico e Premissas A Reforma Tributária Necessária Diagnóstico e Premissas**. 2018.

PNDR e das políticas públicas não regionais com impacto territorial. **Texto para Discussão**, n. 2460, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília.

SALVADOR, Evilasio. **Perfil da Desigualdade e da Injustiça Tributária com Base nos Declarantes do Imposto de Renda no Brasil 2007-2013**. Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. Brasília 2016.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO (Rio Grande do Sul). Departamento de Planejamento Governamental. Atlas Socioeconômico: Conselhos Regionais de Desenvolvimento. *In*: GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul: Conselhos Regionais de Desenvolvimento**. 5. ed. Porto Alegre: SEPLAG, 2020. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes#:~:text=Os%20Conselhos%20Regionais%20de%20Desenvolvimento,que%20visam%20o%20desenvolvimento%20regional>. Acesso em: 11 mar. 2020.

TAVARES, Maria da Conceição. **Restaurar o Estado é Preciso? Inteligência**. Rio de Janeiro, out-dez. 2017.

TAVARES, Hermes Magalhães. **Desenvolvimento, região e poder regional**. R. B. ESTUDOS URBANOS E REGIONAL S V. 13, N. 2 / NOVEMBRO 2011.

THEIS, Ivo Marcos. **Desenvolvimento Desigual e Planejamento Regional no Brasil**. REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO. Curitiba, v 37, n. 131, p. 79-97, jul./dez. 2016.

## CAPÍTULO 9

# EXPANSÃO REGIONAL DIFERENCIADA DA COVID-19 NA BAHIA<sup>1</sup>

*Edgard Porto Ramos*

*Universidade Federal da Bahia /*

*Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia*

*edgardportoramos@gmail.com*

### **Apresentação**

A ciência está apenas começando a conhecer o vírus Sars-CoV-2 e, portanto, continua levantando hipóteses sobre seu comportamento. Em todas as regiões do mundo tenta-se estudar como a pandemia se expande e surgem algumas teses que carecem de confirmações. Esses são procedimentos científicos, que encaram uma questão global com grande capacidade de disseminação causando mortes em todos os países.

A dinâmica da pandemia exige análises parciais, constatações realizadas em cada parte do planeta e renovadas tentativas de atualização e de comprovações efetivas em vários laboratórios e centros de pesquisas e estudos pelo mundo. Assim, o esforço de compreensão dos problemas levantados a seguir não difere disso.

Buscamos relações entre as características do vírus e as condições sociais de cada parte do território baiano para compreender sua lógica de proliferação e oferecer pistas para seu enfrentamento. Ou, quem

---

1 Este trabalho está baseado em pesquisa da Diretoria de Estudos da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais SEI, realizada nos últimos catorze anos, acerca da pobreza, com a participação de variados técnicos em variados períodos e que podem ser identificados nas fontes apresentadas como referência. Da mesma forma, os levantamentos e parte das análises dos dados foram realizados em conjunto com professores e pesquisadores de todas as universidades públicas da Bahia (cerca de 30 pessoas e sete universidades), com especial atenção para os técnicos Aline Virgílio e Gabriel Barbosa, da Diretoria de Estudos da SEI, e de Antoniel Barros, da Diretoria de Estatística da SEI. Entretanto, a responsabilidade das análises aqui apresentadas é de nossa inteira responsabilidade.

sabe, para enfrentamentos de pandemias futuras. Disso surgem outras utilidades, como reconhecer as nossas vulnerabilidades socioespaciais diferenciadas. Daí podem ser realçadas as necessidades de políticas públicas para enfrentar os problemas estruturais pós-Covid-19.

Estamos conscientes da realização de um projeto em curso que vai se desenvolver dentro de uma dinâmica que anuncia novas facetas a cada dia e sempre alimentadas por novas descobertas. Estamos inseridos no movimento e nos movendo em conjunto com incontáveis tentativas de encontrar respostas. O fato a favor é a imensa possibilidade de trocas de informações entre os estudiosos em escala mundial. Os dados trabalhados neste estudo compreendem o período entre meados de março e o dia 27 de setembro de 2020.

## **A Covid-19 tem diferentes explicações para sua expansão regional**

Não parece ser polêmica a afirmação de que a Covid-19 se propaga entre os seres humanos (além de outros animais) e que, por isso, basta simplesmente um simples contato direto ou indireto entre duas pessoas conhecidas ou não entre si para que se alastre a contaminação.

Aprofundando um pouco essa afirmação genérica, as explicações começam a entrar no campo das discussões sobre o grau da contaminação, sobre as resistências de cada pessoa e de cada comunidade a conviver com a Covid-19 e as consequências advindas em cada caso. Nesse nível as discussões podem se situar no campo da saúde individual e ser tema fortemente enfrentado pelas ciências biológicas. Embora dificilmente dissociadas do ambiente social e econômico.

Passando para o âmbito da contaminação e de suas repercussões comunitárias, portanto com recorte territorial, os achados estão subordinados a questões muito complexas e, sendo assim, mais suscetíveis a incertezas. Óbvio que se trata de um vírus recém-descoberto, mas com um nível de aprofundamento de pesquisas e de análises sob todos os campos da ciência sem precedentes, entretanto ainda insuficientes para o enfrentamento na escala dessa pandemia. A lógica espacial

da propagação da contaminação acresce ao problema biológico e individual, às repercussões sobre as famílias, a agrupamentos sociais, onde no ambiente de propagação incidem vários fatores sociais, alguns deles com forte explicação histórica. Não custa repetir que o fenômeno ainda não está compreendido em todos os seus aspectos e que por isso há crescimento da pandemia em vários países, assim como há fluxos de contaminação retornando em regiões distintas.

Mas alguns aspectos parecem ser convergentes entre muitos grupos que estudam a Covid-19 no mundo. Independentemente do grau de consciência que temos das causas da ocupação territorial em cada um dos países, sabemos que seu grau de aglomeração, a proximidade física, são fatores que possibilitam a expansão do vírus; portanto, as chances de trocas de líquidos do corpo entre as pessoas podem ocorrer com maior facilidade. Mas o vírus pode se deslocar através de outros meios de transporte, sobrevivendo por tempos diferentes a depender das características físicas de cada objeto, e alcançar pessoas que se encontram relativamente isoladas fisicamente.

De outro lado, agrega-se ao fator aglomeração a intensidade nas trocas de fluxos. Pode-se presumir que a possibilidade de expansão da contaminação esteja associada a uma maior intensidade nas relações entre as pessoas. Por sua vez, essas relações também estão associadas a comportamentos socioculturais moldados historicamente e que resultam em efeitos comunitários. Nisso estão inseridos os comportamentos quanto aos cuidados com a saúde, com a família, quanto à educação formal e não formal dos filhos, os quais repercutem na sociedade. Lavar as mãos, usar disciplinadamente máscaras e cuidar da higiene pessoal podem estar relacionados com processos educacionais. São ações que não evitam a Covid-19, mas ajudam a conter sua propagação.

Assim, as condições mais ou menos favoráveis à expansão da Covid-19 carecem de observações regionais, associando de forma ponderada cada um desses fatores.

Isso quer dizer que acumulamos incertezas de todas as ordens, mas tendemos a concluir que os estudos e as pesquisas em todas as áreas científicas devem ser não somente aprofundados dentro de cada área de conhecimento, mas, além disso, aprender que as análises e os achados

necessitam de forte colaboração entre instituições e países que enfrentam o problema para chegar mais perto das soluções.

## **Aspectos metodológicos**

No contexto do projeto SEIColab Evidências e Desafios Covid-19 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2020a), recebemos e compartilhamos uma diversidade de perspectivas relacionadas ao enfrentamento da pandemia da Covid-19, estimulando pesquisadores, intelectuais, gestores, professores, técnicos e demais setores da sociedade a gerarem conhecimentos e informações. Essas perspectivas têm contribuído para destacar a importância de abordagens territorializadas da pandemia para a adoção de estratégias adequadas de enfrentamento.

Nesse sentido, apresentamos este projeto sobre a expansão diferenciada da Covid-19 na Bahia com o propósito de seguir desenvolvendo esses conhecimentos e informações regionais, destacando dois caminhos a serem desenvolvidos: (1) uma análise espacial a partir de suas regiões e cidades-polo e (2) uma análise qualitativa que avalie as diferenciações na expansão da Covid-19 pelo estado.

A busca por garantir a oferta necessária de leitos hospitalares, atrelada às ações que promovem o isolamento social e a testagem, tem sido a principal medida adotada pelas gestões públicas em todo o país, tendo em vista o alto grau de contágio da doença e a pouca informação segura sobre o comportamento do vírus. Essa escassez de informações, aliada às dificuldades para a adoção de ações coordenadas, diminui a margem para que outras medidas possam ser realizadas, de maneira que as ações governamentais têm sido de natureza majoritariamente reativas, acompanhando a evolução da doença e respondendo conforme a sua dinâmica se concretiza, buscando reduzir as aglomerações, identificar os contaminados e garantir o atendimento do serviço de saúde, com foco em número de leitos de UTI e disponibilidade de equipamentos como respiradores e EPIs.

Diante dessa perspectiva, a análise espacial proposta traz como objetivo oferecer uma reflexão que possa colaborar para compreender de que

maneira o novo coronavírus tem se propagado dentro do território baiano, identificando a sua possível lógica de disseminação tendo em vista as características que a Bahia possui em termos de aglomeração de população, concentração das atividades econômicas e os fluxos existentes de pessoas e mercadorias entre os mais diversos espaços que compõem o estado.

Tendo isso em vista, e a partir das diferenças existentes nos distintos territórios do estado, tem-se o propósito de identificar as nuances que condicionam as distintas dinâmicas de propagação da doença nos municípios e regiões. Acredita-se que a compreensão desse processo pode contribuir para a política pública no sentido de oferecer subsídios para a elaboração de ações localizadas (regionalizadas) e de prevenção a partir da forma específica que o vírus se propaga dentro de cada localidade.

## **Hipóteses sobre o papel das cidades-polo e a expansão da Covid-19**

- Hipótese 1: cidades-polo que possuem maior ou menor intensidade de trocas com os municípios do entorno podem ser identificadas como grandes propulsores da contaminação da doença (do centro para a periferia), bem como podem representar receptáculos das ondas de contaminação oriundas da periferia em direção ao centro.
- Hipótese 2: cidades atreladas a pequenas redes, ou mesmo pouco integradas, podem funcionar como finais de linha da propagação da doença. Tal característica implica a necessidade de uma articulação da gestão pública para oferecer apoio a essas comunidades para a identificação e controle da doença.
- Hipótese 3: existem cidades polarizadoras que tendem a concentrar o número de casos na região. Entretanto, não necessariamente uma cidade-polo pode apresentar grandes números de contaminações e gerar uma concentração regional da doença, como é o caso da cidade de Vitória da Conquista. Os fatores que envolvem esse tipo de caso residem nas características específicas do município, como uma menor densidade

demográfica, porte, qualidade de equipamentos de saúde, e dos meios de infraestrutura de ligação.

- Hipótese 4: as características sociais e históricas regionais identificadas pela pobreza multidimensional podem contribuir para a disseminação, em maior ou menor grau, da Covid-19.
- Hipótese 5: as políticas públicas historicamente implementadas pelas três esferas de governo (federal, estadual e municipal) estão relacionadas com o enfrentamento da expansão da Covid-19, com diferentes resultados em cada região.

## **Questões levantadas nas rodadas de discussão para explicar a expansão da Covid-19<sup>2</sup>**

Associadas à análise espacial da expansão da doença, algumas hipóteses qualitativas foram levantadas com o fim de oferecer pistas explicativas sobre as diferenciações da propagação da Covid-19 na Bahia. Tais hipóteses estão diretamente relacionadas com os conteúdos levantados durante as rodadas de discussão que foram realizadas e estão disponíveis na Plataforma SEIColab (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2020a).

- Apontou-se a contradição entre os processos de reabertura desordenados, sem fundamentação nos dados científicos sobre a pandemia, sendo promovidos por parte do poder público em alguns dos municípios a partir da pressão de grupos empresa-

---

2 Relação dos participantes nas doze rodadas de discussão realizadas pela SEI com pesquisadores das universidades públicas da Bahia e da SEI sobre os fatores que podem explicar as diferentes intensidades de expansão da Covid-19 em todas as regiões da Bahia: Edgard Porto-SEI; Roque Pinto-Uesc; Jânio Roque-Uneb-Campus V; Oriana Araújo-Uefs; Monica de Moura Pires-Uesc; Davi Tanajura Costa-Uesb; Maria Goreth Silva Nery-Uneb – Campus VI; Jean da Silva Santos-Uneb – Campus XI; Enézio de Deus-SEI; Patrícia Carla Smith Galvão-Uneb; Gildásio Santana Júnior-Uesb; Andréa da Silva Gomes-Uesc; Guillermo Javier Pedreira Etkin-SEI; Jocimara Souza Britto Lobão-Uefs; Lúcia de Fátima Oliveira de Jesus-Uneb – Campus X; Adriana Maria de Abreu Barbosa-Uesb; Cláudio Pelosi-SEI; Edonilce da Rocha Barros-Uneb/DCHIII; Ítalo Ricardo Santos Aleluia-Ufob; Sócrates Menezes-Uesb; Patrícia Lustosa Brito-UFBA; Marco Aurélio Costa-Ipea; Rafael Antônio Pedreira-Sedur; Aline Lima-Fabs; Urandi Roberto Paiva Freitas-SEI; Marjorie Cseko Nolasco-Uefs; Cláudio Roberto Meira de Oliveira-Uneb/Campus XVI; Dolores Bastos de Araújo Hayne de Oliveira-Uneb – Campus IV; Prof. Dr. Gildásio Santana Júnior-Uesb; Profa. Iara Nancy Araújo Rios-Uefs; Prof. Dr. Marcos Paulo Souza Novais-Uneb/Cetep BJ III- e Prof. Dr. Johnnatas Mikael Lopes-Univasf-PAV.



riais, e as tentativas de culpabilização da população em geral e de alguns grupos em específico pela expansão e interiorização da pandemia.

- Mas o debate sobre a conscientização da doença como elemento de culpabilização dos mais pobres quanto à propagação do vírus pode transferir indevidamente a responsabilidade da contaminação pela comunidade quando o foco consiste nas fragilidades oriundas da precariedade dos investimentos históricos em educação.
- A maior ou menor influência dos processos precários de informação sobre a doença (“desinfodemia”) e dos discursos políticos e religiosos de negação dos impactos da pandemia podem gerar efeitos prejudiciais mais ou menos graves no conjunto das posturas de uma população frente a propagação da Covid-19 em sua região, independentemente do grau formal de educação.
- De fato, foi apontado por mais de um participante das rodadas como o nível de educação formal não impediu posturas negacionistas e anticientíficas de negligência a protocolos públicos de contenção da contaminação por Covid-19, algumas delas com interesses econômicos explícitos.
- Pode-se refletir sobre certa continuidade entre a precariedade educacional histórica e as formas pedagógicas autoritárias e viesadas, em vez de articuladas e democráticas, realizadas pelo Estado brasileiro nos mais diferentes níveis.
- As diferenciações de educação formal e informal podem gerar influências distintas no padrão de propagação da Covid-19 nos diversos espaços (a educação pode ser investigada como variável condicionante sobre o (auto)cuidado das pessoas durante a pandemia?).
- Os padrões culturais, na qualidade de componentes informais do processo educacional das pessoas, os quais caracterizam, em parte, os comportamentos distintos entre as populações das várias regiões da Bahia, podem condicionar de maneira também diferenciada as posturas coletivas desses povos quanto ao enfrentamento da expansão da Covid-19 em seus locais.

- O campo formal da educação tem se mostrado importante para um melhor enfrentamento da pandemia. Entretanto, não parece ser decisivo quanto aos resultados mais ou menos promissores. Elementos do campo dos valores individuais e dos valores compartilhados coletivamente apresentam importância significativa da tomada de decisão das pessoas quanto à maior ou menor adesão às recomendações e orientações necessárias para enfrentar e conter a propagação da doença em suas regiões.
- As universidades têm papel estratégico no enfrentamento da pandemia, tanto nos diversos planos, contribuindo para a realização de estudos e pesquisas sobre a doença e elaboração de vacinas, quanto na realização de ações sociais diretamente com a população, buscando disseminar informações com responsabilidade, oferecendo apoio assistencial aos mais vulneráveis.

## **Bahia: registro da Covid-19 por mil habitantes em cada região/cidade-polo**

O valor absoluto de registro de infectados por região da Bahia mostra o porte espacial da pandemia e logicamente vai expressar uma forte relação com o porte populacional. Isso terá importância para estruturar a rede de atendimento de saúde e medidas para atender a retomada das atividades em função do seu porte de realização e de atendimento à população macrorregional.

Entretanto, essa medida não pode explicar o grau de resistência da população à expansão da pandemia, o que necessitará que isso esteja relacionado ao percentual de ocorrência relacionada à população total residente em cada região/cidade-polo urbano<sup>3</sup>. Mas é importante também

---

3 Utilizou-se a referência do recorte regional dos Núcleos Regionais de Saúde, fazendo repartições para algumas delas tomando o recorte de Regiões de Saúde em função da ocupação populacional. Utilizou-se o conceito de cidade-polo do Regic/IBGEC – 2018 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b, p. 71-79) para compreender as relações sociais entre os municípios que, segundo a metodologia utilizada, expressa a densidade de circulação de pessoas e de serviços.

relembrar que a explicação do processo de expansão da Covid-19 está associada a vários aspectos que não somente ao porte populacional.

A maior presença relativa de registro por municípios na Bahia está localizada, de maneira geral, onde ocorre a maior densidade de fluxos econômicos e sociais, ou seja, nos extremos do seu território.

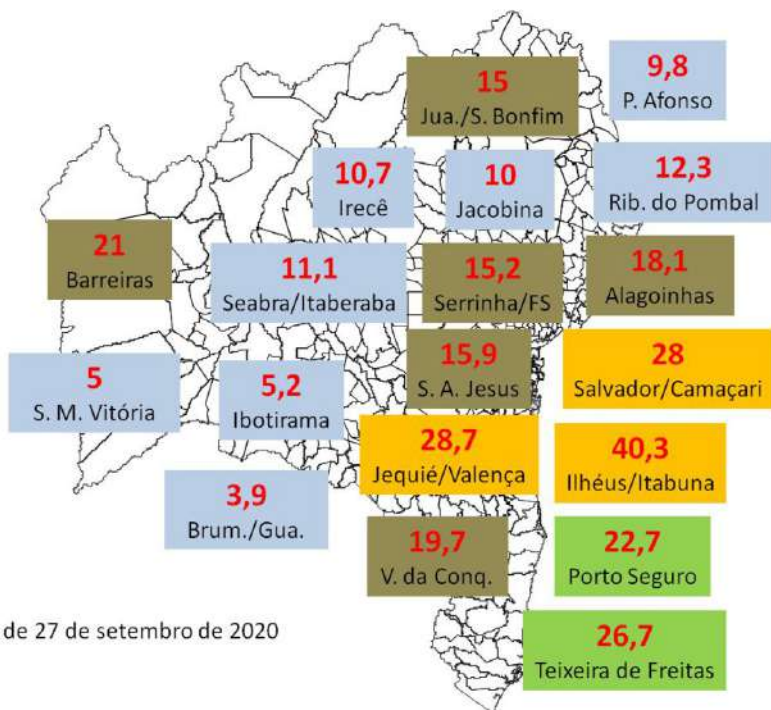
Na região litorânea se desenvolvem as atividades turísticas, cujos fluxos de visitantes de outros países e de outras regiões do Brasil tiveram importante participação na contaminação da população local e onde ao longo de todos os municípios ocorrem intensas trocas de viagens entre as pessoas. Além disso, nessa região também estão concentrados os maiores contingentes de população, de infraestrutura de articulação física, a maior rede de cidades e a mais significativa oferta de equipamentos de saúde e de educação, que atrai grandes fluxos de pessoas de muitas regiões da Bahia. Isso ocorre com a concentração metropolitana e de suas áreas próximas, com a região cacauieira, que também concentra população e equipamentos e dispõe de uma rede densa de cidades, embora com menor porte que a metropolitana, e com a região do Extremo Sul, que concentra os fluxos das redes de cidades do turismo litorâneo e a rede de cidades da produção agroindustrial de papel e celulose.

Nas outras regiões da Bahia existe uma rede de cidades-polo que concentram população, equipamentos, redes de saúde e educação e relativamente vias de conexões com os municípios da sua área de influência, gerando importantes fluxos de pessoas provenientes de uma produção preponderantemente voltada para o setor agropecuário. Isso ocorre com uma dispersa rede de cidades constituindo territorialidades com grandes extensões, relativamente às regiões litorâneas.

Assim, a relativa contaminação pela Covid-19 tem forte relação espacial com as características sociais e econômicas na Bahia, como se pode ver no **cartograma 1**, a seguir.

Tomando o registro disponível em 27 de setembro de 2020, podemos compreender que é possível agrupar os Núcleos Regionais de Saúde da Bahia em quatro tipos, em função do número de registro total acumulado no período considerado, relacionado com cada grupo de mil habitantes.

**Cartograma 1** – Bahia: registro regional da Covid-19 em cada mil habitantes nas regiões/cidade-polo urbano



Fonte: Cota (2020).

Nota: análise e tratamento realizados por Antoniel Pinheiro de Barros, técnico da SEI/DISTAT/ COEST.

## Grupo 1

As regiões mais infectadas relativamente guardam uma relação de 28 a 40 pessoas a cada mil habitantes e estão localizadas nas áreas com maior densidade social e econômica da Bahia: a metrópole, região cacauera (Ilhéus/Itabuna) e Jequié/Valença, essas últimas regiões são localizadas de forma contígua territorialmente à região cacauera.

Entretanto, a região relativamente mais afetada é a cacauera, com taxa pouco superior a 40, porque, além de ter uma taxa de registro maior do que a da metrópole, apresenta uma densidade de população e seu valor absoluto inferior à região metropolitana. Em seguida, podemos identificar também os municípios inseridos nos polos

urbanos de Jequié e Valença, com taxas relativamente mais elevadas que a área metropolitana, com valor de pouco mais 28, entretanto, apresentando características muito inferiores com relação à densidade de população e características da rede de cidades. Mas a região de Jequié/Valença apresenta características mais próximas de Ilhéus/Itabuna. Das três regiões, a metropolitana apresenta relativamente as taxas menos elevadas.

## **Grupo 2**

Embora seja uma região com densidade de população inferior à da metrópole e à da região cacauzeira, o que em tese deveria ser uma explicação para que estivesse com taxa abaixo das regiões citadas, a região do Extremo Sul da Bahia apresenta uma taxa em torno de 22 e 26 nas suas duas áreas consideradas como recorte territorial.

No geral, trata-se de uma região com duas repartições territoriais, o interior e o litoral, onde cada uma delas tem uma rede de cidades de apoio. No interior, ao longo de um dos maiores eixos de circulação de veículos de pequeno porte da Bahia (BR-101), articulando viagens entre o Nordeste e Sul do Brasil e entre o Oeste e o litoral, as cidades de Teixeira de Freitas e Eunápolis. Elas repartem a função de articuladoras dos fluxos regionais de pessoas e de mercadorias com Porto Seguro/Santa Cruz Cabralia/Arraial da Ajuda/Trancoso e outras cidades de menor porte espalhadas no cordão da praia até alcançar os limites da Bahia com o estado do Espírito Santo.

Isso significa dizer que se trata de uma região com uma densa rede de cidades, sendo três aglomerados de médio porte na Bahia numa porção territorial relativamente maior do que as regiões comandadas pelas cidades polo do interior da Bahia.

Em síntese, relativamente a outras regiões baianas, sob esses aspectos, o Extremo Sul não se revela com taxas muito elevadas, mas se destaca de outras regiões do interior da Bahia na explicação diferenciada da expansão da Covid-19.

### **Grupo 3**

As cidades de médio porte na Bahia estão localizadas ao longo das vias de transportes rodoviários estruturantes, que fazem as articulações entre os fluxos de pessoas e mercadorias das suas regiões com outras regiões da Bahia e de outros estados do Brasil. As mais importantes e que estão localizadas no interior do estado são: Feira de Santana, Vitória da Conquista, Juazeiro e Barreiras. Entretanto, nas proximidades de Feira de Santana ficam localizadas três outras cidades de menor porte que, juntamente com ela, constituem uma rede urbana na área de influência direta da Região Metropolitana de Salvador, que são Alagoinhas, Santo Antônio de Jesus e Serrinha.

São exatamente essas cidades que podem ser consideradas os polos regionais mais significativos da Bahia e que dão nome a nossa repartição territorial para esta pesquisa.

O que é importante observar é que todas essas cidades apresentam taxas relativamente próximas de registro da Covid-19 a cada grupo de mil habitantes entre 15 e 21. Independentemente da sua distância da metrópole, todas elas têm uma função muito clara de concentrar fluxos regionais e articular fluxos de pessoas e de cargas interestaduais.

Isso significa dizer que no agrupamento de cidades-polo não há aparentemente diferenciação significativa quanto ao comportamento da expansão da Covid-19 na Bahia.

### **Grupo 4**

Nesse grupo, que é constituído de cidades-polo com menor porte do que as do grupo 3 e com características de produção também diferenciadas, há maiores divergências relativas entre os seus índices, que situam-se entre quatro e pouco mais de 12.

As cidades-polo de Ribeira do Pombal, Irecê, Jacobina e Seabra/Itaberaba, com taxas entre 10 e 12, têm densidade de ocupação de população superior a todas as outras, bem como estão inseridas em uma região com maior densidade de redes de pequenas cidades. Isso chama

a atenção para a região de Seabra/Itaberaba, com uma taxa de contaminação equivalente às outras desse grupo, embora apresente menor densidade populacional, com uma rede de pequenas cidades nas suas proximidades. Isso pode apontar para uma taxa relativamente maior de contaminação que as outras regiões do grupo.

Por outro lado, ganham relevância, do ponto de vista positivo, as cidades-polo de Brumado/Guanambi, onde também se insere Caetité e uma rede de cidades de pequeno porte nas suas cercanias, que apresentam a mais baixa taxa de registro da Covid-19 em todas as regiões estudadas na Bahia.

Trata-se de uma rede de cidades com maior dispersão do que as cidades do litoral baiano, mas que apresenta algumas com porte de cidades médias da Bahia, como é o caso de Brumado e Guanambi, que se situam numa hierarquia mais baixa do que as cidades do grupo 3.

## Regiões e cidades-polo diferenciadas

Os parâmetros para comparação entre as regiões de cidades-polo foram tomados como referências para as áreas estudadas unicamente dentro dos limites territoriais da Bahia. Não foram consideradas pesquisas comparativas realizadas em outras regiões do Brasil, tampouco foi utilizada a mesma metodologia para estudos comparativos com outras realidades. Isso pode ser um caminho a ser adotado em estudos posteriores, embora a dinâmica da pandemia tenha dificultado que isso ocorresse neste momento.

Podemos considerar que existem três grupamentos de cidades-polo de regiões que se mostram como fora do padrão diante das outras cidades baianas consideradas.

No geral, há uma forte relação entre as regiões mais infectadas pela Covid-19 e o grau de urbanização e em menor ocorrência com a densidade demográfica na Bahia. Isso pode ser identificado na **tabela 1**, em que os valores do grau de urbanização estão classificados por ordem decrescente e as cores representam as taxas relativas de contaminação regional.

**Tabela 1** – Bahia: densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>) e percentual de população urbana das regiões selecionadas

Região de saúde (Direst)	Densidade demográfica (hab/km <sup>2</sup> )	% população urbana
Salvador/Camaçari	668,90	97,69%
Ilhéus/Itabuna	51,03	83,81%
Teixeira de Freitas	24,27	81,34%
Porto Seguro	31,19	81,07%
Vitória da Conquista/Itapetinga	26,43	78,39%
Jequié/Valença	32,96	72,51%
Barreiras	5,99	69,50%
Serrinha/Feira de Santana	47,03	67,37%
Alagoinhas	45,35	64,75%
Jacobina	17,83	64,59%
Paulo Afonso	13,42	64,27%
Senhor do Bonfim/Juazeiro	12,23	64,09%
Irecê	16,12	63,30%
Santo Antônio de Jesus/Cruz das Almas	70,94	62,35%
Seabra/Itaberaba	13,08	58,98%
Brumado/Guanambi	16,98	53,09%
Ribeira do Pombal	40,91	51,92%
Ibotirama	6,12	48,39%

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020a). Elaboração própria.

Evidentemente, isso fica explicado pela maior aglomeração de pessoas em áreas urbanas, incrementado pelos fluxos entre elas.

Podem ser identificadas duas regiões que estão no mesmo grupo, porém, estas mostram maior ou menor grau de contaminação que outras do mesmo grupo. Nesse caso, podemos identificar: Ilhéus/Itabuna, que apresenta maior contaminação que Salvador/Camaçari, além de uma taxa de urbanização e densidade demográfica muito superior; e Guanambi/Brumado, que tem a menor taxa de contaminação entre as regiões selecionadas, mas é superada por Ibotirama e Ribeira do Pombal, região esta cujos valores podem ser explicados por sua elevada densidade demográfica relativamente a Guanambi/Brumado.

Mas também existem três regiões que parecem estar deslocadas da capacidade de explicação do fator grau de urbanização, exigindo a identificação de outros fatores que possam ter interferido no estímulo



ou na resistência à expansão da Covid-19: Jequié/Valença, que sai do grupo 1 e vai para o grupo 2; Senhor do Bonfim/Juazeiro e Santo Antônio de Jesus/Cruz das Almas, que saem do grupo 3 e vão para o grupo 4.

Afora isso, algumas regiões também mostram grau de contaminação maior do que outras com as mesmas características demográficas. Para explicar esses descolamentos de regiões pelos critérios demográficos e de urbanização, devemos buscar apoio em outros fatores que podem dirimir algumas dúvidas e se aproximar da realidade, embora saibamos dos cuidados a serem tomados com o uso dos registros administrativos e com os dados de população utilizados para 2019, que foram projetados a partir do Censo do IBGE (CENSO DEMOGRÁFICO, 2011).

Em função disso, compreendemos que, para as outras regiões, as informações não expõem diferenças significativas capazes de mostrar relações confiáveis, em função dos indicadores utilizados nessa fase do trabalho.

## **Regiões de Ilhéus/Itabuna, Salvador/Camaçari e Jequié/Valença**

Parece haver uma relação direta entre o índice de contaminação mais elevado de Ilhéus/Itabuna e Jequié/Valença com os maiores valores do índice de vulnerabilidade (entre 0,450 e 0,550, em que em Jequié/Valença o número de municípios na casa de 0,5 parece um pouco mais elevado), relativamente a Região de Salvador/Camaçari (entre 0,3 e 0,5) (COTA, 2020).

O IDHM (PNUD) mostra que os valores relativamente mais elevados estão em Salvador/Camaçari, variando entre 0,6 e 0,75, e nas duas outras regiões são mais baixos (entre 0,55 e 0,7, em que em Jequié/Valença os municípios se concentram mais nas faixas 0,5 e 0,6), embora isso não pareça estar fortemente relacionado com os índices de contaminação, pois os índices de Salvador/Camaçari e Jequié/Valença são muito próximos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010).

Quanto ao Índice de Gini, que mede as desigualdades, parece indicar que existe certa relação com os índices de contaminação, visto que os valores mais baixos do Gini, em Salvador/Camaçari, também estão presentes em Jequié/Valença, embora com diferenças pouco significativas.

É possível identificar uma relação direta entre os índices de contaminação e os percentuais de oferta dos serviços de água/saneamento e limpeza urbana entre as regiões de Salvador e Ilhéus/Itabuna para explicar a maior presença dos serviços na primeira região assim como sua menor taxa de contaminação relativa. Entretanto, isso não se verifica entre as regiões de Salvador/Camaçari e Jequié/Valença, pelo fato de ambas terem os mesmos valores para a contaminação e uma grande diferença na oferta de água e saneamento (metade dos municípios situa-se nas taxas abaixo de 10% de inexistência da oferta de água e saneamento em Salvador/Camaçari, e, para Jequié/Valença, em muitos municípios essa taxa se eleva para a casa de 20%, sendo que existem alguns que alcançam 57%).

Em síntese, a pandemia na região de Ilhéus/Itabuna representa a maior contaminação relativa e absoluta pela Covid-19 na Bahia, mesmo sendo a região de Salvador/Camaçari a que apresenta as maiores taxas de densidade demográfica e de urbanização. Até aqui, isso parece ter forte relação com os baixos índices de desenvolvimento social da região de Ilhéus/Itabuna, expressos por sua maior vulnerabilidade social, pela maior desigualdade social, pelos mais baixos índices de desenvolvimento humano e pela menor oferta de serviços públicos, relativamente a Salvador/Camaçari.

## **Regiões de Guanambi/Brumado, Ibotirama e Ribeira do Pombal**

Em tese, a região de Guanambi/Brumado aparece com as mais altas taxas de urbanização, de 53% frente às outras duas regiões, mas com a mais baixa taxa de contaminação relativa da Bahia, com 3,9 infectados por mil habitantes.

A região de Ibotirama, com a mais baixa taxa de urbanização da Bahia, apresenta um índice de contaminação de 5,2 infectados a cada mil habitantes (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a).

Ribeira do Pombal mostra um índice de contaminação de 12,3 infectados para cada mil habitantes, no entanto, tem uma taxa de urbanização equivalente a Guanambi/Brumado, da ordem de 52%.

Em compensação, tem uma densidade demográfica de 41 hab/km<sup>2</sup>, contra apenas 17% em Guanambi/Brumado. Isso pode explicar sua taxa de contaminação relativamente elevada para o grupo 4 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a).

Mesmo as outras regiões do grupo 4 apresentando taxas de urbanização em torno de 62% a 64% mas com índices de contaminação de duas a três vezes maiores que Guanambi/Brumado, consideramos que a subnotificação e a confiabilidade dos registros requerem cautela nas comparações. Em síntese, a região de Guanambi/Brumado tem indicativos de relativo baixo índice de contaminação frente a outras regiões de seu grupo.

Se analisarmos os indicadores de IVS, IDHM, Gini e a oferta de serviços públicos de saneamento, podemos constatar que os indicadores parecem muito próximos no geral para as três regiões, com uma tendência leve de criticidade na região de Ribeira do Pombal, destacando que a oferta de limpeza urbana aparece como um forte diferencial positivo para a região de Guanambi/Brumado.

Será que esse último fator pode ter relação com a Covid-19, tanto pelo aspecto da higienização das cidades como pela sua relação com os comportamentos das pessoas, conforme foi constatado no Projeto 7 Municípios? (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2020b).

## **Regiões de Santo Antônio de Jesus/Cruz das Almas e Senhor do Bonfim/Juazeiro**

Embora a região de Santo Antônio de Jesus/Cruz das Almas mostre uma taxa de urbanização (62,35%) próxima ao limite entre os grupos 3 e 4 (+ou-64%), é preciso destacar a densidade demográfica dessa região como a maior taxa da Bahia (70,94%), afora a metrópole, e muito superior à região de Ilhéus/Itabuna (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a). Esses dois indicadores associados podem explicar a localização dessa região no grupo 3, sob a ótica da urbanização, da aglomeração de pessoas.

A região de Senhor do Bonfim/Juazeiro tem uma taxa de urbanização da ordem de 64%, com uma densidade baixa, relativamente inferior à da maioria das regiões dos grupos 3 e 4. Essa associação de indicadores de aglomeração também pode colocar essa região dentro dos limites entre os grupos 3 e 4, podendo explicar que não se trata de um deslocamento da capacidade de explicação dos indicadores. Pelo menos diante dos limites rigorosos da utilização dos dados de infectados, por prudência podemos considerar que não temos informações capazes de oferecer exatidão para essa afirmação.

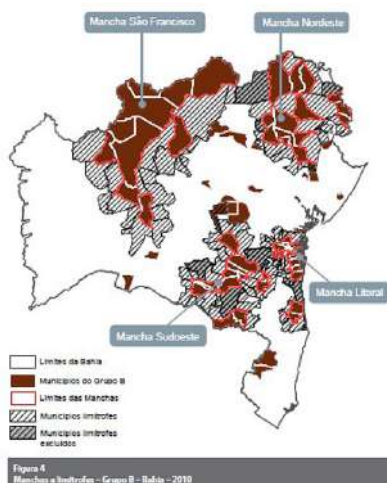
### **Uma análise qualitativa necessária para explicar outros fatores**

Estudos realizados pela SEI nos últimos anos mostram situações muito diferenciadas de desenvolvimento de regiões na Bahia do ponto de vista social e econômico (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2014, 2017). Foram identificadas quatro principais manchas de pobreza na Bahia, utilizando-se de uma metodologia que compreende a questão em cinco dimensões diferenciadas: renda, educação, saúde, moradia e vulnerabilidade social.

Utilizando uma metodologia de aglomeração espacial dos índices das cinco dimensões, foram identificadas quatro manchas consideradas pela presença de conjunto de municípios contíguos e com certa homogeneidade de fatores, conforme o **mapa 1**.

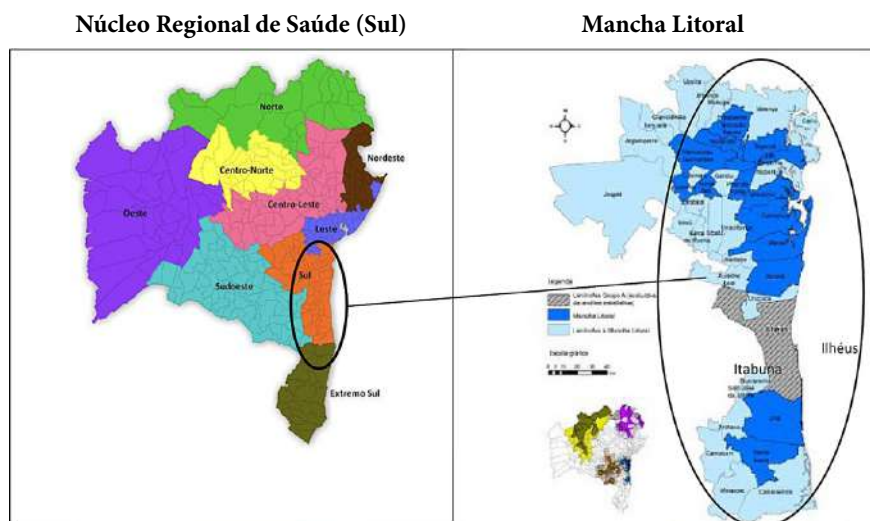
Uma dessas manchas mostra certa superposição espacial com a área compreendida pelo Núcleo Regional de Saúde Sul, conforme mapas comparativos a seguir.

## Mapa 1 – Manchas de pobreza multidimensional e municípios limítrofes



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014). Elaboração própria.

## Mapa 2 – Núcleo Regional de Saúde Sul e a Mancha Litoral



Fonte: Elaboração própria.

Nota: Elaborada a partir de mapas da SEI e da Sesab.

Limitando-se a uma análise espacial de aglomerações de municípios, sem considerar as relações entre os municípios de cada delimitação territorial, por compreender os limites já abordados sobre a utilização dos dados da Covid-19, podemos constatar que há uma relação regional a ser considerada.

Podemos também considerar que tal constatação isoladamente talvez possa dar sustentação pouco consistente a uma análise comparativa. Entretanto, devemos levar em conta que, para além dos fatores físicos de urbanização, os índices mais baixos de desenvolvimento social da região de Ilhéus/Itabuna, analisados anteriormente, podem servir de explicação para seus elevados índices de contaminação pela Covid-19. Isso significa dizer que, pelos dois métodos (índices de pobreza e índices explicativos de contaminação da Covid-19), esses índices parecem apontar para que as condições de pobreza tenham uma participação importante na proliferação da pandemia.

E mais, existe uma questão de ordem regional, com implicações diferenciadas por município, cujos contornos territoriais precisam ser mais bem identificados.

Mas devemos ter um olhar mais apurado como forma de dar segurança às análises. Para isso, vamos utilizar um resultado espacial de uma das dimensões utilizadas para o Mapa da Pobreza e que nos trouxe alguns elementos capazes de chamar a atenção para um aspecto que não estava entre os objetivos do trabalho: a Dimensão de Demografia.

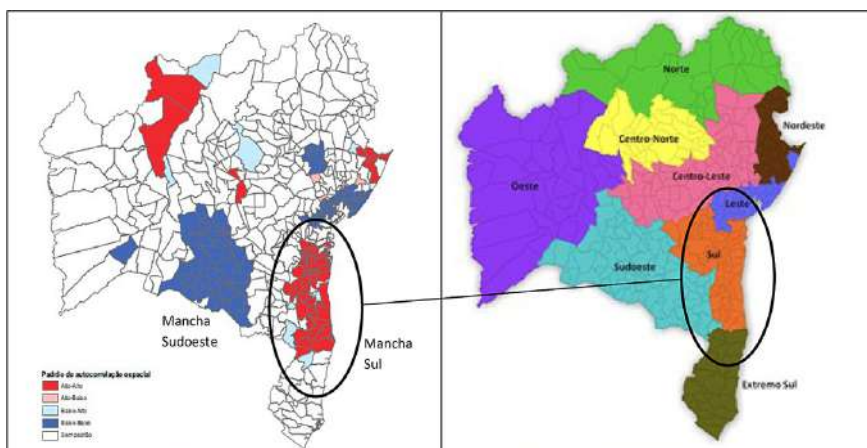
A Dimensão de Demografia, utilizada na metodologia das Manchas de Pobreza, citada anteriormente, compreende:

[...] a análise da dinâmica demográfica e contribui para a compreensão das consequências de processos sociais do passado no presente e, simultaneamente, para a indicação de desafios atuais e futuros [...]. Desse modo, tal dimensão, convertida no fator demografia, é representada por alguns indicadores fundamentais, contemplando aspectos das condições de reprodução social, tendências de distribuição espacial da população (por municípios) e levantamentos de futuros padrões (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2017, p. 14).

Foram utilizadas algumas variáveis de “maior expressividade, isto é, que possuíssem maior grau de representatividade do fator latente” (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2014, p. 16). São elas: taxa de fecundidade total, percentual de mulheres de 15 a 17 anos com filhos e razão de dependência.

O resultado espacial, utilizando-se da técnica de Moran<sup>4</sup>, pode ser visto no **mapa 3**, comparativamente ao Núcleo de Saúde Sul.

### Mapa 3 – Dimensão de demografia da Bahia e Núcleos de Saúde da Bahia



Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (2014). Elaboração própria.

O que parece ficar mais evidente é que se formou uma grande mancha denominada de Sudoeste no **mapa 3**, à esquerda, composta de 41 municípios; mancha essa que, no Modelo de Moran, expressa municípios onde os índices representam valores mais positivos<sup>5</sup>, em contraposição à

4 “Esse método corresponde a uma análise de autocorrelação espacial que auxilia na observação de padrões de contiguidade espacial, permitindo identificar, empiricamente, os locais onde as principais aglomerações para um determinado fator se manifestam. Ele destaca num cartograma específico qualquer município com determinada característica e aqueles que o cercam na mesma situação” (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2017, p. 14).

5 A Mancha Sudoeste representa a incidência do Fator Demografia reduzida em relação ao conjunto estadual. Ela é composta dos seguintes municípios: Abaíra, Aracatu, Belo Campo, Botuporã, Brumado, Caculé, Caetitê, Candiba, Cândido Sales, Caraíbas, Caturama, Condeúba,

Mancha Sul<sup>6</sup>, onde os índices expressam valores menos positivos, nos dois casos ocorrendo de forma mais homogênea para cada caso.

Os estudos da SEI para a Mancha Sudoeste sugerem que um conjunto de fatores contribuiu para o seu processo de desenvolvimento de forma combinada: investimentos econômicos; forte incremento na educação formal e não formal e um processo de gestão regional com objetivos e estratégias bem definidos em longo período de tempo.

Os investimentos econômicos estruturantes foram realizados pelo governo federal desde a década de 1950, através do DNOCS, e permitiram a formação de perímetros irrigados e que reforçam a produção até os dias atuais. Aliados a isso, desde a década de 1920 foram realizados importantes investimentos em serviços públicos de água, energia elétrica e rodovias, que permitiram a integração regional, embora não tenham tido a capacidade de adensar economicamente essa região baiana.

É necessário, entretanto, enaltecer a força de definição de estratégia de desenvolvimento regional elaborada por um conjunto de lideranças políticas locais que durante toda a metade do século XX buscou montar um projeto de industrialização regional que não alcançou êxito pelo fato de que as tendências de interiorização do desenvolvimento brasileiro do litoral para o Oeste fossem redirecionadas para articular os novos investimentos industriais do litoral nordestino, expandindo os parques industriais da recém-industrialização do Sul/Sudeste brasileiro na década de 1930.

Entretanto, a outra face da estratégia regional pode ter sido responsável pela conformação social da região onde se situa a Mancha Sudoeste. Trata-se de investimentos fortes na educação formal e não formal,

---

Cordeiros, Dom Basílio, Érico Cardoso, Guajeru, Guanambi, Ibiassucê, Ibipitanga, Ituaçu, Jacaraci, Jussiape, Lagoa Real, Licínio de Almeida, Livramento de Nossa Senhora, Macaúbas, Matinga, Malhada de Pedras, Paramirim, Piatã, Pindaí, Piripá, Presidente Jânio Quadros, Rio de Contas, Rio do Antônio, Rio do Pires, Sebastião Laranjeiras, Tanhaçu, Tanque Novo, Tremedal e Urandi.

6 A Mancha Sul é composta dos seguintes municípios: Almadina, Apuarema, Arataca, Aurelino Leal, Barra do Rocha, Belmonte, Buerarema, Camacã, Camamu, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Gandu, Gongogi, Ibicaraí, Ibicuí, Ibirapitanga, Ibirataia, Igrapiúna, Iguai, Ilhéus, Ipiaú, Itacaré, Itagibá, Itagimirim, Itaju do Colônia, Itamari, Itapé, Itapebi, Itapitanga, Jussari, Marau, Mascote, Nilo Peçanha, Nova Ibiá, Piraí do Norte, Potiraguá, Santa Cruz da Vitória, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Ubatã, Una e Wenceslau Guimarães.



liderados pela família de Anísio Teixeira, com a atração de investimentos públicos, bem como de instituições religiosas da Igreja Católica Romana, Igreja Americana e de grupos espíritas.

Esse caldo cultural que já era citado por viajantes do século XIX na região, notadamente em Caetité, manteve-se principalmente até ao golpe militar de 1964, quando ocorreu forte transformação do modelo de educação no Brasil. Entretanto, a cultura educacional da Mancha Sudoeste mostrou-se forte ao ponto de ser identificada pelos indicadores do Censo Demográfico de 2010 (2011).

O que os indicadores que conformam a dimensão demográfica dos estudos sobre a pobreza da SEI (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2014, 2017, 2020) juntamente com o processo de discussão com pesquisadores e a comunidade da região mostram é que o resultado dessa força dos métodos de educação formal e da cultura religiosa contribuiu para formar um comportamento social lastreado em cuidados com os tratos pessoais de saúde, com a preocupação com a educação dos filhos, com higiene pessoal etc. Todas essas questões estão associadas ao processo pedagógico dos princípios de Anísio Teixeira, que foi transformado em ações práticas na Escola Normal de Caetité na década de 1920, baseado no ensino para a vida. Também tais processos de educação não formal podem estar associados à cultura religiosa, que se mantém mais fortemente arraigada regionalmente até os dias atuais, embora tenha perdido gradativamente sua força.

Segundo estudos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010, p. 116):

[...] existe um “sistema informal” de educação que é formado pelas instâncias de socialização, de criação e de treinamento que as pessoas recebem dos seus pais e de suas famílias ou de outros membros de sua comunidade, de empregadores, da mídia, de grupos sociais a que pertencem e da própria escola enquanto um espaço público responsável também pela socialização das pessoas.

E esse fator foi fortemente incrementado na região do Sudoeste da Bahia.

A Mancha Sul não foi estudada em detalhes para explicar as suas características a partir do seu processo de desenvolvimento regional, tal como aconteceu com a Mancha Sudoeste.

Entretanto, deve se considerar que, para além de suas características de pobreza multidimensional significativa, entre outras regiões baianas, a Mancha Sul mostrou ser aquela que se expressa pelos mais baixos indicadores demográficos estudados pela SEI. E mais: trata-se de uma territorialidade que se contrapõe, sob tais leituras, às características da Mancha Sudoeste.

No que se refere aos indicadores demográficos que mostram essa dicotomia entre as duas manchas, devemos destacar a gravidez na adolescência, estudada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2010) como chave para a compreensão do comportamento das pessoas de uma dada localidade.

Analisando o ambiente familiar tendo como liderança as mães adolescentes, os estudos concluem que:

[...] comparadas com mães mais maduras e do mesmo status socioeconômico, as mães adolescentes tendem a ser menos afetuosas e a usar práticas de disciplina mais severas, sinalizando deficiente suporte emocional no desenvolvimento da criança. Por sua vez, estas crianças têm maior probabilidade de abandono escolar, incidência de depressão e risco de ser mãe ou pai na adolescência (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 116).

E mais ainda: “[...] o desenvolvimento humano e a promoção dos valores de vida dependem fortemente do clima familiar gerado na interação entre pais e filhos, assim como do exercício de práticas parentais positivas” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 120).

O indicador de gravidez na adolescência aparece no mais baixo grau na Mancha Sudoeste e no mais alto grau na Bahia na Mancha Sul. Não somente isso, mas nessa última mancha esse indicador aparece com as taxas mais elevadas de crescimento entre os anos de 2000 e 2010 na Bahia.

Devem ser realizados estudos mais detalhados para se compreenderem melhor os principais fatores explicativos do desenvolvimento da Mancha Sul, mas os indicadores disponíveis dão sinais significativos de vulnerabilidades sociais na região que engloba essa mancha e permitem que se façam algumas ilações acerca da importância desse comportamento social, associadas a investimentos históricos na região como um dos fatores explicativos para a maior taxa de expansão da Covid-19 na Bahia.

De outro lado, a Mancha Sudoeste, que se apresenta com as melhores condições de dimensão de vulnerabilidade, contém a Região de Guanambi/Brumado, que por sua vez apresenta os mais baixos índices de contaminação na Bahia. Embora isso não tenha demonstrado diferenças significativas de outras regiões com as mesmas características de índices de aglomeração, não é uma associação qualitativamente desprezível.

## **Agenda para ações complementares**

O período de análise temporal utilizado neste trabalho – de março 2020 até agosto de 2020 – corresponde apenas a uma fase inicial da pandemia no Brasil e na Bahia. O comportamento do vírus pode ser alterado do ponto de vista de sua expansão territorial e isso requer um acompanhamento sistemático para compreender se os mesmos fatores parecem continuar com forte capacidade de explicação ou se fatores novos podem ser agregados aos estudos.

Como ainda é um vírus pouco conhecido e os dados coletados até o momento mostram limitações importantes, é possível que a prática de registro possa sofrer alterações e contribuir para elevar a confiabilidade, permitindo que novas análises sobre o processo recente sejam possíveis, podendo acrescentar novas descobertas e ajustes necessários às conclusões aqui apresentadas.

De outro lado, o dinamismo dos fatos que ocorrem em uma pandemia, com a necessidade de dar respostas mais imediatas, não permitiu avançar no aprofundamento espacial das análises. Dessa forma, será importante prosseguir na compreensão do comportamento espacial do vírus na escala intraurbana para avaliar a vulnerabilidade social

específica de cada localidade e se essas localidades guardam correspondências com a escala regional ou com as características da rede de cidades ou de determinada tipologia urbana.

Ainda há muito a se perguntar sobre a pandemia, e as respostas deverão vir em médio e longo prazos. As explicações sobre os casos de óbitos carecem ser observadas para que se compreendam suas possíveis relações com práticas sociais históricas exercidas nas distintas regiões baianas, bem como as comorbidades relacionadas com aspectos físico-ambientais regionais, além de suas associações com raça, gênero etc.

E mais: há um longo caminho para que se possa compreender os processos relacionados com comportamentos sociais que estão associados a formações históricas regionais, que foram realçados mais recentemente com os avanços tecnológicos nas áreas da comunicação e que podem permitir certa homogeneização de práticas comportamentais em escala macrorregional. Além disso, embora tragam relações diretas, é necessário avançar na avaliação acerca do papel dos discursos políticos que mostram maior ou menor capacidade de enfrentar a expansão da pandemia, tanto do ponto de vista da saúde como da perspectiva dos negócios e da qualidade de vida das pessoas.

Sob esse aspecto, merece uma análise que se situe no campo das compreensões acerca das diferentes formas de pensar e de agir, de distintas vertentes ideológicas que prezam preponderantemente valores materiais ou valores sociais. Isso vai fazer grande diferença na gestão das políticas públicas de enfrentamento da pandemia utilizadas em cada município, região ou país.

## **Conclusões**

De maneira geral, confirmam-se as constatações já realizadas em outros estudos e pesquisas realizadas em vários países acerca da relação entre a capacidade de contaminação pela Covid-19 e a espacialidade dos processos históricos de ocupação territorial. E essa ocupação está relacionada com as características das atividades econômicas no espaço baiano. Parece haver clareza sobre a relação entre a aglomeração de pessoas

e a espacialização da economia, que pôde ser mais uma vez constatada, reforçando o discurso de praticamente todos os grupos de pesquisa.

Mas é evidente que em cada recorte territorial os processos históricos de ocupação foram superposições de ciclos distintos de desenvolvimento em cada tempo. Em cada um desses espaços, é refletido todo o processo de diferenciação de classes, de segmentos sociais que se aglomeram de formas distintas. Há aqueles que têm capacidade de autoisolamento dentro das cidades, em unidades habitacionais com grandes áreas construídas, com serviços públicos adequados e protegidos social e politicamente com ações públicas; contrariamente, convivem na mesma cidade aqueles que coabitam em favelas e em unidades habitacionais com elevadas taxas de habitantes por metro quadrado e situados em áreas sem investimentos públicos de serviços essenciais à vida. Essas diferenças se reproduzem na circulação, onde as aglomerações nos transportes públicos ajudam a incrementar a contaminação, o mesmo acontecendo nas atividades comerciais e de serviços de utilização em condições diferenciadas para as distintas classes sociais.

Os dados empíricos mostraram essa realidade de alguma forma, mesmo tomando-se como referência as “médias” municipais, sem diferenciar as desigualdades internas. Parece claro também que as cidades têm um papel importante na expansão da pandemia, pois funcionam como foco de irradiação interna e externa. Ambas pela maior ou menor intensidade de fluxos de pessoas e de mercadorias, a depender do porte urbano.

Internamente, as cidades e metrópoles têm potencial de aglomeração e intensidade de circulação que está associado aos fluxos com outras cidades de menor porte e com as áreas rurais com menor força. Essas, por sua vez, têm menor capacidade de irradiação espacial pela sua dispersão espacial da ocupação humana. Mas o que se pôde ver neste estudo é que algumas cidades e algumas regiões parecem estar “fora do lugar”, pois mostram maior capacidade de contaminação do que outras com as mesmas características se considerarmos as taxas de ocupação territorial da população.

Aparecem dois fatores capazes de explicar esse deslocamento de cidades e regiões da hierarquia da aglomeração: pobreza e comportamento social. A pobreza multidimensional e concentrada em grandes

manchas parece ser um fator que indica a extremidade inferior das condições de vida da população em todos os seus aspectos de acesso a renda, educação, saúde, moradia e fragilidades na organização do ambiente familiar.

A Bahia e o Nordeste do Brasil mostram elevados índices de pobreza, e algumas de suas regiões onde essas características alcançam as condições mais precárias parecem ser um ambiente favorável à expansão de todo tipo de malefícios, incluindo pandemias como a Covid-19.

O comportamento social expressa o grau de consciência que as comunidades adquiriram a partir de informações e conhecimentos históricos e capazes de auxiliar na tomada de decisões adequadas à sua sobrevivência, da sua família e da sociedade.

Os traços diferentes identificados pelos gestores e grande parcela da população sobre a compreensão dos resultados da pandemia e dos cuidados exigidos para a sua proteção podem ter contribuído para a maior contaminação em algumas cidades e regiões. É preciso reconhecer que grande parcela dessa consciência está atrelada aos investimentos públicos em educação formal e não formal ao longo do processo de desenvolvimento regional.

Os fatores funcionam de forma combinada e com ponderações diferentes em cada cidade e em cada região. Isso parece indicar as análises qualitativas a partir de dados empíricos. Mais ainda há muito caminho para percorrer.

## Referências

ALVES, S. D. de S. **A Igreja Católica na Bahia: fé e política**. 2003. 215 f. Dissertação (Mestrado em História Social) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

COTA, W. **Número de casos confirmados de Covid-19 no Brasil**. Disponível em: <https://covid19br.wcota.me/>. Acesso em: 28 set. 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação 2019**. Disponível em: <https://ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 20 set. 2020a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101728.pdf>. Acesso em: 27 out. 2020.

MARQUES, Z. M.; FERNANDES, M. N.; PIRES, M. de F. N. **100 anos de fé e missão nas terras sagradas do sertão – Bahia**. Caetité: Eduneb, 2013.

NOVAES, R. R. **De corpo e alma**: catolicismo, classes sociais e conflitos no campo. Rio de Janeiro: Graphic, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do desenvolvimento humano Brasil 2009/2010**: valores e desenvolvimento humano. Brasília: PNUD, 2010. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/rdhs-brasil/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2000142.html>. Acesso em: 10 out. 2020.

RODRIGUES, G. P. R. A presença e atuação da Igreja junto à sociedade. *In*: MARQUES, Z. M.; FERNANDES, M. N.; PIRES, M. de F. N. **100 anos de fé e missão nas terras sagradas do sertão – Bahia**. Caetité: Eduneb, 2013.

SANTOS, P. H. D. Manifestações modernizadoras no alto sertão baiano – Caetité (1910-1920). *In*: SIMPÓSIO NACIONAL ESTADO E PODER: CULTURA, 6, 2010, Aracaju. **Anais [...]**. Aracaju: UFS, 2010. Disponível em: <http://www.historia.uff.br/estadoepoder/6snepc/GT6/GT6-PAULO.pdf>. Acesso em: 5 out. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **SEI Colab**: evidências e desafios – Covid-19. Salvador: SEI, 2020a. Disponível em: <http://estudoscolaborativos.sei.ba.gov.br/covid19/?p=607>. Acesso em: 9 out. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **SEI Colab**: Projeto 7 municípios. Salvador: SEI, 2020b. Disponível em: <http://estudoscolaborativos.sei.ba.gov.br/7municipios/>. Acesso em: 7 ago. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Manchas de pobreza e desenvolvimento regional na Bahia**. Salvador: SEI, 2017. 109 p. (Série estudos e pesquisas, 101). Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76&Itemid=284](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=284). Acesso em: 2 set. 2020.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Pobreza na Bahia em 2010**: dimensões, territórios e dinâmicas regionais. Salvador: SEI, 2014. 194 p. (Série estudos e pesquisas, 97). Disponível em: [http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=76&Itemid=284](http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=284). Acesso em: 2 out. 2020.

VIRGÍLIO, A. P. S.; RAMOS, E. P.; SANTOS, E. R. Pobreza regional diferenciada no nordeste brasileiro e sua transformação diante dos processos de globalização. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN Y TERRITORIO, 15, 2018, Santiago. **Anais [...]**. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2018. Acesso em: 2 set. 2020.

## CAPÍTULO 10

# MOVILIDAD Y SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL: EL CASO DE LAS TRABAJADORAS DEL SERVICIO DOMÉSTICO EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE BUENOS AIRES (RMBA)

*Jorge Blanco*

*Universidad de Buenos Aires*

*jblanco@filo.uba.ar*

*Luciana Bosoer*

*Universidad de Buenos Aires*

*lucianabosoer@gmail.com*

## **Introducción**

La presentación tiene como objetivo analizar los principales rasgos de la movilidad por trabajo del servicio doméstico en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)<sup>1</sup>. El interés está centrado en la importancia que tiene el servicio doméstico como sector de actividad para las trabajadoras y en la particular inserción de este tipo de movilidad en componentes estructurales de diferenciación social en la región metropolitana. Se trata de un estudio enmarcado en una serie de investigaciones sobre movilidad y acceso a servicios y lugares de empleos, desarrollados en el ámbito del Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires<sup>2</sup>.

---

1 La Región Metropolitana de Buenos Aires está constituida por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y un conjunto de jurisdicciones municipales pertenecientes a la provincia de Buenos Aires (que suelen agruparse en coronas metropolitanas). Reúne una población de alrededor de 15 millones de habitantes.

2 Proyecto UBACYT “Accesibilidad y acceso a servicios y al empleo en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Estudios de caso en áreas centrales y periurbanas”. La cartografía



## La movilidad como punto de partida

Desde hace al menos tres décadas, la movilidad cotidiana se ha constituido en un tema de relevante actualidad, tanto en las agendas de investigación como en la agenda de preocupaciones políticas y sociales. Este interés creciente ha sido acompañado por una renovación conceptual y metodológica que aporta nuevos elementos para una comprensión más amplia de la dimensión socioterritorial asociada con los desplazamientos cotidianos. Los estudios de movilidad se interesan en interpretar el movimiento de sujetos, objetos e información como un elemento constitutivo de lo social, al mismo tiempo que conciben a las movilidades como atravesadas por dimensiones tecnológicas, sociales, culturales, políticas, económicas y espaciales. Las movilidades son mucho más que el simple acto de moverse y se conciben como prácticas socioespaciales que producen y reproducen la vida social y sus formas culturales (URRY, 2007).

Interpretar la noción de movilidad como una práctica social deviene de entender que es una práctica porque refiere a una reiteración frecuente de comportamientos; y una práctica social porque expresa un comportamiento grupal del cual podemos obtener una visión subjetiva pero no individual, que define un patrón o modelo de movilidad condicionado por un determinado contexto social, espacial y temporal (GUTIÉRREZ, 2012). Por ello, existen varias líneas de investigación que consideran constitutivamente a los contextos territoriales y a los sujetos sociales en su movilidad cotidiana (APAOLAZA; *et al.*, 2016). Por ejemplo, Kaufmann; *et al.* (2004) asocian distintos modelos de movilidad y estilos de vida según territorios urbanos diferenciando las ciudades centrales, los espacios metropolitanos y los espacios suburbanos; Cebollada (2006) señala que los distintos grupos que conforman la estructura social – en especial las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes- tienen pautas de movilidad asociadas a su posición social (MIRALLES y CEBOLLADA, 2009). Las distintas necesidades que tienen los sujetos en la vida social (estudio, trabajo, salud, abastecimiento) son las que definen las necesidades

---

fue elaborada en el marco del proyecto Cartografía de Movilidad, del Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía, <https://transporteterritorio.wixsite.com/pttuba/cartografias-de-movilidad>

de desplazamiento. La inserción de la movilidad en procesos sociales más amplios puede encuadrar a estas prácticas en la dinámica de la producción y la reproducción social.

Jacques Lévy (2001) destaca dos aspectos articulados que se activan en la movilidad: la disponibilidad de dispositivos de oferta de movilidad (redes, senderos, sistemas de transporte, etcétera) y las competencias de movilidad propias del sujeto o del grupo social, lo que denomina como el capital espacial de los sujetos. También el autor llama la atención sobre los “sistemas de movilidad potenciales” que constituyen el conjunto de necesidades y posibilidades de desplazamiento que no siempre se concretan.

La inclusión de todos los sujetos que necesitan viajar (que no son los mismos que efectivamente viajan) abre la posibilidad a considerar necesidades diferenciales de movilidad asociadas a ciertas características como la edad, en la movilidad infantil, juvenil o de los adultos mayores; el género o la división de tareas en el seno de la unidad doméstica; las capacidades físicas diferenciales de aquellos sujetos con restricciones físicas para la movilidad, por ejemplo auditivas, visuales o para llevar a cabo el propio desplazamiento físico.

La variedad de movilidades puede encuadrarse en los movimientos que se encuentran asociados a los procesos de producción, particularmente, los vinculados a los que realizan los trabajadores hacia los lugares de empleo. Estos desplazamientos resultan críticos en virtud de una cierta coincidencia espacio-temporal de los destinos y momentos del día en los que se realizan. Tradicionalmente, estos movimientos han constituido una parte central de la dinámica productiva urbana y han servido de fundamento para la organización de sistemas de transporte regulares y masivos. Pero, junto a estos desplazamientos, existe una cantidad enorme de viajes asociados a las diferentes formas de reproducción social, que abarcan – por ejemplo – los viajes con motivo de estudios, atención de la salud, recreación, visitas sociales o compras. Unos y otros son igualmente significativos para el desarrollo de la vida social, lo que supera la vieja discusión entre viajes obligatorios y no obligatorios.

No obstante, cabe mencionar que los viajes al trabajo presentan algunas particularidades. La movilidad por trabajo es un componente constitutivo del proceso de producción de bienes y servicios.

Esto implica que, para asegurar la realización de estas actividades, se debe garantizar la movilidad de los trabajadores, como elemento esencial del proceso productivo. Asegurar la movilidad por trabajo es parte de la conformación de las condiciones generales de la producción capitalista. Interesa particularmente que no sólo debe asegurarse la disponibilidad en términos absolutos, sino en un dispositivo temporal preciso, previamente delimitado y no sujeto a aleatoriedades (BLANCO; *et al.*, 2013). En este sentido, la movilidad por trabajo presenta ciertas características que la definen: se trata de un viaje obligado (aunque no es el único), tiene cierta rigidez temporal, es repetitivo, con destino fijo y no es un viaje que se puede postergar.

## **El trabajo del servicio doméstico**

El caso particular que nos interesa en este artículo, el de las trabajadoras domésticas, es singular ya que se inserta también en la esfera de la reproducción social, en tanto estas trabajadoras atienden a las necesidades del cuidado de los hogares. Como señala la OIT, “los trabajadores domésticos remunerados son contratados por hogares para la producción de bienes y servicios que serán consumidos dentro de los mismos y no se destinan al mercado” (OIT, CIET, 2003 *apud* NEFFA, 2008). Los empleadores constituyen unidades domésticas y el objetivo final de esta relación es asegurar las condiciones de reproducción de esas unidades, según parámetros variables en términos históricos, sociales y geográficos, los cuales definen un conjunto de necesidades caracterizadas, por ejemplo, en las modalidades de alimentación, de acceso a los estudios y de recreación que demanda dicha unidad doméstica y justifica la relación laboral.

En cuanto a sus particularidades,

El trabajo doméstico y de cuidados – el trabajo reproductivo – ha sido históricamente un trabajo asignado a las mujeres y realizado en el hogar sin ninguna remuneración, siendo esta una de las razones de su poca valoración social y de las difíciles condiciones de trabajo en el que se desarrolla. En el contexto actual, marcado por una importante

participación de las mujeres en el trabajo remunerado y significativos cambios demográficos y en la composición de las familias, el trabajo doméstico sigue siendo fundamental para hacer frente a las necesidades de cuidados de los hogares (LEXARTZA; *et al.*, 2016).

Se trata de un tipo de trabajo mayormente femenino, que no tiene los mismos derechos que los trabajos considerados con valor económico en el mercado. Suele estar subvalorado en términos de ingresos e invisibilizado, debido a que se desarrolla en “unidades familiares (en las que tradicionalmente se han invisibilizado las tareas domésticas y de cuidado)” (DGE, 2016).

A su vez, las condiciones laborales de las trabajadoras cambian mucho según la modalidad de la relación (con retiro o sin retiro del hogar), el número de empleadores (único o más de uno) y también según la variedad de tareas que deben cumplir dentro de cada hogar (MESSINA, 2015). Respecto a las modalidades de la organización del trabajo doméstico, existen tres distintas: sin retiro, con retiro para un único empleador y con retiro para varios empleadores. La primera de ellas no genera viajes por trabajo, ya que la residencia coincide con el lugar de trabajo. En la segunda modalidad, los viajes se repiten a lo largo de la semana laboral hacia un mismo destino, y probablemente en los mismos horarios. En la tercera modalidad, cada día tiene una rutina de viajes propia y es posible que se generen, además de los viajes hogar – trabajo, viajes del tipo trabajo – trabajo.

El viaje por trabajo pone en relación dos formas de diferenciación del espacio social: el residencial y el productivo/reproductivo. Los viajes por trabajo son, en la mayoría de los casos, rígidos en términos temporales y en el caso del servicio doméstico pueden actuar como viajes disparadores, que inician la cadena de otros viajes cotidianos desde el hogar donde prestan servicios. Otra característica ya nombrada del viaje al trabajo es su recurrencia, con una periodicidad fijada y acordada, además de tener habitualmente un destino fijo. En el caso del servicio doméstico se mantienen estos rasgos, pero puede variar el destino según el día de la semana de que se trate o se pueden encadenar varios viajes por trabajo a lo largo de la jornada.

Otro elemento clave remite a los sistemas residenciales, que comprenden todo el conjunto de lugares articulados en las actividades cotidianas de los hogares (DUREAU, 1999). Remiten en consecuencia a una constelación de puntos a ser vinculados en las prácticas diarias por los sujetos en movimiento: los lugares de residencia y de trabajo, los equipamientos educativos y de salud, las áreas comerciales y administrativas, la residencia de amigos y familiares, los sitios de recreación y de actividades sociales. Este conjunto de lugares está articulado por redes y se activa tanto a partir de las condiciones materiales como de los diferentes recursos con los que cuentan sujetos y grupos para llevar a cabo la movilidad. Estos conjuntos relacionales ponen en evidencia diferentes condiciones de apropiación y uso del territorio, expresadas a partir de la distribución de las localizaciones residenciales, el acceso a servicios y a las oportunidades metropolitanas.

Es así que la apropiación diferencial de la ciudad por los grupos sociales puede evaluarse en dos dimensiones: por un lado, a través de la localización en términos de proximidad al conjunto de recursos metropolitanos; y, por otro lado, en términos de acceso a las redes. En el primer sentido, las metrópolis actuales presentan una creciente heterogeneidad y un tejido social de micro diferenciaciones, bolsones y guetos (HAESBAERT, 2004).

En el marco territorial segregado que caracteriza a las regiones metropolitanas latinoamericanas, la localización residencial se constituye como una cualidad diferencial entre los lugares de residencia de las trabajadoras y de los hogares que contratan el servicio doméstico. La pertenencia mayoritaria de las trabajadoras del servicio doméstico a los hogares de ingresos más bajos condiciona el repertorio de opciones residenciales. La mayor o menor segregación residencial agudiza las distancias en el espacio metropolitano y genera diferenciaciones entre los lugares de origen de las trabajadoras y los lugares de trabajo. Estos lugares diferenciados son articulados a través de las prácticas de la movilidad por trabajo efectivamente realizadas por las trabajadoras domésticas.

## Metodología y fuentes

En términos metodológicos, el presente trabajo se basa en la reconstrucción de las particularidades del empleo doméstico a nivel metropolitano con la utilización de bibliografía, fuentes estadísticas y otros estudios realizados en el marco del Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires.

Las fuentes estadísticas que brindan la información socio-demográfica para el caso del servicio doméstico son los Censos Nacionales de Población y la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Los censos de población relevan, en el cuestionario ampliado, las variables “Rama de actividad desagregada” y “Código de actividad número”, en los años 2001 y 2010 respectivamente. En dichas variables se incluyen las categorías “Servicios de los hogares privados que contratan servicio doméstico” (denominación en el censo 2001) y “Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico o productores de bienes” (2010). Además de la cuantificación de las trabajadoras encuadradas en esta actividad para los dos momentos censales, el censo provee el dato de la referenciación geográfica de los lugares de residencia a nivel de radio censal para el año 2001 y a nivel de municipios para el año 2010.

La EPH proporciona información a partir del muestreo en el que se basa la encuesta, para dos conjuntos geográficos: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los municipios del conurbano bonaerense, que en conjunto conforman la región estadística Gran Buenos Aires. En ella, se encuentra a disposición la categoría “Población ocupada por sexo y categoría ocupacional, según rama de actividad de la ocupación principal”, que proporciona información sobre el total de trabajadoras del servicio doméstico por sexo. Al momento de consulta, la última publicación de datos disponible se correspondía con el año 2019. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) también pone a disposición los microdatos de la EPH que permiten, a través de su procesamiento mediante un software de estadísticas sociales, profundizar en diferentes aspectos del perfil socioeconómico de las trabajadoras incluidas en esta categoría.

Los datos de movilidad proceden de la Encuesta de Movilidad Domiciliaria (ENMODO), relevada en los años 2009 y 2010 por la Secretaría de

Transporte de la Nación. El objetivo general de la ENMODO fue caracterizar cuantitativa y cualitativamente los patrones de movilidad de la población de la RMBA, sobre una muestra total de 22.500 hogares que incluyen 70.000 personas. Se trata de una encuesta domiciliaria, que recoge características socioeconómicas de los hogares y de los individuos y provee información detallada de todos los componentes de los viajes realizados en un día hábil típico (origen, destino, motivo, duración, costo, modos, etapas etc.). La encuesta abarca la CABA y 27 municipios de la provincia de Buenos Aires, incluyendo íntegramente la primera y la segunda corona metropolitanas y solo parcialmente algunos municipios de la tercera corona (Pilar, Escobar y Presidente Perón). Se encuentran disponibles los microdatos de la encuesta, lo que permite realizar cruces de variables no presentados en la publicación.

Otra fuente de datos utilizada en este trabajo es la base de datos del uso del transporte público que ofrece el sistema SUBE (Sistema Único de Boleto Electrónico) que depende del Ministerio del Interior y Transporte, con datos de noviembre de 2019. Esta base ha podido ser utilizada recientemente para investigaciones y al proporcionar información del uso del transporte público, podemos obtener de ella los viajes que realiza el colectivo de las trabajadoras del servicio doméstico por ser éstas beneficiarias de una tarifa diferencial para el uso del transporte público que nos permite desagregar la información sobre estas pasajeras. Cabe aclarar que este dato se visualiza únicamente diferenciado en el uso de modos como trenes y colectivos en toda la RMBA, pero no así en los viajes realizados en subterráneos (que opera solamente dentro del Área CABA) debido a que éste medio no ofrece el mismo programa social de descuentos a las trabajadoras.

## **Resultados y discusión**

### **Las trabajadoras del servicio doméstico de la RMBA**

El universo de trabajadoras del servicio doméstico en la Región Metropolitana de Buenos Aires se sitúa en torno a las 450.000 personas (EPH, 2019). Las distintas fuentes oscilan alrededor de este número, con una tendencia creciente según los datos censales, pero relativamente

estable según las ondas más recientes de la EPH. Este número representa un porcentaje muy relevante del total de ocupados metropolitanos, 7,4 % (EPH, 2019), pero en tanto que es bajo para los hombres es muy significativo dentro de las mujeres ocupadas, superando el 15% del total.

A partir de la información proporcionada por la EPH (2019), se puede obtener una aproximación al perfil sociodemográfico de las trabajadoras del servicio doméstico en la Región Metropolitana de Buenos Aires.

Un primer rasgo es la feminización casi total de la actividad. El 97% de las trabajadoras agrupadas en esta actividad eran mujeres, en tanto que los hombres representaban apenas el 3% restante. Se destaca, en este sentido, la necesidad de considerar problemáticas propias del trabajo femenino fuera del hogar que debe ser articulado con el trabajo que las mujeres tienen en el propio hogar además de las tareas de acompañamiento y cuidado, de niños y adultos mayores, que recaen en general y especialmente sobre las mujeres. Al mismo tiempo, sitúa las prácticas de movilidad en el conjunto de problemáticas asociadas con la perspectiva de género, que implica, entre otras cosas, la necesidad de atender múltiples destinos en el conjunto de actividades cotidianas, la búsqueda de caminos seguros, los viajes de acompañamiento, el uso prioritario del transporte público y las caminatas (GUTIÉRREZ y PEREYRA, 2018).

Un segundo rasgo es que un alto porcentaje de las trabajadoras del servicio doméstico son mujeres migrantes. Según la EPH (2019), la mitad de las trabajadoras encuestadas en CABA y los municipios del Gran Buenos Aires nacieron en una jurisdicción diferente de la que residían. Se destacan tanto las migraciones desde otras provincias como desde países limítrofes, principalmente Paraguay y Perú. Como dato complementario, este peso de la migración se debe más a tendencias históricas que a una movilidad reciente, ya que el porcentaje de residencia distinta del lugar de encuesta en los últimos 5 años es insignificante (EPH, 2019).

En tercer lugar, cabe señalar que es un tipo de trabajo con altos niveles de precarización. Aún en el marco de una tendencia creciente hacia mayor formalidad del empleo y ampliación de derechos derivado de la Ley 26844 (promulgada en 2013), se estima que el nivel de precariedad entre las trabajadoras del servicio doméstico alcanza actualmente el 74% (EPH, 2019).



Un cuarto rasgo característico es el predominio de bajos niveles de instrucción en relación con el conjunto de las mujeres ocupadas. El 70% de las trabajadoras del servicio doméstico tenía hasta secundario incompleto y solo el 30% presenta secundario completo y más. Los valores para el conjunto de mujeres ocupadas son inversos, 40 y 60% respectivamente.

El quinto rasgo relevante es que un alto porcentaje de las trabajadoras del servicio doméstico (el 44%) son Jefas de Hogar (EPH, 2019), la mayor parte sin cónyuge en el hogar y con hijos a cargo (DGEC, 2014). La gran mayoría de las trabajadoras del servicio doméstico, el 80%, se encuadra dentro de los 3 deciles de ingresos más bajos, denotando las bajas remuneraciones que perciben en relación con los ingresos generales del conjunto de los trabajadores y en relación con el resto de las trabajadoras.

Estas características, presentadas de manera esquemática, son compartidas por las trabajadoras del servicio doméstico de los países de América Latina (LEXARTZA; *et al.*, 2016) y dan cuenta de las condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de este grupo de trabajadoras y sus hogares.

### **Lugares de residencia y lugares de trabajo: la diferenciación social de la ciudad**

Los datos disponibles permiten identificar con bastante precisión la localización residencial de las trabajadoras del servicio doméstico, pero no así los lugares de trabajo. La residencia del servicio doméstico se distribuye en toda la RMBA, pero con diferente peso absoluto y relativo según las distintas jurisdicciones que la comprenden. Ambas variables – localización residencial y localización del lugar del trabajo – son relevantes: los valores absolutos dan cuenta de los flujos que se originan en el traslado cotidiano hacia los lugares de trabajo y los valores relativos muestran la composición social porcentual de cada una de las jurisdicciones.

Sin embargo, en cada una de las jurisdicciones hay cierta heterogeneidad, ya que convive población de perfiles ocupacionales e ingresos

diferentes. En términos absolutos, las jurisdicciones con mayor cantidad de personas ocupadas dedicadas al servicio doméstico son la CABA y La Matanza, coincidiendo con las dos jurisdicciones con mayor cantidad de población. Dentro de CABA, las trabajadoras del servicio doméstico se concentran en la zona sur, en coincidencia con los barrios con condiciones sociales más adversas, o en enclaves dentro del área central. Si, en cambio, se observa la participación de las jurisdicciones en valores relativos, son los municipios de la segunda corona del conurbano bonaerense, junto con La Matanza, los que presentan los valores más elevados. Un análisis más detallado muestra que los municipios del conurbano están lejos de ser aglomerados homogéneos y que dentro de cada uno de ellos hay fuertes diferenciaciones sociales que se manifiestan en indicadores proxy del ingreso, como el máximo nivel educativo alcanzado o la participación de las trabajadoras del servicio doméstico (BUZAI y MARCOS, 2015).

De modo tendencial, la comparación de los datos censales y de la EPH dan cuenta del paulatino pase del peso de la presencia de las trabajadoras del servicio doméstico hacia los municipios del conurbano bonaerense (Véase **tabla 1**). Esta tendencia a la reducción del peso relativo de la CABA puede estar asociada – entre otros motivos – con las crecientes dificultades de acceso a la vivienda en esta jurisdicción (BAER, 2016). Por su perfil socioeconómico y sus niveles de ingresos, las trabajadoras del servicio doméstico no suelen contar con muchas alternativas de elección del lugar residencial en una región metropolitana en la que las áreas centrales y las más consolidadas son expulsivas para los trabajadores de bajos ingresos.

**Tabla 1** – Evolución de la presencia de trabajadoras del servicio doméstico por jurisdicción

Jurisdicción	Censo 2001		Censo 2010		EPH 2019	
	Trabajadoras	%	Trabajadoras	%	Trabajadoras	%
CABA	58866	25	63144	15	65186	14
Conurbano	17864	75	350199	85	391532	86
Total	237510	100	413312	100	456718	100

Fuente: Elaboración propia sobre INDEC, Redatam Censos Nacionales de 2001 y 2010 y Encuesta Permanente de Hogares 2019.

Las posibilidades de analizar los lugares de trabajo de este colectivo de trabajadoras son más limitadas ya que no existe información precisa localizada. Pero aún así pueden desarrollarse algunas aproximaciones indirectas a los datos. La primera de ellas es la que obtenemos a partir de la EPH, al diferenciar en grandes unidades de origen y destinos de viajes realizados dentro de la RMBA. El 62% de los lugares de trabajo se localizan en los municipios del conurbano y el 38% en la CABA (Véase **tabla 2**). Pero los lugares de residencia se distribuyen en otras proporciones, ya que en la CABA reside sólo el 14% de las trabajadoras del servicio doméstico. Esto implica una diferenciación de flujos diarios, dentro del conurbano y entre el conurbano y la CABA, a partir de la diferenciación del espacio residencial. La segunda aproximación es proporcionada por la ENMODO, al considerar los destinos de los viajes por trabajo al servicio doméstico, y coincide en gran medida con la apreciación anterior ya que arroja un valor del 46% para los lugares de empleo dentro de la CABA. Otras jurisdicciones relevantes son La Matanza y los municipios de la primera corona (Lomas de Zamora, San Isidro, Quilmes, Vicente López). La espacialidad de los flujos será retomada en el punto siguiente.

**Tabla 2** – Porcentaje de flujos de viajes diarios entre grandes unidades de origen y destino para CABA y Conurbano

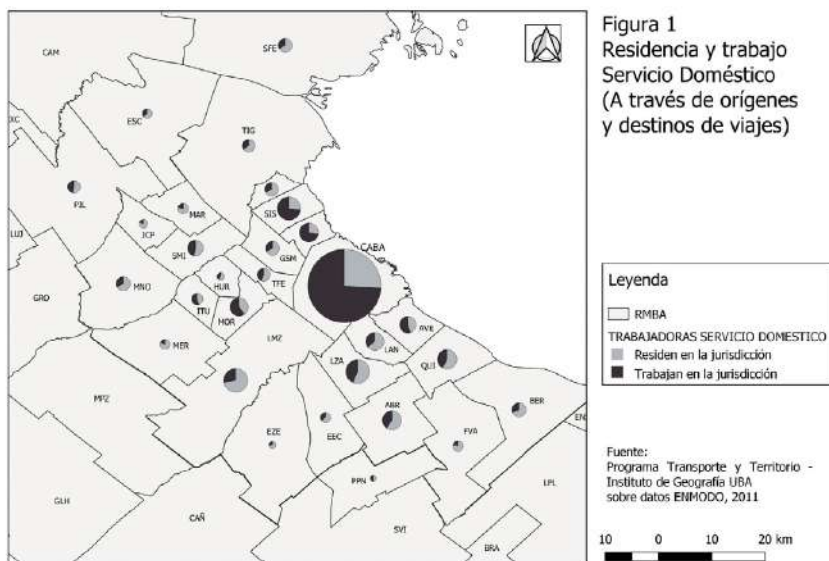
Trabaja en \ Reside en	CABA	CONURBANO
CABA	13%	1%
Conurbano	25%	61%

Fuente: Elaboración propia Encuesta Permanente de Hogares 2019.

Esta separación estructural entre lugares de residencia y de trabajo se puede observar también a partir de los datos de ENMODO, que permiten establecer el saldo de la movilidad cotidiana entre viajes originados por el trabajo doméstico y viajes recibidos. El mapa (Véase **figura 1**) refleja esta situación, representando el volumen total de residencias y destinos de trabajo en la proporcionalidad de los círculos y diferenciando en colores ambos componentes. En todas las jurisdicciones se origina este tipo de viajes, una parte de ellos se desplaza en la propia jurisdicción en tanto que otra parte vincula dos jurisdicciones diferentes. El saldo de movilidad

distingue jurisdicciones en las que predominan los lugares de residencia del servicio doméstico de aquellas en las cuales predominan los lugares de trabajo, con una amplia gama de situaciones intermedias.

**Figura 1** – Residencia y trabajo servicio doméstico



Fuente: Programa Transporte y Territorio. Instituto de Geografía, UBA sobre datos ENMODO, 2011.

Solo cinco jurisdicciones tienen carácter de receptoras, con predominio de lugares de trabajo por sobre los lugares de residencia: la CABA y algunos municipios de la primera corona. En el otro extremo, los municipios del segundo cordón, a los que cabe agregar La Matanza, son típicamente emisores. No obstante, cabe señalar que en algunos municipios periféricos se observa una cierta relación de equivalencia entre flujos emitidos y recibidos, dando cuenta de las modalidades de diferenciación de las áreas de expansión urbana que combinan urbanizaciones cerradas – con empleo doméstico intensivo – con barrios populares, asentamientos y conjuntos de vivienda social (BLANCO y SAN CRISTÓBAL, 2012). La mayor parte de los municipios del primer cordón son relativamente emisores, como otro indicio de la heterogeneidad de esos espacios.

## La movilidad cotidiana por trabajo: características de los viajes y espacialidad

La diferenciación estructural de lugares de residencia y potenciales lugares de empleo constituye la base que ayuda a explicar la movilidad cotidiana de las trabajadoras del servicio doméstico y la diferenciación de las espacialidades involucradas en esta práctica social. Son las características de la geografía social de la RMBA las que explican las necesidades de desplazamiento para llegar a los lugares de empleo de las trabajadoras del servicio doméstico, antes que un patrón relacionado directamente con los procesos de producción en la ciudad, como sucede con el resto de los trabajadores.

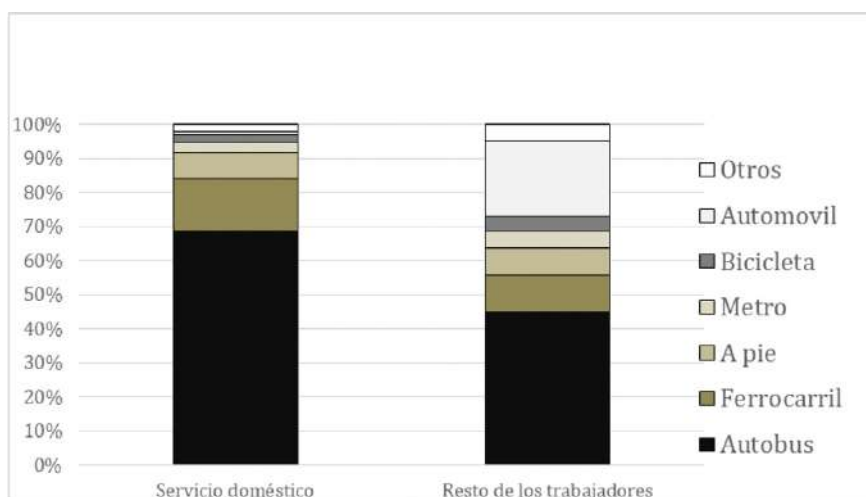
El análisis de la ENMODO proporciona una mirada estructural metropolitana, que incluye tanto algunos rasgos de las prácticas de movilidad – como la selección y combinación modal y la duración de los viajes – como el despliegue de esos viajes en el territorio metropolitano.

Un primer rasgo destacado es el uso diferencial de los modos de transporte durante las etapas del viaje al trabajo (Véase **figura 2**). Las trabajadoras del servicio doméstico son usuarias intensivas del transporte público, que representan casi el 90% de los viajes. El 10% restante se corresponde con los viajes a pie y en bicicleta, siendo insignificante la cantidad de viajes en automóvil particular (y sólo como acompañante del conductor). Estos rasgos son típicos de la movilidad de género. En el resto de los trabajadores metropolitanos, en cambio, las etapas de viaje en automóvil representan 22% de los desplazamientos y se incrementan otros modos de movilidad individual, como la bicicleta, la motocicleta y los viajes a pie.

Un segundo rasgo importante es que las trabajadoras del servicio doméstico realizan combinaciones modales en mayor medida que el resto de los trabajadores, es decir, son viajes con más etapas. Solo el 20% de los trabajadores metropolitanos debe utilizar más de un modo para concretar su llegada al trabajo, en tanto que ese valor se eleva al 34% en el caso de las trabajadoras del servicio doméstico. La mayoría de los trabajadores se dirigen hacia áreas de centralidad, que agrupan a una cierta cantidad de empleos, tales como las áreas y corredores con

concentración de comercios y servicios, las áreas con sedes administrativas empresariales, los lugares donde se desarrollan las funciones burocráticas estatales, los grandes equipamientos de salud y educación y las áreas industriales. Como vimos, el empleo en el servicio doméstico tiene, en este sentido, una dispersión locacional mayor, en una gran cantidad de unidades domésticas empleadoras distribuidas en diferentes puntos de la ciudad metropolitana. Las redes de transporte se acomodan mejor a esas centralidades que concentran empleos que a un alcance espacial disperso y diversificado. Esto, unido al uso intensivo del transporte público por parte de las trabajadoras del servicio doméstico, plantea la necesidad de una atención a la organización de los sistemas de transporte en una mirada integral sobre los modos y sus articulaciones.

**Figura 2** – Modos usados en viajes al trabajo en la RMBA. Comparación trabajadoras del servicio doméstico y resto de los trabajadores

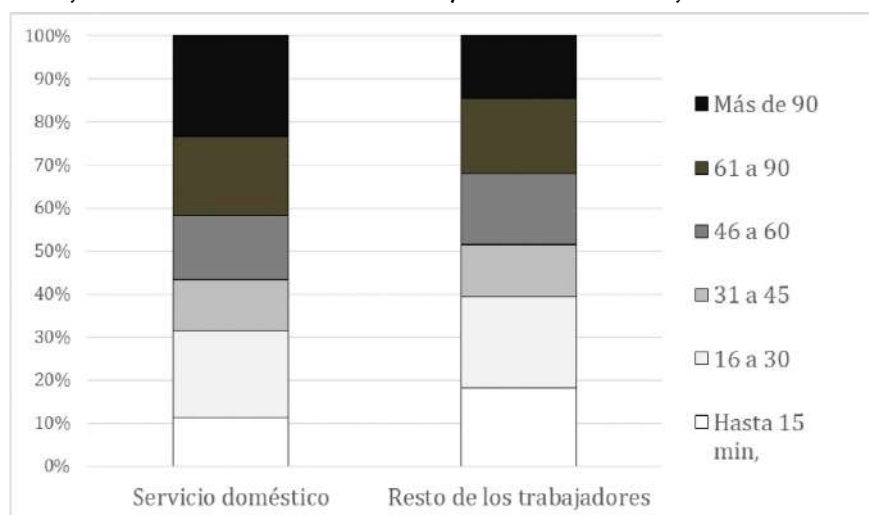


Fuente: Elaboración propia sobre ENMODO, 2011.

Un tercer rasgo significativo es la mayor duración de los viajes de las trabajadoras del servicio doméstico en comparación con el resto de los trabajadores (Véase **figura 3**). Los viajes cortos, de hasta 15 minutos de duración, representan el 11% en el primer caso frente al 18%

en el segundo. En el otro extremo, las proporciones se invierten: el 23% de las trabajadoras domésticas emplea más de 90 minutos en el viaje de ida, frente al 14% del resto de los trabajadores. Esta diferenciación de las categorías extremas de duración del viaje plantea dos escenarios: por un lado, áreas de diferenciación social pero con cercanía locacional, con potencial mixtura social, y por otro lado, fuerte diferenciación social que obliga a largos traslados de escala metropolitana. Estos datos apuntan a la hipótesis de que la segregación social origina desplazamientos más largos.

**Figura 3** – Tiempos de viaje al trabajo RMBA. Comparación trabajadoras del servicio doméstico y resto de los trabajadores



Fuente: Elaboración propia sobre ENMODO, 2011.

La última dimensión analizada se corresponde con la espacialidad de los viajes como pares de origen y destino, esto es ¿Desde cuáles jurisdicciones hacia qué jurisdicciones se realizan los desplazamientos cotidianos con motivo de trabajo del servicio doméstico? El mapa de los flujos da una idea de tres escenarios diferentes (Véase **figura 4**). En primer lugar, hay flujos que se resuelven al interior de cada jurisdicción, es decir, viajes intra-municipios o intra CABA, lo que podríamos denominar sistemas de movilidad locales. Este es un rasgo común a toda la movilidad metropolitana,

aunque menos acentuado en el caso de las trabajadoras del servicio doméstico, que están más expuestas a la diferenciación social del espacio residencial. Se pueden diferenciar aquí dos situaciones: la atracción de las centralidades y los barrios con mayores ingresos del conurbano más consolidado, por un lado, y la atracción de las urbanizaciones cerradas en los municipios periféricos. Este último patrón es importante en municipios como Pilar, Escobar, Moreno, Esteban Echeverría y Ezeiza, por ejemplo.

En segundo lugar, se observan sistemas de movilidad subregionales, entendiendo por tales a los que exceden la jurisdicción local, pero se articulan entre municipios vecinos, con algunos nodos como focos de atracción en esa escala. Una variante de estos sistemas subregionales es la movilidad por corredor, en la que los municipios vinculados como origen y destino pueden no ser vecinos, pero están alineados a lo largo de un corredor de transporte, lo que facilita ese desplazamiento lineal. Dos ejemplos de estas situaciones son los municipios de San Isidro, en el eje norte de la RMBA, que recibe viajes de los municipios de San Fernando, Tigre y Malvinas Argentinas; el otro caso se da en el municipio de Quilmes, en el eje sudeste de la RMBA que recibe flujos importantes desde los municipios de Florencio Varela y Berazategui.

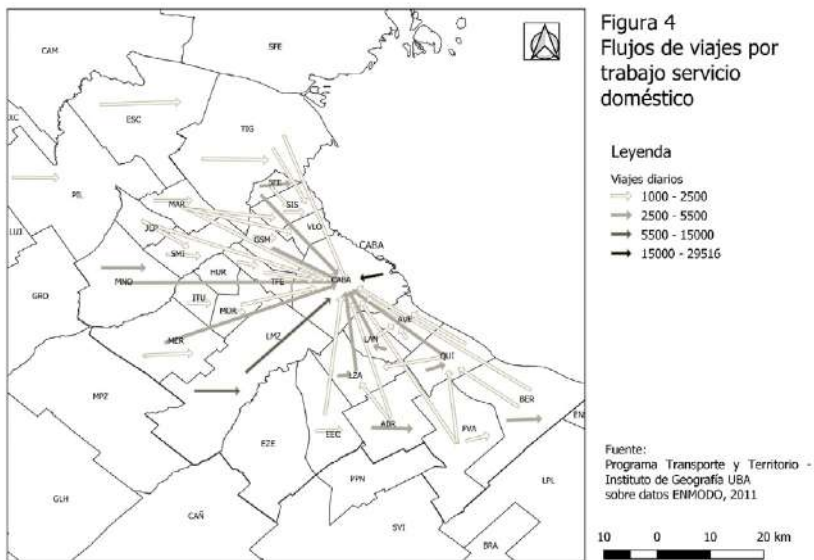
En tercer lugar, se distinguen flujos de alcance metropolitano, ejemplificados principalmente por los largos viajes que se efectúan desde la primera o la segunda corona hacia los distintos barrios de la CABA. Se trata de flujos troncales que representan en gran medida los viajes de larga duración y con combinaciones modales que fueron señalados precedentemente. Los principales flujos son los que proceden de los municipios de La Matanza, General San Martín, Lomas de Zamora, Merlo y Moreno, entre otros.

El caso de las trabajadoras que se desempeñan en las urbanizaciones cerradas constituye una situación particular en las que las condiciones de acceso al lugar de trabajo se vuelven críticas. En efecto, se trata de un área morfológicamente adaptada a una movilidad basada en el automóvil, en la que la oferta de transporte público suele ser limitada y con problemas de articulación. Las trabajadoras proceden mayoritariamente de los barrios cercanos, pero hay muchas de ellas que provienen de otros municipios. Para ambos casos, la movilidad al lugar



de trabajo implica realizar un gran esfuerzo debido a que la localización de las urbanizaciones cerradas suele ser intersticial con respecto a los ejes de circulación, por lo que existen grandes limitaciones derivadas de una trama circulatoria fragmentada por la extensión de las urbanizaciones, la restricción de acceso impuesta por los muros perimetrales y la existencia de pocas (o solo una) puerta de entrada a la urbanización. Estas particularidades espaciales redimensionan la cercanía relativa de la residencia y el lugar de trabajo, la carencia de redes de capilaridad y espacios públicos adecuados que faciliten el acceso peatonal desde las paradas de transporte público, y los largos trayectos al interior de las urbanizaciones cerradas (BLANCO; *et al.*, 2012).

**Figura 4** – Flujos de viajes por trabajo del servicio doméstico



Fuente: Elaboración propia sobre ENMODO, 2011.

En cuanto a los modos utilizados en los escenarios descriptos, podemos señalar que en los sistemas locales la movilidad se canaliza principalmente por las redes de servicios de autobuses municipales o con desplazamientos peatonales. En los sistemas subregionales, son los autobuses de articulación intermunicipal los que cumplen un papel central, junto con la potencial vinculación con las redes municipales. Finalmente,

en los sistemas metropolitanos, hay desplazamientos troncales a través de los ejes masivos del ferrocarril, autopistas con transporte público y grandes avenidas, que requieren el uso de las redes de capilaridad en el primer tramo del viaje y combinaciones modales en el extremo final del viaje. Tanto la ENMODO como los análisis de datos de la tarjeta SUBE corroboran esta vinculación entre sistemas de movilidad y modos de transporte.

En conjunto, estos sistemas escalares de movilidad cotidiana de las trabajadoras del servicio doméstico reconstruyen escenarios de interacción social entre diferentes grupos y sectores, poniendo de relieve la tensión entre el acceso a la vivienda y el costo (no solo monetario) de la movilidad, la segregación social resultante y los dispositivos necesarios para vincular lugares de residencia y lugares de empleo.

La tensión entre la localización de la vivienda y el costo de la movilidad, queda ejemplificada en el caso de las migrantes

Uno de los mayores problemas que enfrentan las trabajadoras migrantes son los altos costos de la vivienda, un hecho que las lleva a habitar en localidades del conurbano alejadas de los lugares de trabajo o en las villas miseria de la capital. Todo esto a veces las coloca en un entorno precario, además de elevar sus costos de transporte (en parte reconocidos en los viáticos, que no obstante no cubren el déficit de tiempo). En este contexto, la búsqueda de una vivienda propia es una aspiración generalizada (MESSINA, G., 2015).

## **Conclusión**

El análisis de la movilidad por trabajo de las trabajadoras del servicio doméstico en la RMBA constituye una entrada para ampliar el espectro de la diversidad de movilidades metropolitanas, así como una herramienta de indagación de la desigualdad en la ciudad.

En el marco de las movilidades por trabajo, la atención puesta en un grupo social específico lo hace visible y, a la vez, alerta sobre las miradas generalizantes que unifican y homogeneizan los patrones de viajes cotidianos. En este sentido, contribuye a hacer más complejo el análisis

de la movilidad y a enriquecer los insumos para la propuesta e implementación de políticas públicas. Las trabajadoras del servicio doméstico constituyen un colectivo con rasgos particulares y con una alta vulnerabilidad derivada de sus condiciones de inserción en el mercado de trabajo, los niveles de ingreso y sus responsabilidades en el seno del hogar. Representan, además, un porcentaje muy significativo de las mujeres ocupadas en la RMBA.

Sus patrones de viaje son diferentes del resto de los trabajadores, tanto en el uso casi excluyente del transporte público como por la realización de viajes más largos, de mayor duración y con más combinaciones modales. De cierta manera, representan una aproximación a las peores condiciones de viaje por trabajo en la escala metropolitana, con esfuerzos personales de magnitud derivados de los largos tiempos de viaje, de espera y de combinación que implican, entre otras cuestiones, dificultades para articular el trabajo con otras actividades y una restricción en las oportunidades de acceso a bienes y servicios en la escala metropolitana.

Las tareas propias del servicio doméstico, insertas en el marco del proceso de reproducción social de los hogares, abren también la oportunidad de indagar sobre la fragmentación y la desigualdad social en la ciudad. En todas las jurisdicciones existen tanto hogares que contratan servicio doméstico como hogares con miembros que trabajan en el servicio doméstico, pero se observa una diferenciación locacional significativa entre ambos tipos de hogares. Esta diferenciación se puede leer en la escala metropolitana, con la identificación de jurisdicciones con saldos receptores positivos de movilidad cotidiana con motivo de trabajo en el servicio doméstico y, complementariamente, con el reconocimiento de jurisdicciones típicamente emisoras de viajes por trabajo de este tipo. Pero también puede leerse esta distinción al interior de las jurisdicciones con áreas donde predominan los hogares que contratan o áreas donde predominan los hogares donde residen trabajadoras del servicio doméstico. Operan en esta distinción los diversos mecanismos segregadores que limitan y condicionan el acceso a la vivienda para los sectores populares en la RMBA. Esta diferencia locacional está en la base de las características de la movilidad cotidiana de este tipo de trabajadoras.

Se reconocen así distintos sistemas de movilidad: locales, subregionales y metropolitanos; cada uno de ellos con demandas particulares para las políticas públicas en materia de movilidad, pero con el rasgo común de una necesidad de fortalecer y mejorar el transporte público.

El caso de la movilidad de las trabajadoras del servicio doméstico remite, en última instancia, a los modelos de ciudad y de circulación metropolitana que se han construido históricamente, tanto en términos morfológicos como de diferenciación social. A esa construcción histórica se adicionan las tendencias recientes, que no parecen reducir las inequidades expuestas sino más bien acentuarlas. Un mercado inmobiliario cada vez más excluyente y segregador, unas redes de transporte con bajos niveles de servicio en las áreas periféricas y volcadas crecientemente hacia el automóvil particular, y una distribución de los ingresos que amplía la brecha entre sectores sociales no son condiciones que favorezcan una reducción de las desigualdades sociales y una ciudad más justa e inclusiva.

## Bibliografía

APAOLAZA, R., BLANCO, J., LERENA, N., LÓPEZ MORALES, E., LUKAS, M., RIVERA, M. (2016). Transporte, desigualdad social y capital espacial: análisis comparativo entre Buenos Aires y Santiago de Chile. En *Revista Iconos* 56, 19-41.

BAER, L. (2016). Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. En *EURE*, 42 (126), 5-25.

BLANCO, J. y SAN CRISTOBAL, D. (2012). Reestructuración de la red de autopistas y metropolización en Buenos Aires. En *RIURB*, 8, 73-88.

BLANCO, J., BOSOER, L., GAMBA BARY, F. y SAN CRISTOBAL, D. (2013). Movilidad cotidiana y trabajo. El caso de los trabajadores en urbanizaciones cerradas de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires (Pcia). Estudio sobre las condiciones laborales en la provincia de Buenos Aires. Tercer Concurso Biale Massé, La Plata, Buenos Aires.

BUZAI, G.D. y MARCOS, M. (2015). El mapa social de Buenos Aires. En: *Geografía y Sistemas de Información Geográfica*. 7(7) Sección I:90-100.

CEBOLLADA, À. (2006). Aproximación a los procesos de exclusión social a partir de la relación entre el territorio y la movilidad cotidiana. En: *Documents d'Anàlisi Geogràfica* n° 48. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, 105-121.

COURTIS, C. y PACECCA, M. I. (2010). Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Papeles de Población*, 16(63), 155-185.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (DGEC). (2016). *Servicio doméstico en hogares particulares: condiciones de vida y características socio-laborales*. Año 2014. Buenos Aires.

DUREAU, F. (1999). *Les mobilités à géométrie variable des habitants de Bogota. Espace, populations, sociétés n. 2*. Lille: Université des Sciences et Technologies de Lille, p. 329-344.

EPH (ENCUESTA PERMANENTE DE HOGARES). (2019). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

ENMODO (ENCUESTA DE MOVILIDAD DOMICILIARIA). (2011). Base de datos Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires. Ministerio del Interior y Transporte.

GROISMAN, F. y SCONFIENZA, M. E. (2012). *El servicio doméstico en Argentina. Informe de situación 2004-2012*. Buenos Aires, CITRADIS.

GUTIÉRREZ, A. (2012). ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re)construir las definiciones básicas del campo del transporte. *Bitácora* 21 (74). Bogotá: UNC.

GUTIÉRREZ, A., PEREYRA, L. (2018). ¿Patrón de género? Un análisis de la movilidad cotidiana en ciudades argentinas. *Actas XX CLATPU*, Medellín, p. 659-672.

HAESBAERT, R. (2004). *Dos múltiplos territórios á multiterritorialidade*. Porto Alegre: Septiembre.

KAUFMANN, V., BERGMAN, M., JOYE, D. (2004). *Motility: Mobility as Capital*. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 745-756

LÉVY, J. (2001). "Os novos espaços da mobilidade", En *Geographia* 3, N° 6, 7-17. Recuperado el 24 de octubre de 2020, <https://periodicos.uff.br/geographia/article/viewFile/13407/8607>.

LEXARTZA, L., CHAVES, M.J., CARCEDO, A. (2016). *Políticas de formalización del trabajo doméstico remunerado en América Latina y El Caribe*. Lima, OIT.

MESSINA, G. (2015). *Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina*. Buenos Aires, OIT, Serie Documentos de Trabajo n° 10. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTESS) (s/f circa 2005). *Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina*.

MIRALLES-GUASCH, C. y CEBOLLADA, A. (2009). "Movilidad cotidiana y Sostenibilidad, Una interpretación desde la Geografía Humana". En *Boletín de la A.G.E.* N° 50, págs. 193-216.

NEFFA, J. C. (Coord.). (2008). *La informalidad, el trabajo precario y el empleo no registrado*. Informe en el marco del proyecto Estudio sobre el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires. Convenio entre el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires y el CEIL - PIETTE CONICET. La Plata, Buenos Aires.

PEREYRA F. y A. TIZZIANI. (2014). Experiencias y condiciones de trabajo diferenciadas en el servicio doméstico Hacia una caracterización de la segmentación laboral del sector en la ciudad de Buenos Aires. Revista Trabajo y Sociedad n. 23.

PERSIA, J. (2014). Trabajadoras de casas particulares. Nota técnica 82 Empleo e Ingresos. Buenos Aires, Ministerio de Economía.

RODRÍGUEZ, C. y PAUTASSI, L. (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina. Buenos Aires, ELA/CIEPP/ADC.

SISTEMA UNICO DE BOLETO ELECTRONICO (SUBE). (2019). Base de datos Noviembre 2019. Ministerio de Transporte.

URRY, J. (2007). Mobilities. Cambridge: Polity.

## CAPÍTULO 11

# A CENTRALIDADE DO CAMPONÊS NA QUESTÃO REGIONAL DO BRASIL

*Raqueline da Silva Santos*

*Universidade de Blumenau*

*raquelines@furb.br*

*Ivo Marcos Theis*

*Universidade de Blumenau*

*theis@fub.br*

### **Introdução**

Não nos sentimos capazes de representar o campesinato, pois não sentimos na pele as condições de exploração, desterritorialização, conflitualidades dessa classe social. Porém, há uma vontade enorme de aprendermos sobre a condição de vida dessa classe, uma vez que é por meio dela que nos encantam outras formas de produção, de vida e relações de trabalho. É a busca por compreendermos outra condição de produzir a sobrevivência, que o trabalho consiste em uma reflexão no seio do debate do desenvolvimento regional sobre a centralidade do campesinato dentro das relações capitalistas de produção, os impactos no modo de vida dos camponeses e o processo de desenvolvimento desigual que historicamente permeia o campo.

A luta pela terra é uma luta que vem sendo travada no Brasil desde o período da colonização e apresenta desafios para todos que estão envolvidos nesse enfrentamento histórico do território brasileiro. Nesse sentido, é preciso pensar que o camponês, ao se diferenciar entre as regiões brasileiras, têm lógicas de produção, de desenvolvimento e educação diferentes, o que impacta nas diferenças regionais no campo brasileiro.

É preciso definir quem é o camponês. Qual a centralidade dele na questão da terra no Brasil? Como o camponês vem se articulando para impulsionar a conquista das terras no país? Como se constitui a luta

pela reforma agrária? Pois a concentração de terras é a responsável por tanta desigualdade. Diante da condição de vencidos que lhes é atribuída historicamente – pois a organização dos camponeses entre as regiões do Brasil se dá de formas diversas, com as diferentes formas de produção, organização sociais, relações de trabalho etc. – é preciso compreender qual a lógica da luta camponesa em pleno século XXI.

Se pensarmos regionalmente, alguns camponeses apresentam melhores condições de produção que outros, ou seja, há uma estrutura muito desigual na relação do campesinato no Brasil, portanto, não é só a questão da concentração fundiária que precisa ser discutida, mas a própria desigualdade entre os camponeses no que tange às regiões do Brasil, o que consequentemente implica no fortalecimento das desigualdades do campo no país.

Para situarmos essa problemática em questão, organizamos o trabalho em três reflexões: o conceito de desenvolvimento regional e o desenvolvimento desigual; diferentes modelos de desenvolvimento: paradigma do capitalismo agrário e paradigma da questão agrária; o conceito de campesinato e as considerações finais.

Consideramos que a questão agrária, problemática histórica do território brasileiro, perpassa por uma crise econômica, política e social, pois é por meio dela que identificamos o ator de desigualdade do território brasileiro, como a alta concentração fundiária e consequentemente as mudanças no modo de vida do camponês.

A relevância do trabalho está centrada justamente em um estudo teórico que se propõe a analisar a centralidade do camponês na questão regional do Brasil. Nosso objeto de estudo tem vida e se faz através da vida junto à natureza, da luta pela terra e do enfrentamento ao capital, na condição de se manter enquanto sujeito do campo. Portanto, o problema central desta pesquisa passa a ser a análise sobre a centralidade do camponês, esse camponês que vem resistindo aos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento no campo, e se distingue socioeconomicamente entre as regiões do Brasil.

Nossa hipótese está centrada na ideia de que a questão agrária se relaciona com a pobreza e com a “destruição” do modo de vida camponês e com isso amplia o desenvolvimento desigual com impactos significativos no campo e na cidade.



Partimos do pressuposto de que essa lógica que nos foi apresentada nos permite pensar sobre que horizonte o campesinato brasileiro tem diante da expansão do capitalismo por meio do agronegócio. A principal teoria que embasa nosso trabalho é o materialismo histórico dialético, por carregar em si uma vasta explicação para compreendermos a luta de classes e as contradições existentes dentro do capitalismo. É por meio dessa teoria que conseguiremos explicar os processos históricos de formação do campesinato, suas lutas, como enfrentou e enfrenta o capitalismo.

Para a metodologia de nosso estudo, aqui delimitado, restringimo-nos ao levantamento bibliográfico de teses, livros, dissertações e artigos que abordam o tema, uma vez que estamos passando por uma peculiaridade que nos distânciava do ato de pesquisar, ou seja, o distanciamento social, além do que o trabalho é resultado do projeto de doutorado da autora vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Fundação Regional da Furb.

## **O conceito de desenvolvimento regional e desenvolvimento desigual**

O conceito de desenvolvimento é amparado por um amplo debate teórico. Esse conceito perpassa a leitura sobre as condições históricas de avanço das sociedades, bem como sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. As diferentes perspectivas do conceito de desenvolvimento abarcam noções como transformação, modernização, progresso técnico, econômico, avanço das tecnologias, crescimento econômico. Há um longo debate em torno desse conceito que ora nos propomos a limitar em torno do conceito de desenvolvimento regional e desenvolvimento desigual, pois poderíamos falar em desenvolvimento sustentável, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento político, entre outras análises em torno dele.

Partindo, portanto, do conceito de desenvolvimento regional, um dos autores de maior importância no Brasil e que merece atenção é Celso Furtado. Segundo Theis,

grande parte da produção intelectual brasileira sobre desenvolvimento regional no período recente (isto é, nas últimas três a quatro décadas) faz referência, direta ou indiretamente, à obra de Celso Furtado [...]. É, sem lugar à dúvida, uma razão suficiente para não se ignorar a sua importante contribuição (THEIS, 2019, p. 340).

As obras de Celso Furtado contribuem para o debate atual sobre o desenvolvimento regional. A região pode ser vista como uma delimitação territorial ou como produto da ação humana. A região na geografia tem uma ligação com o território, ou seja, é a divisão de um território. Contudo, deve-se levar em conta que ela também é resultado da produção humana em suas características socioeconômicas e na relação socioambiental, pois parte da relação do homem com a natureza.

Para o Brasil, é importante analisar a formação territorial, econômica e social por processos históricos, que são enfatizados nas obras de Furtado. O desenvolvimento brasileiro tem como base sua formação colonial, ou seja, sua formação territorial pautada nos interesses das nações europeias, ou seja, fomos colonizados, expropriados e explorados por regiões centrais, o que nos coloca em condições de um território periférico dentro das relações do sistema do capitalismo mundial.

Nesse viés, não podemos pensar o desenvolvimento regional apenas como caráter de crescimento econômico; é necessário levar em consideração aspectos sociais, políticos, territoriais, espaciais (THEIS, 2019), uma vez que a noção de desenvolvimento regional deve abranger a análise territorial, pois pensar o desenvolvimento requer analisar a totalidade dos fatos, já que esse desenvolvimento centrado nos aspectos econômicos tem ampliado as desigualdades sociais dentro do contexto global.

O espaço geográfico, em suas delimitações territoriais, tem a desigualdade bem explícita no contexto da economia-mundo, principalmente quando se analisa do ponto de vista de economias centrais, que impõem sua lógica de produção sob as demais economias. Dessa forma, as condições de desenvolvimento, quando analisadas do ponto de vista econômico, determinam diferenças entre as nações, como é o caso do Brasil, considerado um país subdesenvolvido, ou seja, um país que não tem desenvolvimento perante a realidade determinada pela economia mundial.

O Brasil é um país semiperiférico, notoriamente subdesenvolvido, que mesmo sendo industrializado a partir da década de 1960, continua um país à margem da economia mundial (THEIS; BUTZKE, 2017). Corroborando com Theis e Butzke,

O Brasil constitui uma formação social única também por manter intactas as estruturas produtoras de desigualdades sociais e disparidades regionais – um território desestruturado em regiões que permanecem se conectando privilegiadamente com os destinatários dos recursos de sua ainda exuberante natureza – ao longo dos mais de cinco séculos de sua existência (THEIS, BUTZKE, 2017, p. 18).

O Brasil, pautado numa construção territorial colonial, continua com um Estado cada vez mais dependente das nações centrais. Na atualidade, essa dependência se dá a partir das políticas neoliberais, que impulsionam o aumento da desigualdade, da pobreza, da miséria. Portanto, pensar o desenvolvimento no Brasil requer ir além da perspectiva econômica; é preciso analisar a questão do subdesenvolvimento, ou do desenvolvimento desigual e combinado, pois essa é a característica central do território brasileiro. No país, enquanto uma pequena parcela da população usufrui dos avanços da produção capitalista, grande parte da população sofre suas consequências, e é no contexto dessa maior parte da população que chamamos atenção para a classe camponesa, foco deste trabalho.

Contudo, antes de entrarmos no debate da classe camponesa, o conceito de “desenvolvimento desigual e combinado” precisa ser analisado, uma vez que traz em si os exemplos das contradições presentes no capitalismo.

Consideramos, portanto que,

[...] O desenvolvimento desigual é, no mínimo, a expressão geográfica das contradições do capital. [...] O desenvolvimento desigual é tanto o produto quanto a premissa geográfica do desenvolvimento capitalista. [...] O desenvolvimento desigual é a desigualdade social estampada na paisagem geográfica e é simultaneamente a exploração daquela desigualdade geográfica para certos fins sociais determinados [...] (SMITH, 1988, p. 217-221 *apud* KOHLS, Vanesa, 2014, p. 24).

O desenvolvimento abrange várias noções quando se trata de analisar o espaço geográfico, entre elas: o desenvolvimento atrelado à noção de progresso de um país, em virtude do crescimento econômico e o desenvolvimento baseado na realidade cultural de um território. A primeira vê desenvolvimento como progresso, modernização, industrialização, globalização, contudo, esses processos não só evidenciam mudanças drásticas nas relações econômicas, produtivas e sociais no mundo como expressam claramente a ampliação de um desenvolvimento desigual. A segunda pensa o desenvolvimento articulado a outras noções sobre as questões sociais, ambientais, econômicas, sendo que, por exemplo, o indígena não pensa o desenvolvimento como o cidadão urbano.

Portanto, há outros modelos de desenvolvimento que desconsideram a lógica capitalista e lutam por outro tipo de sociedade, com outras características, como é o caso do modelo de desenvolvimento do campesinato, que se organiza pautado numa outra lógica de produção, resistência, lutas e sobrevivência.

O conceito de desenvolvimento é amplamente discutido desde a Segunda Guerra Mundial, diante das transformações econômicas, políticas e sociais que sempre ocorreram no mundo. Esse conceito está atrelado à ideia de crescimento econômico, e conseqüentemente à evolução no padrão de produção, avanço das técnicas, das tecnologias, da comunicação e, portanto, do processo de globalização.

Apesar de certas características e teorias terem influenciado a construção da noção de desenvolvimento de maneira mais marcante, percebe-se que o conceito está relacionado com uma diversidade de perspectivas, e dependendo do contexto em questão, o pensamento desenvolvimentista pode assumir diferentes enfoques. Nesse sentido, é mais prudente encarar o pensamento desenvolvimentista como processo de contínuo questionamento e de embate entre perspectivas, do que um conjunto rígido de ideias passível de ser encapsulado dentro de um mesmo paradigma (OLIVEIRA, 2010, p. 64-65).

Diante de toda essa complexidade em torno do conceito de desenvolvimento, escolhemos nos perguntar neste trabalho: que tipo

de desenvolvimento é esse, que em vez de proporcionar a melhoria das condições de vida da maior parte das populações tem feito o contrário? Ou seja, aumentam as desigualdades sociais, o desemprego, a miséria. Portanto, há nesse modelo de desenvolvimento um direcionamento específico, o que significa que é um modelo pautado no crescimento econômico, ligado ao desenvolvimento do capitalismo e conseqüentemente ao fortalecimento do neoliberalismo.

O neoliberalismo, vinculado ao processo de globalização, é resultado do “[...] ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2009, p. 23), com mudanças drásticas nas relações econômicas mundiais, vinculadas à ideia de um mercado global. Contudo, esse processo de internacionalização trouxe profundas conseqüências para os países da periferia do sistema mundo, como é o caso do Brasil, onde o Estado passou a ser menos regulador dos processos econômicos, e com isso deu espaço para as lógicas das grandes empresas multinacionais, globalizadas.

A globalização permeia o desenvolvimento do capitalismo, uma vez que é considerada como um estágio de integração nacional por meio das relações de comércio entre os países. É importante destacar esse avanço da globalização articulado ao avanço das grandes economias, pois, com o fim da Guerra Fria, ou seja, com o fim da bipolaridade econômica mundial, os Estados Unidos se colocam como grande potência econômica, que impulsiona a ampliação do desenvolvimento econômico e o poderio militar dessa nação sobre tantas outras.

Contudo, esse desenvolvimento vem articulado de relações econômicas entre outras potências, como a Europa e o Japão, que passam a ampliar a reconfiguração dos seus territórios e de territórios distantes com o processo de expansão do capitalismo globalizado causando vários impactos econômicos, culturais, ambientais e sociais (HARVEY, 2004). Esses impactos são responsáveis pelo capitalismo crescente articulado ao desenvolvimento desigual do espaço geográfico, com efeitos tais como o aumento dos problemas ambientais, da fome, da urbanização, da falta de moradia, de mobilidade urbana, de desabrigados, de sem terras, da ausência do Estado-nação (HARVEY, 2004).

Portanto, a globalização foi criada para pensar e expandir o sistema capitalista, que se recria constantemente em suas crises, e com isso reconfigura constantemente as formas de produção do espaço capitalista. Podemos considerar a globalização dentro das relações de desenvolvimento industrial, tanto na primeira quanto na segunda revolução industrial. As relações de mercado e de trabalho entre os países, bem como a produção e reconfiguração do espaço geográfico, estavam articuladas aos processos de produção e avanço do capitalismo.

A ampliação do processo produtivo trouxe consigo a ampliação das relações do desenvolvimento global, que estabelece cada vez mais a ampliação das desigualdades entre os países, uma vez que os países mais desenvolvidos acabam dominando os processos de produção e conseqüentemente o avanço da globalização. Há novas relações de produção dos territórios, e conseqüentemente amplia-se o poder das multinacionais, dos países centrais e das forças reais de poder global, ou seja, das grandes nações capitalistas, que são consideradas dentro do desenvolvimento do capitalismo como países centrais (HARVEY, 2004).

Nesse sentido, os processos de globalização e a lógica de desenvolvimento ampliada por esta determinam impactos significativos, sentidos pela maior parte da população, os quais se refletem tanto no contexto urbano quanto no contexto do campo.

Devemos considerar neste trabalho outra noção ligada ao conceito de desenvolvimento: a de subdesenvolvimento. Esse conceito pode ser discutido a partir da Teoria da Modernização, que evidenciou a relação tradicional/moderno para pensar a evolução dos países, ou seja, podemos considerar dentro dessa teoria que os países ditos subdesenvolvidos precisariam se modernizar para atingir condições igualitárias às dos países ditos desenvolvidos.

Na Teoria da Modernização entendemos que a lógica dos países centrais se alastra para os países subdesenvolvidos; “o modelo de organização social ocidental é a base fundamental para a construção da dicotomia tradicional/moderno” (OLIVEIRA, 2010, p. 60), ou seja, estabelece-se, em escala global, uma lógica de produção, consumo, circulação e modelos econômicos que passam a ditar os rumos do chamado desenvolvimento dos países centrais sob os países periféricos.

O conceito de desenvolvimento portanto,

[...] trouxe uma nova maneira da sociedade entender os processos de mudança social. Como argumenta Escobar (1995), ao invés de entender as mudanças sociais como um processo que está relacionado à história e cultura de cada sociedade, o discurso do desenvolvimento que se consolidou de maneira predominante no pensamento político ocidental acredita na capacidade de promover estratégias para transformar as sociedades em modelos pré-existentes, definidos *a priori*, alheio as especificidades locais. É devido a esse ponto que existe uma ampla crítica ao discurso desenvolvimentista e a atuação das organizações internacionais. Muitos argumentam que a atuação das organizações internacionais e das estratégias de governança de maneira geral podem ser entendidas como uma estratégia *top-down* e etnocêntrica, que se vincula a reprodução do modelo de organização social ocidental no resto do mundo (OLIVEIRA, 2010, p. 68).

É com base nessa lógica de um modelo pautado nos países centrais que o presente trabalho deseja chamar a atenção para o Brasil e para a questão do campesinato, pois a globalização impactou profundamente as relações do campo no Brasil. O debate sobre o campesinato é muito amplo; poderíamos expor noções de como se formou o camponês no Brasil, sua relação com a terra, a luta pela terra, os conflitos do campo, a subordinação deste ao sistema do capital, a transformação deste em assalariados, a ampliação do agronegócio e os impactos decorrentes no modo de vida do campesinato, porém, a centralidade do campesinato na questão do desenvolvimento regional é o foco deste trabalho, uma vez que o camponês, apesar de toda a subjugação que vive ao longo dos séculos e dos impactos decorrentes desse modelo de desenvolvimento global que vem sofrendo, tem muito a contribuir para o desenvolvimento das regiões, principalmente no que se refere à produção do campesinato no Brasil. Aqui chegamos a discussão e análise sobre dois modelos paradigmáticos de desenvolvimento por meio dos quais devemos pensar a questão do campesinato dentro da lógica de desenvolvimento capitalista: o Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA) e o Paradigma da Questão Agrária (PQA).

## Diferentes modelos de desenvolvimento: paradigma do capitalismo agrário e paradigma da questão agrária

A expansão do capitalismo desconfigura o modo de vida tradicional do campesinato. O capitalismo desorganiza os modos de vida que não seguem sua lógica e com isso estabelece novas relações produtivas e conseqüentemente destrói condições existentes. Com isso, há o processo de recampesinização, que inverte a lógica do capital, a qual vê a terra como mercadoria; para o camponês a terra é terra de trabalho, é sua sobrevivência.

O equilíbrio antes existente na relação do campesinato com a natureza fora quebrado devido às imposições do capitalismo, pois este não respeita o tempo da natureza; ao contrário, busca acelerar os períodos produtivos, com a mecanização, com o uso intensivo de químicos, com a mão de obra qualificada, entre outros. Dessa forma, o equilíbrio antes existente na relação camponês *versus* natureza vem sendo desestruturado pelas relações do capitalismo agrícola (FELÍCIO, 2001).

O camponês, que vem resistindo aos processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento no campo e se distingue socioeconomicamente entre as regiões do Brasil, luta pela lógica de outro modelo de desenvolvimento.

A questão agrária se relaciona com a pobreza e com a “destruição” do modo de vida camponês, e com isso amplia o desenvolvimento desigual com impactos significativos no campo e na cidade. Partimos do pressuposto de que essa lógica que nos foi apresentada permite pensar sobre: qual o horizonte que o campesinato brasileiro tem diante da expansão do capitalismo por meio do agronegócio?

É pensando nesse horizonte que nos cabe discutir os dois modelos de desenvolvimento do campo brasileiro, ou seja, o modelo de desenvolvimento do capitalismo agrário e o modelo de desenvolvimento da questão agrária. Modelos de desenvolvimento distintos, mas que explicam os conflitos entre o agronegócio e o campesinato no Brasil.

O debate do Paradigma da Questão Agrária (PQA) “tem como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilizam a autonomia dos camponeses”. O Paradigma do Capitalismo



Agrário (PCA), por sua vez, aborda a discussão do desenvolvimento do campo a partir do debate sobre “as desigualdades geradas pelas relações capitalistas, afirmando que estas são um problema conjuntural e podem ser eliminadas por meio de políticas que possibilitem a ‘integração’ do campesinato ou ‘agricultor de base familiar’ ao mercado capitalista” (FERNANDES; *et al.*; 2014, p. 14).

Esses dois modelos paradigmáticos evidenciam distintos modos de explicar a realidade do campo brasileiro. A forte concentração fundiária em nosso país gera conflitos de classes que defendem modelos de sociedade distintos. Nesse sentido, “esses paradigmas procuram explicar as desigualdades defendendo uma via de acordo com seus interesses e necessidades” (FERNANDES; *et al.*, 2014, p. 19).

No modelo do PCA, há o predomínio do desenvolvimento do capitalismo no campo, atrelado à modernização, à industrialização, à produção de *commodities* e conseqüentemente à desterritorialização dos camponeses de seus territórios produtivos. Esse modelo de desenvolvimento vinculado ao agronegócio provoca a destruição do modo de vida camponês, bem como a subalternização do campesinato à lógica de produção capitalista.

Por outro lado, há grupos que defendem outro modelo de desenvolvimento, como o modelo do Paradigma da Questão Agrária (PQA), que valoriza o campesinato, luta pela reforma agrária, busca implantar uma agricultura mais saudável longe do uso de agrotóxicos, tem outra relação com a terra e impõe uma resistência do campesinato ao modelo de produção capitalista.

O debate sobre os camponeses permite analisá-los como parte do sistema capitalista, quando vendem sua força de trabalho e desenvolvem produções capitalistas. Por outro lado, existem camponeses que são resistentes à lógica do capital e com isso trabalham na sua terra, ou lutam pela terra no enfrentamento ao Estado e ao capitalismo. Há também camponeses que têm a terra como terra de trabalho e como terra de negócio, e quando trabalham sua terra o fazem com o intuito de produzir para o capital (FELÍCIO, 2001).

Para os autores do Paradigma do Capitalismo Agrário (PCA), o campesinato passa por um processo de destruição, ou seja, ele deixa

de existir e dá lugar ao agricultor familiar, que está sujeito a vender sua força de trabalho para as relações capitalistas do campo, ou seja, as produções do agronegócio. Por outro lado, os autores que defendem o Paradigma da Questão Agrária (PQA) afirmam que o campesinato não está em vias de extinção, pelo contrário, resiste frente a lógica capitalista, pois a pequena produção indica sinais de permanência e não de desaparecimento dessa classe (FELÍCIO, 2011).

Nesse sentido, corroboramos com Felício quando este afirma que o campesinato desenvolve outras lógicas produtivas e com isso pode colaborar “com a restauração da soberania da economia alimentar e dos ecossistemas degradados” (FELÍCIO, 2011, p. 58). A leitura sobre o desenvolvimento do debate paradigmático do capitalismo agrário desconsidera o campesinato e valoriza a figura do agricultor familiar. Para esse paradigma não existe a ideia de luta de classes, ou qualquer tema que esteja vinculado ao PQA. Como podemos analisar, o PCA não reconhece a questão agrária no sistema capitalista. Para este modelo:

[...] o problema não está no sistema capitalista, o problema é o camponês. Por conseguinte, o único futuro é deixarem e ser camponês transformando-se em agricultor familiar e como tal ser integrado no mercado contribuindo e participando da reprodução do capital (FELÍCIO, 2011, p. 156).

Portanto, nesse debate paradigmático do capitalismo agrário não existe espaço para discussões acerca do debate que permeia o PQA; de fato há uma conflitualidade conceitual entre esses debates paradigmáticos, em que se percebem perspectivas políticas e ideológicas diferentes e bem claras. Essa conflitualidade sobre os modelos de desenvolvimento não nega as condições do progresso e do crescimento econômico. Pelo contrário, são importantes esses avanços, mas a questão central é: que modelo de desenvolvimento é esse? Poderíamos dizer, desigual, mas isso vai muito além quando se reconhece que há um projeto de desenvolvimento articulado ao subdesenvolvimento. É com base nesse contexto que há necessidade de construirmos outros modelos de desenvolvimento.

O modelo de desenvolvimento camponês tem outra lógica de produção, progresso e economia. Há uma relação com a terra para além de reconhecê-la como mercadoria. Portanto, compreender o campesinato é entender que ele se recria constantemente e tem evitado se sujeitar às pressões do capitalismo sobre o campo buscando alternativas de sobrevivência em meio ao avanço do agronegócio sobre seu território.

O agronegócio caracteriza o desenvolvimento do capitalismo no campo; é o retrato da modernização do campo e do aumento da concentração de terras em nosso país, bem como da centralização produtiva de monoculturas. O agronegócio é destrutivo, um modelo de desenvolvimento que “promove a exclusão pela intensa produtividade” (FERNANDES; WELCH, 2004).

A imagem do agronegócio foi construída para renovar a imagem da agricultura capitalista, para “modernizá-la. É uma tentativa de ocultar o caráter concentrador, predador, expropriatório e excludente para dar relevância somente ao caráter produtivista, destacando o aumento da produção, da riqueza e das novas tecnologias (FERNANDES; WELCH, 2004, p. 1).

O agronegócio se materializa desde a exploração da matéria-prima até produção da mercadoria. Por um lado, ele integra um sistema complexo de produção em que domina a tecnologia agrícola, concentra terras, faz uso de mão de obra qualificada, tem forte relação com a política no país, está baseado no discurso do desenvolvimento do país; por outro, provoca intensas conflitualidades no campo bem como injustiças sociais.

No discurso do agronegócio está o desenvolvimento econômico que não leva em consideração os aspectos sociais e os impactos ambientais. Vemos constantemente na TV aberta a propaganda “o agro é tech, o agro é pop, o agro é tudo”, carregada de um discurso de que o “agro: é a indústria e a riqueza do Brasil”. Riqueza de quem? Riqueza para quem?

O agronegócio é defendido em instâncias políticas e centros econômicos por meio dos discursos de grandes ruralistas. Para Fernandes et.al. “o agronegócio fica com a maior parte da riqueza produzida, inclusive a parte da riqueza produzida pelo campesinato, através da renda capitalizada

da terra, pois é o agronegócio que comercializa a maior parte da produção camponesa” (FERNANDES; *et al.*, 2014, p. 21). Ele carrega em si o mercado como principal foco de seu desenvolvimento. Por outro lado, o agronegócio não gera impactos significativos sobre as questões de mudanças sociais; seus impactos são extremamente negativos, podendo ser sentidos sobre o meio ambiente e o modo de vida do campesinato. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento estabelecido pelos movimentos sociais, como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, evidencia proposições de outra perspectiva social. O modo de produção camponesa, agroecológica e de respeito à natureza deve ser visto como uma possibilidade que viabilize a substituição do modelo do agronegócio.

## O conceito de campesinato

A globalização impactou profundamente as relações do campo no Brasil. Segundo a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e agricultura (FAO), a produção dos camponeses no Brasil é responsável por 70% do alimento que é consumido pelos brasileiros (FAO, 2019). Enquanto a agricultura camponesa se volta para a produção do mercado interno, o agronegócio está centrado na exportação de *commodities* da soja e da cana-de-açúcar, por exemplo.

A agricultura camponesa não é adepta para o mercado e nem se utiliza predominantemente de insumos externos. Seu potencial de produção de alimentos está na diversidade, no uso múltiplo dos recursos naturais. Nas regiões onde há concentração de pequenos agricultores, a desigualdade é menor e por conseguinte os índices de desenvolvimento estão entre os maiores (FERNANDES; WELCH, 2004, p. 4).

O campesinato, seu território, seu modo de produção, suas tradições, seu modo de organização trazem consigo um conjunto de possibilidades para se repensar o território do campo, que ora coloca o campesinato em condição de subalternidade, ora o coloca em condições de resistência.

O capitalismo não contribui para a desintegração do campesinato, pelo contrário, evidenciou um modo de vida que resiste constantemente. Isso não implica em não ter um camponês inserido no “mundo da tecnologia, da mercadoria e da informação” (NABARRO, 2014, p. 218), pelo contrário, é um novo campesinato que se integra a novos modos de produzir, mas que mantém seu modo de vida, sua ideologia, suas relações sociais, e materializa com isso novas territorialidades, o que nos permite afirmar que o campesinato ainda vive e resiste dentro da lógica neoliberal do capitalismo.

O campesinato é um grupo social que além das relações sociais em que está envolvido, tem o trunfo do território. A cada ocupação de terra, ampliam-se as possibilidades de luta contra o modo capitalista de produção. Pode se fortalecer cada vez mais se conseguir enfrentar e superar as ideologias e as estratégias do agronegócio. Se conseguir construir seus próprios espaços políticos de enfrentamento com o agronegócio e se manter sua identidade socioterritorial. Essas condições são fundamentais para o desenvolvimento da agricultura no Brasil (FERNANDES; WELCH, 2004, p. 6).

Nesse sentido, o campesinato tem resistido ao sistema do capital, e através das organizações dos movimentos socioterritoriais tem provocado alterações na criação e recriação de seu território. A luta do campesinato pela terra e a resistência frente às mudanças pelas quais o campo brasileiro vem passando são exemplos de resistência neste país.

Suas lutas são representadas, em sua maioria, por organizações populares como os movimentos de luta pela terra, que têm resistido desde o início do século XX às problemáticas do campo, ou seja, com o processo de modernização no campo brasileiro, os camponeses sentiram e sentem na pele a subordinação, a proletarização, a desterritorialização.

E por meio da luta e da organização em movimentos socioterritoriais que eles vêm adquirindo novos espaços, ou seja, reterritorializando-se em função da conquista dos acampamentos e assentamentos. É por meio dessas ações que é possível considerar os movimentos socioterritoriais como principais agentes de mudanças e resistência no campo brasileiro.

No Brasil, o termo camponês fora substituído pelo termo agricultor familiar, em meio a uma disputa conceitual ideológica a qual defende a ideia de que o camponês precisa se metamorfosear e tornar-se uma expressão do capital. No entanto, o termo campesinato traz em si a ideia de um modo de vida, que expressa a conflitualidade presente no espaço agrário brasileiro.

A compreensão do que seja um campesinato no Brasil continua a ser objeto de um amplo debate e de acirradas disputas políticas, que envolve, entre outros, pesquisadores acadêmicos, formuladores de política e os distintos movimentos sociais. Está em questão o lugar social destes agricultores, que se expressa por meio do significado que se atribui às categorias “campesinato”, “agricultura familiar” e “agronegócio” (WANDERLEY, 2011, p. 30).

Com o avanço do neoliberalismo, os conflitos no campo brasileiro têm se acentuado cada vez mais, pois, com a expansão do agronegócio, a lógica de desenvolvimento que se estabelece no campo é cada vez mais centrada na expansão de produção de *commodities* e consequentemente na destruição do modo de vida camponês. Curiosamente, em lugar de o neoliberalismo levar à extinção dos camponeses, “o que vem ocorrendo é a (re)criação desta classe social” (NABARRO, 2014).

O termo camponês em seu sentido político luta pelo reconhecimento de sua classe social, do seu modo de vida, pelo reconhecimento de seus direitos e a necessidade de o Estado reconhecer a importância deste modo de vida, bem como pressiona o Estado para que este possa designar o direito à terra, a moradia e as melhores condições de vida no campo.

Neste sentido, o campesinato, defende outra lógica de desenvolvimento, o qual não está direcionado para ampliar as desigualdades sociais, como o desenvolvimento capitalista, pelo contrário, busca ampliar a melhoria da qualidade de vida, a redistribuição de terra, a produção de alimentos agroecológicos, a recuperação da natureza. Para Peet, a [...] economia, o desenvolvimento e as relações rurais-urbanas devem ser pensadas sob um imaginário econômico diferente se quisermos ter um mundo com justiça social (PEET, 2007, p. 36). Portanto,

essa concepção de desenvolvimento discutida no seio dos camponeses, vinculados aos movimentos socioterritoriais, amplia as relações campo-cidade e difundem um outro projeto de sociedade articulado a um outro projeto de desenvolvimento.

## **Considerações finais**

Atualmente a subordinação do campesinato, a luta pela terra, pela reforma agrária e o enfrentamento do agronegócio no Brasil também estão ligados ao enfrentamento do Estado, que não dá condições de viabilizar a desconcentração fundiária no Brasil desde o século XIX, colocando sempre em segundo plano a mudança da estrutura fundiária do país.

A mudança dessa realidade precisa ser pensada de forma coletiva, estruturada e conseqüentemente na relação com o Estado, pois a individualização provocada pelo próprio sistema capitalista e o fortalecimento da relação deste ao Estado inviabiliza as condições de mudança no campo brasileiro, condicionando a permanência da pobreza no campo em nosso país.

As questões fundamentais que perpassam a análise sobre a história dos camponeses e sua luta pela terra nos permitem afirmar que os camponeses que são resistentes à lógica do capital e trabalham em sua terra ou lutam pela terra no enfrentamento do Estado e do capitalismo são exemplos de que os vencidos ainda continuam resistindo e enfrentando a lógica de subordinação ao qual historicamente foram sendo submetidos.

As transformações do campo refletem a importância da terra como meio de produção econômica viável para aumentar a riqueza de uns em detrimento de outros. A classe camponesa, como fator fundamental de nossa discussão, tem um papel social muito importante.

É uma sociedade contraditória, essa na qual vivemos. Os camponeses veem a terra como território de sobrevivência e sua relação com a natureza é diferente do capital. Há uma condição de subalternidade e resistência. Com a expansão do agronegócio, ou o camponês se proletariza ou tenta resistir, através dos movimentos socioterritoriais, na luta pela terra em nosso país.

A questão agrária, o campesinato, a luta pela terra e a reforma agrária no Brasil são carregados de uma complexidade e conflitualidade que engendra a relação Estado – capital – sociedade civil. A questão agrária é produto do desenvolvimento desigual e contraditório do capitalismo, ou seja, ao mesmo tempo que o capitalismo cria desenvolvimento, ele também gera pobreza, desigualdade e miséria no campo, expropriando o camponês de sua terra e levando-o a se territorializar em outros espaços, fazendo com que suas condições de vida tornam-se mais precárias.

Contudo, há algo que precisa ser destacado: o desenvolvimento pensado a partir de padrões hegemônicos, como a ideia de desenvolvimento pautada nos países centrais causa conflitualidades e mostra-nos que esse desenvolvimento não se encaixa em outros espaços territoriais, que, mesmo que busquem seguir esse modelo, estão sempre em condições desfavoráveis de desenvolvimento.

Por fim, não podemos ser pessimistas. É preciso continuar lutando para viabilizar a execução das políticas públicas para o campo, visando a uma melhoria da vida dos sujeitos camponeses e, por consequência, potencializando o desenvolvimento por meio de condições dignas de sobrevivência, tais como moradia, educação, possibilidade produtiva. É preciso pensar o campo como espaço de vida e não como espaço de exploração, considerando os sujeitos que o constituem em suas diversas dimensões de luta, resistência e esperança.

## Referências

FELÍCIO, Munir Jorge. **Contribuição ao Debate Paradigmático da Questão Agrária e do Capitalismo Agrário**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual Paulista (UNESP-PP). Presidente Prudente, 2011.

FAO. **Celebrando a contribuição dos agricultores familiares para o Fome Zero e dietas mais saudáveis**. Disponível em: <http://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/pt/c/1195906/>. Acesso em: 8 de agosto de 2020.

FERNANDES, B. M.; WELCH, C. Modelos de Desenvolvimento em Conflito: o agronegócio e a via camponesa. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 17, 2004, Gramado. **Anais...** 2004. [CD-ROM].



FERNANDES, Bernardo Mançano. WELCH, Clifford Andrew. GONÇALVES, Elienai Constantino. **Os usos da terra no Brasil**. 1. ed. São Paulo. Cultura Acadêmica, Unesco, 2014. Vozes do Campo.

HARVEY, D. **Espaços de esperança**. Trad. A. U. Sobral; S. M. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2004.

NABARRO, Sergio Aparecido. **Modo de Vida e Campesinato no Capitalismo: contribuições, limites e a construção de um entendimento do campesinato como modo de vida**. Tese de Doutorado (Geografia Humana) Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. DG/FFLCH/USP. São Paulo, 2014. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-24112014-174721/pt-br.php>. Acesso em 18 de maio de 2020.

OLIVEIRA, Juliano Diniz de. **Ordem, instituições e governança: uma análise sobre o discurso do desenvolvimento no Sistema ONU e a construção da ordem internacional**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

PEET, Richard. Imaginários de desenvolvimento. *In*: FERNANDES, Bernardo Mançano; MARQUES, Marta Inez Medeiros; SUZUKI, Júlio César. (Org.). **Geografia Agrária: teoria e poder**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007, p. 19-37.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHUBERT, Vanessa Kohls. **Medo desigual: um estudo sobre iniquidades intra-regionais no enfrentamento das enchentes no Vale do Itajaí (SC)**. Dissertação (Mestrado). Blumenau: FURB, 2014.

THEIS, Ivo M.; BUTZKE, Luciana. Desenvolvimento regional no Brasil: inserção subordinada na economia mundial e fragmentação do território. **Anais do XVII Encontro Nacional da ANPUR**. São Paulo: ANPUR, 2017.

THEIS, Ivo. **O que é desenvolvimento regional? Uma aproximação a partir da realidade brasileira**. *Redes*. 24. 334-360. 10.17058/redes.V24i3.13670. (2019).

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. (2014). O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 52 (Supl. 1), 25-44. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000600002>.

## CAPÍTULO 12

# EL DERECHO AL TERRITORIO Y A LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN EL ESTADO PLURICULTURAL MEXICANO

*María del Rosario Guerra González*  
*Universidad Autónoma del Estado de México*  
*rsrguerra@gmail.com*

*Hilda C. Vargas Cancino*  
*Universidad Autónoma del Estado de México*  
*procesdco@yahoo.com.mx*

### **Introducción**

El texto consta de cuatro partes. En la primera se justifica la existencia de derechos particulares que protejan a los pueblos originarios; se presentan tres posturas filosóficas: una exige cambios en las tradiciones porque parte de un pensamiento liberal extremo, otra acepta la diversidad y una tercera considera a la misma como una riqueza de la humanidad y que, por lo tanto, hay que fomentarla.

El segundo apartado de este texto analiza el derecho al territorio, se lo ubica como uno de los elementos esenciales del Estado y de las naciones, se establecen distintos significados del mismo y se opta por una acepción. Se reflexiona sobre el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, de la Organización Internacional del Trabajo, y la “La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”.

La tercera parte se refiere, en primer lugar, a diversos conceptos de soberanía alimentaria. Se presentan sus pilares, se la relaciona con el *Su-mak Kawsay* y se insiste en el carácter sistémico de la propuesta, porque cada punto a tener en cuenta influye en los otros.

Finalmente, se hacen reflexiones donde se muestran temas a estudiar en investigaciones futuras.

## Justificación de la existencia de Derechos Indígenas

Una característica básica de los derechos humanos es su universalidad; sin embargo, existen prerrogativas que velan por grupos específicos. El tema central es la homogeneidad o heterogeneidad cultural defendible. La globalización ha unificado estilos de vida, presentando pocos modelos, porque de esta manera la producción se estandariza abaratando costos y aumentando ganancias. Simultáneamente, el conocimiento científico ha dejado de lado los saberes tradicionales de los pueblos. Desde el punto de vista de las concepciones jurídicas, el Estado nación es el modelo reinante, el cual deja fuera organizaciones diferentes propias de pueblos originarios.

Las libertades de hombres y mujeres son pensadas de manera distinta en cada concepción teórica. De manera breve, se presentan algunas mostrando una amplitud en el grado de defensa de las diferencias.

Una primera actitud, típica de un sistema liberal extremo, considera la existencia de reglas con validez universal por encima de las prácticas comunitarias. Garzón Valdés es uno de los representantes de esta postura y con acierto señala que hay conductas inadmisibles, aunque sean tradicionales, por ejemplo, la situación de las mujeres en numerosos grupos; por lo tanto, la diversidad cultural no es un valor defendible en cualquiera de las circunstancias. Además, diversidad cultural no significa enriquecimiento moral, porque existen prácticas que atentan contra las personas, como, por ejemplo, el posponer o impedir la participación de las mujeres en cargos políticos. El problema consiste en que determinar lo legítimo o ilegítimo depende del grupo que emite el juicio y, además, esto varía de época en época. Este filósofo usa el principio de homogeneidad, el cual define de la siguiente manera: “una sociedad es homogénea cuando todos sus miembros gozan de los derechos directamente vinculados con la satisfacción de sus necesidades básicas” (GARZÓN, 1993: 45).

Los derechos que garantizan dichas necesidades son un “coto vedado”, no se puede discutir ese punto, porque son resultado de la evolución histórica de la humanidad, donde ha existido un progreso en la defensa de las personas. Este autor usa la noción “bienes básicos”, propia de numerosas filosofías, y los define como aquellos necesarios para cumplir

un plan de vida, además piensa que si los miembros de una comunidad no entienden la importancia de los mismos, se justifican medidas paternalistas con la intervención del Estado. Su vocabulario pone de manifiesto su actitud extrema: “en efecto, la no aceptación de la garantía de los propios bienes básicos es una clara señal de irracionalidad o de ignorancia de relaciones causales elementales. En ambos casos quien no comprende su relevancia puede ser incluido en la categoría de incompetente básico” (GARZÓN, 1993: 46).

El mismo autor razona en favor de su argumento, partiendo de los puntos 5 y 7 de la Declaración de Principios del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas.

Las instituciones de los Pueblos Indígenas, igual que las del Estado-Nación, deberán estar en congruencia con los derechos humanos internacionales reconocidos, tanto individuales como colectivos (punto 7).

Los usos y las costumbres de los Pueblos Indígenas deben ser respetados por los Estados-Nación y reconocidos como legítima fuente de derechos (punto 5).

El punto 7 reconoce la homogeneidad, el problema surge cuando una práctica respetada en el punto 5 viola derechos – con frecuencia derechos sociales económicos y culturales –. Garzón entiende que los partidarios del relativismo cultural y ético tienen que defender que el punto 5 es superior jerárquicamente al punto 7, pero con esto se están contradiciendo porque afirman la validez relativa de los valores y simultáneamente el valor absoluto de los usos y costumbres. Si, por el contrario, se defiende la supremacía del punto 7 sobre el 5, se está exigiendo que no tengan valor los usos y costumbres que se opongan a los derechos humanos internacionalmente reconocidos, ya sean individuales o colectivos (GUERRA, 2008: 111).

Quienes están al frente de los grupos minoritarios deben cumplir con el principio de homogenización, necesitan conseguir que los pueblos cambien aquello que no respeta derechos básicos; a esto llama el autor “deber de dinamización”, obligación de modificar prácticas.

El problema consiste en que algunas costumbres se oponen a los métodos occidentales, por ejemplo, en el tratamiento de la salud en los pueblos originarios, donde emplean herbolaria y otras técnicas, los cuales no están de acuerdo con una ciencia occidental clásica, por lo tanto, Garzón Valdés rechaza.

Una postura que permite reconocer el estilo de vida de pueblos diferentes a las democracias liberales es la presentada por Rawls en *Derecho de gentes*. Ese nombre ha sido dado para designar lo que tienen en común las leyes de los pueblos dentro de la comunidad internacional; son principios de justicia aplicables a todos los grupos en cualquier lugar. Se trata de un conjunto de conceptos políticos, principios de derecho, justicia y bien común.

El punto de interés en este tema es que este autor no considera un solo derecho de gentes, sino varios derechos razonables, siempre que reúnan una serie de condiciones, porque no todo sistema de convivencia social es admisible desde el punto de vista ético; hay regímenes proscritos, como las dictaduras. Usa el concepto “límites de la tolerancia”, un conjunto de condiciones que debe reunir toda organización política para ser incluida legítimamente en la comunidad de naciones. Este filósofo no sólo acepta como legítimos a los sistemas democráticos, sino también a las sociedades jerárquicas si respetan una serie de exigencias. La primera consiste en que el grupo sea pacífico y obtenga sus fines por medio de la diplomacia, el comercio o cualquier otro medio que excluya la violencia física. La segunda plantea que el sistema jurídico propio de ese pueblo imponga deberes y obligaciones morales a cada una de las personas residentes en su territorio, además que se guíe por una justicia que parta del bien común, lo que implica tener en cuenta los intereses de todos los miembros del grupo y no solamente de la minoría gobernante. Además, exige que los jueces y administradores de justicia partan de un derecho que está orientado por la concepción de justicia planteada anteriormente. El tercer requisito exige que en el sistema jurídico se incluyan los derechos humanos fundamentales. El autor considera que estas prerrogativas son neutrales, no son propias de la civilización occidental y, por lo tanto, son exigibles para respetar la dignidad de las personas.

Entre los derechos humanos se encuentran el derecho a la vida (a los medios de subsistencia y a la seguridad); el derecho a la libertad (libertad respecto a la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzado, y libertad de conciencia, de pensamiento y de religión); el derecho de propiedad; y el derecho a la igualdad formal, expresada en las reglas de justicia natural – casos similares deben ser tratados de manera similar. Así entendidos, los derechos humanos no pueden ser rechazados como peculiares del liberalismo o de la tradición occidental (RAWLS, 2001: 79).

Por lo tanto, una nación puede ser jerárquica, no democrática y ser legítima.

Otra actitud filosófica da un paso más y entiende que las diferencias entre los pueblos necesitan ser mantenidas de manera permanente; los Estados tienen la responsabilidad de emprender acciones en fomento de la diversidad. Kymlicka muestra una serie de problemas que no se han resuelto, por ejemplo, las lenguas a adoptar en trámites oficiales e incluso en las discusiones parlamentarias; también presenta la cuestión sobre si se deben trazar fronteras internas dentro de un Estado, para que las minorías nacionales sean mayoría en esas zonas; otro aspecto a discutir es si los poderes políticos deben tener proporcionalidad dentro de los parlamentos, además, cabe la pregunta sobre si se deben proteger las zonas en las que vivieron originalmente los indígenas, de la modernización o de la explotación de sus recursos naturales. Éstos son algunos de los problemas a analizar si se pretende defender la diversidad cultural como un valor de la humanidad. Estos temas no son cubiertos por el pensamiento de los derechos humanos, por eso es insuficiente decir que es válido un sistema si los respeta. Entiende que “una teoría de la justicia omniabarcadora incluirá tanto derechos universales, asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo, como determinados derechos diferenciados, es decir un “estatus especial” para las culturas minoritarias” (KYMICKA, 1996: 19).

Aceptar los derechos de otros pueblos, como por ejemplo los originarios, no significa la obligación de los miembros de los mismos a vivir como lo han hecho sus ancestros. En este texto se defiende que cada

hombre o mujer tiene la opción legítima de elegir su plan de vida e, incluso, de ir modificándolo con el transcurso de los años. Cada persona puede discrepar con respecto al estilo de vida de su comunidad, pero probablemente mantenga un núcleo interior común con sus primeros años de vida, porque el derecho a migrar y cambiar de cultura tiene un costo vital alto.

Se ha presentado una gradación de posturas: una exige el cambio en el estilo de vida de las comunidades tradicionales; otra acepta sociedades jerárquicas si respetan los derechos humanos y, por último, la que considera el incremento de los derechos de la diversidad cultural, uno de éstos lo constituye el derecho al territorio del cual se hablará a continuación.

## **Derecho al territorio dentro del estado y de las naciones**

Es necesario ubicar los términos *nación* y *Estado* para poder realizar un análisis del territorio.

El concepto de nación tiene dos acepciones diferentes: en una está asociado con la unión política presente en un Estado y, en otro, el significado es la asociación cultural y/o étnica; esto no implica que ambas acepciones se opongan, pueden ser total o parcialmente compatibles. La idea de nación política coincide con el concepto de Estado, propio de las estructuras creadas desde la Revolución Francesa en adelante. En este marco conceptual, el Estado tiene tres elementos básicos: territorio, población y gobierno; este último es ejercido con fundamento en un conjunto de normas jurídicas generales, abstractas y obligatorias, donde están establecidos los derechos y deberes de los ciudadanos.

La noción de nación con énfasis en lo cultural se fundamenta en un pasado común, relatos míticos, similitud de costumbres, tradición histórica, junto a una lengua que aglutina usos y costumbres.

Tal como puede observarse, la nación política puede concordar con la nación cultural o no; la ausencia de coincidencia se da en los grupos originarios, quienes mantienen su estilo de vida mientras políticamente pertenecen a un Estado nación que los incluye parcialmente. En un Estado

nación puede haber varias naciones culturales, estas últimas coinciden con los diferentes pueblos originarios o con otros grupos, por ejemplo, los afrodescendientes. Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo segundo dice: “La Nación tiene una composición pluricultural” (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF], 2020).

Cómo se ha indicado, el territorio es elemento esencial del Estado y también tiene una importancia vital dentro de la nación cultural, porque es el paisaje y el suelo en el que se vive y se muere.

Dentro del planteamiento anterior, es oportuno el enfoque de Fernandes (2017), quien sigue a Santos y distingue los territorios materiales e inmateriales. Los primeros son los espacios de gobernanza, las propiedades privadas y los espacios relacionales; allí se pueden distinguir los territorios públicos y los particulares, dentro de los que se cumplen diversas relaciones sociales. Los estados, provincias, o departamentos son formas de organizar el territorio como gobernanza. El territorio como propiedad es asimilado con espacio de vida, sea particular o comunitario. Los territorios indígenas suelen ser multi territoriales rurales.

El mismo autor establece dos formas de disputa territorial: la desterritorialización y los enfrentamientos por el control de las formas de uso y acceso a los territorios. Expresa la afirmación de que: “no hay manera de definir al individuo, al grupo, a la comunidad o a la sociedad sin también insertarlos en un contexto geográfico determinado ‘territorial’” (HAESBART, 2004: 20), nos remite a otra cuestión. Los sujetos producen sus propios territorios y la destrucción de estos significa el final de aquellos; el despojo destruye sujetos, identidades, grupos y clases sociales. La idea de la acumulación por despojo, de Harvey (2003), muestra sus propios límites, por lo que allí discurre la fuerza de la lucha y la disputa territorial. Sujetos, grupos y clases sociales no existen sin sus territorios; ese es el sentido último de la lucha por la tierra de campesinos y pueblos indígenas.

El tercer territorio material es el relacional, producido a través del movimiento de las mercancías, importante en este momento con las compañías transnacionales o con las áreas de dominio del narcotráfico.

El territorio inmaterial convive con los territorios anteriores; significa el control sobre la forma de construir el conocimiento, por lo tanto, abarca teorías, conceptos, metodologías, ideologías y la forma en la que



se difunden la ciencia y la técnica (FERNANDES, 2017: 30). La producción material depende de la inmaterial, entre otros factores.

Diversos movimientos sociales han defendido los derechos de los pueblos originarios en este contexto teórico. Se fundamentan en marcos jurídicos internacionales, básicamente. Proviene de la Organización del Trabajo el “Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”<sup>1</sup>, el cual dice, en el artículo 13. 1: “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación” (DOF, 1991).

Este texto ha sido básico en movimientos sociales, por ejemplo, en la lucha de los indígenas Wixarika por Wirikuta, lugar que es territorio, donde se hace la peregrinación anual. La Comisión Nacional de Derechos Humanos, de México, emitió la “recomendación número 56/2012 sobre la violación de los derechos humanos colectivos, a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad, medio ambiente, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixarika en Wirikuta” (2012). Este documento está dirigido a varios Secretarios de Estado y miembros de ayuntamientos; indica que se analicen las solicitudes de autorizaciones o concesiones mineras que ponen en riesgo el área de Wirikuta, las cuales alteran los derechos del pueblo Wixarika, y, además, establece que se verifiquen estrictamente las autorizaciones por su impacto ambiental y, simultáneamente, recuerda que, antes de la emisión de autorizaciones, concesiones o permisos – que incidan sobre tierras y territorios indígenas –, se debe realizar la consulta a los pueblos y comunidades.

El mismo convenio, en el artículo 14.1 expresa: “deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” (DOF, 1991). A continuación, indica la necesidad de tomar acciones para que los pueblos utilicen las tierras no ocupadas actualmente, pero que tradicionalmente han usado

---

1 Ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

en actividades tradicionales y de subsistencia. El mismo artículo incluye a los gobiernos, quienes: “deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión” y “solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados” (DOF, 1991).

Como puede apreciarse, se está hablando del territorio material de acuerdo con el marco conceptual analizado, indispensable para vivir dentro de un territorio inmaterial.

“La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”, aprobada en 2007, parte de las injusticias históricas causadas por la colonización, cuando estos pueblos fueron desposeídos de tierras, territorios y recursos, y, con ello, quedaron privados del derecho al desarrollo de acuerdo con sus culturas. La Asamblea General está “convencida de que si los pueblos indígenas controlan los acontecimientos que los afecten a ellos y a sus tierras, territorios y recursos podrán mantener y reforzar sus instituciones, culturas y tradiciones y promover su desarrollo de acuerdo con sus aspiraciones y necesidades” (ONU, 2008).

De acuerdo con el artículo décimo no se procederá a desposeerlos de tierras, territorios o recursos, no serán desplazados, ni trasladados sin su consentimiento, libre, previo e informado, “ni sin un acuerdo previo sobre una indemnización justa y equitativa y, siempre que sea posible, la opción del regreso” (ONU, 2008).

El territorio inmaterial está pensado en el artículo 25, no sólo para los indígenas presentes, sino también para mantener su cultura en un futuro: “Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y fortalecer su propia relación espiritual con las tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado y utilizado y a asumir las responsabilidades que a ese respecto les incumben para con las generaciones venideras” (ONU, 2008). Es importante esta formulación de derechos porque está asociada con responsabilidades, planteamiento necesario para que los primeros sean parte de un equilibrio de conductas.

El artículo 26 establece el derecho de los pueblos indígenas sobre tierras, territorios y recursos que

tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma. 3. Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate (ONU, 2008).

El texto anterior es garantía básica porque se refiere a múltiples formas de ocupación, utilización y adquisición, incluye distintos sistemas de tenencia de la tierra, típicos de las culturas ancestrales. Si no se aceptaran las diversas modalidades se perdería la integridad territorial de los pueblos indígenas y con ello se resquebrajaría su territorio inmaterial. Además, estos diferentes sistemas son necesarios para garantizar la existencia de una nación pluricultural.

El artículo 28 fue discutido ampliamente, establece el derecho a la reparación, la misma incluye la restitución, si es posible, y de no ser así, la indemnización justa y equitativa por tierras, territorios y recursos “que tradicionalmente hayan poseído u ocupado o utilizado y que hayan sido confiscados, tomados, ocupados, utilizados o dañados sin su consentimiento libre, previo e informado” (ONU, 2008).

Cuando se asocia derecho al territorio con soberanía alimentaria es obligado referirse al artículo 29, porque allí se expresa el derecho a la protección del medio ambiente y la capacidad productiva de las tierras. Los artículos siguientes están en el mismo tenor: son los pueblos indígenas quienes “tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para el desarrollo o la utilización de sus tierras o territorios y otros recursos” (ONU, 2008, artículo 32). Estas decisiones las tomarán en consultas realizadas dentro de sus instituciones para obtener un consentimiento libre e informado.

Puede concluirse que el Estado tiene la obligación de respetar la relación entre la vida de los pueblos originarios y el territorio sobre el que han vivido, estructura tejida con conceptos y vivencias diferentes a la cosmovisión judeocristiana.

Una declaración sobre derechos humanos es un texto programático donde se escriben los principios básicos a adoptar en el tema. Así están plasmadas directrices en el documento analizado. Junto a estos puntos de partida son necesarios otros, de la misma manera como, para hablar de justicia, es necesario ubicar previamente la corriente desde la cual se expondrán las ideas, es preciso puntualizar si se defenderán las libertades individuales por encima de los derechos del grupo social o se procederá a la inversa. En el tema que se está analizando, se requiere aclarar una serie de puntos previos: el modelo de desarrollo defendido, la relación de los derechos humanos con los de otras especies sintientes, la concepción del planeta como recurso o como Madre Tierra, además de otras informaciones necesarias, previas. Como se ha indicado anteriormente, una organización importante en este tema es la OIT porque allí están conceptos clave como modelo de relaciones sociales, entre ellas todo lo que incluye el trabajo decente con las exigencias para que éste sea una realidad.

Para Fernandes, la soberanía alimentaria es territorio inmaterial porque el alimento no es tomado como mercancía, sino como condición de existencia, con una manera peculiar de producirlo, lo cual permite que sea patrimonio cultural. Por lo tanto, no se está hablando de alimentos producidos por corporaciones, ya sean nacionales o internacionales, donde el rendimiento es el factor básico que motiva las resoluciones tomadas.

El mismo autor opone seguridad alimentaria y soberanía alimentaria. La primera es una política de compensación para garantizar alimentos procesados para las poblaciones pobres, no tiene en cuenta garantizar a las poblaciones pobres, con hambre, el derecho de las mismas a producir sus propios alimentos. Para esto último se requiere tierra, por ello se realiza el movimiento intelectual de pasar del territorio como concepto inmaterial al territorio como concepto material (FERNANDES, 2017: 33). Dado este razonamiento, la soberanía alimentaria es territorio inmaterial porque es un conjunto de ideas sobre un modo de vida y, también, es territorio material, pues esta manera de desarrollarse se reclama en un suelo concreto, dentro de un Estado, dada la conformación política actual; no obstante, existen diferentes concepciones de la expresión, por lo tanto, es necesario aclararlas.

## **Diversos Conceptos de Soberanía Alimentaria**

La Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano, en su artículo 9. II dice:

La Soberanía Alimentaria se entiende como el derecho de un país a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos, que garanticen el derecho a la alimentación sana y nutritiva para toda la población, respetando sus propias culturas y la diversidad de los sistemas, de comercialización y de gestión de los espacios rurales (FAO, 2012).

En el Foro para la Soberanía Alimentaria, llevado a cabo en 2007, se asientan seis pilares de la misma. El primero se refiere a priorizar los alimentos para los pueblos, sobre todo en aquellas comunidades que están en una situación de hambre o viven en zonas de marginación, para garantizar alimento suficiente. El segundo pilar resalta el papel de quienes proveen alimentos, con la necesidad de respetar y valorar a todos los que participan en el proceso. El pilar tercero se centra en los sistemas de alimentación, para reducir la brecha entre consumidores y proveedores, también para resguardar de alimentos dañinos para la salud y evitar la promoción de comercio desigual. El siguiente eje se encarga de tener un control de los alimentos locales y promover una buena relación entre los proveedores del lugar. El quinto pilar reconoce y promueve los conocimientos locales, respeta sus organizaciones y la forma de producción, además, subraya cómo se desarrollan investigaciones relacionadas con su sabiduría y su transmisión a las generaciones futuras. Finalmente, el texto muestra la preocupación por el cuidado de la Naturaleza, para que ésta no tenga repercusiones por el uso de productos alteradores del ciclo natural de la tierra, por ello está en contra de la producción industrial que provoca daño ambiental (COMISIÓN INTERNACIONAL DE DIRECCIÓN DE NYELENI, 2007: 76).

La soberanía alimentaria está sustentada en prácticas, tanto sociales como económicas, vividas en el medio rural, en torno a una relación amigable con la Naturaleza y con la comunidad. Plantea un cambio

de paradigma: de capitalista a una economía solidaria, dónde son centrales el principio de suficiencia y solidaridad; con esto reconoce y fomenta las tradiciones de los pueblos a través de una vida digna, dentro de las propias formas de subsistencia (GUTIÉRREZ, 2011: 60-61).

Contrario al sistema capitalista, se ha defendido el concepto del *buen vivir*, propio de los pueblos indígenas. Esta forma de existencia busca una sociedad que no se sustente en la acumulación de riqueza, ni en la explotación de la Naturaleza, sino en las relaciones de reciprocidad y solidaridad. Eduardo Gudynas y Alberto Acosta abordan el tema de una forma precisa. El primero propone ir más allá de cuestiones económicas y reforzar los lazos culturales sin dominio, mediante conductas éticas que fortalezcan las relaciones entre seres humanos y de éstos con el ambiente. Acosta introduce el término *socio-biocentrismo*, éste se refiere a la necesidad de mejores condiciones de vida, a través de la interrelación de todos los seres vivos que habitan el planeta (GUTIÉRREZ, 2011: 61).

La concepción de soberanía alimentaria es propia de las concepciones de los pueblos andinos en cuanto al *Sumak Kawsay*, el ejemplo de lo anterior es la Conferencia los Pueblos sobre el Cambio Climático y los Derechos de la Madre Tierra (STÉDILE y MARTINS, 2013: 54).

De acuerdo con Gutiérrez, crear comunidades enfocadas en economías acordes con el *buen vivir* depende de seis fundamentos: 1. Darle un valor de uso a la producción de alimentos, de acuerdo con las necesidades humanas y naturales. 2. Preocuparse por el otro, a través de relaciones solidarias. 3. Actuar con reconocimiento hacia la Naturaleza como agente recíproco de los humanos: una concepción biocéntrica. 4. Implementar otros tipos de conocimiento, además del científico: los saberes de los pueblos. 5. Trabajar con producción colectiva mediante la gestión de los campesinos. 6. Incluir a diferentes grupos sociales, sin eliminar sus identidades (GUTIÉRREZ, 2011: 71).

Esta estructura socio-económica incluye la soberanía alimentaria con énfasis en que los alimentos producidos deben limitarse sólo a cubrir las necesidades de la comunidad, sin tener como objetivo la producción masiva con miras a obtener ganancias económicas. Además, busca la diversidad de alimentos para que cada pueblo pueda practicar sus tradiciones culinarias y así poder reforzar la identidad. También

pretende una práctica agrícola diversa, sin usar exclusivamente el conocimiento científico y, en su lugar, se emplean los saberes de los campesinos (GUTIÉRREZ, 2011: 64-65).

La soberanía alimentaria pretende que dentro de ella estén incluidos los productores, la comunidad y los consumidores y esos tres sectores decidan cómo producir, distribuir y consumir los alimentos, sin concentrar el poder de decisión en algunas empresas multinacionales o en alguna institución, sino que sea ejercido de una manera horizontal entre todos los agentes participativos.

Además, busca elevar la calidad de vida de los pequeños agricultores, por ello es necesario que no estén supeditados a mercados internacionales y que el Estado respalde a los campesinos con elementos que disminuyan los costos de producción y de distribución, sin malbaratar el producto.

El papel del Estado es clave en el ejercicio de la soberanía alimentaria, éste necesita promoverla, apoyarla y regular los precios; razón por la cual el éxito o fracaso de este tipo de producción depende del país donde se viva y de las políticas económicas que se sigan en cada territorio (GUTIÉRREZ, 2011: 68).

El mismo autor propone aplicar la soberanía alimentaria, pero sin caer en una idealización de la misma, junto a su promoción por parte del Estado, sin ampliar la dominación de territorios. Esta implementación de sistemas alimentarios necesita ser incluida como algo habitual. Además, no se trata de un sistema único, completo, necesita estar en interconexión con diferentes propuestas locales sin exclusión, ni imposición.

En épocas anteriores, la situación de hambre y desnutrición estaba ocasionada, en parte, por acontecimientos naturales, falta de conocimiento de técnicas agrícolas, pérdida de territorios fértiles y enfermedades; sin embargo, eso cambió en la época contemporánea, pues ahora está regida por el control del mercado sobre la producción de alimentos, el rol de la naturaleza ya no es el factor determinante. De esto se deriva una mayor producción porque hay conocimientos sólidos de formas de producción, pero no hay mayor acceso a los mismos, pues su disfrute está mediado por un costo económico que no todos pueden pagar (STÉDILE y MARTINS, 2013: 50).

La soberanía alimentaria implica algo más que un mero acceso a los alimentos porque también incluye su producción y su distribución. Esta propuesta concibe al alimento como derecho humano, no como un objeto. Las comunidades pueden disfrutar de ellos por más tiempo, gracias a que son los productores y consumidores locales quienes dirigen la producción, además, toman en cuenta las necesidades nutricionales del lugar donde habitan, acorde con las características medioambientales.

Este tema no se reduce a un concepto, pues es una forma de vida que surge de la participación de la comunidad, fue implementada y promovida por la organización Vía Campesina. El término se instala como un derecho mediante el cual las comunidades determinan, administran y distribuyen sus productos alimenticios, con el principio de libertad de cultivo (STÉDILE y MARTINS, 2013: 53). El término está incluido en algunas declaraciones y documentos, el tópico principal del cual parten sus postulados es que los grupos indígenas se rijan por sus propias políticas alimentarias, de acuerdo con sus formas de cultivo, lo que engloba todo el proceso de producción, desde la siembra hasta la cosecha, la venta y el consumo, todo esto en estricto apego a los saberes, las necesidades y costumbres de los pueblos.

Como puede observarse, el concepto soberanía alimentaria incluye diversos aspectos, por ello requiere una actitud sistémica. De acuerdo con Heinish, existen tres visiones principales en cuanto a la forma de concebirla; cada una tiene una idea diferente con respecto al papel que desempeñan los integrantes en una negociación internacional, así como los programas en los cuales está incluida. La primera se centra en la “autonomía de decisión”, plantea la necesidad de reconocer la soberanía de los países y de las regiones con respecto a políticas agrícolas. La segunda la denomina “proteccionista”, se ocupa sólo de cuidar a los agricultores, sin negociar en intercambios internacionales, únicamente se concentra en los derechos del país, pero no en sus deberes con respeto a otros Estados. La tercera, llamada “desarrollo agrícola sostenible y autocentrado”, es propuesta por la Vía Campesina, las ONGs y la sociedad civil. Se centra en los sistemas agrícolas campesinos, ecológicos y autónomos con independencia de las multinacionales, pero convergen tanto partidarios de negociaciones nacionales como internacionales (HEINISCH, 2013: 17).



La soberanía alimentaria incluye derechos, deberes y propuestas. No se concentra solamente en el derecho a la alimentación, además de éste existen otros derechos como: a acceder a los medios de producción, al consumo, a las propias políticas agrícolas, a la autosuficiencia, a la protección y regulación de la producción y el comercio, al uso de la biodiversidad, más allá de lo intelectual y al reconocimiento de la participación de la mujer en la producción. Entre los deberes se encuentran principalmente la obligación de tomar medidas con respecto a las generaciones futuras y respetar a diversas poblaciones para no repercutir en otras comunidades. Las propuestas se basan principalmente en el apoyo a la producción local y la intervención de las comunidades en las políticas a implementar, para salvaguardar sus cultivos y la forma como se los distribuye (HEINISCH, 2013: 17).

En esta investigación se han analizado constituciones o leyes de países americanos: Venezuela, Ecuador, Guatemala, Nicaragua y México. Dichos documentos coinciden en considerar a la soberanía alimentaria como un derecho de los pueblos a producir sus propios alimentos, a partir de sus conocimientos, con autosuficiencia y respeto por las actividades locales y con cantidad suficiente para cubrir las necesidades de toda la población. Ecuador hace un énfasis más extenso e incluye la necesidad del intercambio, el respeto por la agrobiodiversidad, de acuerdo con los principios de solidaridad, equidad, sustentabilidad social y ambiental; también habla de la necesidad de desarrollar la investigación científica y de dotar de alimentos a víctimas de desastres naturales.

## **Reflexiones finales**

El territorio ha sido pensado como suelo, lugar, delimitación espacial y también como área inmaterial donde se desarrolla una cultura. El texto analiza ambos conceptos y acepta la necesidad de ambos, los cuales no tienen obligatoriamente que coincidir.

Una futura investigación estaría centrada en los movimientos migratorios con el arribo a territorios culturales diferentes del propio, agravada la situación porque ni siquiera el paisaje es similar. Diversos autores han aceptado o rechazado la integración o el derecho a mantener estilos

de vida dentro del suelo al cual se llegue, lo que implica continuar con cosmovisiones propias del sitio donde se ha nacido. Este tema corresponde a la esfera de la justicia llamada “pertenencia”, en Walzer, mientras teóricamente se plantea lo opuesto con el “derecho a emigrar”, presentado por Rawls, y quienes defienden básicamente las libertades individuales.

El problema anterior se está incrementando día a día con el aumento de los movimientos migratorios, piénsese en el Mediterráneo como sepulcro, la Organización Internacional de las Migraciones estima que son más de veinte mil desde 2014 a abril de 2020. Dentro de este número están jóvenes, mujeres, niños, ya sean trabajadores o egresados universitarios. También ténganse presentes a las “caravanas” que parten de Centroamérica, pasan por México, con destino a Estados Unidos. Son territorios inmateriales en movimiento.

Dentro de cada grupo, portador de una especial cosmovisión, está la forma cómo se obtiene el alimento, necesidad ineludible, pospuesta con frecuencia en los textos sobre justicia.

Desde la década de los 70 al presente se ha escrito abundantemente sobre justicia, con énfasis en la necesidad de un ingreso, medio para satisfacer necesidades básicas, pero no se pone, usualmente, énfasis en la alimentación, cuando es una exigencia común a toda la especie.

Cada análisis puede hacerse desde un punto de vista individual o colectivo. En este texto interesan los pueblos y su derecho a la soberanía alimentaria, lo que implica, en primer lugar, producir los propios alimentos, suficientes para toda la población, con el estilo propio, derivado de sus conocimientos. La solidaridad y la equidad necesitan ser ejes de la distribución.

## Referencias

COMISIÓN INTERNACIONAL DE DIRECCIÓN DE NYELENI (23-27 de febrero de 2007). *Foro para la Soberanía Alimentaria*. Malí y Sélingué.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS DE MÉXICO (2012). Recomendación número 56/ 2012 sobre la violación de los derechos humanos colectivos, a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad, medio ambiente, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixarika

en Wirikuta. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2012/REC\\_2012-056.pfd](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2012/REC_2012-056.pfd).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1991). *Senado, Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales*. [https://www.senado.gob.mx/comisiones/ desarrollo\\_social/docs/marco/Convenio\\_169\\_PI.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/ desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf).

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2020). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_080520.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf).

FAO Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012). “Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”. Aprobada en la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano. <https://www.fao.org/3/au351s/au51s.pdf>.

FERNANDES, M. B. (2017). Territorio y soberanía alimentaria, *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*. 2 (3), pp. 22-39. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/114>.

GARZÓN VALDÉS, E. (1993). El problema ético de las minorías étnicas en L. Olivé (compilador), *Ética y diversidad cultural*, UNAM-FCE.

GUERRA GONZÁLEZ, M. R. (2008). *Iguales y diferentes: derechos humanos y diversidad*. Torres y Asociados.

GUTIÉRREZ ESCOBAR, L. M. (2011). El proyecto de soberanía alimentaria: construyendo otras economías para el buen vivir. *Otra economía*, 5 (8), 59-72. <http://www.revistas.unisinos.br/index.php/outraeconomia/article/view/1568/719>.

HAESBAERT, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Bertrand Brasil.

HARVEY, D. (2003). *The New Imperialism*. Oxford University Press.

HEINISCH, C. (2013). Soberanía alimentaria: un análisis del concepto en F. Hidalgo; P. Lacroix y P. Román (Ed.). *Comercialización y soberanía alimentaria*, SIPAE. pp.11-36. <https://hal-agrocampus-ouest.archives-ouvertes.fr/hal-00794380/>

KYMLICKA, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Paidós.

NOTICIAS ONU, (5 de marzo del 2020). Los migrantes muertos en el Mediterráneo desde 2014 suman más de 20.000. *Noticias ONU*. <https://news.un.org/es/story/2020/03/1470681#:~:text=Los%20migrantes%20muertos%20en%20el%20Mediterr%C3%A1neo%20desde%202014%20suman%20m%C3%A1s%20de%2020.000,-Archivo%3A%20UNHCR%2FL&text=Frank%20Laczko%20explic%C3%B3%20que%20dos,y%20rescate%20en%20el%20Mediterr%C3%A1neo>.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. ASAMBLEA GENERAL (2008). “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas”. [https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_es.pdf](https://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf).

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (30 de noviembre al 1 de diciembre de 2012). “Ley Marco Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria”. Aprobada en

la XVIII Asamblea Ordinaria del Parlamento Latinoamericano. <https://www.fao.org/3/au351s/au51s.pdf>.

RAWLS, J. (2001). *El derecho de gentes*. Paidós.

STÉDILE, J. P. y MARTINS, H. (2013). Soberanía alimentaria: una necesidad de los pueblos en: E. Holt Giménez (Ed.) *¡Movimientos alimentarios uníos!: Estrategias para transformar nuestros sistemas alimentarios*. ILSA. pp. 49-60. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130715060140/movimientos.pdf>.

## Ana Cecilia Dinerstein

Ana Cecilia Dinerstein fez bacharelado em Ciências Políticas (1990) e mestrado em Administração Pública pela Universidad de Buenos Aires. Em 1994, recebeu bolsa de estudos do Conselho Britânico para fazer mestrado em Comparative Labour Studies, na Universidade de Warwick, onde, em seguida, também fez doutorado em Sociologia. Desde 2001 é Professora titular e investigadora do Departamento de Estudos Políticos e Sociais na Universidade de Bath. Aí ela vem abrindo um novo campo transdisciplinar de pesquisa decolonial, feminista e crítica: a política global da esperança. No centro está a filosofia materialista da esperança de Ernst Bloch. Seu trabalho abarca os processos contraditórios de transformação, protagonizados por movimentos sociais, trabalhistas, indígenas, urbanos e rurais, e orientados para utopias concretas que contestam os poderes patriarcais, coloniais e capitalistas e criam novos mundos. Ela é fundadora e diretora do Centre for Decolonising Knowledge in Teaching Research and Practice (DECKNO) e cofundadora do SWDTP Standing Seminar in Critical Theory (SSCT). Dinerstein também é *core member* das redes internacionais Women on the Verge e Global Tapestry of Alternatives. Entre suas principais publicações destacam-se: (a) *The labour debate: an investigation into the theory and reality of capitalist work* (co-organizado com M. Neary). London; New York: Routledge, 2002; (b) *La ruta de los piqueteros: luchas y legados* (co-escrito com D. Contartese e M. Deledicque). Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010; (c) *Movimientos sociales y autonomia colectiva: la política de la esperanza en America Latina* (Org.). Buenos Aires: Capital Intelectual, 2013; (d) *The Politics of Autonomy in Latin America: the Art of Organising Hope*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2015; (e) *Social Sciences for An-other Politics: Women Theorising Without Parachutes* (Org.). Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2016; (f) *Open Marxism vol. IV: against a closing world* (co-organizado com A. García Vela, E. González e J. Holloway). Londres: Pluto Press, 2020; (g) *A World Beyond Work? Labour, Money and the Capitalist State Between Crisis and Utopia* (Co-escrito com F. H. Pitts). Bingley: Emerald, 2021.



**Contatos:** <https://www.anaceciliadinerstein.com> e <https://researchportal.bath.ac.uk/en/persons/ana-cecilia-dinerstein>.

## Martin Coy

Martin Coy estudou geografia na Universidade de Frankfurt am Main, Alemanha (1980). Também realizou estudos de etnologia e antropologia social na École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris, França. Em 1987, finalizou seu doutorado na Universität Tübingen, Alemanha. Em 1998, concluiu sua habilitação, também na Universität Tübingen.



Desde 2006, Martin Coy é professor de Geografia Aplicada e Pesquisa em Sustentabilidade no Instituto de Geografia, da Universidade de Innsbruck, Áustria. Aí coordena o grupo de Pesquisa “Desenvolvimento e Sustentabilidade”. Seus principais temas de pesquisa abarcam: geografia econômica e social, geografia urbana e regional, e desenvolvimento sustentável, com ênfase em América Latina, França e Indonésia. Suas principais publicações incluem: (a) *Regionalentwicklung und regionale Entwicklungsplanung an der Peripherie in Amazonien*. Tübingen, 1988; (b) *Stadtentwicklung an der Peripherie Brasiliens*. Tübingen, 1997; (c) *Amazônia sustentável: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais* (co-organizado com G. Kohlhepp). Rio de Janeiro: Garamond, 2009; (d) *Megacities: Our Global Urban Future* (co-organizado com F. Kraas, S. Aggarwal e G. Mertins). Berlim: Springer, 2014; (e) *Estratégias de expansão do agronegócio em Mato Grosso* (co-organizado com J. C. Barrozo e E. A. Souza). Ed. IABS, 2020. É um dos editores da prestigiosa revista *Die Erde; Journal of the Geographical Society of Berlin*.

**Contatos:** martin.coy@uibk.ac.at e <https://www.uibk.ac.at/geographie/personal/coy>.

## 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.

**E**sta 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.

