



Revista de Geografía **MERIDIANO**

Número 5. 2016 – versión digital | <http://www.revistameridiano.org/>

Consejo Editorial

Omar Horacio Gejo

Director

Elias Antonio Vieira

Director Adjunto

Nathan Belcavello de Oliveira

Secretario de Redacción

Comité Académico

BENÍTEZ, Juan Roberto

Argentina

MANTELLI, Jussara

Brasil

BUZAI, Gustavo D.

Argentina

MORINA, Jorge Osvaldo

Argentina

COSTA, Everaldo Batista da

Brasil

ROVIRA Pinto, Adriano

Chile

CROCETTI, Zeno Soares

Brasil

SEGRELLES Serrano, José Antonio

España

DACHARY, Alfredo Cesar

México

SOUZA, Maria Adelia Aparecida de

Brasil

LIBERALI, Ana María

Argentina

SUZUKI, Julio Cesar

Brasil

EDITORIAL – CAMBIOS Y REFLEXIONES / MUDANÇAS E REFLEXÕES	5
GEJO, Omar y VIEIRA, Elias Antonio	
ARGENTINA Y BRASIL: Vía láctea de las empresas transnacionales	9
SIMONCINI, João Batista Villas Boas y LIBERALI, Ana María	
LA INFLUENCIA DEL TIPO DE CAMBIO EN EL COMERCIO EXTERIOR ARGENTINO DURANTE EL PERÍODO 2001-2015: una (in)determinación clave a superar	37
ALVES, Gustavo Gabriel	
A REAFIRMAÇÃO DO <i>BAIRRO</i> NA GEOGRAFIA DO SÉCULO XXI: o “Bairro-Vivência” de crianças moradoras do Dom Bosco em Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil	51
NASCIMENTO, Carla Cristiane e SUZUKI, Júlio César	
MÁS ALLÁ DE LA GEOGRAFÍA CRÍTICA: amplitud, concreción y actualidad de la lectura espacial de Milton Santos en términos de forma, función, estructura y proceso	71
ABDALLA-SANTOS, Niedjha Lucienne y OLIVEIRA, Nathan Belcavello de	
ESTATUTO DA METRÓPOLE: limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da lei nº. 13.089, de 2015	93
SANT’ANA, Marcel Claudio	
QUESTÃO AMBIENTAL E REVALORIZAÇÃO ECONÔMICA DO ESPAÇO AMAZÔNICO: análise a partir Projeto Vale Florestar	125
COSTA, Jodival Mauricio da	
CONFLITOS ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS: o caso da Ilha do Bananal – TO	145
ZANATTO, Vinícius Galvão	
Normas de Publicación en Meridiano – Revista de Geografía	165



MERIDIANO – Revista de Geografía. número 5. 2016 – versión digital.

<http://www.revistameridiano.org/>

CAMBIOS Y REFLEXIONES

El año 2016 trajo importantes hitos para la dinámica espacial del mundo. Las elecciones en los Estados Unidos; el primer y turbulento año de gobierno de Macri en la Argentina, con ataques violentos contra los derechos de los trabajadores y a la producción de conocimiento; hasta el proceso vejatorio de impedimento que dio lugar a la deposición de la presidente Dilma Rousseff, el capitalismo muestra que en un momento de inflexión decreciente, donde los escasos beneficios sociales, obtenidos en los últimos años, se eliminan sistemáticamente, mientras que las élites tratan desesperadamente alternativas que dan aliento al sistema. Movilizaciones y debates siguen, incluso sin la audiencia de los organismos oficiales y los medios de comunicación.

En este sentido, y siguiendo lo que se ha convertido en su característica, Meridiano – Revista de Geografía lanza su número 5, sobresaliendo el mantenimiento de la diversidad de temas y enfoques de los fenómenos espaciales, corroborando las reflexiones que permiten cambios reales.

El número actual es constituido por siete artículos derivados de reflexiones de estudiosos presentados y enviados de manera espontánea para evaluación de nuestro Comité Académico. Un análisis comparativo y crítico del mercado de productos lácteos en Argentina y Brasil abre la publicación, seguido de un análisis minucioso de la influencia del tipo de cambio en el comercio exterior argentino.

Luego de dos artículos con carácter más conceptual, aunque con aplicación empírica, sugiere un rico debate sobre el concepto de “barrio-experiencia” (*bairro-vivência* o *perejivanie*) a partir de la lectura de Vygotsky, con el apoyo de la investigación con los niños que viven en el barrio Dom Bosco de Juiz de Fora, Minas Gerais; y sobre la contribución teórica de Milton Santos al esquema teórico de la Geografía.

Sin embargo, tres artículos proponen el análisis del Estatuto de la Metrópolis (Ley n°. 13.089, de 2015), el tema ambiental y su tratamiento por el mercado en la Amazonía y los conflictos entre la demarcación de unidades de conservación y tierras indígenas en la isla de Bananal, en Tocantins.

Como podemos ver, esta edición de Meridiano – Revista de Geografía reafirma su propuesta editorial de calidad y, en especial, visión crítica de la construcción del conocimiento geográfico.

Buena lectura a todos,

Buenos Aires (Argentina) / Ribeirão Preto (Brasil), diciembre de 2016.

Omar Horacio Gejo

Director

Elias Antonio Vieira

Director Adjunto

MUDANÇAS E REFLEXÕES

O ano de 2016 trouxe marcos importante para a dinâmica espacial do mundo. Das eleições nos Estados Unidos; passando pelo primeiro e conturbado ano de governo de Macri na Argentina, com ataques violentos aos direitos dos trabalhadores e até à produção de conhecimento; ao processo vexatório de impedimento que levou a deposição da presidente Dilma Rousseff, o capitalismo mostra estar em um momento de inflexão decrescente, onde os parcos ganhos sociais, auferidos nos últimos anos, são sistematicamente retirados, enquanto as elites tentam, desesperadamente, alternativas que deem fôlego ao sistema. Mobilizações e debates se seguem, mesmo sem a audiência dos órgãos oficiais e da mídia.

Nesse sentido, e dando continuidade ao que já virou sua característica, a Meridiano – Revista de Geografía lança seu número 5, primando pela manutenção da diversidade de temas e abordagens relativas aos fenômenos espaciais, corroborando para reflexões que permitam verdadeiras mudanças.

O atual número é constituído de sete artigos oriundos de reflexões de estudiosos apresentados e encaminhados espontaneamente para avaliação de nosso Comitê Acadêmico. Uma análise comparativa e crítica do mercado de produtos lácteos na Argentina e no Brasil abre a publicação, seguida de uma minuciosa análise referente à influência do câmbio no comércio exterior argentino.

Em seguida, dois artigos de caráter mais conceitual, mesmo que com aplicação empírica, sugerem um riquíssimo debate acerca do conceito do bairro-vivência (*perejivanie*) a partir da leitura de Vigotski, amparada por pesquisa junto a crianças moradoras do bairro Dom Bosco, em Juiz de Fora, Minas Gerais; bem como acerca da contribuição teórica de Milton Santos ao arcabouço da Geografia.

Ainda três artigos se propõem a análises do Estatuto da Metrópole (Lei nº. 13.089, de 2015), da questão ambiental e seu tratamento mercadológico na Amazônia e dos conflitos entre a demarcação de unidades de conservação e terras indígenas na Ilha do Bananal, em Tocantins.

Como podemos verificar, a presente edição de Meridiano – Revista de Geografía reafirma sua proposta editorial de qualidade e, sobretudo, visão crítica de construção do conhecimento geográfico.

Boa leitura a todos,

Buenos Aires (Argentina) / Ribeirão Preto (Brasil), dezembro de 2016.

Omar Horacio Gejo

Diretor

Elias Antonio Vieira

Diretor Adjunto



MERIDIANO – Revista de Geografía. número 5. 2016 – versión digital.

<http://www.revistameridiano.org/>

ARGENTINA Y BRASIL: Vía Láctea de las empresas transnacionales

João Batista Villas Boas Simoncini*

Ana María Liberali**

Resumen

En este artículo se pretende generar un acercamiento a la producción láctea y en especial a la producción de quesos en la Argentina y Brasil durante los últimos años, resaltando las proyecciones que prevén un aumento del consumo en el segundo país. Serán centrales en el análisis, la expansión y fusión de empresas, con predominio de capital transnacional, y la disminución de los pequeños y medianos productores en ambos países. Como fuente de datos se utilizan los censos agropecuarios de ambos países, además de publicaciones y trabajos relacionados con el tema. Para complementar el estudio se llevó a cabo un relevamiento de datos en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – MAGyP – de Argentina.

Palabras-clave: Producción de Leche; Productos Lácteos; Quesos; Mercado.

Abstract

In this article it is intended to generate a rapprochement to milk production and especially to cheese production in Argentina and Brazil, over the last years, emphasizing the projections that foresee an increase of consumption in the second country. They will be central points to the analysis, to the expansion and merger of companies, with predominance of transnational capital, and the decline of small and medium producers in both countries. As a source of data are used agricultural census in both countries as well as publications and papers related to the subject. To complement the study it was carried out a data survey at the Ministry of

* Estudiante de doctorado en la Universidad Federal de Santa María - UFSM - RS - Brasil. Correo electrónico: vbsbrasil@hotmail.com

** Profesora de la cátedra de Geografía Económica en la Universidad de Buenos Aires e investigadora categoría 2 del Sistema Nacional de Investigadores. Investigadora en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Económicas, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires – UBA. Presidente del Centro Humboldt.



Agriculture, Livestock and Fisheries – MAGyP – of Argentina.

Keywords: Milk Production; Dairy Products; Cheese; Market.

Introducción:

“Conocer nuestro pasado para vivir el presente y proponer el futuro”
(CANDELITA¹, 23 de abril de 2012).

No es suficiente conocer el pasado, sino también los datos económicos y establecer proyecciones socioeconómicas relativas a estos. Esta es una de las principales dificultades que tenemos en la actualidad, especialmente en la Geografía. Sin embargo, economistas y directores de las empresas transnacionales / multinacionales han avanzado los estudios en relación con la demanda de los principales mercados actuales y futuros.

El presidente de la multinacional Nestlé, Peter Brabeck-Letmathe declaró que “la demanda de alimentos seguirá aumentando” (CLARÍN, 2015), o que no se traduce en una mejoría para los pequeños y medianos productores familiares y de los productos elaborados por estos. En caso argentino se puede verificar esta realidad a través de los datos económicos, agrícolas y ganaderas durante los últimos 13 años.

1. El comercio de productos lácteos en el mundo

Según los autores Marcelo Regúnaga, Hugo Cetrángolo y Gustavo Mozeris (2007), el consumo y producción mundial de productos lácteos se concentra en los países industrializados (miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE), que han alcanzado altos niveles de consumo per cápita, especialmente en los casos de la leche fluida, de los quesos y de la leche en polvo descremada. Los países en desarrollo tienen una mayor participación en la demanda de leche en polvo entera y manteca. El consumo mundial ha registrado tasas de crecimiento superiores al aumento de la población, influenciado por el aumento del consumo por habitante de los países en desarrollo.

El aumento esperado para la demanda mundial de lácteos para las próximas décadas corresponde en gran medida a las tasas más elevadas de crecimiento proyectadas para los países emergentes. Como consecuencia de ello, se prevé un aumento en la participación de los

¹ CANDELITA es una asociación sin ánimo de lucro que se constituye en 1993, promovida por un grupo de personas con experiencia en trabajo social. Sede Central - Calle Montera nº 9, 1º dcha. Madrid - España - ES.

países en desarrollo en el consumo mundial de lácteos. (REGÚNAGA; CETRÁNGOLO; MOZERIS, 2007). Agregan que el comercio mundial representa el 6-7% de la producción en quesos y manteca y de 20% al 30% de leche en polvo.

Los organismos internacionales especializados (OCDE-FAO; USDA) proyectan aumentos en la demanda mundial de lácteos, encima del aumento de la población, con mayor tasa de crecimiento para la leche en polvo entera (2,2% anual) y en menor medida para quesos y manteca (1,6% - 1,7% anual), impulsado principalmente por el dinamismo previsto para la demanda de los países en desarrollo, no solamente por su mayor crecimiento en la población y en los ingresos, sino también por los cambios en sus hábitos de consumo asociados a los procesos de urbanización. En algunos de estos países el potencial de crecimiento de la producción local es limitado, por lo que se prevé su activa participación en la demanda de importaciones. Al mismo tiempo se proyecta una disminución en la participación de las exportaciones de la Unión Europea (UE). Esta disminución en parte ayuda a comprender la expansión / fusión de empresas lácteas en Argentina y Brasil.

Según los datos de Embrapa Gado de Leite (2010), la Unión Europea, Nueva Zelanda y Estados Unidos son los principales exportadores de productos lácteos. En 2008, la UE representó el 14,1% del total de las exportaciones de lácteos, Nueva Zelanda el 10% y EE.UU 4,6%.

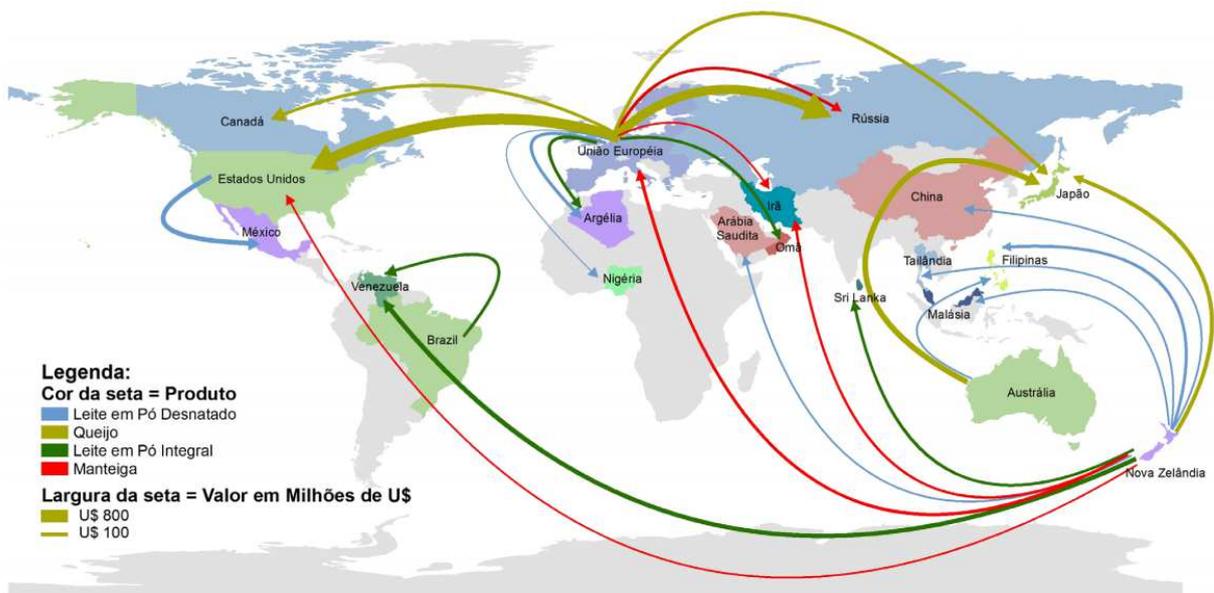


Figura 1. Principales flujos de comercio de productos lácteos en 2008
 Fuente: Siqueira, Carneiro, Almeida e Souza (2010) e Siqueira *et alli* (2010).

Como puede observarse en la Figura 1, el flujo más grande del Comercio Mundial está representado por los quesos desde la Unión Europea hacia los Estados Unidos. En el año 2008



este flujo fue de \$ 893.000. Otro gran flujo es el comercio de quesos desde la Unión Europea hacia Rusia. Los Estados Unidos y Rusia también importan grandes volúmenes de mantequilla. Además, Venezuela y México se destacan como principales importadores de leche en polvo y Japón como importador de queso.

Se puede decir que, entre los productos lácteos comercializados en el mundo, los quesos son dignos de mención, ya que representan alrededor del 40% del valor total de las exportaciones de lácteos. Luego viene la leche en polvo con 27% de las exportaciones. (SIQUEIRA *et alli*, 2010. p.8).

El Cuadro 1, elaborado por Leandro (2013) muestra la producción y el consumo de queso en el mundo en 2010 (toneladas).

Cuadro 1. Producción y consumo de queso en el mundo en 2010 (ton)

País	Producción	Importación	Exportación	Consumo	Per cápita
Mundo	21.000				3,0
EUA	4.734	143	226	4.651	15,3
Alemania	2.083	639	1.026	1.696	22,8
Francia	1.925	272	669	1.528	25,6
Italia	1.177	469	272	1.374	22,0
<i>Brasil*</i>	<i>770</i>	<i>22</i>	<i>4</i>	<i>788</i>	<i>4,1</i>
Holanda	753	216	682	287	21,2
<i>Argentina</i>	<i>550</i>	<i>3</i>	<i>77</i>	<i>476</i>	<i>12,5</i>
Reino Unido	337	439	113	663	11,2
Dinamarca	292	77	263	106	16,2

* Incluye la producción no oficial.

Fuente: Adaptado del elaborado por Leandro (2013), desde datos de FAO.

Los datos muestran cómo los Estados Unidos están tratando de suprimir en el ámbito global a través de la legislación (sanitaria), los acuerdos comerciales relacionados con la producción y comercialización de leche y productos lácteos elaborados con leche crudo, sobre todo para los quesos. Recuerde que entre los productos lácteos, los quesos tienen un valor agregado más alto y mayor representación económica.

El reflejo de los acuerdos comerciales son verificados en la Argentina por la Ley 18284 del 18 de julio 1969, que lleva a cabo el Código Alimentario Argentino (Capítulo VIII – Alimentos Lácteos – Artículos: 553 al 642 – Actualizado al 10/2014). En caso brasileño la controversia se consolida a través de la adopción y aplicación de la Ordenanza n°. 146, de 7 de marzo de 1996, cuando el Ministro de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento – MAPA, en acuerdo con el artículo 87, II, de la Constitución de República, y en conformidad con el Reglamento de la Industrial y Sanitario de Inspección de Productos de Origen Animal, aprobado por el Decreto n°. 1.255, de 25 de junio de 1962, modificado por el Decreto n°. 1812, de 8 de febrero de 1996, y teniendo en cuenta las Resoluciones MERCOSUR/GMC,

aprueba los reglamentos técnicos de identidad y calidad de los productos lácteos, teniendo en cuenta la necesidad de estandarización de los métodos de preparación de Productos de Origen Animal. Esta nueva legislación en su anexo I relativo a los quesos, determina obligatoriamente:

7. Higiene. 7.1. Consideraciones generales: Las prácticas de higiene para la elaboración del producto deberán estar en acuerdo con el Código Internacional Recomendado de Prácticas Generales de Higiene de los Alimentos. Se excluye de la obligación de ser sometido a la pasteurización o otro tratamiento térmico la leche higienizada que se destina para la fabricación de quesos sometidos a un proceso de maduración a una temperatura superior a 5°C, durante un tiempo no inferior a 60 días (REGLAMENTO TÉCNICO DE IDENTIDAD Y CALIDAD DE QUESO, 1996).

Esta norma se aplica de manera autoritaria y tiene como referencia la legislación sanitaria propugnada por el *Codex Alimentarius* (de latín, la Ley o Código Alimentario) que tiene como fundamento y principio el control eficaz de la higiene implementada a través de criterios microbiológicos. (ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD, 2006). Se puede decir que el *Codex Alimentarius* y sus principios consisten en un extremismo sanitario ignorando la tradición, el conocimiento y las prácticas históricamente establecida por los grupos y las comunidades tradicionales, favoreciendo directamente a las empresas multinacionales y transnacionales, tanto en Argentina como en Brasil.

En América del Sur, la Venezuela es uno de los mayores importadores de productos lácteos procedentes de Argentina y Brasil.

Cuadro 2. Exportaciones de productos lácteos de Argentina (ton)

Países	2012	2013	2014	Part. 2012	Part. 2013	Part. 2014
Venezuela	105.144	76.524	78.152	24,5%	17,8%	21,1%
Brasil	91.304	92.970	78.224	21,3%	21,6%	21,1%
Argelia	51.158	56.918	44.726	11,4%	13,2%	12,1%
China	25.082	51.427	32.883	5,8%	11,9%	8,9%
Chile	20.819	16.238	12.143	4,9%	3,8%	3,3%
Rusia	16.712	28.974	39.085	3,9%	6,7%	10,6%

Fuente: Elaboración propia desde datos de INDEC; MAGyP (2012-2013-2014).

Cuadro 3. Exportaciones de productos lácteos de Argentina (en mil dólares)

Países	2012	2013	2014	Part. 2012	Part. 2013	Part. 2014
Venezuela	436.340	387.704	422.096	27,4%	21,7%	25,6%
Brasil	339.687	372.867	322.549	21,3%	20,9%	19,5%
Argelia	180.291	258.643	212.229	11,3%	14,5%	12,9%
Chile	73.854	65.359	49.721	4,6%	3,7%	3,0%
China	61.010	137.059	82.853	3,8%	7,7%	5,0%
Rusia	60.382	127.809	174.527	3,8%	7,2%	10,6%

Fuente: Elaboración propia, desde datos de INDEC; MAGyP (2012-2013-2014).

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina – MAGyP (2012, 2013, 2014) los dos países que más compran productos lácteos de la Argentina son Venezuela y Brasil. Los Cuadros 2 y 3 demuestran la situación de las exportaciones de productos lácteos desde Argentina a seis países, especialmente Venezuela y Brasil.

Según los datos del MAGyP (2014), los productos lácteos más exportado en toneladas desde Argentina hacia Brasil en 2014 fueron respectivamente: suero (20.727), leche en polvo entera (19.926), otros lácteos (9.936), leche en polvo descremada (9.651), mozzarella (5.943), leche modificada (4.850), queso de pasta semidura (1.998), queso pasta dura (1.406), helados (964), dulce de leche (828).

En 2014 los productos lácteos más exportados en toneladas de Argentina a Venezuela fueron respectivamente: leche en polvo entera (55.348), leche modificada (16.472), queso de pasta semidura (3.274), leche en polvo descremada (1.700), mozzarella (775) (MAGyP, 2014).

2. La producción y el consumo de productos lácteos en Argentina:

2.1. El comienzo de la producción de queso en la Argentina:

Los primeros datos de la producción de leche y productos lácteos en la Argentina se pueden encontrar en los registros del año 1617 en las Cartas Anuas, donde una autoridad jesuita expresaba que “de las vacas se obtenía leche para consumo y para elaborar queso, manteca y requesón, de las cabras y ovejas, leche para quesos”. Estas prácticas eran rudimentarias y con el objetivo de incentivar a los indígenas el consumo de lácteos y sus derivados.

En 1788 aparece la actividad lechera como alternativa a la poca rentabilidad resultante de la venta de carne y cuero (principal actividad de la economía rioplatense), de los chacareros cercanos a la villa de Buenos Aires.

Describe Domingo Faustino Sarmiento en su “Facundo” que en 1810 había una incipiente y casera producción de quesos. Hay además referencias que mencionan los ranchos como los lugares donde comienzan a elaborarse los primeros quesos que se vendían en las calles, casa por casa, o en algunas casas comerciales. Precisamente fue el queso denominado “tamero” el producto fresco o condimentado que se elaboraba en estos ranchos.

Desde mediados del siglo XIX se produjo un gran desarrollo de la quesería argentina, gracias a una nueva tradición en la elaboración de quesos, implantada por los inmigrantes

Europeos que aportaron sus tecnologías principalmente italianas, españolas y suizas. Estos inmigrantes comenzaron a elaborar los quesos con nombres alusivos a regiones europeas de donde provenían. Son estos los que constituyeron la base de todo el conocimiento que proporciona el desarrollo de la cultura quesería y la elaboración de queso en la Argentina.

En este periodo empieza la elaboración de varios quesos, entre ellos, queso Carcarañá (el más antiguo de los quesos argentinos), queso Tafí de Tucumán, queso Chubut, queso Goya, queso Peregrina, queso Chinchilla, queso Las Peñas, queso Oriental, queso Mar del Plata, queso Manantial Tandilera, queso Neuquén fresco, queso Pategrás, queso Río Cuarto, queso Lobos, queso Lehmann y muchos otros con nombres autóctonos nacionales.

De acuerdo con los datos del sitio Quesos Argentinos (2015), a partir de 1886 se produjeron importantes cambios para la expansión y mejora de la industria láctea nacional. Menciona algunos ejemplos como:

- La introducción al país de la primera desnatadora centrífuga en 1886 y consecuentemente la aparición de numerosos establecimientos industriales para la elaboración de mantequilla. Este hecho trajo como consecuencia un aumento de la producción y notables volúmenes de exportación de este producto y de caseína;
- La multiplicación de "lecherías" en la ciudad de Buenos Aires (una muy famosa por su higiene fue "La Martona", que Vicente Casares instaló en 1899 en la esquina de Florida y Tucumán), donde los clientes podían beber un vaso de leche y comprar panes de manteca envuelta en papel impermeable;
- La obligatoriedad de pasteurizar la leche destinada al consumo público en todo el ámbito de la ciudad de Buenos Aires en el año 1907 (un año antes que en la ciudad de Chicago y cinco años antes que en la ciudad de Nueva York);
- La implementación del embotellado de la leche en el año 1910.

De la misma manera, la industria quesera comenzó a favorecer el concepto de calidad e higiene de la leche y de sanitización de las instalaciones.

El uso de pasteurizadores, tanques de acero inoxidable, envases herméticos, innovadoras prácticas tecnológicas, implementación de sistemas de calidad e inocuidad alimentaria y los controles sobre la materia prima y los ingredientes, consolidaron una gran sofisticación y automatización en la industria quesera que perdura hasta nuestros días.



2.2. La actual producción de lácteos en Argentina:

La producción de lácteos en Argentina estuvo destinada tradicionalmente al consumo interno. Solamente desde de un notable crecimiento de la oferta y de la modernización industrial registradas en la década de 1990, se alcanzaron volúmenes de exportación de cierta relevancia. En una perspectiva de largo plazo, más allá de los ciclos que caracterizan la producción de este complejo, la tendencia general de la producción ha sido creciente. (REGÚNAGA; CETRÁNGOLO; MOZERIS, 2007).

Se pueden distinguir cuatro períodos de producción de lácteos en Argentina, vinculados a las condiciones económicas internacionales. Dichos períodos, muestran diferente comportamiento de la oferta de leche y sus derivados:

En una primera etapa, durante los años de 1980, la producción creció a una tasa limitada, con expresivas variaciones interanuales que condujeron a desequilibrios de corto plazo entre oferta y demanda.

En los primeros años de esta misma década el sector productor, especialmente de leche en polvo, implicaron una importante competencia que desincentivó las inversiones e indujo a una concentración de la producción. La falta de competitividad internacional de la producción argentina generó en algunos de esos años de la primera mitad de la década de ochenta problemas para la colocación de los excedentes coyunturales que se registraron.

En la segunda mitad de 1980, los desequilibrios macroeconómicos y las altas tasas de inflación implicaron una caída del poder de compra de la población, que se reflejó en una fuerte contracción del mercado interno de lácteos, en caídas en los precios pagados a los productores y demoras en los plazos de pago.

La crisis de fines de los años 1980 hasta 1991 tuvo como resultado un gran aumento en el endeudamiento de los productores y de las principales firmas procesadoras de productos lácteos.

El proceso de concentración resultante implicó la reducción de más del 20% de los tambos (unos 10 mil tambos, frente a los 44 mil existentes a principios de los años 1980). Como consecuencia de ello quedaron en producción los tambos más tecnificados, de escala más grande. La crisis dio lugar a un cambio de comportamiento de las principales usinas lácteas que, posteriormente, y a fin de recuperar su nivel de actividad y la calidad de la materia prima, comenzaron a brindar servicios de extensión a los productores; realizaron también acuerdos formales e informales para la difusión de normas de calidad y la promoción de las innovaciones tecnológicas. Estas modalidades permitieron a la industria colocar-se en una situación de liderazgo para coordinar la dinámica del complejo.

En la segunda etapa, que abarca el período 1991-1999, se verificaron cambios macroeconómicos y sectoriales, que dieron lugar a un proceso de aumento notable de la producción. En estos años hubo un significativo cambio en la forma de comercializar la leche, abandonándose el antiguo sistema de precios de acuerdo al volumen de “base” y “excedente”, y reemplazándolo por otro que implicó la priorización de los aspectos de calidad como parámetros para la formación de los precios. Entre los principales éxitos ocurridos durante este segundo período se puede mencionar:

- Nuevos mecanismos de fijación de precios. Las relaciones entre los productores y la industria se fijaron para cada caso particular. Este sistema impulsó la modernización de los tambos de mayor escala, tornando cada vez más marcadas las heterogeneidades presentes en la producción primaria.
- La apertura comercial. Hubo incentivos para la renovación tecnológica del sector por medio de la libre importación de bienes de capital para el agro y la industria (las tarifas de importación de estos bienes se redujeron a cero).
- El crecimiento de la demanda interna, a partir de la “estabilidad” y el aumento del poder de compra de la población que aumentó notablemente el consumo de lácteos por habitante.
- La consolidación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de Brasil como primer demandante de productos lácteos argentinos.

En los años 1991-1999 el complejo lácteo mostró una dinámica productiva expansiva, favorecida por la estabilidad del marco regulatorio y del tipo de cambio real, la estabilidad de precios y los aumentos de la capacidad de compra de la población. Hubo un aumento sostenido de la producción de leche con destino al consumo interno y se inició una etapa exportadora del complejo. La mayor producción del sector primario se concretó en un marco de mejores precios relativos internos y un aumento en el uso de insumo, cuyo acceso estuvo facilitado por la disponibilidad crediticia.

También se registró una reducción en el número de tambos, un incremento en el tamaño medio de los rebaños lecheros y un aumento en la productividad por vaca. En los tambos se realizaron inversiones en equipamiento y en nuevas tecnologías de producción (suplementos, reservas forrajeras, controles sanitarios, usos de inseminación artificial, etc.). Otro aspecto importante fueron los cambios en las relaciones de los tambos con las usinas lácteas, basadas en contratos, tanto formalizados como informales, en los que se reconocieron parámetros de calidad por la leche entregada.

Asimismo se consolidó un proceso de cambio tecnológico y de reestructuración empresarial en las etapas secundaria y de distribución, que incorporaron inversiones y tecnología. La industria realizó importantes inversiones que implicaron nuevas tecnologías de proceso y le permitieron la innovación en productos, atendiendo a los cambios registrados en los patrones de consumo. Hubo una alta tasa de incorporación de nuevos productos y una diferenciación de productos y marcas, como parte de las estrategias empresarias para captar y mantener mercados.

La crisis económica de 1998 y que se profundizó en el período 1999-2002 marcó la finalización de la etapa expansiva. Se inició así una tercera etapa, que implicó una caída en la producción de leche en el año 2000, declinando a 9.800 millones de litros, luego del máximo de 10.300 millones alcanzado en 1999. En 1999 disminuyeron además los precios internacionales y Brasil devaluó su moneda, viéndose seriamente afectadas las ventas a este país, que en este momento era el destino de 70% de las exportaciones argentinas de productos lácteos. La disminución de consumo interno debido a la crisis económica y la menor demanda de Brasil se tradujeron en una baja en el precio interno, que tuvo impactos severos en el sector tamero y resultó en una menor producción de leche en el ámbito nacional. Esta tendencia declinante se mantuvo hasta el año 2003.

Los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2002 relevaron 15.000 tambos, es decir menos de la mitad de los existentes 12 años antes. La desaparición de una cifra tan grande de tambos se debió al alto endeudamiento que tenían muchos productores, asociado a las inversiones realizadas en años anteriores. La caída de los precios en el período 1999-2001 no sólo resultó una disminución en la oferta; además se registraron una reducción de la calidad de la producción y una mayor participación de otros circuitos. Como consecuencia de esta situación se establecen fuertes tensiones en las relaciones intersectoriales, especialmente entre los productores y los industriales.

Los cambios en el contexto macroeconómico registrados a partir de la devaluación de la moneda en el año 2002 tuvieron un impacto inicial negativo en el consumo interno de productos lácteos, que se reflejó en precios relativamente desfavorables para los productores y en una ruptura de la cadena de pagos, especialmente por dificultades financieras del sector industrial que se encontraba endeudado en dólares estadounidenses.

En 2002 el escenario del subsector lechero cambió sustancialmente por una serie de factores:

- El desplazamiento de tambos por la producción de soja, cuya rentabilidad se incrementó por la devaluación y por los aumentos en los precios

internacionales de la oleaginosa²;

- La disminución en el número de tambos y en la superficie resultó en una reducción del 6,3% en la producción diaria por tambo;
- Ante la caída de la demanda interna de lácteos se verificó una reducción en los volúmenes recibidos por la industria;
- A pesar de la imposición de las retenciones a las exportaciones de productos lácteos, el impacto de la devaluación y de los aumentos de las cotizaciones internacionales de los productos del complejo generaron mayores atractivos para exportar.

Como consecuencia de un contexto internacional y local más favorable para la exportación, en los años posteriores a 2002 se reinició un proceso de crecimiento de las exportaciones. Hubo aumento de los precios de exportación y crecimiento significativo del volumen y valor de las exportaciones de productos lácteos.

También puede observarse a partir de ese período que la mayor parte del volumen y valor de las exportaciones de Argentina corresponde a leche en polvo (principalmente entera), que es un *commodity* de menor precio unitario que el correspondiente a los quesos³.

A partir de 2003 se reinició un proceso de “crecimiento económico” que contribuyó a aumentar el poder de compra de la población y el incremento gradual del consumo interno de lácteos. La devaluación de la moneda argentina y la creciente demanda de exportación contribuyeron a un aumento de los precios internos en moneda corriente pagados a los productores, los cuales crecieron en mayor medida que los precios de venta mayorista y los precios al consumidor de estos bienes, reduciéndose los márgenes de estas dos etapas.

Una breve descripción de la cadena láctea argentina en las distintas etapas – producción, elaboración, distribución y comercialización de la leche y productos lácteos – intervienen numerosos participantes. En cada etapa se llevan a cabo actividades productivas, tecnológicas y comerciales de gran complejidad. En conjunto conforma uno de los complejos agroalimentarios más importantes del país. Este complejo tiene varias características distintas:

- El carácter altamente perecedero de la materia prima y de algunos de los productos elaborados;
- Las distancias entre los centros de producción y de consumo y la creciente

² Hay que tener presente que el 43% de la superficie dedicada a tambo es alquilada, por lo que la reducción de la rentabilidad de la actividad como consecuencia del aumento de los valores de los campos en alquiler impacta directamente en los costos. (REGÚNAGA; CETRÁNGOLO; MOZERIS, 2007).

³ Los precios unitarios de los quesos exportados por Argentina son 25 a 30% mayores a los correspondientes a la leche en polvo. (REGÚNAGA; CETRÁNGOLO; MOZERIS, 2007).

necesidad de incorporar infraestructura de transporte y logística;

- Procesos productivos diferenciados según líneas de productos;
- Heterogeneidad en las estructuras económicas de la producción primaria e industrialización.

Estas especificidades han condicionado históricamente la dinámica sectorial, las modalidades de articulación entre agentes y etapas, y la resolución de los conflictos propios del complejo.

Una característica importante de la producción láctea en Argentina ha sido el relativamente débil marco regulatorio en que se ha desarrollado tanto la producción primaria como la industrial. Si bien este marco ha sido importante en términos de definición del perfil de desarrollo del complejo, ha estado muy lejos de las políticas implementadas en otros países, productores y/o exportadores de productos lácteos.

El complejo lácteo en Argentina se caracteriza por presentar:

- Una estructura primaria conformada por un elevado número de tambos, localizados en las diversas cuencas lecheras;
- Una industria procesadora estratificada, con la presencia de pocas grandes empresas y varios centenares de pequeñas y medianas firmas, muchas de ellas operando en los circuitos paralelo del complejo;
- Un sector de distribución minorista concentrado en pocas, pero grandes cadenas de hiper y supermercados (de gran distribución), la mayor parte de ellas de capitales transnacionales.

El complejo de la leche y productos lácteos en Argentina se puede ver en la Figura 2.

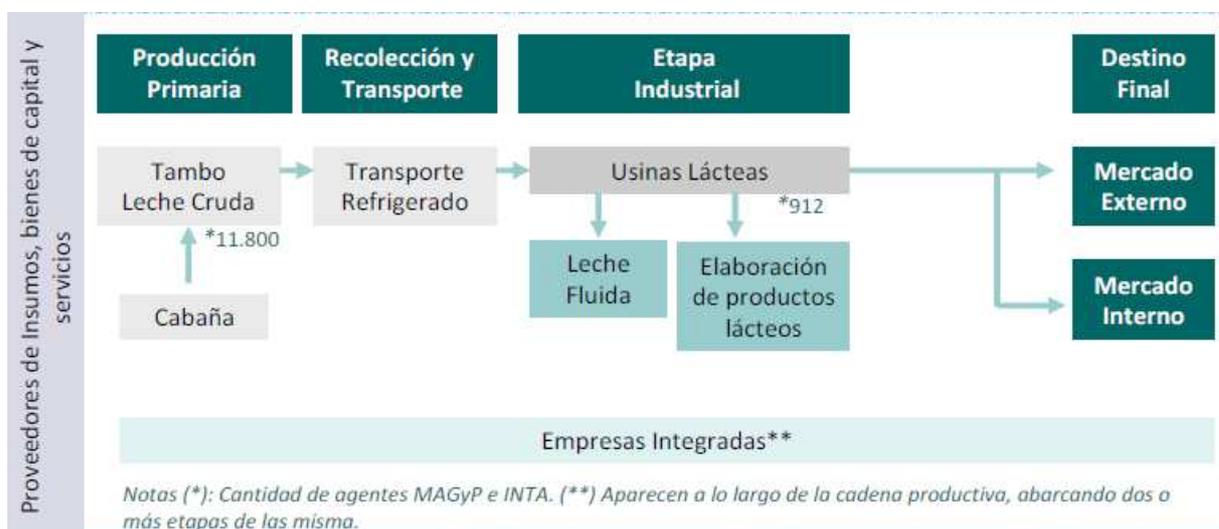


Figura 2. Esquema del complejo de la leche y productos lácteos en Argentina

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas – MECON (2011).

Según los datos del MAGyP (2013) la producción Argentina de leche en 2012 fue de 11.338 millones de litros, siendo el 78% destinado al consumo interno y el 22% para la exportación. Esta producción se divide de la siguiente manera por el territorio nacional: Córdoba (37%), Santa Fe (32%), Buenos Aires (25%), Entre Ríos (3,1%), La Pampa (1,4%) y las otras provincias representan 1,5% restante. El porcentaje de las tres provincias reflejan la tendencia productiva de leche del país.

Mediante el análisis de los datos de producción del período de 2000 a 2012, vemos una tasa de crecimiento promedio anual de 1,21%, valor inferior al registrado durante la década 1980-1990 (2,7%) y 1990-2000 (5,8%). Esta situación se revierte si el análisis se focaliza en los últimos tres períodos del ciclo analizado. Entre el 2004 y el 2012 se registró un crecimiento promedio anual del 3,8%, observándose un solo año de caída productiva (2006-2007), explicada por las inundaciones en las principales cuencas lecheras.

Los datos del Instituto Nacional de Tecnología Industrial - INTI, muestran que Argentina es el séptimo productor mundial de quesos en un mercado relativamente estable, donde el consumo per cápita es de 12 kilos anuales.

Complementa que la mitad de la leche del país es destinada a la elaboración quesera. Se trata de unas 500 mil toneladas, y se divide en un 50% para elaborar quesos blandos, 35% para los semiduros y 15% para duros. Entre el 70 y el 75% de la producción está siendo comercializada en el mercado interno. El camino del queso se inicia en los 13.000 tambos (aproximadamente) que remiten leche a las más de 870 queserías que existen en el país.

Cabe señalar que todos estos datos se refieren a los quesos elaborados a partir de leche pasteurizada, la mayoría de estos quesos son producidos por empresas de productos lácteos.

Se puede ver en las Figuras 3 y 4 las empresas que operan el sector lácteo en Argentina.

Entre las empresas que operan en el mercado argentino una parte importante está siendo controlada por grupos transnacionales. Actualmente, hay una gran dificultad de definir qué empresas son nacionales. Casi todos pertenecen a grupos y empresas multinacionales o transnacionales.

De acuerdo con Caren Tepp (2016), “[...] el sector lácteo particularmente, es complejo porque tiene una concentración económica monopólica a nivel nacional muy grande, son 4 empresas las que industrializan casi 80% de la producción”.

Cuatro empresas se encuentran entre las más ricas de Argentina como se muestra en el *ranking*.

Industria	Plantas en Argentina	Propietario y origen	Litros/día	Marcas	Productos	Otras actividades	
						en Argentina	en el mundo
MASTELLONE HNOS.	7 plantas industriales	La Serenisima (nacional); Danone Argentina (dueña del 9%) joint venture con grupo Danone Frances (91%) en líneas de yogures y postres.	4,8 mill	La Serenisima; Vidacol; Danonino; Actimel; Ser; Activia; Yogurísimo; Leches Crecer; Casancrem; Finlandia.	Leches fluidas; leches en polvo; manteca; mantequilla; dulce de leche; quesos; leches UAT y ultrapasteurizadas	Logística la Serenisima posee una flota de 1300 camiones, 1200 empleados y 10 depósitos.	-
SANCOR COOP. UNIDAS LTDA.	16 plantas ind.; 1450 asociados; 66 coop. primarias.	Nacional	4 mill.	Sancor; Angelita; Cabaña; Santa Brígida; Chelita; Granja Blanca; Las Tres Niñas; San Regim; Los Maestros Queseros de Sancor; Mendincrium y Shimy	Leche fluidas, modificadas y en polvo; manteca; quesos; crema; yogures; dulce de leche; postres y flanes	Sodecar (carnechacinados, integrada con UNCOGA); SanCor Medicina Privada (SanCorSalud); Prevención ART; AproAgro S.A Agronegocios	SanCor do Brasil Prod.Alim.Ltda. (Brasil); SanCor Dairy Corporation Miami (USA); Lácteos Río de la Plata
Milkaut	6 plantas industriales; 450 prod. asociados	Composición Accionaria: Bongrain International (94%, Francia) e Inversionistas minoritarios (6%)	2,1 mill.	Adler; Milkaut; Santa Rosa; Bravaria; Kosmilk; Fransafé	Leches fluidas, en polvo; manteca; dulce de leche; quesos; crema; postres; yogures, flanes	Alimento balanceado para abastecer a sus asociados.	Exporta a más de 40 países
Saputo (Molfino Hermanos)	3 plantas industriales	Canadá	2,3 mill.	La Paulina; Riquem	Quesos; crema; dulce de leche; manteca; leche en polvo; otros	-	1ª firma láctea de Canadá; 46 plantas de producción; 9.800 empleados
Sucesores de Alfredo Williner S.A.	5 plantas industriales	Nacional	1,3 mill.	Ilolay; Ilolay Vita; Ilolay kids; Quesos Ilolay	Quesos; dulce de leche; leche en polvo; manteca; otros	-	Exporta a más de 40 países
Industria	Plantas en Argentina	Propietario y origen	Litros/día	Marcas	Productos	Otras actividades	
La Sibila	2 plantas ind.; 8 tambos	Grupo Boglione; Nacional	1,2 mill.	Purísima; Milkland; Formidable. Elabora leche en polvo para supermercados (Jumbo, Coto, Walmart)	Leche en polvo	Alimentos balanceados	Lider en el mercado mundial de leche en polvo
Nestle Argetina	6 plantas industriales	Suiza. Con Fonterra (Nueva Zelanda) integran por partes iguales Dairy Partners American Argentina	1 mill.	Nido; Coffe Mate; Svelty; Nestle; La Lechera	Leche en polvo	Dueña del 52% de Alcor Laboratorios Argentina y del 51% de Eco de los Andes. Alim. infantiles; alim. balanceados; cafés; cereales; chocolates y golosinas; helados. Galderma	Lider mundial en alimentación
Verónica	8 plantas industriales	Nacional	0,8 mill.	Verónica	Quesos; leche en polvo, larga vida; manteca; dulce de leche; crema	-	Exporta a Mercosur, Chile, México, Estados Unidos, Rusia y países de Asia y África
CORLASA	1 planta industrial	Nacional; Grupo Peruano Gloria	0,8 mill.	-	Leche en polvo; grasa anhidra de leche	-	1º exportador de leche descremada a la Unión Europea
La Lácteo (Adecoagro)	2 plantas industriales	Adecoagro; Accionistas: Soros, la norteamericana Halderman Farm y HBK. Joint Venture con Canada Agropur	0,35 mill.	La Lácteo	Leches; yogures; quesos; dulce de leche; manteca; postres; crema; alimentos funcionales	Producción de cereales; oleaginosas; lácteos; azúcar; etanol; café; algodón y; carne bovina.	Argentina, Brasil y Uruguay

Figuras 3 y 4. **Empresas que operan el sector lácteo en Argentina**

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas - MECON (2011).

Cuadro 4. Mercado Argentino - El ranking de las empresas que más venden (US\$) - Sector lácteos

Posición		Nombre	Ventas		Empleados	Actividad
2014	2013		2014	2013		
47	56	Mastellone Hnos. ^a	12.457	9.486	5.000	Elaboración de lácteos
63	73	SanCor ^b	8.870	5.769	4.700	Elaboración de lácteos
64	95	Nestlé Argentina ^c	8.850	4.900	2.000	Elaboración de lácteos
82	86	Danone Argentina ^d	6.752	5.300	0	Elaboración de lácteos

^a Los hermanos Pascual, Victorio y José Mastellone son los accionistas principales. Exportaciones en 2014 US\$ 114 millones.

^b Opera como una cooperativa de primer grado integrada por 1.400 productores.

^c Subsidiaria local del grupo suizo Nestlé.

^d Forma parte de Compagnie Gervais Danone, de Francia. Controla Logística La Serenísimas.

Fuente: Mercado - Junio 2015 - Elaboración: SIMONCINI, 2015.

3. Consumo de lácteos en Brasil y expansión del mercado de las transnacionales en el país

El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (*United States Department of Agriculture* – USDA – 2015) señaló que Brasil ocupa el segundo puesto en 2014 del efectivo de vacas ordeñadas, sólo después de India, que tiene el mayor rebaño de ganado del mundo. Se estableció en quinto puesto en el ranking mundial de producción de leche en 2014, después de la Unión Europea, India, Estados Unidos y China.

Según IBGE (2015) la producción de leche de Brasil en 2014 alcanzó 35.17 millones de litros, siendo la Región Sur responsable por el 34,7% del total de la producción nacional. Con respecto al volumen de leche producida en Brasil, el estado de Minas Gerais, sigue siendo el principal productor. En 2014, Minas Gerais produjo 9.37 millones de litros, que corresponde a 77,0% de toda la producción del Sudeste y el 26,6% de la producción nacional total.

De acuerdo con Kenya Beatriz Siqueira, Alziro Vasconcelos Carneiro, Marcos Franca de Almeida y Roberto Carlos Soares Nalon Pereira Souza (2010) la producción lechera está presente en casi todos los municipios brasileños. De 5.564 municipios brasileños, sólo 67 no producen leche y de los 100 municipios que producen más leche, 53 tiene la leche como la principal actividad económica. Incorporan los autores con base en el Censo Agropecuario de 2006 (IBGE, 2009), que del total de 5,17 millones de establecimientos agrícolas existentes en Brasil, 26% o 1,35 millones se dedica, al menos parcialmente, a la actividad lechera.

Cuanto a la división geográfica de los establecimientos agropecuarios, el Censo Agropecuario de 2006 destaca un total de 1.350.809 establecimientos en Brasil, divididos

entre regiones, respectivamente: Sur (413.773), Nordeste (410.035), Sureste (310.257), Centro Oeste (128.796), Norte (128.796). (IBGE, 2009).

Con respecto a la producción de leche en Brasil, presenta una considerable heterogeneidad entre los productores, de modo que sólo 20% de ellos se clasifican como grandes y dan cuenta de 73% de la producción nacional (SIQUEIRA; CARNEIRO; ALMEIDA, SOUZA, 2010).

El Cuadro 5 demuestra cómo se divide la producción de leche en el país. Las regiones Sudeste y Sur son las que producen más leche en Brasil. La evolución histórica de la producción de leche en el país se observa en Cuadro 6.

Cuadro 5. Producción de leche en Brasil y en las gran regiones

Brasil – Gran Regiones	Cantidad (mil litros)		Variación %
	2013	2014	
Brasil	34 255 235	35 174 271	2,7
Sur	11 774 330	12 200 824	3,6
Sudeste	12 019 946	12 169 774	1,2
Centro-Oeste	5 016 291	4 969 238	-0,9
Nordeste	3 598 249	3 888 286	8,1
Norte	1 846 419	1 946 149	5,4

Fuente: Elaboración propia desde datos de IBGE (2014, 2015).

Cuadro 6. Producción de leche – Brasil y regiones – 1970-2006

Brasil Regiones	Cantidad (mil litros)					
	1970	1975	1980	1985	1995	2006
Brasil	6.303.111	8.513.783	11.596.276	12.846.432	17.931.249	20.567.868
Sudeste	3.387.244	4.843.525	5.922.687	6.288.424	8.089.652	7.746.986
Sul	1.564.621	1.871.905	2.682.396	2.804.401	4.110.546	5.683.135
C. Oeste	491.070	641.318	1.269.064	1.461.214	2.610.725	3.043.979
Nordeste	819.317	1.108.249	1.583.705	1.987.961	2.273.994	2.725.685
Norte	40.859	48.786	138.422	304.429	846.333	1.368.083

Fuente: Elaboración propia desde datos de IBGE (2009).

Las principales regiones productoras de leche de Brasil también se pueden ver en la Figura 5. La producción de leche en estas regiones está integrado con la concentración de ganado de leche y los productos lácteos. El ganado lechero y los productos lácteos se concentran en las regiones sur y sureste, éstos se pueden ver en el Figura 6.

Cuanto a las 10 mesorregiones productoras de más leche en Brasil en los últimos 10 años, 5 están en el Sur, tres en Minas Gerais y dos en Goiás. Estas representaban aproximadamente el 60,6% de la producción total en el país. El crecimiento de estas mesorregiones puede observarse en el Cuadro 7.

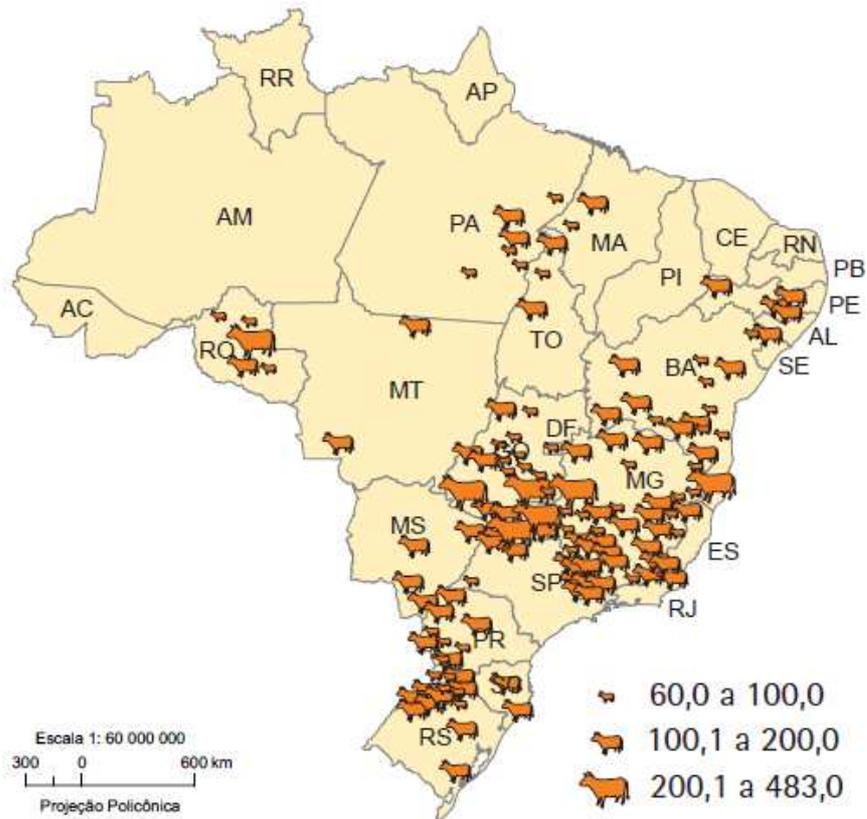


Figura 5. Las principales regiones productoras de leche en Brasil (mil vacas ordeñadas)

Fuente: Elaboración propia desde datos de IBGE (2009).

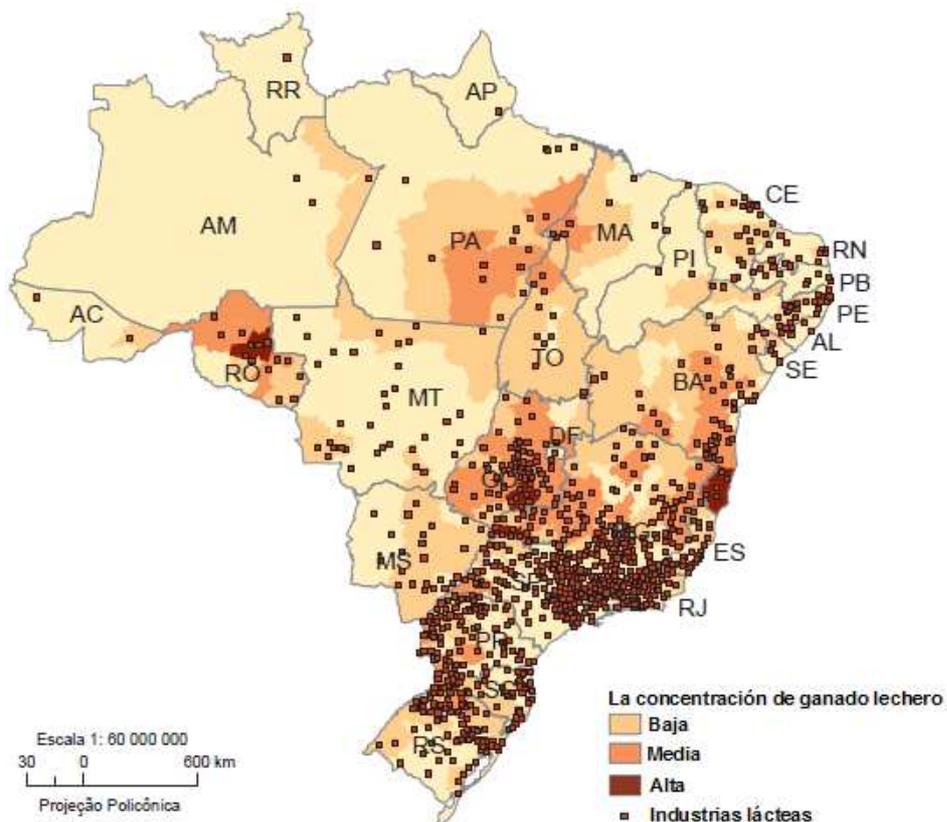


Figura 6. La concentración de ganado lechero y las industrias lácteas en Brasil

Fuente: Elaboración propia desde datos de IBGE (2009).



Cuadro 7. Las 10 mesorregiones que producen más leche en Brasil en los últimos 10 años (mil litros)

	Mesorregión	Crecimiento	Producción Anual	
			2004	2014
1°	Noroeste Rio-Grandense - RS	1.790.851	1.337.916	3.128.767
2°	Oeste Catarinense – SC	1.185.239	1.047.004	2.232.243
3°	Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba - MG	821.737	1.603.020	2.424.757
4°	Sul Goiano - GO	716.723	1.191.094	1.907.817
5°	Sudoeste Paranaense - PR	621.549	454.787	1.076.336
6°	Oeste Paranaense - PR	467.781	623.356	1.091.137
7°	Sul/Sudoeste de Minas - MG	423.488	1.057.135	1.480.623
8°	Centro-Sul Paranaense - PR	390.467	178.725	569.192
9°	Vale do Rio Doce - MG	356.771	453.496	810.267
10°	Centro Goiano - GO	316.629	721.345	1.037.974

Fuente: Elaboración propia desde datos de IBGE (2015).

Entre los mayores productores de lácteos de Brasil están 13 empresas. Entre ellas están la DPA (*joint-venture*⁴ Nestlé y Fonterra) que se ha mantenido en primer del ranking, captando un total de 2 mil millones de litros, en según puesto la BRF⁵ que fue responsable por 1.424.626.000 litros en 2014. Itambé, Laticínios Bela Vista y Embaré mantuvieron la misma posición en el ranking anterior: 3°, 4° e 6° puesto, respectivamente. Laticínios Bela Vista tuvo el segundo mayor crecimiento de 2013 para 2014: 24,6%, pasando de 1 mil millones de litros recibidos en 2014. (MILKPOINT, 2015).

Según la MilkPoint (2015), está en primer puesto la unión de cooperativas Castrolanda, Batavo y Capal que mostró el crecimiento más significativo: 39,6%, pasando de 548 millones de litros en 2013 a casi 766 millones de litros en 2014. Destaca MilkPoint (2015) que entre las 13 empresas del ranking, 5 son cooperativas (Castrolanda & Cia; Aurora; Confepar; Centroleite y Frimesa), 6 son empresas nacionales (Brasil Foods - BRF; Itambé, Laticínios Bela Vista; Embaré; Jussara e Vigor) y 2 son multinacionales extranjeras (DPA, que era *joint-venture* entre Fonterra y Nestlé; Danone). Las 13 industrias lácteas más grandes de Brasil se pueden ver en el Cuadro 8.

⁴ *Joint-venture*: expresión en inglés que significa “proyecto conjunto” y se refiere al proceso mediante el cual las personas, o, lo que es más común, las empresas se asocian con el desarrollo y ejecución de un proyecto específico en el contexto económico y / o financiero. Una *joint-venture* puede ocurrir entre las empresas privadas y las empresas públicas y privadas, y entre las empresas públicas y privadas nacionales y extranjeras. Durante la vigencia de la *joint-venture*, cada empresa es responsable de todo el proyecto. En Brasil, este modo fue estimulado en especial durante los años 70, con la participación de empresas privadas nacionales, las empresas de propiedad estatal y las empresas extranjeras. (SANDRONI, 2002). A *joint-venture* entre Nestlé y Fonterra fue desguazado en 2014, pero los datos aún admiten una captura de Nestlé y DPA como una sola (MILKPOINT, 2015).

⁵ La división de lácteos de la BRF fue vendida a francesa Lactalis en 2014. Recientemente, el *Conselho Administrativo de Defesa Econômica* (CADE) aprobó la transacción, que involucró R \$ 1,8 mil millones (MILKPOINT, 2015).

Cuadro 8. Ranking de las más grandes empresas de lácteos de Brasil - 2014

Empresas		Recepción de la leche (mil litros)			Número de Productores	Litro Leche Productor/Día
		2014			2014	2014
		Productores	Terceros	Total		
1°	DPA*	1.150.000	850.000	2.000.000	5.100	618
2°	BRF**	1.195.100	229.526	1.424.626	13.277	247
3°	CCPR/Itambé	1.022.629	199.744	1.222.373	6.614	424
4°	Laticínios Bela Vista	630.168	401.930	1.032.098	5.589	309
5°	Cooperativas Castrolanda, Batavo e Capal***	617.796	148.142	765.938	1.819	931
6°	Embaré	392.359	171.593	563.952	1.730	621
7°	Aurora	485.000	33.900	518.900	8.240	161
8°	Danone	294.498	163.192	457.690	516	1.564
9°	CONFEPAR Agro-industrial Cooperativa Central	354.922	64.053	418.975	5.914	164
10°	Jussara	290.573	57.552	348.125	3.503	227
11°	Vigor	221.231	48.829	270.060	1.665	366
12°	Centroleite Cooperativa Central de Laticínios de Goiás	260.704	0	260.704	3.702	193
13°	Frimesa	242.590	16.614	259.204	4.785	139
Total del Ranking		7.157.570	2.385.075	9.542.645	62.454	

Estimativa de la capacidad instalada de procesamiento de leche de las empresas del ranking 2014 (mil litros/año) = 14.219.087

* Volumen de las empresas del Grupo Nestlé/DPA.

** El Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) aprobó la adquisición de los activos de lácteos de BRF por el grupo francés Lactalis, tal como se publicó en Diário Oficial da União (22 de abril de 2015)⁶.

El acuerdo se cerró en diciembre en el valor de R \$ 1,8 millones. El CADE dijo que el Grupo Lactalis, propietaria de la marca Parmalat en Brasil controlará las marcas Batavo y Elegê da BRF, tendrá menos de 10% en el mercado brasileño (PORTAL DBO, 2015). El grupo francés Lactalis adquiere Balkis en 2013 por R\$ 70 millones, los activos de LBR Lácteos Brasil en 2014 por R\$ 250 millones y BRF en 2015 por R\$ 1,8 mil millones. (MILKPOINT, 2015).

*** Las tres cooperativas practican un modelo de intercooperación en el sector lácteo.

**** En el ranking de 2014 no fue contabilizado la empresa Italc. La Italc ocupó el cuarto lugar en el ranking de 2010-2011-2012. (Italc 2012: Recepción de leche/mil litros - Productores: 702.813 - Terceros: 234.088 - Total: 936.901 - N° Productores: 13.552 - Litros de leche productor/día: 142).

Fuentes: Elaboración propia desde datos de Leite Brasil (2014); CNA (2014); OCB (2014); CBCL (2014); Viva Lácteos (2014) y Embrapa Gado de Leite (2014).

⁶ El Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE) es un organismo federal adscrita al Ministerio de Justicia, con sede en el Distrito Federal, que tiene, en todo el territorio nacional, las obligaciones dadas por la Ley n°. 12.529/2011. CADE efectúa tres funciones: (1ª) **Preventiva** - analizar y luego decidir sobre fusiones, adquisiciones de control, incorporaciones y otros actos de concentración económica entre las grandes empresas que puedan poner en riesgo la libre competencia; (2ª) **Represiva** - investigar, en todo el territorio nacional, y más tarde juzgar cárteles y otros comportamientos perjudiciales para la libre competencia; (3ª) **Educacional o pedagógica** - educar al público en general acerca de las diversas conductas que puedan perjudicar la libre competencia; incentivar y fomentar estudios e investigaciones académicas sobre el tema, la asociación con universidades institutos de investigación, asociaciones y agencias gubernamentales; llevar a cabo cursos, conferencias, seminarios y eventos relacionados con el tema; editar publicaciones como la Revista de Derecho y folletos. (CADE, 2015).

Según la OECD/FAO (2015) Brasil es básicamente autosuficiente en leche y productos lácteos y no se espera ningún cambio estructural durante el período de esta proyección. Se prevé que el rebaño bovino deberá aumentar lentamente y la producción de leche debe continuar siguiendo la demanda interna aumentando lentamente y en conformidad con el crecimiento de la población y la renta. La demanda interna de productos lácteos (mantequilla, queso, leche descremada y leche en polvo entera) debe aumentar como muestra el gráfico del consumo per cápita de productos lácteos en Brasil.

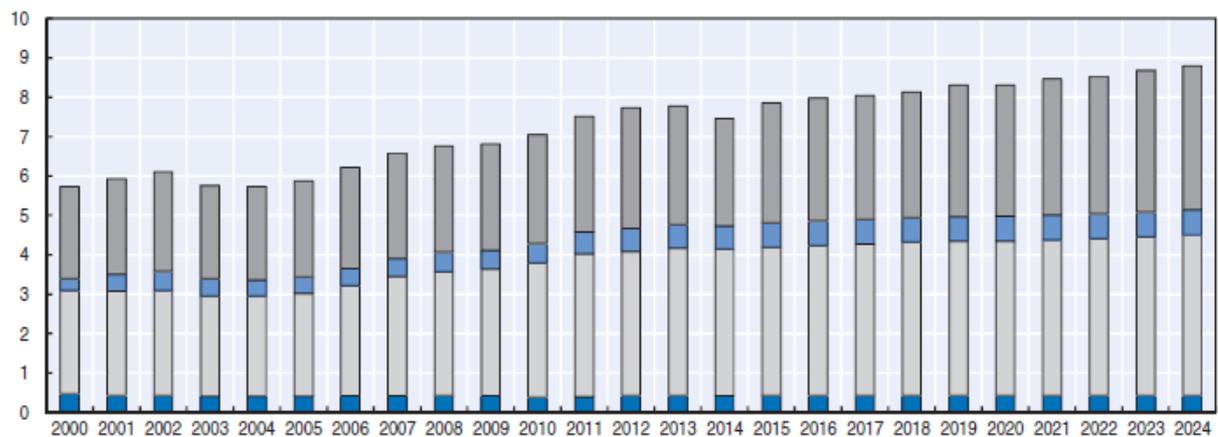
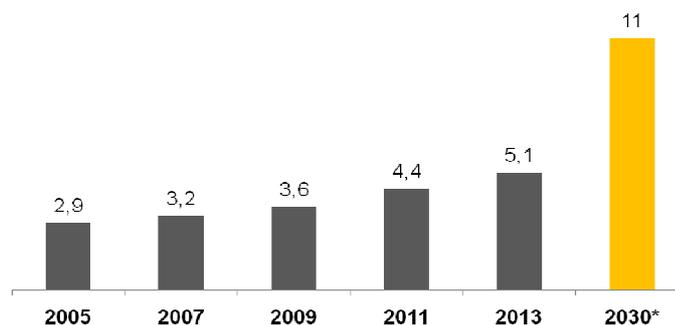


Figura 7. Consumo per cápita de productos lácteos en Brasil (kg/persona/año)

Fuente: Elaboración propia desde datos de OECD/FAO (2015).

Es visible el plan de expansión de las empresas transnacionales, especialmente en relación a Brasil. Estos tienen como objetivo aumentar el consumo per cápita para el año 2030, como se muestra en el gráfico de consumo per cápita de queso.



* Proyección del consumo de queso per cápita en Brasil de acuerdo con ABIQ.

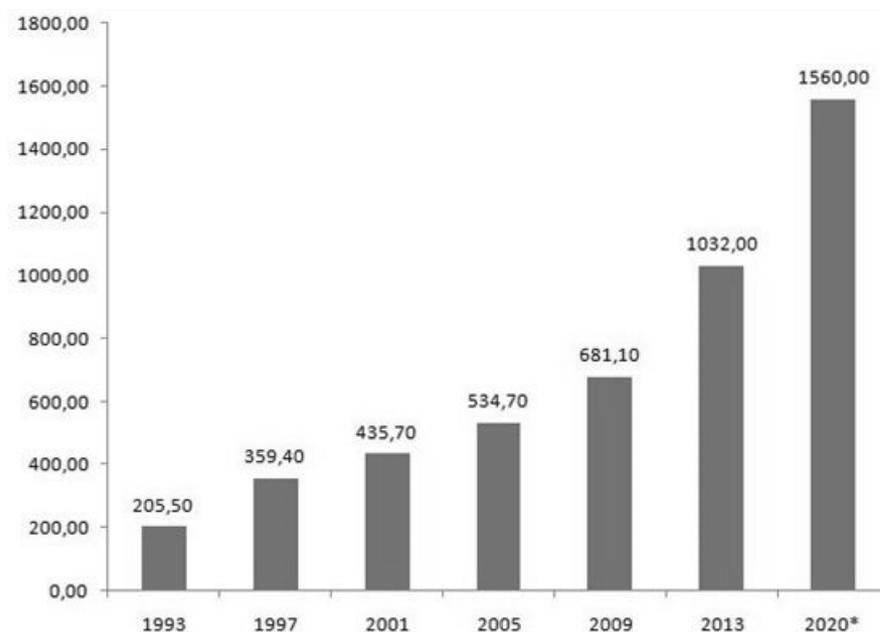
Figura 8. Consumo de queso per cápita en Brasil (kg)

Fuente: Elaboración propia desde datos de ABIQ (2013).

Con el aumento del consumo de productos lácteos y específicamente de quesos en Brasil, hay un plan de expansión de las transnacionales en el país. Un ejemplo es la adquisición de Balkis en 2013 por R\$ 70 millones, los activos de la LBR Lácteos Brasil en 2014 por R\$ 250 millones y la BRF en 2015 por R\$ 1,8 mil millones el Grupo francés

Lactalis (VALOR ECONÔMICO, 2014; MILKPOINT, 2015). Cabe señalar que el Lactalis posee casi el 10% del mercado brasileño y su objetivo es ser el líder en el país. Considerando que los mercados europeos están saturados, la atención se centra a los mercados con posibilidades de expansión. Los mercados de los países de América Latina son interesantes para las empresas transnacionales que trabajan con la leche, productos lácteos y en particular el queso. La estrategia transnacional es, entonces, fortalecer las actividades en estos mercados, entre éstos el mercado brasileño, que constituye una buena opción ante los datos de consumo del país.

En Brasil, el promedio de consumo de queso per cápita es de sólo 5,1 kg por año. Muy por detrás de los países de Europa, e incluso en Argentina, donde alcanza 11 kilos. En países como Francia e Italia, el consumo es de aproximadamente 25 kg per cápita al año, mientras que en Europa la media es de 20 kg. Según Fábio Scarcelli, presidente de la Asociación Brasileña de Industrias de Quesos - ABIQ, “no hay donde crecer en estos países”, en referencia al mercado de consumo europeo (VALOR ECONÔMICO, 2014).



*Proyecciones de la ABIQ.

Figura 9. La producción total de quesos elaborados con leche pasteurizada en Brasil (ton)

Fuente: ABIQ (2013).

Según las estimaciones de ABIQ, el consumo per cápita de queso en Brasil se espera que alcance 11 kg, en media, en 2030, después de haber avanzado un 76% entre 2005 y 2013. Considerando el consumo total, el incremento fue de 8% al 9%, en media, en los últimos años. En 2013, alcanzó 1.032 millones de toneladas, de ese total 3% fueron importados según

los datos de ABIQ (VALOR ECONÔMICO, 2014). La producción de los quesos elaborados con leche pasteurizada en Brasil entre 2003 y 2013 puede verse en el Figura 9.

Del total de 1.032 millones de toneladas de queso consumido en Brasil en 2013, el 3% son importados según datos de la asociación. Las cifras representan sólo los quesos fabricados por empresas con inspección sanitaria.

Según el presidente de la ABIQ Fabio Scarcelli (2014) la producción de queso elaborado con leche pasteurizada en 2014 fue de 1,1 millones de toneladas, con 11 millones de litros de leche procesada. La producción de queso creció un 7% respecto al año anterior, con un crecimiento promedio de 9% en los últimos 5 años.

ABIQ cuenta con 80 socios en Brasil, que representan el 70% de la producción nacional de quesos. Los datos muestran que existe un potencial para el crecimiento. También hay posibilidades de diversificación, ya que actualmente el 73,7% del queso que se consume en Brasil son del tipo: mozzarella, requesón culinario, *prato*, requesón cremoso (queso crema), como se muestra por el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas – SEBRAE (2014) a través del gráfico de la productividad por tipo de queso en Brasil en 2011.

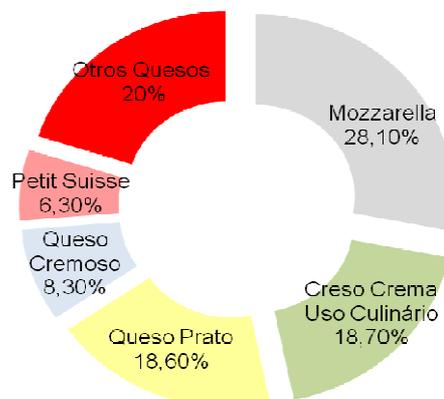


Figura 10. Productividad de acuerdo con el tipo de queso en Brasil en 2011
Fuente: Elaboración propia desde datos de ABIQ (2014) y SEBRAE (2014).

De acuerdo con los datos de SEBRAE (2014) el Brasil aumentó las importaciones de queso de manera significativa, como se puede observar en el gráfico de las importaciones de queso en el país entre 2006 y 2012.

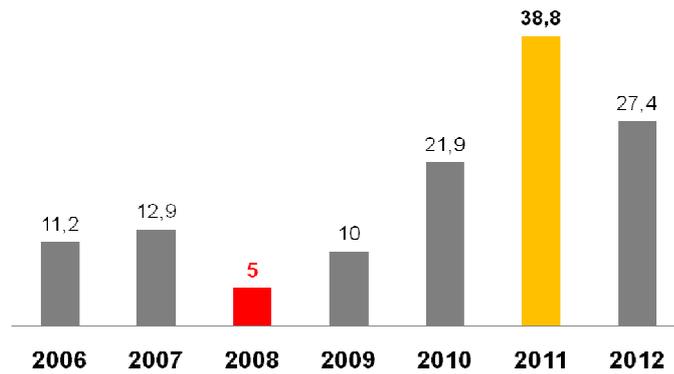


Figura 11. Datos de importación de queso en Brasil entre 2006 y 2012 (ton)

Fuente: Elaboración propia desde datos de ABIQ (2014) y SEBRAE (2014).

El plan de expansión transnacional del sector lácteo en Brasil se debe a dos factores: la posibilidad de aumento del consumo interno y satisfacer la demanda de importación de quesos finos del país. En este proyecto de expansión se utilizan mecanismos económicos para beneficiar y dominar el mercado. Constituye una estrategia económica para ampliar hasta el mercado de los países emergentes, porque el mercado europeo alcanzó su pico, que es saturado.

Consideraciones finales

El empresario e inversor Abílio dos Santos Diniz, en una entrevista a la revista Veja (2015) dijo: “tá barato!”, Brasil se encuentra en liquidación.

Los datos de la Consultoría Transactional Track Record (TTR) muestran que en la acumulación del año hasta octubre, el mercado de fusiones y adquisiciones de Brasil resultó R\$ 201,7 mil millones, contra R\$ 158 mil millones a lo largo del año 2014 (VEJA, 2015).

En particular en el sector lácteo, mencionamos la adquisición por parte del grupo francés Lactalis entre 2013 y 2015 de un grupo de empresas por un valor total de R \$ 2,12 mil millones (Balkis en 2013 por R\$ 70 millones, los activos de LBR Lácteos Brasil en 2014 por R \$ 250 millones y BRF en 2015 por R \$ 1,8 mil millones).

En Brasil, el Consejo Administrativo de Defensa Económica – CADE es la entidad cuya misión es asegurar la libre competencia en el mercado, que es responsable dentro del Poder Ejecutivo, no sólo para investigar y decidir, en última instancia, en el campo competitivo, así como fomentar y difundir la cultura de la libre competencia, al menos en teoría. Lo que ocurre en la práctica no es esta premisa.



Los datos económicos de los últimos años dan una dimensión de lo que realmente constituye las fusiones de las empresas en Brasil. Esta es una estrategia de la especulación y reproducción del capital financiero de los grandes grupos económicos multinacionales y transnacionales. Se puede decir que tanto en Argentina como en Brasil existe tanto oligopolios⁷ como también *trusts*⁸.

El proceso de adquisición y fusión de empresas de productos lácteos se encuentra en una relación coste / beneficio lógico y una mentalidad neo-mercantilista cuyo lema es establecer la ganancia a cualquier costo. Es la financiarización y la especulación que rodea una de las cadenas de producción más importantes de la economía brasileña y argentina. Este proceso está estrechamente vinculado a la exportación de capital, tema que Lenin considera esencial para la teoría del imperialismo mientras etapa superior del capitalismo. La tendencia de la exportación de capital es la búsqueda incesante de lucro, es lo que llamamos hoy la acumulación capitalista en el espacio y del espacio.

El sistema capitalista según David Harvey (2005) sólo se logra escapar de su propia contradicción mediante la ampliación. Agrega que para el capitalismo para sobrevivir, debe existir o crearse un nuevo espacio para la acumulación.

Se comprobó que en el proceso de adquisición o fusión de empresas lácteas en Argentina y Brasil no está teniendo en cuenta los perjuicios socio-económico que se están generando en industria láctea nacional y en las cooperativas de las cuales dependen miles de pequeños y medianos productores, que participan en la cadena de producción de leche y sus derivados. Éstos actores sociales son considerados como datos económicos por los administradores / economistas de ambos países y sobre todo por las multinacionales y transnacionales que operan en el sector. Este panorama pone en peligro la sustentabilidad socio-económica del sector.

⁷ Oligopolio, según Sandroni (2002), es un tipo de estructura de mercado de las economías capitalistas en el cual pocas empresas tienen el control de la mayor cuota del mercado. Es una tendencia que refleja la concentración de la propiedad en pocas grandes empresas, la fusión entre ellas, la incorporación o eliminación (por compra, el dumping y otras prácticas restrictivas) de las pequeñas empresas. Para los marxistas, el oligopolio es una característica intrínseca de la fase imperialista del capitalismo y trae como consecuencia la limitación del libre mercado. Si pocas empresas dominan el mercado, ellas pueden dividir el área de amplitud, limitando los costos de la competencia y fijando precios que amplían el margen de beneficio. Los defensores del oligopolio argumentan que, debido al tamaño, las empresas tendrán una mayor capacidad de invertir en el desarrollo de nuevos y mejores productos y, debido a las economías de escala, podrán ofrecer precios más bajos. Un miembro de un oligopolio, sin embargo, difícilmente bajará sus precios porque sabe que será seguido inmediatamente por los otros, permaneciendo con la misma cuota de mercado y beneficios más bajos. La competencia tiende a asentarse más en el plan de marketing. En la práctica, existe oligopolio en los sectores que requieren gran volumen de inversiones.

⁸ *Trust*: estructura empresarial en la cual varias empresas, que tienen gran parte de un mercado, se combinan o fusionan para garantizar el control, fijando precios elevados para asegurar altos márgenes de beneficio. Los trusts han sido prohibidos en varios países, pero esta medida no ha resultado eficaz (SANDRONI, 2002).

En el mercado de fusiones y adquisiciones de empresas de productos lácteos en Argentina y Brasil, del oligopolio de las multinacionales y transnacionales del sector, ¿qué podemos esperar del futuro mismo que seamos optimistas. ¿Cuáles son las perspectivas de las industrias lácteas nacionales y concomitantemente a los miles de pequeños y medianos productores de ambos países que participan en la cadena productiva de la leche y sus derivados? La única certeza que tenemos es que el futuro no será algo desconectado de las opciones elegidas en el presente.

Agradecimientos

Agradezco a la *Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior* - CAPES - Brasil por el apoyo financiero para llevar a cabo el trabajo y a la profesora Ana María Liberali de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires - UBA, por la ayuda y orientación.



Referencias bibliográficas

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE QUEIJO – ABIQ. *ABIQ*. 2014. Disponible en: <<http://www.abiq.com.br/>>. Acceso en: 7 set. 2015.
- BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Portaria n.º. 146*, de 7 de março de 1996. “Aprova os Regulamentos Técnicos de Identidade e Qualidade dos Produtos Lácteos”. Disponible en: <<http://extranet.agricultura.gov.br/sislegis-consulta/consultarLegislacao.do?operacao=visualizar&id=1218>> - Acceso en: 17 mayo 2015.
- Caren Tepp Disponible:<<https://soundcloud.com/ciudad-futura-734989946/caren-tepp-convenio-tambo-laresistencia-facultad-de-ca-politica>> - Acceso: 31 jul. 2016
- CLARÍN. iEco. *La demanda de alimentos seguirá aumentando*. Buenos Aires, 23 ago. 2015.
- CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA – CADE. *O que é o CADE?* Disponible en: <<http://www.cade.gov.br/Default.aspx?15151719e726e64311>>. Acceso en: 17 nov. 2015.
- EMBRAPA GADO DE LEITE. *Embrapa Gado de Leite*. 2014. Disponible en: <<https://www.embrapa.br/>>. Acceso en: 17 nov. 2015.
- HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Atlas do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo agropecuário 2006 - Agricultura Familiar - Primeiros Resultados - Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação*. Rio de Janeiro: IBGE; MDA; MPOG, 2009.
- _____. *Produção da pecuária municipal 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.
- _____. *Produção da pecuária municipal 2014*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

LEANDRO, Jair Jorge. *Queijos*. 3. ed. São Paulo: Biblioteca 24 horas, 2013.

MILKPOINT. *Ranking Leite Brasil: captação das maiores empresas cresce 5,9% em 2014*. 2015. Disponible en: <<http://www.milkpoint.com.br/cadeia-do-leite/giro-lacteo/ranking-leite-brasil-captacao-das-maiores-empresas-cresce-59-em-2014-94625n.aspx>>. Acceso: 7 set. 2015.

MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA. *Agroindustria*. 2015. Disponible en: <<http://www.minagri.gob.ar/sitio/>>. Acceso en: 7 set. 2015.

OECD-FAO. *Agricultural Outlook 2015-2024*. Paris: OECD, 2015. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2015_agr_outlook-2015-en>. Acceso: 7 set. 2015.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. *Higiene dos Alimentos – Textos Básicos*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2006.

PORTAL DBO. *DBO*. 2015. Disponible en: <<http://www.portaldbo.com.br/>>. Acceso en: 7 set. 2015.

QUESOS ARGENTINOS. *La Argentina quesera*. 2015. Disponible en: <<http://www.quesosargentinos.gob.ar/paginas/arg.htm>>. Acceso en: 7 set. 2015.

REGÚNAGA, Marcelo; CETRÁNGOLO, Hugo; MOZERIS, Gustavo. *El impacto de las cadenas agroindustriales pecuarias en Argentina: evolución y potencial*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2007.

REVISTA LEITE & DERIVADOS. *A chave da inovação*. Saiba como abrir mais oportunidade em tempos de retração econômica, n. 152, ano 22, jan.-fev. 2015. Disponible em: <<http://leitederivados.com.br/revistas/>>. Acceso: 31 ago. 2015.

RIMONDI, María Inés (org.). *Guía de quesos especiales*. Vicente Lopez: Inforcampo, 2010.

SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. 10. ed. São Paulo: Beste Seller, 2002.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS – SEBRAE. *Técnicas e boas práticas na produção de queijo*. 2014. Disponible en: <http://www.sebrae2014.com.br/Sebrae/Sebrae%202014/Estudos%20e%20Pesquisas/2014_02_27_RT_Novembro_Agronegocio_QueijoIN30_pdf.pdf>. Acceso en: 31 ago. 2015.

SIQUEIRA, Kennya Beatriz; CARNEIRO, Alziro Vasconcelos; ALMEIDA, Marcos Franca de; SOUZA, Roberto Carlos Soares Nalon Pereira. *O mercado lácteo brasileiro no contexto mundial*. Juiz de Fora: Embrapa Gado de Leite, 2010.

UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE – USDA. *Homepage USDA*. 2015. Disponible en: <<http://www.fas.usda.gov/psdonline>>. Acceso en: 7 set. 2015.

UN COMTRADE. *Database*. 2015. Disponible en: <<https://comtrade.un.org/>>. Acceso en: 7 set. 2015.

VALOR ECONÔMICO. *Mercado de queijos cresce no país e atrai estrangeiros*. 2014. Disponible en: <<http://www.valor.com.br/agro/3740444/mercado-de-queijos-cresce-no-pais-e-atrai-estrangeiros>>. Acceso en: 12 out. 2015.

VEJA. *Em liquidação: fusões e aquisições até outubro já superam 2014*. 2015. Disponible en: <<http://veja.abril.com.br/blog/radar-on-line/economia/em-liquidacao-fusoes-e-aquisicoes-ate-outubro-ja-superam-2014/>>. Acceso: 15 nov. 2015.

**LA INFLUENCIA DEL TIPO DE CAMBIO EN EL COMERCIO
EXTERIOR ARGENTINO DURANTE EL PERÍODO 2001-2015: una
(in)determinación clave a superar**

Gustavo Gabriel Alves*

Resumen

Este artículo tiene como objetivo explorar el efecto del tipo de cambio sobre las exportaciones, las importaciones, el producto interno bruto y el grado de apertura de la economía en Argentina durante el período 2001-2015. En realidad, como primera aproximación se supone que cuando hay una depreciación y el tipo de cambio baja, las exportaciones de un país serán más baratas y las importaciones se volverán más caras. Una depreciación también ayudará a mejorar la balanza de pagos de la cuenta corriente. Esto se debe a que las exportaciones aumentan en relación con las importaciones. Sin embargo, cuando analizamos la influencia del tipo de cambio sobre las exportaciones, las importaciones y el producto interno bruto, concluimos que no es tan determinante como lo suponemos inicialmente. En conclusión, nuestro estudio merece un análisis más profundo que tenga en cuenta el nivel de desarrollo de los países y la influencia de los canales de apertura.

Palabras-clave: Exportaciones; Importaciones; Tipo de Cambio; PIB; Prebisch; Diamand.

Abstract

This article aims at exploring the effect of exchange rate on exports, imports, gross domestic product and the economy's degree of openness in Argentina over the 2001-2015 period. Actually, when there is depreciation and the exchange rate goes down, the exports of a country will be cheaper and imports will become more expensive. Depreciation will also help to improve the current account balance of payments. This is because exports increase relative

* Universidad Nacional de Luján. Director del Observatorio de Comercio Internacional (OCI). Centro Regional Campana. Bertolini y Vicente López (Campana, 2804, Pcia.de Buenos Aires). Correo electrónico: oci@unlu.edu.ar. Sitio web: <http://www.oci.unlu.edu.ar/>.

to imports. However this, when we analysis the influence of exchange rate on exports, imports and gross domestic product, we conclude it is not as determinant as we initially suppose. In conclusion, our study deserves a deeper analysis that takes into account the level of development of the countries and the influence of the opennesschannels.

Keywords: Exports; Imports; Exchange Rate; GDP; Prebisch; Diamand.

Introducción:

Desde los ámbitos académicos se plantea una discusión muy interesante en torno a la relación entre los distintos niveles que pueden adoptar el tipo del cambio y su impacto en el volumen del comercio exterior de un país determinado. En el caso argentino, Marcelo Diamond fue uno de los que protagonizó parte de este dilema y concluía en sus trabajos que hay sectores en la economía local que defienden un tipo de cambio alto, mientras que otros no. De hecho, se lo conoce anecdóticamente como el industrial que defendía el tipo de cambio alto. De esos intereses contrapuestos, era de esperarse que los exportadores fueran los primeros mientras que los importadores los segundos. Otros autores como Raúl Prebisch (1963, 1979, 1981), estarían a favor de esta postura pero también nos aportan otras variables de análisis que explicitaremos más adelante que estarían influyendo en el desenvolvimiento de las exportaciones e importaciones.

Sin embargo ¿cuál es la relación entre el tipo de cambio y el comercio exterior de un país? Desde la teoría económica se presenta una conexión que a veces lleva a interpretaciones erróneas. Por lo general, se sostiene que un tipo de cambio alto fomenta o estimula las exportaciones y que uno bajo hace lo mismo con las importaciones. A pesar de la certeza que intenta imponer esta afirmación, lo cierto es que el supuesto para que esto en principio se conduzca de esta manera tiene que ver con los precios locales de los bienes transables. Si una depreciación o devaluación va acompañada de una suba de los precios en mayor o menor medida, la supuesta ventaja relativa quedaría diluida instantáneamente. Esta situación se aplicaría si los precios variasen más o menos que proporcional al tipo de cambio, puesto que el supuesto inicial de la depreciación o devaluación no estaría contemplando el efecto sobre los mismos.

Tomando esto último, es que creemos que ingresar en un proceso que conduzca a depreciaciones o devaluaciones competitivas no siempre trae aparejados buenos resultados. Es correcto que en nuestro países hayan existido, y sigue habiéndolo, sectores que ejerzan



presión sobre el gobierno de turno para devaluar (depreciar) o revaluar (devaluar) la moneda nacional respecto al dólar norteamericano. El mismo Prebisch también advertía sobre el rol que jugaba el tipo de cambio como instrumento de política comercial y las tergiversaciones que se hacían de este instrumento con la excusa de fomentar la industrialización nacional.

1. Marco teórico y metodología

Desde el punto de vista teórico, recurrimos a dos métodos cuantitativos que nos permitirán comprender mejor las relaciones que buscamos establecer: el modelo de regresión y el de correlación. El primero conocido también como R^2 busca medir la relación de dependencia entre dos variables, una independiente y la dependiente. En nuestro estudio, consideraremos al tipo de cambio de cambio como independiente y trataremos de observar qué ha ocurrido con las exportaciones, las importaciones, el grado de apertura económica y el producto interno bruto como dependientes de la anterior. De las distintas alternativas metodológicas, nos abocaremos a la regresión lineal.

Además de ese nivel de determinación que nos arroja el R^2 , el modelo de correlación (Pearson, o simplemente P o R) es un instrumento de análisis cuantitativo que mide el nivel de fuerza, sentido y forma que presentan dos variables. Para este trabajo, y siguiendo la dinámica anterior, utilizamos la relación entre el tipo de cambio junto a las exportaciones, las importaciones, el grado de apertura económica y el producto interno bruto.

En cuanto a la apoyatura económica, nos basaremos en autores tales como Marcelo Diamond y Raúl Prebisch que han abordado esta temática. La postura del primero descansa en su obra “La estructura productiva desequilibrada de la Argentina y el tipo de cambio” (DIAMAND, 1972). Para este autor, el desequilibrio se debía a la existencia de dos sectores económicos que tienen realidades muy diferentes. Por un lado el agropecuario, que posee ventajas naturales y una productividad particularmente alta. Por el otro, el sector industrial cuya productividad relativa es mucho menor. Con este razonamiento, él sostenía que era necesario adoptar tipos de cambios diferenciales: un dólar más alto para la industria que la proteja razonablemente e incentive su desarrollo exportador.

Por su parte Prebisch, un economista argentino que se ha transformado en una figura contradictoria por sus inclinaciones liberales y cepalinas, efectúa una serie de aportes en donde destacamos la importancia que tiene la disponibilidad de divisas para el desarrollo

económico. Uno de sus aportes, como es el deterioro de los términos del cambio –entendido como la baja del precio de los productos de las exportaciones respecto a los que importamos– conduciría a un incremento del desempleo y la pobreza. En este orden, él sostiene que se produce una distribución internacional desigual en términos del aprovechamiento de las ventajas tecnológicas, lo que lleva a relacionarlo con la estructura latinoamericana y el subdesarrollo, cómo el centro exporta crisis a la periferia, las causas no monetarias de la inflación y cómo el comercio industrial se presenta como una posibilidad para el desarrollo de las economías de la región.

Si bien no buscamos un desarrollo teórico alternativo sí debemos poner de manifiesto algunas aclaraciones sobre el mismo puesto que consideramos que nuestro análisis debe posibilitar el debate y sobre todo una nueva discusión de la mano de una serie de datos que describen el comportamiento de la economía argentina.

Hay dos cuestiones importantes que debemos resaltar para este período y para el caso argentino:

- 1) Es útil subrayar que tanto Prebisch como Diamand realizan sus aportes de la economía argentina y mundial luego de la segunda guerra mundial. Este escenario es muy distinto al período 2001-2015 donde hay una notable mejora en los términos del intercambio producto de una suba sustancial de los precios de los productos primarios en los mercados internacionales. Parte de esa suba se debió al rol que habría pasado a ocupar China como gran demandante de alimentos. A esto, le podemos sumar un proceso de financiarización en la compra a futuro de cereales que también “infló” esas cotizaciones internacionales. De hecho, muchos países estuvieron tentados por este proceso lo cual alentó en gran medida a la reprimarización de sus economías.
- 2) Tal como surge del punto anterior, esa mejora en los términos del intercambio habría permitido al gobierno argentino de turno implementar una medida como las retenciones a las exportaciones junto a otras medidas de política comercial que buscaba establecer tipos de cambios diferenciales tal como era la propuesta de Diamand. El caso más recordado fue la Resolución 125 que intentaba establecer un esquema de retenciones móviles en función del alza o baja del precio internacional de algunos cereales como por ejemplo la soja. Esta medida, fue altamente controvertida e incluso atacada por aquellos sectores del campo que no estaban de acuerdo con la medida.

2. El tipo de cambio en acción. La sistematización de algunas variables:

Para analizar con atención qué ha ocurrido en la Argentina en el período 2001-2015, hemos sistematizado en el cuadro descriptivo que se incluye a continuación (Cuadro 1), las cinco variables que entran en juego en este trabajo: exportaciones, importaciones, producto interno bruto, hemos calculado el grado de apertura económica y en la última columna el tipo de cambio.

Es importante recalcar que acá nos limitaremos a analizar qué sucede únicamente entre dos variables, tomando como base al tipo de cambio con cada una de las otras que hemos enumerado. Sin embargo, es necesario recordar que las relaciones unicasuales no son del todo válidas. Es por eso que buscamos poner en tensión si el tipo de cambio es realmente el único determinante para estos casos que analizamos, sabiendo de antemano que hay otros factores que influyen en ellos.

Cuadro 1. Cuadro descriptivo de exportaciones e importaciones de bienes y servicios, producto interno bruto, grado de apertura económica y tipo de cambio nominal. Período 2001-2015

Años	Exportaciones de Bienes y Servicios ^a	Importaciones de Bienes y Servicios ^a	Producto Interno Bruto ^a	Grado de Apertura Económica	Tipo de Cambio ^b
2001	31.169,75	27.647,94	263.996,67	0,22	1,00
2002	29.146,00	13.428,72	235.235,60	0,18	3,06
2003	34.438,71	18.827,22	256.023,46	0,21	2,90
2004	39.863,85	27.930,24	279.141,29	0,24	2,92
2005	47.021,23	34.926,06	304.763,53	0,27	2,90
2006	54.569,06	41.111,37	330.564,97	0,29	3,05
2007	66.343,41	53.400,32	359.169,90	0,33	3,10
2008	81.988,56	67.850,15	383.444,18	0,39	3,14
2009	66.468,20	49.227,58	386.704,38	0,30	3,71
2010	81.553,88	68.772,96	422.130,05	0,36	3,90
2011	98.215,53	88.237,98	459.571,10	0,41	4,11
2012	94.988,90	83.033,84	468.301,02	0,38	4,54
2013	90.536,18	89.574,66	722.424,74	0,25	5,46
2014	82.025,83	79.193,59	703.941,67	0,23	8,08
2015	70.580,34	75.023,36	720.641,25	0,20	8,92

^a Están expresados en dólares constantes de los Estados Unidos.

^b Expresa la cantidad de moneda nacional por una unidad de dólar de los Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia desde datos de CEPAL (2016), OMC (2016) e INDEC (s.f.).

En una primera mirada, reforzamos la idea que la crisis local de 2001-2002 fue crucial para la economía argentina, marcando claramente un antes y un después. Esta situación está

presente en los valores que expresados en el cuadro. A pesar del aumento del tipo de cambio, de \$ 1 = US\$ 1 que había en 2001, en el 2002 se pasó a \$ 3,06 = US\$ 1. No obstante, tanto las exportaciones (29.146,00) como las importaciones (13.428,72), el producto interno bruto (235.235,60) y el grado de apertura económica (0,18) mostraron en ese año sus niveles más bajos en relación a todo el período comprendido.

Siguiendo con el análisis individual de cada variable, las exportaciones muestran una clara tendencia creciente desde el 2002, alcanzando un máximo en el 2011 con 98.215,53. Sin embargo, la caída en el 2009 (66.468,20) estaría reflejando el impacto de la crisis financiera de 2007-2008 a nivel mundial y luego una rápida recuperación hasta conseguir su máximo. De allí hasta el 2015 las mismas muestran una tendencia a la baja.

En el caso de las importaciones, el panorama no es muy distinto. También se observa una propensión a la suba hasta el año 2008, una caída en 2009 (49.227,58) y luego una franca recuperación, obteniendo el máximo en el 2013 con 89.574,66. Ese año, coincide con el nivel más alto del producto interno bruto que se ubicó en el orden de los 722.424,74. Un dato que nos llamó la atención es que el grado de apertura económica logró su esplendor en el mismo año que las exportaciones, 2011. Si repasamos rápidamente qué ocurría a nivel local, el país intentaba reposicionarse en los mercados internacionales a partir de un modelo de industrialización basado en la diversificación productiva con inclusión social. Este nuevo viraje en la política económica fue generalizado en la región, pero no todos obtuvieron los mismos resultados. En el caso de Brasil, por ejemplo, se produjo lo que se conoció como una reprimarización de su economía. Salvo la Argentina, esa fue la tendencia en muchos países de la región según los informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe junto al Banco Interamericano de Desarrollo.

Presentado el cuadro descriptivo, y habiendo hecho algunas aclaraciones sobre el comportamiento que han tenido las variables en el período 2001-2015, vamos a presentarlos cuatro casos que consideramos representan en buena medida la disyuntiva que tiene al tipo de cambio como variable clave en todo nuestro análisis.

2.1. Caso 1 – las exportaciones y el tipo de cambio:

En esta primera situación, queremos analizar la relación entre las exportaciones de bienes y servicios respecto a los distintos niveles que tuvo el tipo de cambio desde el 2001 al 2015. Esto se presenta en la Figura 1.

Tal como se desprende de la última columna del cuadro descriptivo, el tipo de cambio nominal presenta desde el 2005 una marcada tendencia alcista. Los años 2002, 2003 y 2004

significaron avances y retrocesos de un proceso de reacomodamiento fruto del diseño de una nueva política económica en el país, escenario que provocaba que el tipo de cambio se mantuviera dentro de ciertos parámetros.

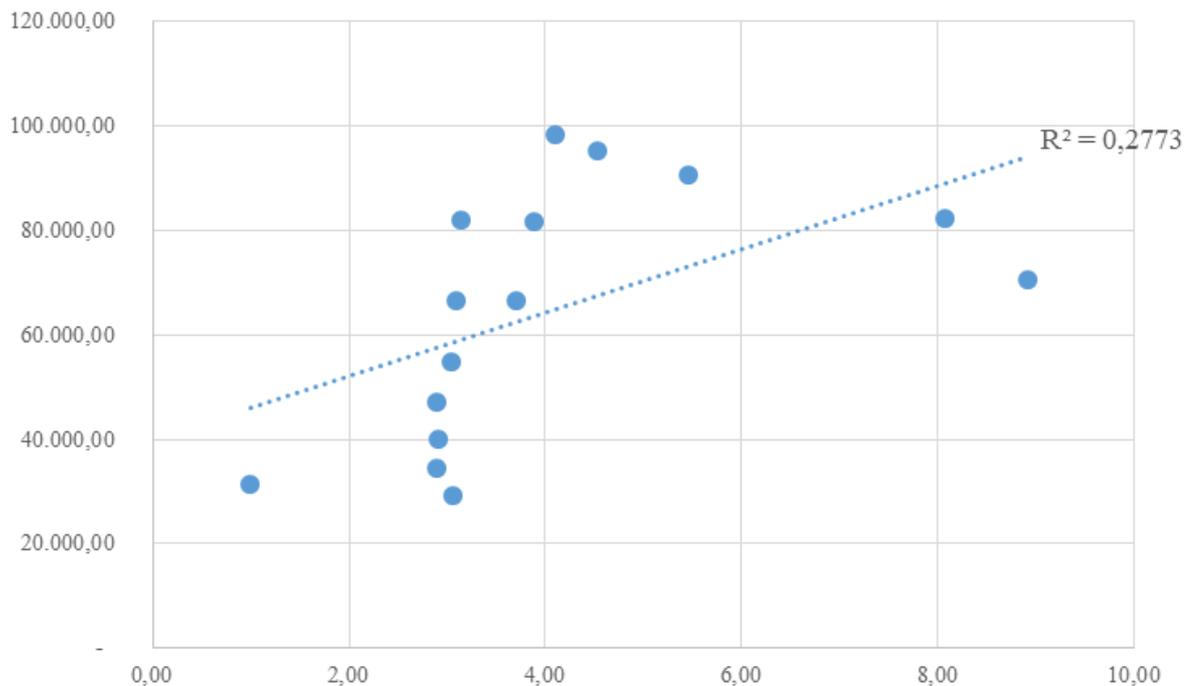


Figura 1. **Relación entre las exportaciones y el tipo de cambio. Período 2001-2015**
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos volcados en el cuadro descriptivo.

Cuando trazamos la recta de regresión, los puntos se presentan muy dispersos y eso se confirma con el resultado que nos arroja el R^2 , 0,2773. Esto implicaría que apenas el 27,73% del comportamiento de las exportaciones en este período estaría explicado por las variaciones del tipo de cambio. Sin embargo, P es de 0,53 lo cual nos marca una interesante relación las exportaciones y el tipo de cambio.

2.2. Caso 2 – las importaciones y el tipo de cambio:

Otra de las variables que guardaría relación con las variaciones cambiarias, serían las importaciones. Cuando tomamos los datos del cuadro descriptivo, en la Figura 2 la nube de puntos pareciera no diferenciarse demasiado del caso anterior.

Sin embargo, el R^2 es distinto al caso de las exportaciones, siendo ahora de 0,4107, lo que implica que el 41,07% de las importaciones estarían influidas por el tipo de cambio en el período estudiado. El resultado comienza a cobrar otra importancia cuando el coeficiente R es de 0,64, lo que nos hace pensar en un mayor peso relativo de las importaciones respecto a las

exportaciones.

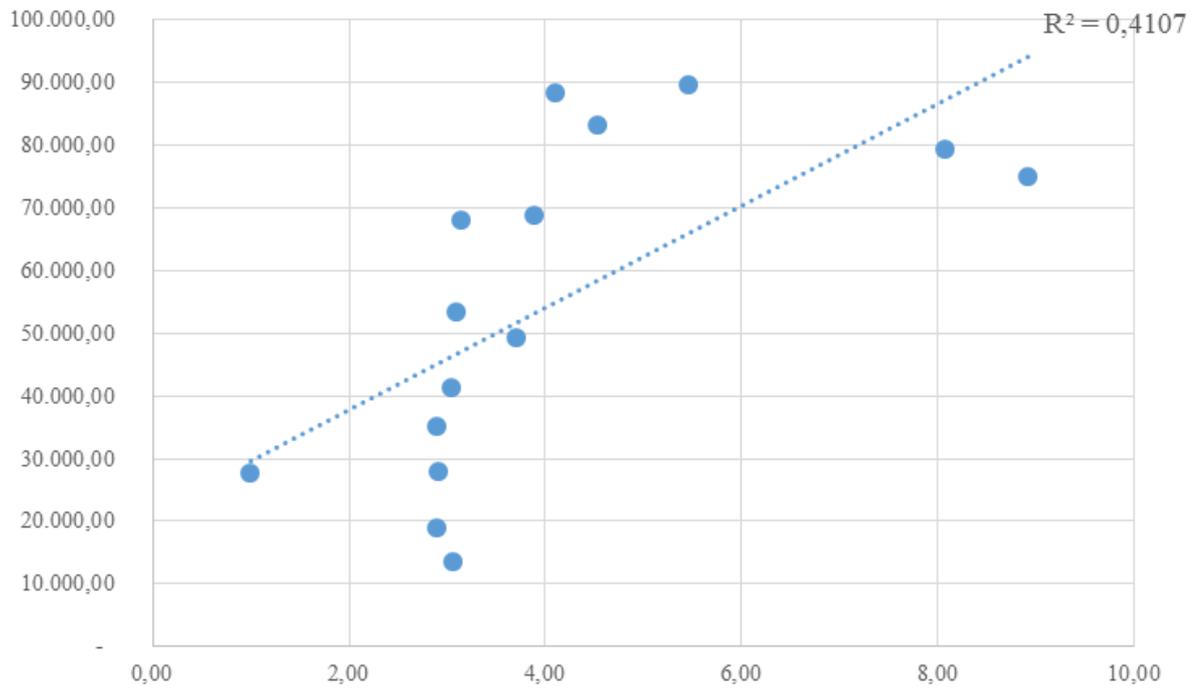


Figura 2. **Relación entre las importaciones y el tipo de cambio. Período 2001-2015**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos volcados en el cuadro descriptivo.

2.3. Caso 3 – el producto interno bruto y el tipo de cambio:

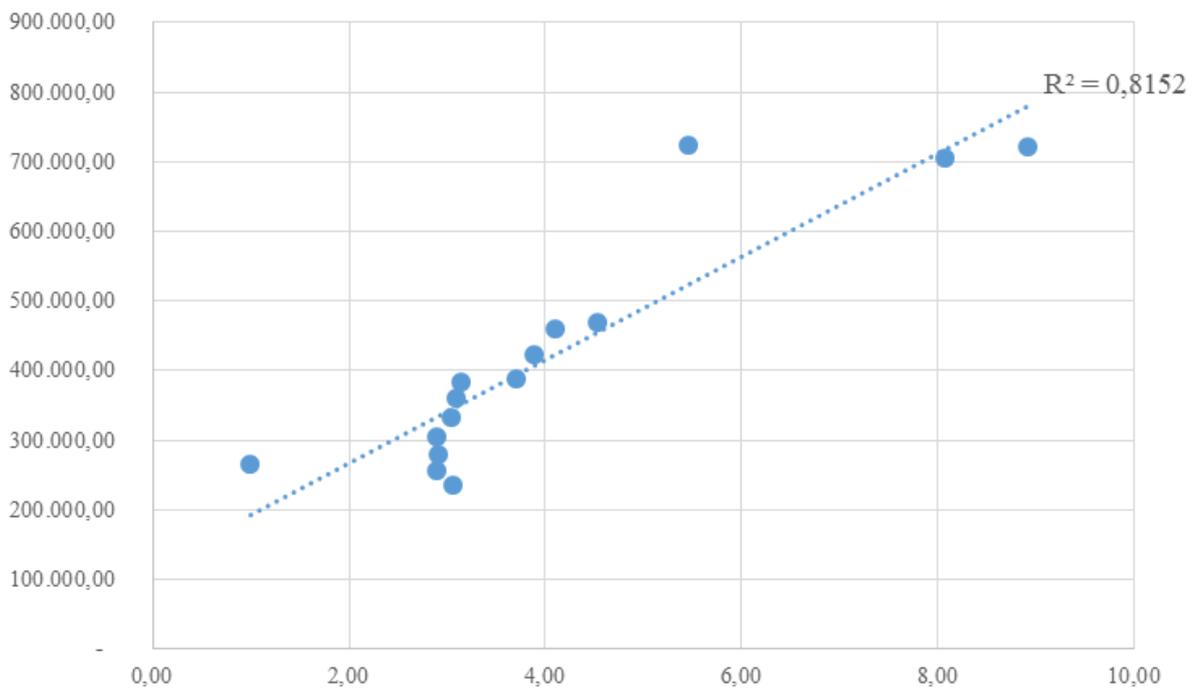


Figura 3. **Relación entre el producto interno bruto y el tipo de cambio. Período 2001-2015**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos volcados en el cuadro descriptivo.

Siguiendo con el criterio metodológico adoptado, ahora nos toca el turno de comparar que sucede con el producto interno bruto frente a las variaciones del tipo de cambio nominal tal como lo muestra la Figura 3.

A diferencia de lo que ocurría en los casos 1 y 2, en el 3 la nube de puntos muestra cierta tendencia lineal que queda evidenciada con el alineamiento de los valores a la recta de regresión. Esto se confirma con un R^2 de 0,8152, donde nos indica que el 81,52% de la evolución del producto interno bruto estaría determinado por el tipo de cambio. Si a esto le sumamos el índice R que es de 0,90; la relación se ha vuelto muy importante, lo que ameritaría realizar un estudio por separado para comprender cómo estaría dada esta dependencia entre las variables.

2.4. Caso 4 – el grado de apertura económica y el tipo de cambio:

Este indicador se construye de una manera muy sencilla. El grado de apertura económica se calcula como un cociente entre la sumatoria de las exportaciones con las importaciones con el producto interno bruto. Este resultado, que se encuentra en la columna 5 del cuadro descriptivo, se calculó para cada año.

Trasladando el nivel de apertura de la economía argentina desde el 2001 hasta el 2015 inclusive y su relación con el tipo de cambio, hemos obtenido la Figura 4.

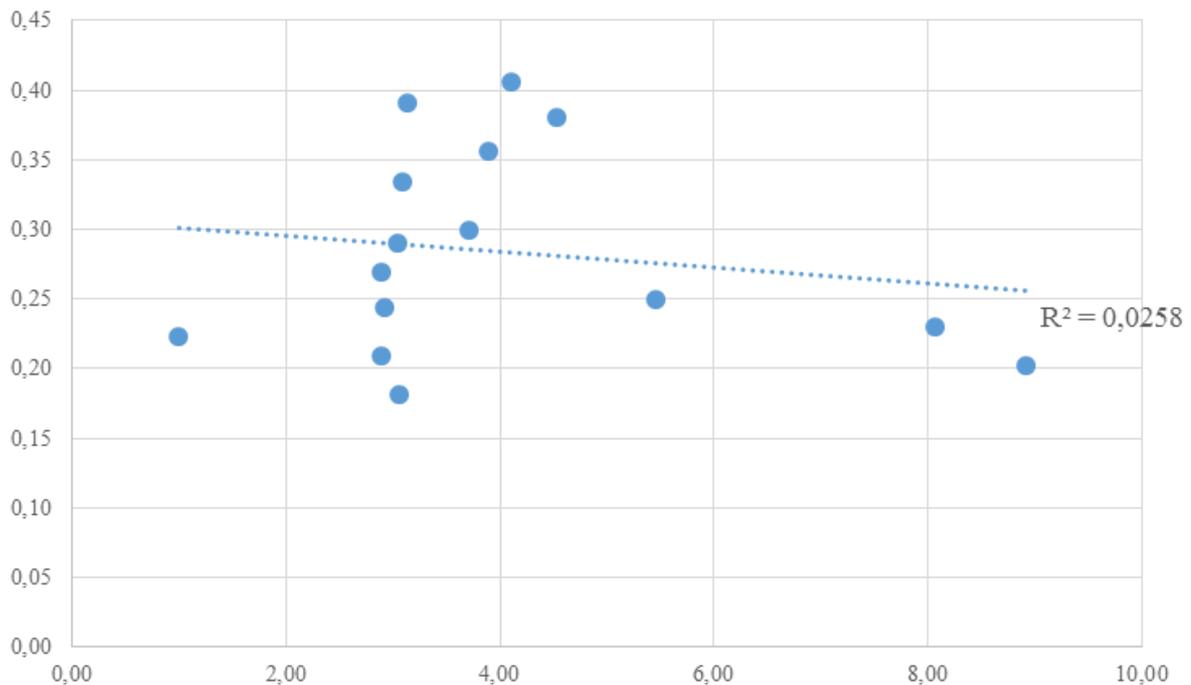


Figura 4. Relación entre el grado de apertura económica y el tipo de cambio. Período 2001-2015
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos volcados en el cuadro descriptivo.

Esta situación es muy particular, porque el R^2 es el más bajo de todos los casos estudiados, 0,0258. O sea que el 2,58% del grado de apertura económica estaría influido por el tipo de cambio; situación que nos hace retomar la discusión inicial sobre el rol que juega el tipo de cambio en el comercio exterior. Cuando hondamos en la fuerza y en el direccionamiento a partir de Pearson, éste nos arroja -0,16. La relación es indirecta (ya que es negativa) y muy baja. Por lo cual, frente a un tipo de cambio elevado, el grado de apertura debiera ser levemente menor.

Consideraciones finales

Si bien no pretendemos generar un nuevo aporte a la teoría económica actual, quisimos demostrar técnicamente que la creencia vagamente difundida sobre que una depreciación (apreciación) o devaluación (revaluación) del tipo de cambio impacta inmediatamente en las exportaciones e importaciones de un país no es tan concluyente como se sugiere. Hemos demostrado que las variaciones del tipo de cambio no es la única variable determinante para las exportaciones e importaciones.

De este breve recorrido cuantitativo queremos remarcar tres cuestiones:

- 1) Ya sea utilizando el modelo de regresión (0,4107 vs 0,2773) o el de correlación (0,64 vs 0,53) las importaciones parecen estar mejor vinculadas a las variaciones del tipo de cambio que las exportaciones. A pesar de ello, el comportamiento al que alude Pearson en el Caso 2 nos termina de sembrar más dudas. Al inicio del trabajo habíamos dicho que si el tipo de cambio se apreciaba o revaluaba, esto estimularía a las importaciones. Si esto fuera así, R debería ser negativo cuando el resultado es positivo e incluso más elevado que para el caso de las exportaciones donde el comportamiento esperado sería en sentido positivo. Seguramente esto será tema de discusión para otro trabajo para profundizar a qué se debe ese comportamiento en el caso argentino durante el período analizado.
- 2) Cuando exploramos las posturas teóricas de Diamand y Prebisch, parecieran surgir unos factores supranacionales que influyen en el comercio exterior de un país, destronando al tipo de cambio como único factor determinante. Si cruzáramos esto con informes de la Organización Mundial de Comercio, ésta



propone seis elementos para meditar el comportamiento general que experimenta el comercio mundial en nuestros días, y que nos dispararían cierta claridad para comprender los resultados que arrojaron los métodos cuantitativos empleados.

El primero de ellos está representado por el cambio demográfico (edad, migraciones, mejoras educativas, clase media nueva, etc.) en dos sentidos: las ventajas comparativas y el impacto en las nuevas demandas de importaciones. El segundo, está dado por las inversiones en infraestructura que les permite a los países integrarse en lo que se dio en llamar las cadenas globales de valor. Esto mueve a un tercer elemento como es la difusión del nivel tecnológico en todo el mundo, haciendo que el fenómeno tenga escala regional e incluso más potenciado en aquellos países que están interconectados por redes de producción. Un cuarto elemento viene de la mano de la matriz energética y sobre todo por su estructura de producción. El uso de tecnologías limpias y no renovables comenzaría a imponerse sin dejar de lado a las tradicionales; un factor clave que marcaría el nivel de desarrollo de las estructuras productivas. Un quinto está vinculado a lo logístico, a los costos del transporte en parte por el problema energético explicado en el punto anterior y por otro, por la necesidad de mejorar / ampliarla infraestructura en rutas y autopistas con el objetivo de facilitar el comercio regional. El último, concierne a la regulación internacional, a la necesidad de contar con instituciones que establezcan reglas de juego claras y faciliten el comercio entre los diferentes países. En este punto, hay muchas opiniones encontradas, sobre todo aquellos que sostienen que el actual orden económico mundial está haciendo un viraje como consecuencia de la crisis financiera de 2007-2008 y de un reordenamiento geopolítico estratégico de los Estados Unidos.

- 3) Finalmente, nos sorprende el nivel de regresión (0,8152) y de correlación (0,90) entre el producto interno bruto y el tipo de cambio. Por lo general se podría llegar a suponer que el primero incide sobre el segundo, pero no al revés. Salvo períodos claves como fueron el 2002, 2014 y 2015, la tendencia alcista se observa en ambas variables aunque no en la misma proporción obviamente. Resultaría interesante poder avanzar sobre esta relación en particular para comprender cómo se produce esa sinergia entre el producto

interno bruto y el tipo de cambio, más si es sólo un fenómeno particular de la economía argentina o si es más bien una tendencia general.



Referencias bibliográficas

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Estimaciones de las tendencias comerciales*. América Latina y el Caribe. Obtenido de INTRadeBID. Sistema de Información sobre integración y comercio. abr. 2016. Disponible en: <<http://www.intradebid.org/>>. Acceso en: abr. 2016.
- BARKUN, Mario; VITELLI, Guillermo. *La búsqueda de un paradigma*. Grados de libertad de la política económica argentina 2000-2005. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – CEPAL. *Raúl Prebisch: un aporte al estudio de su pensamiento*. Santiago de Chile: CEPAL, 1987.
- _____. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. ago. 2016. Disponible en: <<http://www.cepal.org/es>>. Acceso en: ago. 2016.
- DIAMAND, Marcelo. La estructura productiva desequilibrada de la Argentina y el tipo de cambio. *Revista Desarrollo Económico*, v. 12, n. 45, 1972.
- DURÁN LIMA, José E.; ALVAREZ, Mariano. *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Santiago de Chile: Naciones Unidas (CEPAL), 2008.
- GARCÍA VENTURINI, Alejandro E.; CASTELLI, Federico. *Los Métodos Cuantitativos en las Ciencias Sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2013.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS – INDEC. *Producto Interno Bruto*. s.f. Disponible en: <http://www.indec.mecon.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=3&id_tema_2=9&id_tema_3=47>. Acceso en: 2016.
- KRUGMAN, Paul R. *Internacionalismo Pop*. Bogotá: Normal, 1999.
- KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELIZT, Marc J. *Economía Internacional: teoría y política*. Madrid: Pearson Educación, 2012.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO – OMC. *Organización Mundial del Comercio*: portada. 2016. Disponible en: <<https://www.wto.org/indexsp.htm>>. Acceso en: ago. 2016.

PREBISCH, Raúl. *Hacia una dinámica del desarrollo Latinoamericano*: con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

_____. Las teorías neoclásicas del liberalismo económico. *Revista de la CEPAL*. Capítulos I, II y III, 1979.

_____. *Capitalismo periférico*: crisis y transformación. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1981.



MERIDIANO – Revista de Geografía. número 5. 2016 – versión digital.

<http://www.revistameridiano.org/>

A REAFIRMAÇÃO DO *BAIRRO* NA GEOGRAFIA DO SÉCULO XXI: o “Bairro-Vivência” de crianças moradoras do Dom Bosco em Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil

Carla Cristiane Nunes Nascimento*

Júlio César Suzuki**

Resumo

A partir da análise das vivências de crianças moradoras do bairro Dom Bosco em Juiz de Fora, Minas Gerais, reafirmamos o bairro como categoria válida, forte e potencial para a Geografia no contexto do século XXI, quando as relações humanas mostram-se mais fluidas e, dessa forma, como um entrave para a vida de bairro. Salientamos a importância histórica do conceito no bojo das ciências humanas, em especial da Geografia, e chegamos, juntamente com desenhos e falas de crianças, ao conceito de Bairro-Vivência, que, em linhas gerais, ultrapassa o bairro ofertado e demarcado administrativamente, o que abarca, sobretudo, o bairro apropriado pelas crianças. Utilizamos-nos, para propor tal conceito, a unidade de análise, cunhada por Vigotski, de *perejivanie* (vivência). *Perejivanie* diz da unidade criança/meio, que, dialeticamente, se formam e se transformam.

Palavras-chave: Bairro; Geografia; Crianças; Bairro Dom Bosco; Juiz de Fora; Bairro-Vivência.

Abstract

Starting from the practices of children living in the Dom Bosco neighborhood in Juiz de Fora-MG, we reaffirm the neighborhood as a valid, strong and potential concept for Geography in the context of the 21st century, when human relations are more fluid and, in this way, as a hindrance to neighborhood's life. We emphasize the historical importance of this concept at

* Doutoranda em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. Correio eletrônico: carlacrisnunes@gmail.com

** Professor Doutor em Geografia Humana, Universidade de São Paulo. Correio eletrônico: jcsuzuki@usp.br

the heart of the human sciences, especially Geography, and we come, along with the drawings and speeches of children, to the concept of Neighborhood-Living, which, in general, surpasses the neighborhood offered administratively demarcated and also encompasses the appropriated neighborhood by children. We used, to propose such a concept, the unit of analysis, coined by Vygotsky, of *perejivanie* (practical experience). *Perejivanie* says of the child / middle unit, which, dialectically, is formed and transformed.

Keywords: Neighborhood; Geography; Children; Dom Bosco Neighborhood; Juiz de Fora; Neighborhood-Practical Experience.

Introdução:

Ao refletirmos, a partir de contribuições de crianças moradoras do bairro Dom Bosco em Juiz de Fora, Minas Gerais, sobre os significados de se reafirmar o bairro como um conceito válido para a Geografia no contexto do século XXI, compreendemos que era mister historicizá-lo – mesmo que tal movimento não apresentasse uma preocupação linear cronológica, e sim uma construção que envolvesse discussões fundamentais ao conceito, protagonizadas por pensadores geógrafos e não-geógrafos, no bojo da ciência geográfica.

Destarte, num primeiro momento, apresentamos alguns matizes importantes do conceito bairro e, posteriormente, trazemos algumas das inferências de crianças moradoras do bairro Dom Bosco em Juiz de Fora, Minas Gerais, buscando, assim, contribuir, mesmo que de forma ainda incipiente, para uma retomada das discussões desta escala espacial geográfica, que é, indubitavelmente, cultural e histórica, e que continua viva mesmo em tempos da hipermodernidade e das novas relações que com ela se estabelece.

1. O bairro está sempre em obras!

À época de seus estudos, Marcelo Lopes de Souza (1989) constata uma escassez concernente aos debates conceituais sobre *bairro* pela Geografia e pelas demais ciências humanas.

Se considerarmos que, no âmbito das ciências, principalmente das ciências chamadas humanas, um conceito é dinâmico, atrelado às metamorfoses da própria vida humana, percebemos que as construções teóricas acerca do bairro são desafiadoras, além de serem

poucas também no contexto presente. Os estudos de caso se avolumam, necessitando de teorias e, para, além disso, tendo a potencialidade de, dialeticamente, contribuírem para a almejada construção conceitual – que, não podemos esquecer, apesar de sempre estar em releitura, necessita de densidade.

Souza (1989) fez recortes espaço-temporais necessários a sua reflexão para afirmar a carência concernente ao bairro. Por onde começar a contar a história de um conceito? E se pensarmos que achamos o princípio e, na verdade, descobrirmos posteriormente que aquele já era o meio? Toda história que se conta é parcial, no sentido da parcialidade de quem conta ou reconta e parcial também porque retrata um fragmento de uma totalidade – mesmo que este fragmento traga em si a essência da totalidade. Por onde teria começado Souza (1989)? Por onde começaremos?

Usufruindo de nossa autoria, e, logo, de nossa parcialidade, iniciamos esse nosso contar a história do conceito bairro, tendo como marco um estudo de um sociólogo/literato brasileiro, nascido no início do século XX. Seu nome é Antônio Cândido de Mello e Souza. Em 1954, ele compõe uma obra reconhecidamente primorosa pelo meio acadêmico, sua tese de doutorado em Sociologia: *Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida* (CÂNDIDO, 2003).

O bairro, com o significado que este tinha para o caipira paulista, em sua peculiaridade, é o que Cândido (2003, p. 81-82; 87) apresenta a partir dos vínculos vicinais:

[...] grupos rurais de vizinhança que na área paulista se chamaram sempre bairro. Esta é a estrutura fundamental da sociabilidade caipira, consistindo no agrupamento de algumas ou muitas famílias, mais ou menos vinculadas pelo sentimento de localidade, pela convivência, pelas práticas de auxílio mútuo e pelas atividades lúdico-religiosas. As habitações podem estar próximas umas das outras, sugerindo por vezes um esboço de povoado ralo; e podem estar de tal modo afastadas que o observador muitas vezes não discerne, nas casas isoladas que topa a certos intervalos, a unidade que as congrega. O viajante, de antigamente e de agora, é por isso levado muitas vezes a uma ideia exagerada da segregação em que vive o caipira, quando, na verdade, era raro, e foi-se tornando excepcional, o morador não integrado em agrupamento de vizinhança. Há de fato, bairros de unidade frouxa, que poderíamos denominar centrífugos, propiciando um mínimo de interação; outros, ao contrário, de vida social e cultural mais rica, favorecendo a convergência dos vizinhos em atividades comuns, num ritmo que permite chamá-los de centrípetos. [...] Um bairro poderia deste ângulo, definir-se como o agrupamento territorial, mais ou menos denso, cujos limites são traçados pela participação dos moradores em trabalhos de ajuda mútua. É membro do bairro quem convoca e é convocado para tais atividades. A obrigação bilateral é aí elemento integrante da sociabilidade do grupo, que, desta forma adquire consciência de unidade e funcionamento. Na sociedade caipira a sua manifestação mais importante é o mutirão [...].

O bairro como essencialmente rural é aludido por Cândido (2003). Sua força reside, sobretudo nas relações de manutenção e sobrevivência mútuas, que, por sua vez, vão gerar



relações de maior proximidade, como o compadrio, por exemplo. O bairro, no entanto, porta a dimensão do ajuntamento, mesmo quando se tem a ideia que a vida do caipira é marcada pelo isolamento.

Outro sociólogo, desta vez um francês, traz para o centro do debate o conceito de bairro, contribuindo, também, para a ideia de sociabilidade quando sugere que os bairros surgem por força das paróquias católicas. Lefebvre (1978) está pensando no bairro e no modo de vida de bairro na transição do rural para o urbano. Ele compreendia o bairro como o concreto espaço-tempo na cidade, seria ele o ponto de maior contato entre o espaço geométrico e o espaço social. O autor ainda defendia que, historicamente, um bairro se formava pela presença da paróquia – esta com uma função religiosa, mas também com uma função cartorária, civil e política. O que já não se sustenta para a maioria dos estudos contemporâneos no mundo.

Se bem as paróquias constituíam bairros, quando a cidade, ao tornar-se demasiada grande, perdeu sua unidade e seu caráter de comunidade local, o núcleo – a igreja paroquial – perdeu simultaneamente suas funções e sua capacidade estruturante. Em consequência: a conexão bairro-paróquia, em outros tempos, constitutiva de uma realidade, não tem mais fundamento¹ (LEFEBVRE, 1978, p. 197).

Voltando-nos ao que falaram alguns geógrafos, vemos que, para Pierre George (1983), o bairro é necessário à vida urbana, às identidades dentro da cidade. Quando alguém deseja situar-se na cidade, ao que fará referência? Ao bairro. Segundo George (1983), até o nome do bairro exprime, geralmente, sua “personalidade”.

Já no artigo *Conceito de bairro – unidade popular ou técnica?*, de Teixeira e Machado (1986, p. 66-67), as autoras defendem que alguns elementos precisam ser considerados:

Um bairro se define ou se individualiza por três elementos: paisagem urbana, conteúdo social e função. A paisagem urbana está refletida no tipo, estilo e idade das construções, no traçado de suas ruas etc.; o conteúdo social é referente ao modo e ao padrão de vida de sua população; a função é a atividade básica que o bairro desempenha dentro do organismo urbano, isto é função residencial, comercial ou administrativa, para a qual desenvolve um determinado equipamento funcional [...]. [...] Uma cidade é um conjunto de bairros, cada um com uma fisionomia própria, resultante da sua função, de seus habitantes e de sua idade. Todos esses bairros, mais ou menos integrados entre si, formam a cidade.

¹ No original: “Si bien las parroquias constituían barrios, cuando la ciudad, al hacerse demasiado grande, perdió su unidad y su carácter de comunidad local, el núcleo – la iglesia paroquial - perdió simultáneamente sus funciones y su capacidad estructurante. En consecuencia: la conexión barrio-parroquia, en otros tiempos constitutiva de una realidad, no tiene ya fundamento”.

Em um segundo momento, as autoras sinalizam que haveria ainda um quarto elemento a se considerar, e este seria o sítio – o que pode ser a peculiaridade do relevo, mas, isso não fica claro no artigo.

Por sua vez, Armando Corrêa da Silva (1982) fez um estudo, em 1982, sobre o bairro da Consolação, em São Paulo, no qual afirma ser o bairro um lugar em que se dá a vida comunitária dotada de poder local e se contribui para um pensar a cidade em seus processos de segregação.

Ainda na perspectiva geográfica, Scarlato (1989) realizou um interessante estudo sobre o bairro do Bexiga, chamando a atenção para os cortiços, sua estrutura e sua sobrevivência frente a metropolização e verticalização da aglomeração de São Paulo. O autor trata das complexas relações sociais e políticas que estão presentes num bairro, pois este, como qualquer outra dimensão espacial, não se interpreta por si mesmo, não se realiza sozinho, mas é o espaço imediato da vida que só pode ser lido em seu contexto amplo, da cidade, do país, do mundo.

A Geografia Humanista também apresenta suas contribuições para pensarmos o conceito de bairro, lendo-o a partir do conceito de lugar. Halley (2014) identifica Ângelo Serpa e João Baptista de Mello como as principais referências de geógrafos brasileiros que estudam o conceito bairro, classificando seus trabalhos no interior da Geografia Humanista-Cultural brasileira.

Para Halley (2014, p.585), sob o viés da Geografia Humanista:

[...] o bairro é entendido como um lugar de vivência íntima, demarcado e consagrado afetivamente por seus moradores em profundas e duradouras relações de familiaridade, vizinhança e compadrio. É ainda evocado como portador de identidade própria, resultante de uma fisionomia particular e de uma convivência social específica.

Se retornarmos a palavra ao geógrafo Marcelo Lopes de Souza (1989), que destacou a lacuna percebida por ele quanto ao conceito, percebemos também sua contribuição ao reconhecer a importância de correntes diversas no interior do pensamento geográfico, porque atrelado ao ser humano em sociedade, o que lhe permitiu propor leituras mais complexas sobre o bairro. Souza (1989) sinaliza para nós a proposição de leituras que não façam do bairro algo “coisificado”, sem vida, mas que se identifiquem nele as tramas do humano. Ao mesmo tempo, sua preocupação recai sobre a importância de que não se mistifique o bairro a ponto de serem esquecidas suas realidades objetivas. Compreendemos que o autor está



propondo uma análise que não dicotomize bairro sentido/vivido e bairro real, propondo a via da unidade de análise subjetivo/objetivo, individual/coletivo.

2. O que é o bairro Dom Bosco para as crianças que nele moram neste início do século XXI?

Certamente, nenhum bairro urbano contemporâneo pode ser equiparado aos que estavam sob análise de Antônio Cândido e Henri Lefebvre, por exemplo, apesar de que os estudos de ambos intelectuais serem atuais em muitos aspectos para uma melhor compreensão da sociedade moderna e dos processos históricos que constituímos e foram nos constituindo como sociedade desta era.

Em um primeiro momento, nossa questão de investigação centrava-se em como era morar no bairro Dom Bosco, um bairro extremamente empobrecido, na perspectiva de crianças moradoras em face da reestruturação capitalista do espaço, acirrada a partir da década de 1990, e das mudanças significativas que vinham ocorrendo no bairro e em seu entorno – por exemplo, a região tornou-se uma das mais dinâmicas da cidade, recebendo investimentos imobiliários, voltados apenas a um público de elevado padrão econômico.

Logo, os limites físicos do bairro ou, melhor dizendo, o bairro político-administrativo não era uma questão, não era uma dúvida, tínhamos naturalizado e delimitado o que era o bairro Dom Bosco *a priori*.

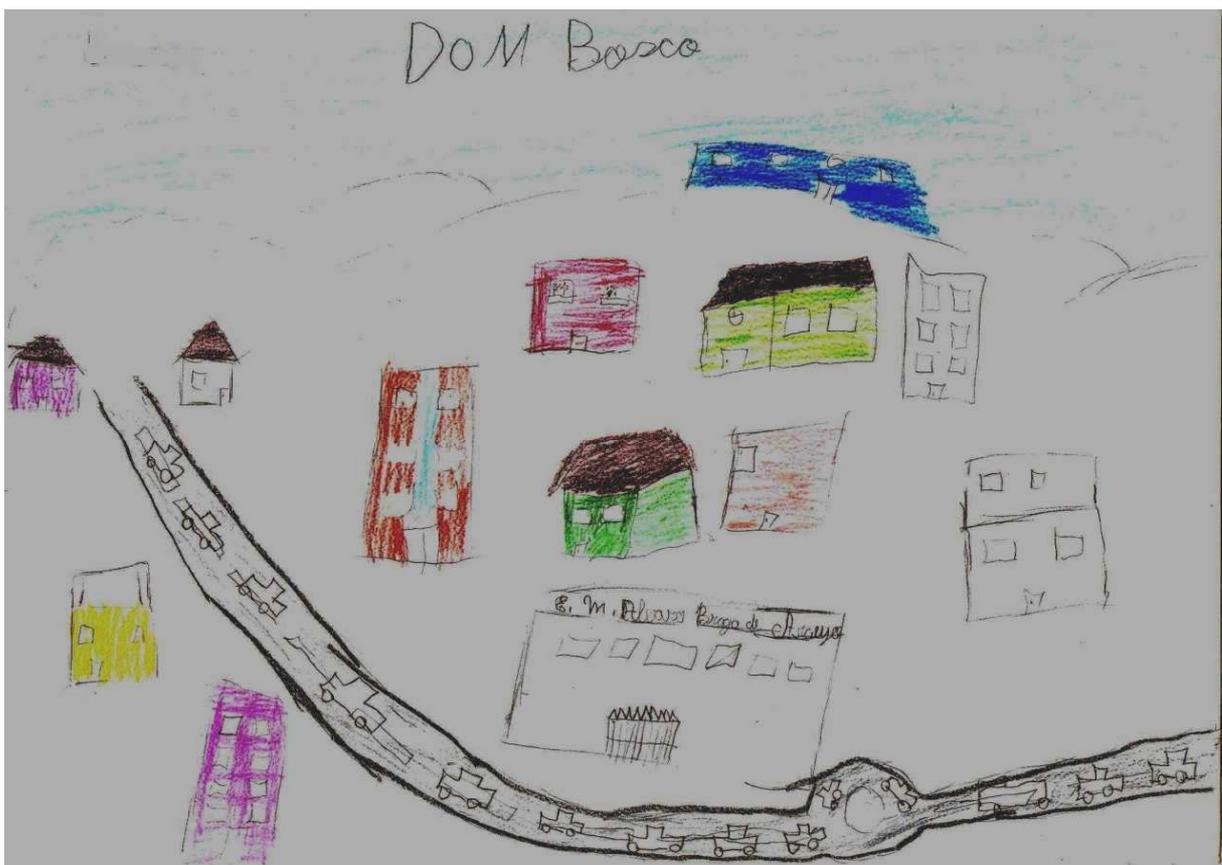
Acontece que desde nossa primeira experiência de fato com desenhos e falas das crianças, começou a delinear-se que nossa noção do que era o bairro diferia da delas. O que também não era uma novidade. Segundo as autoras Teixeira e Machado (1986), os bairros há muito guardam esta dicotomia. Em muitas situações de demarcação de bairros, parte da população é consultada a fim de se chegar a um acordo, porque as noções dos limites de um bairro variam de grupo para grupo, e, complexificando ainda mais a delimitação, até de pessoa para pessoa.

Mas, o que começamos a perceber é que o bairro não era apenas muito diferente do previamente definido. Às vezes, era irreconhecível. Os desenhos e as falas das crianças, linguagens centrais na análise, traziam elementos muito distantes para nós, de outros bairros, de outras realidades, incluindo também a imaginação – esta, em nosso entender, juntamente com Vigotski (2009), não se dá isolada, mas sempre relacionada às condições materiais concretas de existência. Ou, ainda, as crianças compartilhavam de vivências muito marcantes

como, por exemplo, uma ida anual, em um passeio promovido por um grupo assistencial, a um clube.

Uma situação que muito marcou a análise foi quando Emílio, de 10 anos de idade, desenhou uma escola que, segundo suas palavras, era a paisagem que ele conseguia avistar de sua casa. A escola, administrativamente, localiza-se no bairro Santa Cecília, mas, teve centralidade no desenho de Emílio e na conversa estabelecida. Emílio, logo que desenhou a escola, nos alertou com um “não assusta não” e nos levou ao lado de fora de sua casa para vermos a escola que fazia parte de *seu* Dom Bosco.

Considerando o protagonismo e a participação das crianças, seres plenos, sujeitos da sociedade, formando-a e por ela sendo formados dialeticamente (SARMENTO, 2005; QVORTRUP, 2011), percebemos que nossa questão inicial havia sido mudada. Era importante pensar, antes do que era morar, o que era o próprio bairro na perspectiva das crianças moradoras do bairro Dom Bosco.



Emílio começou seu desenho com alguns morros e, num desses morros, desenhou uma construção que, imediatamente, fez questão de explicá-la. Ele nos disse “*Não se preocupa não*”, largou o desenho e nos chamou para o lado de fora da casa. Daí continuou: “*É a paisagem que vejo daqui*” e mostrou uma escola localizada no bairro Santa Cecília, a qual, posteriormente, ele pintou toda de azul mais escuro, contrastando com o azul mais claro com que pintou os morros.

Figura 1. **Dom Bosco: desenho de emílio, 10 anos**

Fonte: Acervo da pesquisa.



Figura 2. Rua Borda da Mata e a escola azul do “Dom Bosco” de Emílio
Fonte: Acervo da pesquisa.

Começamos a reconhecer que era preciso pensar vários Dom Bosco dentro do único bairro que pensáramos. Sabíamos sim que diferentes Dom Bosco existiam. A própria prefeitura reconhece isso, fazendo delimitações de acordo com determinados interesses e produzindo mapas que trazem estes recortes diferenciados. Pesquisadores e moradores apontam a mesma coisa ao criarem denominações como “Alto Dom Bosco”, “Dom Bosco de baixo”, “Dom Bosco mais pobre”. Ainda, quanto aos impasses referentes a uma rua pertencer a um ou outro bairro, isso também é muito comum.

Mas, quando aqui estamos falando de um *bairro-vivência* e de vários Dom Bosco, estamos falando de especificidades mais finas. E o conceito de Vivência de Vigotski, mencionado em várias de suas falas proferidas e escritas, se torna caro para nós.

3. Vivência: o conceito vigotskiano em interface com a Geografia

Vivência é uma das possibilidades de tradução à palavra russa *perejivanie*, utilizada por Vigotski (DELARI JÚNIOR, 2009) e, provavelmente a que mais se aproxima do sentido

utilizado pelo autor (PRESTES, 2010). A vivência é a unidade entre a criança e o meio. Leva-se em conta, ao mesmo tempo e inseparavelmente, na unidade, a criança com seu desenvolvimento e o meio ofertado e a interpretação que a criança faz desse meio:

O papel de quaisquer elementos do meio se distingue de acordo com as diferentes faixas etárias. Por exemplo: a fala das pessoas ao redor pode perfeitamente ser sempre a mesma tanto quando a criança tem seis meses, como um ano e seis meses e também três anos e seis meses, isto é, a quantidade de palavras que a criança percebe, o caráter da linguagem, no que se refere a seu nível cultural, ao vocabulário, à correção, à erudição de estilo podem permanecer sempre os mesmos, mas qualquer um entende que esse fator, inalterado ao longo do crescimento, possui um significado diferente quando a criança entende a fala, quando ela não a entende em absoluto e quando ela se situa entre ambos os estágios e está apenas começando a entendê-la. Dessa forma, só se pode elucidar o papel do meio no desenvolvimento da criança quando nós dispomos da relação entre a criança e o meio (VIGOTSKI, 2010)².

Um adendo aqui é essencial. Ao falar de faixas etárias e meio, Vigotski (2010) não está referenciando-se a qualquer tipo de determinismo: biológico – que poderíamos ler quando ele aponta as faixas etárias; ou geográfico, quando ele expõe a questão do meio. Pelo contrário, um crítico de qualquer determinismo e por isso das psicologias presentes a sua época, Vigotski está defendendo que só é possível conhecer o papel do meio em face da sua unidade com o ser humano, no caso específico, a criança. Assim, criança e meio não podem ser lidos separadamente, mas, na sua unidade. Razão pela qual, Vigotski cria a unidade de análise *vivência*.

Delari Júnior (2009, p. 1), ao traduzir o texto *A crise dos sete anos* de Vigotski, para o português, aponta em uma nota de rodapé:

O que há de específico a partir dos sete anos, como se verá, é uma nova *formação afetiva*, na qual as vivências isoladas se generalizam e a criança passa a ter pela primeira vez uma mais nítida avaliação sobre si mesma. A partir desse ponto do texto, a maior parte da discussão se volta aos termos pelos quais podemos interpretar as relações entre a criança e o meio, o que, no meu entendimento, refere-se não só à criança, mas a todo o desenvolvimento humano, respeitadas as distinções qualitativas próprias às idades.

Vigotski (2006), no tomo IV de suas *Obras Escogidas* ressaltará esta questão das faixas etárias de que fala Delari Júnior (2009). Diversamente de Piaget, que propõe uma leitura biologicista, Vigotski (2006) aponta as faixas etárias em suas crises de transição, que não se dão isoladas, mas numa relação do interno com o externo, com o meio ofertado. Não existe um rigor das idades, o que Vigotski está dizendo é que, levadas em conta as questões

² Tradução de Márcia Pileggi Vinha.



sócio-culturais, algumas atividades irão marcar determinada faixa etária. E é o conteúdo destas atividades-guia que orientará o desenvolvimento da criança.

Desenvolvimento para o autor bielo-russo não é etapista ou biológico-maturacional, não ocorre do interno para o externo, de dentro para fora, como em Piaget, mas no hibridismo externo/interno. Vigotski está pensando como nos tornamos humanos, como desenvolvemos características eminentemente humanas, como a fala, por exemplo, que só se dá junto a outros seres humanos em experiências de linguagem, num contexto que é social e cultural (VIGOTSKI, 2009). Acessos diferentes às situações do mundo vão permitir ontogêneses diferenciadas. Por exemplo, nascer num determinado local e não em outro produzirá desenvolvimentos diferentes, o meio é outro, a cultura ofertada no nascimento é outra.

Assim, é preciso compreender o pensamento de Vigotski (2006) como uma nova visão do desenvolvimento humano. Ele diz que nosso nascimento é social, se dá em uma sociedade, nosso desenvolvimento parte de um meio e a própria biologia vai se constituindo a partir do ser social. Não há aqui negação da dimensão biológica, não há negação da hereditariedade, mas, uma vez ocorrido o nascimento, toda carga biológica passa a sofrer metamorfoses.

Com estas considerações, já é possível ver que o pensamento de Vigotski se distancia de Piaget. Vigotski conhecia alguns escritos de Piaget, chegou a traduzir para o russo alguns de seus trabalhos, compreendendo sua importância, mas mantinha-se como um crítico a sua teoria (VIGOTSKI, 2009).

Em Vigotski, um elemento fundamental a se compreender é que se o meio influencia o homem, este, por sua vez age sobre o meio e cria o novo, estabelecendo, assim, um novo meio para a sua existência. Por isso, a unidade *vivência* é tão fundamental, uma vez que ela é a unidade entre o ser humano e o meio. Inegavelmente, o ser humano recebe influências do meio, mas ele também age sobre o mesmo, fazendo emergir o novo e, daí, tem-se um novo meio.

4. O Bairro-Vivência

Começamos pela demarcação temporal “início de século XXI”: Momento na história caracterizado pelo paradoxo da “globalização desigual” e a globalização da desigualdade, pelo meio geográfico técnico-científico-informacional, gerando um possível neodeterminismo, marcado por um tipo novo do espaço artificial (SANTOS, 2005).

Momento, também, em que o isolamento pelo medo do outro é cada vez mais real, mesmo que o medo do outro não se construa sobre bases tão reais assim e as relações se tornem cada vez mais líquidas porque virtuais, ou virtuais porque líquidas (BAUMAN, 2004). Momento, enfim, que o bairro pode esvaziar-se de sua força (SEABRA, 2001) frente à pregação sobre o perigo que as ruas oferecem, como percebe Carlos (2007), em contraposição à segurança individual por detrás das várias telas – que existem para todos os gostos.

Esses momentos apresentados são “apenas pontos”, fios puxados de uma ampla e complexa trama, de uma longa história. Momentos do ponto da história da humanidade em que estamos, sendo produzidos e produzindo, num processo dialético e contínuo (KONDER, 2005).

Agora, quanto à questão “o que é o bairro Dom Bosco para”, ainda é tempo de transformá-la em: “O que é o bairro Dom Bosco COM”. Pois foi isto que descobrimos. O bairro só é o que é COM e por causa destes sujeitos (Sim, histórico-culturais, coadunando com o pensamento vigotskiano), geográficos, territorializadores, que se apropriam do bairro ofertado e do não-ofertado, que o ampliam para muito além de suas fronteiras. Bairro que, por vocação, já tem um caráter expansível, mas, estas crianças o levam para muito mais longe. E levando em conta esta territorialidade como potência, a questão pode ser ainda mais ampliada para “o que é o Dom Bosco DAS crianças”.

Nada obstante, para além de tudo isso, podemos ainda interrogar: “o que é o Dom Bosco NAS crianças”?

Por que NAS? Podemos nos lembrar da questão do meio na “Quarta Aula de Pedologia” de Vigotski (2010)? Naquela noite russa, possivelmente muito fria, ele fala ao auditório sobre meio e criança, ideias ainda em constituição de alguém que tinha poucos meses para pensar³.

Imaginamos que Vigotski falava com eloquência, mas, entre seus ouvintes, talvez, alguns tenham bocejado e elucubrado, em russo: “o professor está muito repetitivo, já ouvimos falar de determinismo por tantos anos”... Outros, mais atentos às aulas anteriores, podem ter discordado: “não, não deve ser disto que ele está falando. Já o ouvimos outras vezes aqui e ele fez críticas incisivas à biologia e à geografia que se gabam de formar o Homem. Ora, claro! Ele vai explicar como o meio influencia a criança”.

Mas, de repente, Vigotski volta a uma palavra que ecoa no auditório: *Perejivanie!* E aí, todos se lembraram. Os que haviam lido os textos do professor previamente sabiam que

³ Lev Semionovitch Vigotski faleceu com 37 anos de idade.

esta palavra era mencionada muitas vezes em seus escritos. Vivência: a iminência de se estudar criança/meio em unidade dialética. Vivência: a possibilidade de capturar, em uma análise, o indissociável. Vivência: complexidade que considera a complexidade da criança-ser humano inseparável da complexidade do meio social. Vivência: um desafio teórico-metodológico atual, lançado nos idos de 1932/1933.

Certamente, falando de Vivência, Vigotski tinha em mente escrever ainda mais algumas coisas sobre o assunto, fazer alguns esclarecimentos, e foi o que ele fez entre os anos de 1933/1934:

Podemos apontar [...] a unidade para o estudo da personalidade e do meio. [...] A vivência da criança é aquela simples unidade sobre a qual é difícil dizer o que representa a influência do meio sobre a criança ou uma peculiaridade da própria criança. A vivência constitui a unidade da personalidade e do entorno tal qual figura no desenvolvimento. Portanto, no desenvolvimento, a unidade dos elementos pessoais e ambientais se realiza numa série de diversas vivências da criança. A vivência deve ser entendida como a relação interior da criança como ser humano, como um e outro momento da realidade. Toda vivência é uma vivência de algo. Não há vivências sem motivo, como não há ato consciente que não fora ato de consciência de algo. No entanto, cada vivência é pessoal [...].

A vivência tem uma orientação biossocial, é algo entre a personalidade e o meio, o que significa a relação da personalidade com o meio revela o que significa o momento dado do meio para a personalidade. A vivência determina de que modo influi sobre o desenvolvimento da criança um ou outro aspecto do meio [...].

Se tivéssemos que formular uma tese formal, um tanto generalizada, seria correto dizer que o meio determina o desenvolvimento da criança por meio da vivência deste meio (VIGOTSKI, 2006, p. 383)⁴.

E as reticências são mais que um respeito às normas técnicas, elas são fundamentais ao fim desta citação. Porque, é a partir deste momento que Vigotski vai dizer um “contudo” e sinaliza algo essencial:

Então, o mais essencial é renunciar aos índices absolutos do meio. A criança é uma parte da situação social, sua relação com o entorno e a relação deste com ele se realizam por meio da vivência e a atividade da própria criança; as forças do meio adquirem significado orientador graças às vivências da criança. Esta circunstância impõe aos pesquisadores uma profunda análise interna de vivências da criança, ou

⁴ No original: “Podemos señalar [...] la unidad para el estudio de la personalidad y el medio. [...] La vivencia del niño es aquella simple unidad sobre la cual es difícil decir que representa la influencia del medio sobre el niño o una peculiaridad del propio niño. La vivencia constituye la unidad de la personalidad y del entorno tal como figura en el desarrollo. Por tanto, en el desarrollo, la unidad de los elementos personales y ambientales se realiza en una serie de diversas vivencias del niño. La vivencia debe ser entendida como la relación interior del niño como ser humano, con uno y otro momento de la realidad. Toda vivencia es una vivencia de algo. No hay vivencias sin motivo, como no hay acto consciente que no fuera acto de conciencia de algo. Sin embargo, cada vivencia es personal [...]. La vivencia posee una orientación biossocial, es algo intermedio entre la personalidad y el medio, que significa la relación de la personalidad con el medio revela lo que significa el momento dado del medio para la personalidad. La vivencia determina de qué modo influye sobre el desarrollo del niño uno u otro aspecto del medio [...]. Si tuviéramos que formular una tesis formal, un tanto generalizada, sería correcto decir que el medio determina o desarrollo del niño a través de la vivencia de dicho medio [...]”.

seja, o estudo do meio que se move em significativa medida para o interior da própria criança e não se reduz ao estudo das condições externas de sua vida (VIGOTSKI, 2006, p. 383-384)⁵.

Em momento anterior, Vigotski ressalta o que o estudo individualizado das partes envolvidas, a saber, o meio e a criança, e, posteriormente, o estabelecimento de relações e afetações mútuas, entre ambos, seria menos complexo e traria menos questões significativas a serem tratadas. Possivelmente, teríamos respostas mais rápidas às perguntas da forma pela qual o meio influencia ou determina a criança e de que maneira esta, por sua vez, influencia ou determina o meio, mas, Vigotski insiste no desafio da unidade, desafio para ele à época e desafio para nós, hoje – em pelo menos um sentido somos contemporâneos de Vigotski, ainda vivemos um mesmo tempo de razão fragmentária, positivista, não obstante, esforços de muitos pensadores para superá-la (SOUSA SANTOS, 2003; 2005).

Focado, acolhendo o desafio da unidade, Vigotski já havia afirmado há algumas páginas antes:

Se dissermos que a relação da criança com o meio se modificou, significa que o próprio meio já é diferente e que, portanto, mudou o curso do desenvolvimento da criança, que chegamos a uma nova etapa no desenvolvimento. É imprescindível introduzir na ciência um conceito pouco utilizado no estudo do desenvolvimento social da criança. Não estudamos suficientemente a relação interna da criança com as pessoas do seu entorno, não o consideramos como um participante ativo da situação social. Reconhecemos verbalmente que se deve estudar conjuntamente a personalidade da criança e seu meio, mas não cabe supor que a influência da personalidade estão de um lado e no outro a influência do meio e que tanto um quanto o ato atuam como forças externas. De fato, no entanto, é assim como se deseja proceder: em seu desejo de estudar a unidade, fracionam-na previamente e tentam então, depois, relacionar um com o outro (VIGOTSKI, 2006, p. 381)⁶.

E, foi com este aporte teórico/metodológico, pois também unidade, que fomos buscando compreender o que as crianças do bairro Dom Bosco compartilhavam conosco.

Com as palavras de Vigotski nos lembramos de Moreira (2008) que retoma a discussão do homem atópico que está em tudo, mas não é em nada, pois todas suas relações externas se estabelecem com um mundo de fora. Vigotski (2006) e Moreira (2008), de cronotopos distintos, pareceram-nos expressar as mesmas preocupações:

⁵ No original: “Así pues, lo más esencial es renunciar a los índices absolutos del medio. El niño es una parte de la situación social, su relación con el entorno y la relación de éste con él se realiza a través de la vivencia y la actividad del propio niño; las fuerzas del medio adquieren significado orientador gracias a las vivencias del niño. Esta circunstancia impone a los investigadores un profundo análisis interno de las vivencias del niño, es decir, el estudio del medio que se traslada en significativa medida al interior del propio niño y no se reduce al estudio de las condiciones externas de su vida”.

⁶ No original: “Si decimos que la relación del niño con el medio se ha modificado, significa que el propio medio ya es distinto y que, por tanto, ha cambiado el curso del desarrollo del niño, que hemos llegado a una nueva etapa en el desarrollo.”

**O homem atópico e a externalidade da natureza, da sociedade e do espaço**

O problema do conceito do homem segue ainda a origem do grande impasse. Começamos o balanço da crítica do modelo N-H-E [Natureza-Homem-Economia] por este tema.

O homem atópico

É o homem atópico – não localizado na natureza, seja na sociedade – a essência do problema. Quando se busca refletir sobre a relação homem-meio ou homem-espaço, partindo do pressuposto de “partes” que em dado momento entram em interação e passam a então travar uma relação dialética de reciprocidade de influência evolutiva, esta atopia transparece em toda sua consequência. Nem a relação com o meio se faz e nem a relação com o espaço, faltando a evidência do elo explícito que vincula o homem à natureza e/ou ao espaço, portanto, a um conjunto como um todo estruturado, de vez que o homem está fora da natureza e fora do espaço, não sendo natural e nem espacial do ponto de vista da internalidade em um e outro. Daí ficar também fora da sociedade, já que fora de qualquer parâmetro concreto - a natureza, o espaço e o tempo – da história (MOREIRA, 2008, p. 118 – grifos do autor).

Diante destas declarações de Moreira (2008), podemos dizer que o desafio do homem fragmentado estava posto em Vigotski, estudioso de outras ciências, no início do século XX, de afirmar o homem como uma unidade com seu meio – meio social, histórico, geográfico etc. E Moreira continua sua fala expondo que a relação do homem com o meio, com a paisagem, com o espaço, apesar de ser afirmada em toda história da Geografia, continua sendo uma relação imprecisa. O homem se move, “mas, quem aparece movendo-se nas descrições é sempre a paisagem, o meio ou o espaço” (MOREIRA, 2008, p. 118). A estrutura Natureza-Homem-Economia (N-H-E), um pilar da Geografia moderna, é insuficiente para se compreender a realidade, o homem continua “estando” e não “sendo”.

Indeterminado, está e não está na natureza e está e não está na sociedade. É um homem atópico. É um ser presente-ausente, um ser que está, mas não consegue ser. Está em relação com a paisagem, o meio e o espaço, mas, paradoxalmente não é nenhum deles. Não é paisagem, não é meio e não é espaço, assim como não é natureza e não é sociedade. Está em cada quadro, mas, embutido, não é. Isto porque paisagem, meio, espaço, natureza, sociedade e homem relacionam-se em recíprocas relações de fora.

De modo que em sua observação atenta o geógrafo quando muito vê o homem como *diante de*. Isto é, ora diante da paisagem, ora diante do meio, ora diante do espaço, mas nunca como paisagem, como meio, como espaço.

[...] é o homem fator antrópico, que degrada a natureza com suas atitudes irracionais de destruição; o homem estatístico e consumidor incontinente de recursos escassos e esgotáveis; e o *homo economicus*, que transforma a natureza em produtos por meio das suas atividades. Um homem que está, porém não é no mundo. É atópico, pois não está na natureza e não está na sociedade, estando, ao mesmo tempo, onipresente do ponto de vista físico em todos os ramos da geografia (MOREIRA, 2008, p. 119).

E, acreditamos que Ruy Moreira não está falando de um “sentir-se um com” ou de uma “ideia mística de ser um com”. Entendemos que ele está dizendo de uma concretude, de nós, seres humanos, sermos paisagem, sermos meio, sermos espaço etc., por sermos seres humanos geográficos, espaciais, impossíveis de sermos compreendidos longe desta dimensão.

Em nossa compreensão, Moreira (2008) não se refere a sentimentos, percepções internas de um espaço externo, mas que o ser humano só é humano porque ele é geográfico, o que nos permite tomar como plausível a unidade meio/pessoa proposta por Vigotski (2006).

Em outro texto, Moreira (2010), ao reafirmar que o espaço é objeto da Geografia, está dizendo, também, que o espaço é social, é humano. Por isso, podemos falar para além de relações, pois, relações demandam duas coisas separadas que, em dado momento, se juntam e interagem. Podemos dizer, sim, de unidade. Que é a criança-ser humano sem o meio? Que é o meio sem a criança-ser humano?

Debruçando-nos sobre o que as crianças nos trouxeram em seus desenhos e em suas falas e nos esforçando para, como geógrafos, vermos para além da “criança diante do bairro”, “diante do meio”, é que criamos o conceito de *Bairro-Vivência* como uma resposta à nossa questão. Portanto, o bairro Dom Bosco NAS/DAS/COM AS - e não apenas PARA AS - crianças é o *Bairro-Vivência*.

O *Bairro-Vivência* consegue abarcar:

- *O bairro ofertado*: entendido como o bairro político-administrativo, com algumas fronteiras visíveis, mas, outras invisíveis, e todas extremamente sensíveis. Bairro que nem tudo é de todos e está acessível a todos. Bairro de misérias patentes que olha para a fartura material em todo seu entorno.
- *O bairro apropriado/criado*: compreendido como o bairro que se expande para além do bairro político-administrativo.
- Bairro que transgride fronteiras, entra no Shopping Independência⁷ que, como as crianças disseram, obviamente, é do Dom Bosco.
- Bairro que incorpora em si uma paisagem com uma escola azul vista pelo Emílio, bem pequenina, no horizonte e localizada, politicamente, também num bairro vizinho.
- Bairro que, nos dias quentes, transforma o lago da Universidade Federal de Juiz de Fora em piscina.
- Bairro que se expande para onde é possível uma pipa alcançar, no céu, e nas terras de um imponente hospital privado⁸ etc.

⁷ Shopping inaugurado em 2008 e que informa seu endereço no bairro Cascatinha, bairro dito nobre na cidade.

⁸ Complexo Hospitalar Monte Sinai.



Considerações finais

O *Bairro-Vivência* é, enfim, onde a criação do novo acontece, numa reelaboração criadora (VIGOTSKI, 2009). O *Bairro-Vivência* é o bairro que só é possível na unidade criança/meio, quando o bairro são as crianças e as crianças são o bairro, um produzindo o outro dialeticamente, continuamente.

Com o *Bairro-Vivência*, é possível afirmar que a Geografia tenha uma contribuição, intransferível, aos estudos histórico-culturais de Vigotski e seus colaboradores, já que aporta uma dimensão espacial inegável. Vigotski fala de um meio concreto ao elaborar seu conceito de Vivência. Assim, mais uma possibilidade de diálogo se abre para a Geografia ao incorporar as discussões de Vigotski aos seus estudos.

O *Bairro-Vivência* reafirma o bairro na Geografia neste início de século XXI, sobretudo daqueles mais empobrecidos – na territorialidade de territórios não tangíveis individualmente, por exemplo – onde a força da vida em grupo reafirma repetidamente, diariamente, as suas existências e resistências.

Referências bibliográficas

- BAUMAN, Zigmund. *Amor líquido*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.
- CÂNDIDO, Antônio. *Os parceiros do Rio Bonito*: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida. 10. ed. São Paulo: Duas Cidades; Ed34, 2003 [1954].
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O lugar no do mundo*. São Paulo: FFLCH, 2007.
- DELARI JÚNIOR, Achilles. Nota de rodapé – Tradução instrumental para fins didáticos: VIGOTSKI, L. S. A crise dos sete anos. 2009. Traduzido de: VIGOTSKI, L. S. La crisis de los siete años. *Obras escogidas*. Tomo IV. Madrid: Visor y A. Machado Libros, 2006. p. 377-386.
- GEORGE, Pierre. *Geografia urbana*. São Paulo: Difel, 1983.
- HALLEY, Bruno Maia. Bairro Rural/Bairro Urbano: uma revisão conceitual. *GEOUSP*: espaço e tempo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 577-593, set.-dez. 2014. Disponível em: <www.revistas.usp.br/geousp/article/download/82793/92880>. Acesso em: set. 2016.
- KONDER, Leandro. *O que é dialética*. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- LEFEBVRE, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Traducción de Javier González-Pueyo. Barcelona: Península, 1978.
- MOREIRA, Ruy. Para onde vai o pensamento geográfico? Por uma epistemologia crítica. São Paulo: Contexto, 2008.
- MOREIRA, Ruy. *Pensar e ser em Geografia*: ensaios de história, epistemologia e ontologia do espaço geográfico. São Paulo: Contexto, 2010.
- PRESTES, Zoia Ribeiro. *Quando não é quase a mesma coisa*: Análise de traduções de Lev Semionovitch Vigotski no Brasil – Repercussões no campo educacional. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- QVORTRUP, Jens. Nove teses sobre a “infância como um fenômeno social”. *Pro-Posições*, Campinas, v. 22, n. 1 (64), p. 199-211, jan.-abr. 2011.



SANTOS, Milton. Da totalidade ao lugar. São Paulo: USP, 2005.

SARMENTO, Manuel Jacinto. Gerações e alteridade: interrogações a partir da Sociologia da Infância. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 91, p. 361-378, maio-ago. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v26n91/a03v2691.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. Urbanização e fragmentação: apontamentos para estudo do Bairro e da memória urbana. In: ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA, 8., 2001. *Anales del...* Santiago: Universidad de Chile, 2001. 9 p. Disponível em: <<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal8/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/74.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

SILVA, Armando Corrêa da. *A metrópole ampliada e o bairro metropolitano* - o caso de São Paulo: o bairro da Consolação. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1982.

SCARLATO, Francisco Capuano. *O real e o imaginário no Bexiga*: autofagia e renovação urbana no bairro. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org). *Conhecimento prudente para uma vida decente*: “um discurso sobre as ciências” revisitado. Porto: Afrontamento, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Um discurso sobre as ciências*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. O bairro contemporâneo: ensaio de abordagem política. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 139-172, abr./jun. 1989.

TEIXEIRA, Marlene P. V.; MACHADO, Rosa Maria. Conceito de bairro: unidade popular ou técnica? *Anuário do Instituto de Geociências*, Rio de Janeiro: UFRJ, v. 10, p. 66-71, 1986.

VYGOTSKI, Lev Semiónovitch. *Obras escogidas*. Tomo IV. Madrid: Visor y A. Machado Libros, 2006.

_____. *Imaginação e criação na infância*. Tradução de Zoia Prestes. São Paulo: Ática, 2009.

VIGOTSKI, Lev Semionovitch. Quarta aula: a questão do meio na pedologia. Tradução de Márcia Pileggi. *Psicologia USP*, São Paulo, v. 21, n. 4, p. 681-701, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pusp/v21n4/v21n4a03.pdf>>. Acesso em: set. 2016.

MÁS ALLÁ DE LA GEOGRAFÍA CRÍTICA: amplitud, concreción y actualidad de la lectura espacial de Milton Santos en términos de forma, función, estructura y proceso

Niedjha Lucienne Abdalla-Santos*

Nathan Belcavello de Oliveira**

Resumen

La producción intelectual de Milton Santos, sintetizada en sus últimos años de vida (1996-2001), representa una de las más ricas contribuciones contemporáneas para la integración de la Geografía con otras áreas del saber. Aunque más ubicado entre los geógrafos que se atribuyen notables características racionales, el desplegar de su producción intelectual al largo del tiempo hace trasparecer que hay pocas fronteras en la evolución del pensamiento miltoniano, que no fija con una u otra perspectiva. El artículo propone una interpretación ampliada de la lectura espacial de Santos, buscando llevarla más allá de la Geografía Crítica. Aquí, el razonamiento es ejercitado en términos de *forma, función, estructura y proceso*, categorías de análisis consideradas indispensables a la comprensión de su visión del espacio como “un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones” (SANTOS, 2000, p. 54). Entremezcla análisis técnicos con ejemplos interpretativos. Concluye que, aun hoy, la orientación metodológica de Milton Santos puede ser utilizada en estudios con amplitud transdimensional y transdisciplinario, facultando significativa concreción a la investigación empírica, sin perder la capacidad de seguir la actualidad de la evolución temática.

Palabras-clave: Teoría de la Geografía; Metodología de la Geografía; Espacio en Milton Santos; Dimensiones del Estudio Geográfico; Geografía Crítica.

* Maestra en Geografía por la Universidade de Brasília (UnB); licenciada en Derecho por la Unisul y en Administración de Empresas por la UnB, donde también cursó Matemática, iniciada en la Universidade Federal da Bahia; post-graduada en Gestión Pública (UEG), en Ingeniería de Sistemas (MBA-ESAB) y en Auditoría Gubernamental (OMNI); funcionaria pública de la carrera técnico-jurídica de la Procuraduría General del Distrito Federal. Correo electrónico: niedjha@gmail.com

** Analista de Infraestructura Geógrafo del Ministério das Cidades; profesor de Geografía del Magisterio Público del Distrito Federal; miembro del Centro de Estudios Alexander von Humboldt. Dirección y correo electrónicos: <<http://www.belcavello.com.br/>>; nathan.oliveira@cidades.gov.br



Abstract

The intellectual production of Milton Santos, synthesized in its last years of life (1996-2001), represents one of the richest contemporary contributions to the integration of geography with other areas of knowledge. Although he was seen as a geographer with strikingly rational characteristics, the unfolding of his intellectual production over time reveals that there are few frontiers in the evolution of miltonian thought. This article proposes an extended interpretation of Santos' spatial reading, seeking to take it beyond Critical Geography. Here, the proposed reasoning is exercised in terms of *form*, *function*, *structure* and *process*, concepts of Milton Santos indispensable to the understanding of its vision of space as an indivisible, solidarity and contradictory set of systems of objects and systems of actions. It intersperses theoretical analysis with interpretive examples. It concludes that, even today, the methodological orientation of Milton Santos can be used in studies with transdimensional and transdisciplinary amplitude, providing significant empirical research, without losing the ability to follow the current thematic evolution.

Keywords: Geography Theory; Geography Methodology; Space in Milton Santos; Dimensions of the Geographical Study; Critical Geography.

Introducción:

Teoría, historia y metodología geográfica deben mucho a la innegable contribución de la producción intelectual Milton Santos, sobre todo en su última fase (1996-2001), que sintetiza años de evolución de su pensamiento. Temas rurales y urbanos, las desigualdades sociales, movimientos y estrategias de acumulación capitalista, la evolución de las técnicas y su relación con la evolución de las sociedades, la realidad brasileña, el papel intelectual del geógrafo y su capacidad para facilitar la lectura del presente siglo fueron algunas de los muchos problemas que fueron enfrentados por este reconocido geógrafo brasileño.

Más de diez años después de la muerte de Santos, un problema que de vez en cuando surge en las discusiones académicas refiere a la pertinencia de su lectura espacial. Se propone, por tanto, aquí hacer un análisis rápido en cuanto al alcance, la concreción y actualidad del *espacio* concebido por Milton Santos, en términos de sus más recientes pensamientos.

Por lo tanto, el texto está estructurado en cuatro partes que reflejan la secuencia lógica y temporal de la discusión: explicar brevemente acerca de la evolución de la concepción espacial de Milton Santos; mostrar los papeles de las categorías de análisis *forma*, *función*,

estructura y *proceso* para la interpretación propuesta por el autor; desarrollar algunos ejercicios de aprehensión del espacio presentados como el conjunto solidario e indivisible de sistemas de objetos y sistemas de acciones; y, finalmente, caminar hacia el objetivo del artículo – destacar la amplitud, la concreción y la actualidad del espacio de Santos, en las situaciones y los objetos seleccionados para el análisis.

1. Evolución de la concepción espacial miltoniana

La llamada Geografía Crítica, inspirada en la dialéctica materialista marxista, desde su aparición entre los años 1950 a 1970, se ha convertido en un gran aliado del análisis espacial. Especialmente para los estudios urbanos y los conflictos campo/ciudad desplegados de la hegemonía del capital industrial, teniendo en cuenta que permitía destacar los problemas y las relaciones no vistas antes.

Sin embargo, cuando el centro de la fuerza económica mundial cambió para la hegemonía del capital financiero, nueva dinámica espacial hay configurada, con niveles de velocidad, flexibilidad y movilidad espacial aparentemente no alcanzada en plenitud por el desarrollado en la Geografía Crítica de entonces.

Este complejo escenario no parece limitar la capacidad creativa de Milton Santos, un geógrafo brasileño cuyas concepciones parecen tener en cuenta muy cerca los cambios en la dinámica espacial a través del tiempo. Manteniéndose vivas hasta nuestros días.

Tanto es así que a partir de sus discusiones sobre la comprensión de la formación económico-social, que propuso entender como formación espacial, Milton Santos podría intensificar sus reflexiones sobre el papel de la Geografía Académica y la legitimidad de su *status* científico. Sin perder la fuerte influencia marxista, ejercería un razonamiento riguroso que contribuiría a que la Geografía ha sido objeto de debate desde hace muchos años, expandiéndola, cada vez más, su potencial integrador con otras áreas del conocimiento.

En efecto, bajo la lógica del intelectual bahiano la Geografía hay evolucionado como "filosofía de las técnicas", como una ciencia cuyo objeto es el espacio, a ser considerado instancia social, económica, cultural y política; como encuentro dialéctico de fijos y de flujos; como contradictorio conjunto, formado por una configuración territorial y las relaciones de producción y las relaciones sociales; como un sistema de objetos y un sistema de acciones; y, por último, una expansión rigurosa del último concepto, como "un conjunto indisoluble,



solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones” (SANTOS, 2000, p. 54)¹.

Construida bajo la óptica de la globalización, identificada por Santos como medio técnico-científico-informacional, esa visión de espacio como conjunto indisoluble de sistema de objetos (objetos técnicos contruidos por las intervenciones del ser humano en el mundo en que vive) y de sistemas de acciones (por las que los seres humanos se adaptan a las nuevas técnicas, cuanto procuran superarlas con la creación de nuevos objetos) permite entender más claro la capacidad de las sociedades de reproducirse y de “producir” espacio a partir de la unidad dialéctica ser humano-ambiente. Un espacio lleno de conflictos, de realizaciones y de contradicciones, producido por el ser humano, “donde realiza la reproducción de las relaciones de producción” (LEFÉBVRE, 1976, p. 19), y que constituye uno de los puntos nucleares del análisis de los geógrafos críticos.

El espacio geográfico así concebido tiene papel tan activo como los demás elementos de las esferas de producción e de reproducción social. Fundiese con las instancias (económica, jurídica, política, ideológica) que componen la estructura de la formación económico-social, lo que demuestra que los objetos espaciales se ubican en el espacio de acuerdo con una lógica de arreglo espacial que reproduce la lógica del modo de producción de al que pertenecen.

Esta comprensión se llevó a cabo de manera visible por una sucesión de reflexiones concebidas por Santos con el tiempo (1977, 1986, 1990, 1996a, 1996b, 2000, 2007, 2008a, 2008b, 2009) sobre la relación entre los conceptos de formación económico-social y formación espacial. Relación de la cual se puede concluir, entre otras aportaciones, que las interacciones entre una fracción de la humanidad y una parte de su ambiente respetan las leyes fundamentales cuya escala excede la dimensión del lugar. De ello se desprende que el análisis de un objeto no es probable que se hiciera de manera independiente.

Santos (2000) especifica, entonces, que mismo la cuestión de los recortes espaciales (región, lugar, redes, escalas particulares²) puede ser levantada de la comprensión del espacio como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones, y del reconocimiento de sus categorías analíticas internas (paisaje, configuración territorial, división territorial del trabajo, espacio producido o productivo, rugosidades y forma-

¹ Estas son algunas de las interpretaciones dadas al espacio geográfico por Milton Santos en sus obras, por medio de las que la comprensión espacial hay evolucionado continuamente, haciendo cada vez más clara su importancia para la comprensión del funcionamiento de la dinámica del mundo de hoy. Su caracterización del espacio como “conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones”, se produce en la obra *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo; razón y emoción*, publicado por primera vez en 1996.

² Aquí consideradas las escalas en que se encuadren los recortes, los objetos de estudio de cada investigador.

contenido).

Todos esos recursos analíticos deben utilizar para la lectura dinámica de la realidad, que impone diversos contenidos que resultan de la complementariedad entre la *tecnoesfera* y *psicoesfera*, siendo que el contenido del cotidiano es también parte de estos “conceptos constitutivos y operacionales, pertenecientes a la realidad del espacio geográfico, junto con la cuestión de un orden mundial y de un orden local” (SANTOS, 2000, p. 19).

La lectura propuesta por Santos (2000) requiere, aún, la identificación de procesos básicos externos al espacio, como la técnica, la acción, los objetos, la norma y los eventos, la universalidad y la particularidad, la totalidad y totalización, la temporalización y la temporalidad, la idealización y la objetivación, los símbolos y la ideología. Pues es exactamente la elección apropiada de los elementos analíticos, capaces de representar el objeto estudiado, lo que dará mayor o menor coherencia interna para la construcción teórica elaborada.

No se pretende, ni puede referirse aquí todas las contribuciones dejadas por Milton Santos. Sin embargo, caminando por los conceptos, enfoques y categorías de análisis ya especificados, se puede ver que su herencia nos permite ir más allá de la Geografía Crítica. Algo que se puede comprobar a partir de la capacidad de adaptación de su más reciente concepto de espacio tanto en la visión de la dialéctica materialista como de la perspectiva cultural.

2. Las categorías de análisis *forma, función, estructura y proceso*:

El espacio impone su propia realidad; por ello la sociedad no puede operar fuera de él. Por consiguiente, para estudiar el espacio, debe aprovechar su relación con la sociedad, porque eso es lo que dicta la comprensión de los efectos de los *procesos* (tiempo y cambio), y se especifican las nociones de *forma, función y estructura*, elementos clave para nuestra comprensión de la producción espacio (SANTOS, 2008a, p. 67 – grifón nuestro)³.

El movimiento histórico tiene el condón de impregnar el paisaje geográfico de los fragmentos materiales de sucesivos pasados (SANTOS, 2000, p. 89-90), muchas veces

³ Traducción libre de: “O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. Consequentemente, para estudar o espaço, cumpre apreender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para nossa compreensão da produção de espaço” (SANTOS, 2008a, p. 67). El libro *Espacio y Método* fue publicado en español en 1986 (SANTOS, 1986), pero hasta el capítulo 3 de su versión en portugués de 2008 (en su quinta edición). Por ello, se hice la traducción del fragmento en portugués.



construidos en los lugares por el destaque de “sus virtudes por medio de sus símbolos heredados o recientemente elaborados, como modo de utilizar la imagen del lugar como imán” (SANTOS, 2000, p. 227).

Esto ocurre porque los *elementos* del *espacio* son exactamente los seres humanos, las firmas, las instituciones, el medio ecológico y las infraestructuras; todos intercambiables y reductibles entre si; elementos (variables) dotados de historicidad; y que interaccionan de manera interdependiente (SANTOS, 1986; 2008a).

Las categorías de análisis *forma*, *función*, *estructura* e *proceso* son presentadas por Santos unos años antes de concluir la elaboración de su última concepción de espacio geográfico. Exactamente por eso se convierte en emocionante darse cuenta de la consistencia de la construcción lógica de la propuesta. El autor señala que, desde las categorías forma, función, estructura y proceso, puede desarrollar tanto un análisis como una síntesis del espacio. Pero ¿que representan, en efecto, estas categorías?

En el próximo ítem desarrollamos dos ejercicios interpretativos para nos ayudar a visualizar los papeles de cada una de las categorías de análisis. Por ahora, tratamos de explicar un rato, recordando que para Santos (2008a), en el “mundo de todo día” el espacio debe ser analizado por medio de las categorías *forma*, *función*, *estructura* y *proceso*, siempre “considerados en conjunto” y “relacionados entre si” de modo a obtener una “[...] base teórica y metodológica a partir de la cual podemos discutir los fenómenos espaciales en totalidad” (SANTOS, 2008a, p. 71)⁴.

Esas categorías analíticas son indispensables a la interpretación del espacio como “un conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones” y no solamente completan las contribuciones iniciales. Ellas también evidencian y reconocen las acciones, las prácticas, como constituyentes espaciales indispensables. Las *prácticas espaciales* son acciones adoptadas para promover, valorar, deshacer o rehacer la diferenciación al largo del tiempo. Son, por lo tanto, los instrumentos, medios eficaces para la gestión territorial.

De tal manera que no hay prácticas espaciales no pudieron llegar a la naturaleza del espacio, ya que no puede ser dada únicamente a la dimensión física que sensibiliza el aspecto como “paisaje y el espacio no son sinónimos” (SANTOS, 2000, p. 86).

Así, el espacio está dado por el paisaje (*forma*) y, más allá de él, por la acción humana que lo anima, modificándolo continuamente por medio de prácticas espaciales (*proceso*), haciéndose, en cada instante, *forma-contenido* que destaca la inseparabilidad espacio-tiempo.

⁴ Traducción libre de: “[...] base teórica e metodológica a partir da qual podemos discutir os fenômenos espaciais em totalidade” (SANTOS, 2008a, p. 71).

Es una realidad en que la transformación (*proceso*) del paisaje (*forma*) por la acción humana sucede de ciertas necesidades (*funciones*) de la sociedad (*estructura*).

3. Ejercitando la concepción del espacio de Milton Santos

Aquí presentamos dos ejercicios con el objetivo de mejor captar la amplitud, la concreción y la actualidad de la lectura espacial de Milton Santos como conjunto solidario y indisoluble de sistemas de objetos y de sistemas de acciones en términos de *forma*, *función*, *estructura* y *proceso*.

3.1. Ejercicio 1: espacios públicos y la complejidad urbana⁵

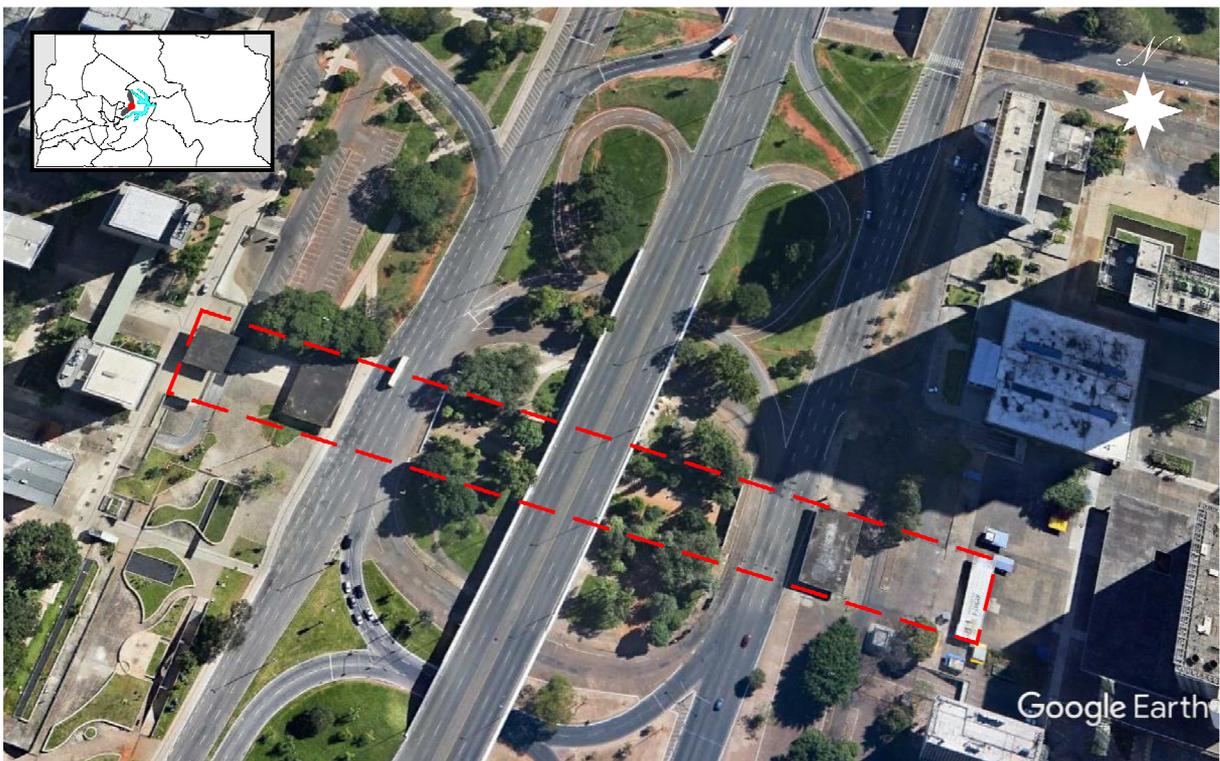


Figura 1. Ubicación subrayada de la *Galeria dos Estados* en Brasilia, Distrito Federal
Fuente: Adaptación de Google Earth (2016).

⁵ Este ítem es parte del estudio de Abdalla-Santos (2014, p. 83-90) acerca de la *Galeria dos Estados*, paso subterráneo de peatones (PSP) en el centro de Brasilia, Distrito Federal, capital de Brasil. Equipamiento público para la seguridad vial, es un camino de gran importancia estratégica por donde circulan diariamente alrededor de 100 mil personas, que están dirigidos, principalmente, al sector Bancario, Comercial, de los Hoteles, de Hospitales, Diversión y de Autarquías Sur. Es también donde es la segunda más grande estación de metro en Brasilia y se destaca por sus dimensiones: un pasillo con unos trescientos metros de largo por diez metros de ancho, a lo largo de los cuales se encuentran ochenta casillas comerciales, además de plataformas intermedias y las extremidades.

El concepto de *espacio público* aquí utilizado se refiere a los equipamientos públicos urbanos, comprendidos segundo el Derecho Urbano, la Ingeniería y Arquitectura, de acuerdo con la norma brasileña NBR 9284 (ABNT, 1986). Son los llamados bienes de utilidad pública para el funcionamiento de la ciudad, tales como plazas, parques, calles, estaciones de ferrocarril y de metro y paradas de autobús, entre otros. El concepto de espacio público que se usa aquí, se refiere a las instalaciones públicas urbanas, la comprensión utilizado en el derecho urbano, ingeniería y arquitectura, de acuerdo con la norma brasileña NBR 9284 (ABNT, 1986). Son los llamados bienes de utilidad pública para el funcionamiento de la ciudad, tales como plazas, parques, calles, estaciones de ferrocarril y de metro y paradas de autobús, entre otros. Pasillos y galerías son equipamientos públicos de seguridad vial, técnicamente identificados como obras de arte destinadas a paso de peatones con seguridad entre carreteras, siendo que pasillos son caminos al aire, mientras que las galerías son pasajes peatonales subterráneos, en que se caracteriza la *Galeria dos Estados*, en Brasilia, Distrito Federal (Figura 1).

La cuestión que surge es: ¿qué es la *Galeria dos Estados*? La respuesta se presenta no como su ubicación, perspectiva desarrollada en otra parte del trabajo de origen, pero específicamente en términos de *forma, función, estructura y proceso*, los conceptos de Santos (2008a). El objetivo es permitir así una mayor aprehensión del objeto estudiado, para poner de relieve las dimensiones de análisis presentes en el lugar.

Con respecto a la caracterización y clasificación de objetos geográficos propuestas y consolidadas por Santos (2000), se puede decir que la *Galeria dos Estados* es un objeto de gran complejidad, funcional o estructural, dada la pluralidad de usos para que se presta y la variedad de sus componentes. Santos señala que, según Moles (1971), para identificar la complejidad funcional de un objeto, debe tenerse en cuenta: su conjunto de funciones, que podemos hacer con él, y de qué forma podemos usarlo. Ya su complejidad estructural se relaciona con sus componentes, sus elementos constitutivos, sus informaciones.

Bajo la *forma* de equipamiento público urbano de seguridad vial, la *función* principal de la *Galeria dos Estados* es, sin duda, de camino. Como tal, podría incluso caer de nuevo en el concepto de “no lugares” previstos en la antropología de la sobremodernidad de Augé (1993). Sin embargo, el nivel de complejidad de la *Galeria dos Estados* es tal que incluso esta única *función* se puede subdividir en varios otros teniendo en cuenta la pluralidad de interconexiones (origen / destino) que ella proporciona por medio de una gran variedad de componentes de acceso o de informaciones desplegadas.

De hecho, dependiendo del origen, destino y componente estructural utilizado para entrar o salir de ella, la *Galeria dos Estados* puede desempeñar el papel de camino entre la residencia y el trabajo o escuela; o una serie de lugares que prestan servicios públicos o de interés público, como hospitales (de Base y el Sarah Kibitischek), bancos públicos y comerciales, autarquías públicas, *Esplanada dos Ministérios*⁶, Biblioteca Nacional, Museo Cultural de la República y Catedral de Brasilia. Pero la galería también tiene muchas otras *funciones* en la vida cotidiana de sus usuarios.

A lo largo de la semana, más allá de camino y dependiendo de la hora del día, la *Galeria dos Estados* es el lugar para comer, que se utiliza ampliamente en sus diversas opciones para el desayuno, almuerzo, merienda; codearse, en las celebraciones frecuentes que se relievan, sin importar la hora en el bar o en la cafetería; de embellecer: limpieza de calzados; corte, color, el paquete de pelo, “hacer” la uñas o maquillaje en uno de los cinco salones del lugar. Es el *lugar* de consumo, en el comercio establecido con regularidad o en los puestos de vendedores ambulantes (ropas, zapatos, joyas, bisuterías, artículos de papelería, libros, servicios de internet y oficinas virtuales); de la “suerte”, arriesgado formal (la lotería) o informalmente con muchos “punteros” de *jogo do bicho*⁷ (el lugar del delito menor).

A lo largo del día, la *Galeria dos Estados* es también el *lugar* de encuentro de estudiantes, empresarios, empleados, personas sin hogar, turistas o residentes en la capital; es el *lugar* de estar (“haciendo tiempo” a la espera de pasar el horario de almuerzo para retorno al trabajo); *lugar* de refugio cuando llueve o hace demasiado sol; de la cultura y el ocio, el tiempo empleado en las librerías y quioscos o “dar una parada” para observar el trabajo de los artistas de la calle cuya diversidad permite a la ciudadano disfrutar en todos los días de repertorio variado de música clásica, *rock*, la música popular brasileña, o sonidos de las raíces del noreste (*coco*, *xaxado*, *fórró*), interpretados en la voz e los instrumentos o simplemente bajo el sonido del saxofón, violín, bajo, guitarra o una guitarra con acompañamiento de teclado, además de las presentaciones menos comunes, pero no raros, teatrales de tipo político, cívico, dramático o cómico.

La galería es el *lugar* donde la inseguridad extrema y abandono coexiste con esta atención en las “redadas” frecuentes de policía y perros rastreadores de drogas que circula entre los transeúntes y entrar en las tiendas, tocando su tarea ejemplar; o incluso las campañas de concienciación pública igualmente comunes para donar sangre o leche materna.

⁶ Amplia avenida en el sector cívico-administrativo de Brasilia, Distrito Federal, donde queda los edificios de los Ministerios del gobierno federal de Brasil.

⁷ Juego ilegal muy practicado en Brasil, donde secuencias de números corresponden a distintos animales.



Al caer la noche, sea lo que sea (días útiles o no, la primavera hasta el invierno), la configuración espacial reorganiza y se pueden ver los cambios sutiles en el paisaje del lugar, como el ángulo en el que la cabeza mirada. ¿Y quién dijo que no es posible la coexistencia de funciones? En la parte conocida como la “bosque de la galería” forman pequeños focos de prostitución y *bocas de fumo*⁸ que coexisten en la misma zona en la que muchas otras actividades se desarrollan durante todo el día. Son, pues, los nuevos espacios que se configuran también suprimiendo el *lugar* del delito y el crimen.

Sin embargo, como prueba de su complejidad funcional, en los fines de semana la *Galeria dos Estados* pasa de nuevo al *lugar* de reunión, pero diferente de aquellas que se producen durante la semana. El encuentro de fines de semana y feriados sucede sin prisas, impregnado de una gran cantidad de relajación que es evidente en la ropa, en la postura “tranquila” y en el curso de los grupos, cuyo principal destino ya no forman parte de los sectores bancario y comercial.

La galería se convierte, entonces, en ruta de acceso al mercado de artesanías de la Torre de TV, el Parque de la Ciudad, el *Eixão do Lazer*⁹, la Catedral, los eventos cívicos, políticos y culturales en la *Esplanada dos Ministérios*; la pista de *skate* que lleva toda “plaza de la galería” en frente del SBS, así como la “punta de paleta” de gama más alta de la estructura de la *Galeria dos Estados* en el acceso al SCS. ¿Parece muy poco? ¡No es! Nada es poco o común en la galería.

Incluso en días no hábiles, el lugar es parte de rutas de *parkour*¹⁰ en Brasilia, y será un *lugar* de grandes segmentos alternativos de potenciación. Este es el caso, por ejemplo, cuando el *Espaço Floresta*, restaurante que se convierte en centro de eventos a cada fin de semana y anfitriona, entre otros grandes encuentros, la fiesta *Capital Pride*, en preparación para la *Parada Gay de Brasilia*; y el gran e internacional *Makossa Baile Black*, con doce años de existencia, en celebración de la Semana de la Conciencia Negra y cierra el *Circuito Makossa de Dança de Rua*¹¹, con disputas individuales entre los ganadores de las distintas etapas del año anterior y la elección por parte del público del rey o reina *Makossa* para el año en curso.

Una *función* a más merece registro. En las grandes celebraciones de la ciudad, es la *Galeria dos Estados*, en conjunto con la Estación Central (en el Terminal de Autobús) es

⁸ Lugares donde se vende y consume drogas ilícitas.

⁹ A los domingos y feriados, la carretera que corta de sur a norte la parte más central de Brasilia, Distrito Federal, llamada *Eixo Rodoviário*, con más de 14 km de extensión, queda cerrada para tránsito de vehículos durante todo el día, cambiándose en una amplia pista atletismo, ciclismo y otras modalidades deportivas.

¹⁰ Actividad deportiva urbana, caracterizada por movimientos que buscan saltar, escalar y ultrapasar obstáculos en el trayecto.

¹¹ Disputa entre bailadores de *Hip Hop*.

responsable por el soporte de transporte de masa para concentración y distribución de personas para el Parque de la Ciudad, *Esplanada dos Ministérios*, Torre de TV, *Eixão do Lazer*, entre otros. En aquellos días, la compañía de metro menudo disciplinar el flujo de gente, haciendo que la Estación Galería sólo salga, mientras que la Estación Central solamente entra pasajeros. Grandes marchas políticas, carnaval, elecciones, día del niño, 7 de septiembre (día de la independencia de Brasil) y Navidad pueden ser ejemplos. Pero los más destacados son el Día del Trabajo, la víspera de Año Nuevo y cumpleaños de Brasilia, cuando el sistema de metro ha llegado a transportar hasta 600 mil personas en un solo día.

En términos de complejidad estructural – que, en sentido estricto, es su propia información, pues es la forma como el objeto sirve a sus usuarios (personas, empresas e instituciones) y se comunica con sus partes u otros objetos (SANTOS, 2000) –, la *Galeria dos Estados* es también objeto técnico de alta complejidad.

El equipamiento público es compuesto (estructurado) de: dos paradas de autobús de uso intenso durante toda la semana, ubicadas de manera paralela, en apoyo a la circulación en direcciones opuestas (en el Eje L el tráfico tiene dirección sur-norte, mientras que la dirección del Eje W es norte-sur); varias escaleras que dan acceso a diversos puntos de la región Central y la Ala Sur, como el Sector Médico Sur (Hospital de Base y Sarah Kubitschek), los sectores Bancario, de Diversiones, de Autarquías y Comercial Sur, además de las ya mencionadas paradas de autobús, que permiten el transporte del eje norte-sur-norte.

Dos grandes tramos intermedios que, bajo el viaducto del *Eixo Rodoviário (Eixão)* y unas setenta casillas pequeñas hace el comercio formal sede que normalmente trabaja de lunes a viernes. Como complemento de los principales elementos estructurales, hay un montón de aparcamiento en la interfaz de acceso al SCS y SBS; dos jardines centrales, conocidos como “bosque de la Galería”¹², ubicado entre las calles L-*Eixão*-W; ascensor para personas con necesidades especiales (único acceso al SCS); rampas de acceso al aparcamiento bajo al *Eixão*; más allá de la segunda mayor estación de metro, la Estación Galería en sí tiene complejidad estructural y funcional pronunciada.

La complejidad estructural y funcional aparente de la galería no le da la grandiosidad diseñada por Lucio Costa, que lo vio como parte de un complejo urbano comparables a las principales referencias internacionales, como se verá en lo que sigue. Sin embargo, esta

¹² A pesar de que hoy en día muchas personas piensan que el “bosque de la Galería” se llama así por el restaurante instalado en el lugar, las declaraciones recogidas en este estudio indican que la denominación “bosque de la Galería” fue dada a los jardines centrales a la época de creación de la *Galeria dos Estados*, y más tarde también inspiró el nombre del restaurante *Floresta* (bosque en portugués), hace más de treinta años en el lugar.



misma complejidad hace de la *Galeria dos Estados* el espacio público indispensable para aquellos que conocen y usan en su cotidiano.

Curiosamente, sin embargo, la galería está cerca de Brasilia con respecto a la controvertida imagen que tiene. En la mejor versión de “ámalo o lo dejas”, que algunos consideran el *lugar* como una “cueva”, “una trinchera”, un “barrio de tugurios”, “burdel al aire libre”, “una *cracolândia*”; incluso hay personas que viven en la ciudad durante décadas sin saber siquiera de la existencia de la *Galeria dos Estados*.

Por otro lado, la *Galeria dos Estados* forma parte de la vida cotidiana de decenas de miles de personas, la gran mayoría, a pesar de reconocer las muchas limitaciones estructurales del equipamiento urbano, no dé para arriba las funcionalidades que ofrece y, aún más, tiene ganas a la “lucha” en defensa de su existencia, mejorado o no, tal conexión establecida con el lugar. Esa fue la sorprendente conclusión a partir de los cuestionarios aplicados durante la investigación. Algo que sin duda impide la calificación de la galería como “no lugar” en el sentido de Augé (1993).

A partir de la descripción y explicación de sus múltiples funciones (complejidad funcional) y sus diversos componentes e información (complejidad estructural) que surge del hecho de que la *Galeria dos Estados* se puede entender como un espacio del capital, o, en las palabras de Santos (2000, p. 206), como un “espacio nacional en la economía internacional”. Pues, la galería es camino de trabajo-casa-comer-ocio para miles de usuarios que trabajan o utilizan el poderoso y multimillonario centro bancario, financiero, comercial y autárquico de la capital federal brasileña.

En este escenario, *forma, función y estructuras* altamente complejas permiten una base integrada que la *Galeria dos Estados* promueve la aparición de diversos *procesos* igualmente complejos, la mayoría de los cuales están asociados con las relaciones simbióticas que se desarrollan a partir de los negocios que “gobiernan más que los gobiernos” y afirma que “aparecen como siervos de las corporaciones multinacionales” (LAZLO, 1992; PETRELLA, 1989 *apud* SANTOS, 2000, p. 206).

Incluso desde la misma descripción y explicación, se puede ver la dimensión de este espacio vivido presente en la galería. Lugar del cotidiano que se configura como parte de las prácticas políticas y culturales de muchos individuos que, integrados o segregados, constituye sus territorios a menudo dinámicamente. Este es el caso de las personas sin hogar, los usuarios de drogas y la prostitución homo y heterosexual, que, por la tarde, por la noche y en la madrugada asumen el mando de esos lugares que, durante el día, al parecer no los admite.

De este modo, los espacios marginales se construyen por medio de las relaciones marginales entre un lugar (espacio del día) y sectores de la sociedad (del espacio excluidos a lo largo del día). Esta apropiación espacial que se extiende desde la tarde hasta la madrugada, cambia el paisaje de la Galería de los Estados no sólo durante al largo de la noche, sino también durante el día, por los rastros que deja en su *lugar* cuya *función* es cambiado radicalmente en una continua sucesión de eventos. Estos, en efecto, son *procesos* que se repiten día a noche que subordina el objeto, cambiando su *forma* de acuerdo a la *función* que se le impuso. En este contexto, es evidente que el paisaje está formado por los hechos del pasado y del presente (SANTOS, 2008a), y la noción de la forma-contenido que se refiere Santos (2000, p. 86):

La idea de forma-contenido une el *proceso* y el resultado, la *función* y la *forma*, el pasado y el futuro, el objeto y el sujeto, lo natural y lo social. Esa idea también supone el tratamiento analítico del espacio como un conjunto inseparable de sistemas de objetos y sistemas de acciones (grifón nuestro).

Tales objetos “no tienen por sí mismos una historia ni una geografía”. Si se toma solo en su realidad corpórea, son en realidad “portadores de diversas historias individuales”, incluso la propia historia de su producción intelectual, que resultan de la “imaginación científica del laboratorio o de la imaginación intuitiva de la experiencia” (SANTOS, 2000, p. 85).

No obstante, este espacio multifacético, multiapropiado, multiterritorializado, es el mismo *lugar* del cotidiano de cada uno de los usuarios de la *Galería dos Estados*. Un *lugar* que es un espacio de convivencia y relaciones compartidas por la singularidad humana; que se manifiesta y se basa en la historia y las relaciones sociales al tiempo que ayuda a construir la historia del lugar, de los individuos y grupos sociales que tienen allí su espacio vivido (espacio externo, interno y mental).

En este sentido, la Galería de los Estados es para sus usuarios, un lugar de acuerdo con Tuan ([1983]), es decir, un espacio que se convierte en lugar a partir de uno cotidiano que permite construir una relación de conocimiento y de construcción de valor. “Lugar es una pausa en el movimiento” (TUAN, [1983], p. 68) y “si pensamos en espacio como algo que permite movimiento entonces lugar es pausa, cada pausa en el movimiento se torna posible cuando la localización se transforma en un lugar” (TUAN, [1983], p. 4).

Para las señoras y mujeres jóvenes que cambian rápido las sandalias por los escarpines de tacón alto al bajar del autobús o el metro, transformando la figura relajada en la de

profesional, la galería es un lugar, una pausa en el movimiento. Para todos aquellos cuyo día a día se adapta a las funciones descritas en los párrafos anteriores, la galería puede ser una pausa en el movimiento, o bien parecer un movimiento sin pausa.

Esto se debe a la relación dialéctica construida entre un lugar con gran complejidad funcional y estructural, como la Galería de los Estados, y sus usuarios puede hasta partir del análisis del paisaje, pero sus especificidades en términos de visibilidad y la ambigüedad hace que su definición exceda el campo visual y pase a ser interpretadas por la mente, convirtiéndose aspecto de nuestro espacio vivido (GUIMARÃES, 2007, p. 20-22).

3.2. Ejercicio 2: espacios virtuales y la Geografía de la computación en la nube¹³



Figura 2. Logos de soluciones virtuales ofertadas en el ciberespacio
Fuente: Banco de datos no restringidos del Google Imágenes.

Aunque hay una variación de entendimiento entre autores, de una manera simplificada, se puede decir que la computación en la nube (*cloud computing*) es una de las principales estrategias para generar productos y servicios de Internet. Pero esta definición no dice mucho, en cuyo caso, algunas imágenes pueden ser de gran valor. La Figura 2 representa varias logos. ¿Qué representan estas imágenes? ¿Hay algo de geográfico en ellos?

Las respuestas a estas preguntas sin duda variarán dependiendo del estilo de vida de cada uno. Pero es probable que en un gran número de escenarios de vida, la mayoría de las personas esté familiarizada con al menos una de las marcas mostradas. Puede mejorar aún

¹³ Este ejercicio se obtuvo de la investigación todavía en curso (ABDALLA-SANTOS, 2013), acerca de las áreas geográficas que resultan de la llamada computación en la nube.

más la idea de la computación en nube, con la Figura 3.



Figura 3. Las llamadas “suites de servicios” o “suites de soluciones” Google
Fuente: Base de datos no restringidos del Google Imágenes.

A fin de cuentas, si los administradores de correo electrónico, grandes tiendas electrónicas, sistemas de gestión de redes sociales, servidores de archivos para soluciones de procesamiento y tecnología de almacenamiento, y los juegos electrónicos para diferentes perfiles de usuarios, posiblemente, puede ser nuevo en la vida cotidiana de algunos adultos y niños, pocos pueden decir que nunca han utilizado un gigante de la solución de la internet global, Google.

Las llamadas “suites de soluciones” o “suites de servicios” de Google aumentan a cada día, incorporando en una velocidad vertiginosa tantos usuarios como otras empresas consideradas como empresas de inteligencia virtual.

El estudio tiene como objetivo investigar si el ciberespacio también podría considerarse lugar de reproducción de las relaciones sociales de producción. Es impulsado por la interpretación de la computación en nube (el procesamiento y almacenamiento de datos en ambientes virtuales en el ciberespacio) como estrategia de reproducción del espacio geográfico. Por lo tanto, trata de atraer a una comprensión geográfica del fenómeno de la computación en nube, que es hoy una de las formas más presentes de vivir y de pensar acerca del mundo.

Se supone que las soluciones de computación en nube de hecho pueden ser traducidas como estrategias capitalistas tan agresivas como sutiles, tanto en términos de sociabilidad



humana (psicoesfera) a la lógica de la acumulación, como por medio de la creación continua de los sistemas representados por objetos técnicos (tecnoesfera) altamente volátiles.

De esta manera, las Figura 2 y 3 representan sólo algunos de los sistemas de objetos técnicos virtuales (*software*), que son casi rutinariamente parte de la vida de significativa porción de la población. Por otra parte, este tipo de sistemas de objetos virtuales están asociados necesariamente con otra serie de sistemas de objetos técnicos con otras características, los *hardwares*, los cuales, a diferencia de los *softwares*, apartarse de cualquier pretensión de virtualidades que se dirigen a ellos.

Además, tanto el *hardware* como el *software* requiere, como condición de su propia existencia, la previa (y simultánea) existencia de profesionales altamente especializados (*peopleware*) capaces de producir y mantenerlos continuamente actualizados. Todo ello bajo una infraestructura, sin duda, concreta, montada en cualquier parte del mundo, predominantemente donde hay *peopleware* con alta cualificación, que puede ser pagado a muy bajo costo.

Pero la concreción en órbita del ciberespacio no se detiene allí. La planeación de productos y servicios basadas en internet no entiende cómo *peopleware* sólo los profesionales involucrados en la producción de objetos técnicos (*hardware* y *software*). Usuarios, reales y potenciales, también son bien considerados, cuyas expectativas alimentan la espiral de la producción de nuevos productos y servicios.

Aquí es donde la investigación ha desarrollado el primer análisis del ciberespacio como un espacio geográfico concebido como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos (técnicos) y sistemas de acciones (de carácter tecnológico) en términos de *forma*, *función*, *estructura* y *proceso*.

Tomemos, por ejemplo, un teléfono móvil, un *smartphone*. Es, sin ninguna duda, de objeto técnico con gran complejidad funcional. En la *forma* de un teléfono con gran convergencia, muchos *smartphones* portan la *función* de la cámara fotográfica, videocámara, televisión, reproductor de películas, calendario, fax, GPS, medidor de nivel de sonido, proyector de imágenes, entre otras.

En este contexto, lo cierto es que tales objetos espaciales, los *smartphones*, también tienen una alta complejidad estructural. Tanto es así que incluso un análisis superficial, requiere que lo haga mínimamente la segmentación en estructura de fabricación (que aquí se considera fracciones del espacio con sus propios sistemas de objetos – *hardware* de fabricación – y sistemas de acciones – *software* y *peopleware* de la producción); y estructura

de uso (también identificado por las fracciones del espacio con propios sistemas de objetos – *hardware* de consumo final – y sistemas de acciones – *software* y *peopeware* de consumo).

Proceso, en este ejemplo, requiere la consideración aún más detallada, tal presencia en cada una de las otras categorías de análisis. De hecho, la búsqueda intensiva y continua a los objetos cada vez más modernos, hermosos y creativos, desencadena procesos continuos capaces de generar nuevas diferenciaciones en cuanto a forma y función. *Procesos* que requieren cambios de *forma* (acciones de usuarios), que puedan producir y disponer los dichos cambios (acciones de las empresas y sus empleados); *procesos* que exigen cambios de *función* (acciones de los usuarios o centros de investigación), que producen y disponen los dichos cambios (acciones de las empresas y sus empleados); y *procesos* que exigen, producen y proporcionan cambios de *estructura* (acciones de empresas, centros de investigación y sus empleados).

Si construir y fortalecer el diálogo entre la Geografía y la Tecnología de la Información es necesario, sino que también es esencial recordar que la construcción de un campo coherente de conocimientos requiere coherencia externa (en relación con otros conocimientos) e interna (por medio de categorías de análisis que pueden explicar el real y producir elementos tomados del análisis histórico del proceso) (SANTOS, 2000).

Más allá, al comprender el espacio como un *conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones*, se impone que haga la aceptación del medio donde estamos inseridos, con su diversidad de contenidos y la complementariedad entre *tecnoesfera* y *psicoesfera*. La *tecnoesfera*, que depende de la ciencia y de la tecnología, muchas veces traduce intereses distantes (SANTOS, 2000, p. 216). La *psicoesfera*, “reino de las ideas, creencias, pasiones y lugar de la producción de un sentido, también forma parte de ese medio ambiente, de ese entorno de la vida [...]” (SANTOS, 2000, p. 216).

Tecnoesfera y *psicoesfera* bien pueden ser interpretados como *hardware* (sistemas de objetos) y *software* (sistema de acciones). El medio geográfico, lleno de contenido técnico y conocimiento, establece nuevos comportamientos humanos y éstos, a su vez, aceleran la necesidad de uso de recursos técnicos, que forman la base de una nueva operación automática social. De este modo, es evidente que la comprensión de Santos de que “tecnoesfera y psicoesfera son los dos pilares con los cuales el medio científico-técnico introduce la racionalidad, la irracionalidad y la contrarracionalidad en el propio contenido del territorio” (SANTOS, 2000, p. 216).

Consideraciones finales

En un momento histórico en el que las complejidades del escenario sin duda globalizado, ya no pueden ser explicadas por el análisis unidimensional, el espacio concebido por Milton Santos también las fianzas con la posibilidad de nuevas vías de investigación. Caminos capaces de diluir el doble destino que parece seguir la historia de la geografía y la consolidación de su estatuto epistemológico. Caminos que nos permiten vislumbrar la unidad quizás alcanzable por el desarrollo lógicamente integrado de las contribuciones de diferentes perspectivas geográficas de análisis. Vías concebibles, más allá de la actual geografía crítica, en que muestran la amplitud, la concreción y la lectura espacial de Milton Santos, aquí discutida rápidamente en términos de *forma, función, estructura y proceso*.

Este trabajo presenta una interpretación ampliada de la lectura espacial de Milton Santos, mediante la cual fue posible darnos cuenta de que la evolución de sus reflexiones sobre el espacio geográfico no se limita a la actual perspectiva crítica. Más bien, superando sus fronteras, la visión dialéctica materialista miltoniana del espacio nos permite seguir de manera única la evolución espacial debida a la intensiva dinámica de la realidad globalizada, ahí incluyendo las dimensiones cotidianas de aquellos que, queriendo o no, sufren las malas consecuencias del medio técnico-científico-informacional, de que uno no puede escapar.

Tomando dos ejemplos prácticos y actuales, fue ejercido aquí el razonamiento en términos de *forma, función, estructura y proceso*, conceptos de Milton Santos esenciales para la comprensión de su visión del espacio como un *conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio de sistemas de objetos y sistemas de acciones*. En los resultados, la amplitud, la concreción y la actualidad se presentaron de manera natural, gran parte favorecidos por los temas y objetos elegidos a los ejercicios propuestos.

Concreción y actualidad llaman la atención en el ejercicio 1, que utiliza las categorías de *forma, función, estructura y proceso* para analizar un espacio público urbano de uso intensivo como un *conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones*. Se analiza así la complejidad urbana, tema destacado indiscutible en los estudios de diversas áreas del conocimiento, lo que permite mostrar aspectos del capital, como del espacio vivido.

La amplitud de la lectura espacial miltoniana se convirtió indiscutible en los ejemplos aquí presentados. El marco conceptual elaborado por el nostálgico intelectual bahiano nos permite mover libremente y con facilidad entre sujetos y objetos aparentemente tan y diferentes y distantes entre sí, como los del universo de la computación en la nube y los de la

realidad urbana.

En el ejercicio 2, una vez más demostraron la concreción y actualidad del espacio geográfico de Milton Santos. La lectura por medio de las categorías *forma*, *función*, *estructura* y *proceso*, como lo hice con los espacios públicos urbanos en el ejercicio 1, dio a conocer el polémico ciberespacio transformándolo, también, en *conjunto indisoluble de sistemas de objetos y sistemas de acciones*.

Con ejemplos interpretativos fuertemente geográficos, pero traídos desde la Gestión Pública y Tecnología de la Información, los ejercicios realizados también hacen referencia a la amplitud, la concreción y la actualidad de la lectura espacial miltoniana. Nos permitieron ver que, incluso hoy en día, la orientación metodológica de Milton Santos se puede utilizar en los estudios con amplitud transdimensional e interdisciplinario, proporcionando concreción significativa a la investigación empírica, sin perder la capacidad de seguir el ritmo de evolución temática actual.

Como se ha señalado al principio, este artículo permite señalar que, aunque en su mayoría se encuentra entre los geógrafos a los que atribuyen más llamativas características racionales, la producción intelectual de Santos no se limita a esas perspectivas de análisis. Al contrario, excede fronteras variadas, produciendo rica herencia de la que somos los principales beneficiarios.

Finalmente, podemos decir que los estudios de Santos nos ayudan a reemplazar la visión de las perspectivas mutuamente exclusivas para los discursos aplicables a las diferentes escalas de un mismo problema. Permiten ampliar así las posibilidades de llegar a respuestas para preguntas de investigación basadas, por ejemplo, en la complejidad de los espacios públicos urbanos. En cuanto del ciberespacio. Después de todo, no es la intención, con eso, escapar de la responsabilidad analítica. En cambio, lo que quiere es trascender “realidades truncadas” y “verdades parciales” en busca de interpretaciones, aunque posiblemente no ortodoxas, son dotadas de “coherencia y de operatividad”, ya que “la posibilidad de trascender sin transgredir depende estrictamente de saber, y de saber muy bien, cuál es la superficie de lo real que estamos tratando o, en otras palabras, cuál es el objeto de nuestra preocupación” (SANTOS, 2000, p. 18). Y la lectura de Milton Santos permite, en su amplitud y concreción, establecer las bases de tal conocimiento.



Referencias bibliográficas

ABDALLA-SANTOS, Niedjha Lucienne. Produção de novos espaços geográficos: a geografia da computação em nuvem, (Comunicação de pesquisa). In: ENCUENTRO INTERNACIONAL HUMBOLDT, 15., Ciudad de México, 2013. *XV Encuentro Internacional Humboldt*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

_____. *Governança na gestão de espaços públicos urbanos: territorialidades e cidadania na Galeria dos Estados*, em Brasília, Distrito Federal. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponible en: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17392/1/2014_NiedjhaLucienneAbdallaSantos.pdf>. Acceso en: sep. 2016.

AUGÉ, Marc. *Los “no lugares” espacios de anonimato: una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa, 1993. Disponible en: <<https://antropologiainacap.files.wordpress.com/2013/04/51458639-auge-marc-los-no-lugares-pdf.pdf>>. Acceso en: sep. 2016.

GUIMARÃES, Solange Terezinha de Lima. *Paisagens: aprendizados mediante experiências*. Um ensaio sobre interpretação e valoração da paisagem. Tese (Livre-Docência) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2007. Disponible en: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/116121/guimaraes_stl_ld_rcla.pdf?sequence=1>. Acceso en: sep. 2016.

LEFEBVRE, Henri. Reflections on the politic of space. Traducción de Michael J. Enders. *Antípode: a Radical Journal of Geography*, v. 8, n. 2, p. 30-57, mayo 1976.

SANTOS, Milton. Sociedade e Espaço: a formação social como teoria e como método. *Boletim Paulista de Geografia*, São Paulo: AGB-SP, n. 54, p. 81-99, jun. 1977. Disponible en: <http://miltonsantos.com.br/site/wpcontent/uploads/2011/08/sociedade-e-espaco-a-formacao-social-como-teoria-e-com-metodo_MiltonSantos_1977.pdf>. Acceso en: 16 jun. 2013.

_____. *Por una Geografía Nueva*. Traducción de Pilar Bosque Sendra. Madrid: Espasa, 1990. Disponible en: <<https://pt.scribd.com/document/82327226/Milton-Santos-Por-Una-Geografia-Nueva-Completo>>. Acceso en: sep. 2016.

_____. *De la totalidad al lugar*. Barcelona: Oikos-Tau, 1996a.

SANTOS, Milton. *Metamorfosis del espacio habitado*. Barcelona: Oikos-Tau, 1996b. Disponible en: <http://www.uruguayeduca.edu.uy/Userfiles/P0001/File/Santos%203.pdf>. Acceso en: sep. 2016.

_____. *O Espaço do Cidadão*. 7. ed. São Paulo: USP, 2007.

_____. Espacio y Método. *Cuadernos Críticos de Geografía Humana*, Barcelona: Universidad de Barcelona, año 12, n. 65, sep. 1986. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/geo65.htm>. Acceso en: sep. 2016.

_____. *La naturaleza del espacio: técnica y tiempo, razón y emoción*. Traducción de María Laura Silveira. Barcelona: Ariel, 2000. Disponible en: <http://es.slideshare.net/equipotag/la-naturaleza-del-espacio-milton-santos>. Acceso en: sep. 2016.

_____. *Espaço e Método*. 5. ed. São Paulo: USP, 2008a.

_____. *Técnica, Espaço, Tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5. ed. São Paulo: USP, 2008b.

_____. *O Trabalho do Geógrafo no Terceiro Mundo*. 5. ed. São Paulo: USP, 2009.

TUAN, Yi-Fu. Espacio y lugar: la perspectiva de la experiencia. Traducción de Jenniffer Thiers. [s.l.], [s.f.]. Disponible en: <https://pt.scribd.com/doc/60894082/Espacio-y-Lugar-Yi-Fu-Tuan>. Acceso en: sep. 2016.

ESTATUTO DA METRÓPOLE: limites e possibilidades dos instrumentos e estratégias de planejamento e gestão urbanos da Lei nº. 13.089, de 2015

Marcel Claudio Sant’Ana*

Resumo

Este estudo pretende analisar o novo marco legal da governança interfederativa, introduzido no cenário nacional pelo Estatuto da Metrópole, Lei nº. 13.089 de 2015, à luz das teorias contemporâneas sobre governança em sistemas políticos complexos, com o objetivo é de avaliar a as lacunas e potencial de seus instrumentos na produção da boa governança a partir do estímulo às iniciativas de cooperação e coordenação federativa. Para esta tarefa o estudo recorrerá à abordagem de análise da estruturação de instrumentos políticos (*carrots, sticks and sermons*) e à revisão dos princípios organizacionais para construção de modelos de governança, como foco específico sobre metagovernança e governança multinível. Nesse contexto, espera-se ao fim do estudo ter avançado na identificação das limitações e potencialidades do novo marco legal, na perspectiva de geração de instrumentos efetivamente capazes de lidar e conduzir o complexo sistema político metropolitano, conformado pela interação entre os governos municipais, estaduais, federal, sociedade civil e atores de mercado.

Palavras-chave: Governança Interfederativa; Instrumentos Políticos; Regiões Metropolitanas.

Abstract

This study intends to analyze the new legal framework of metropolitan governance, introduced in the national scenario by the Metropolis Statute, Law nº. 13.089 of 2015, with

* Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2002), Mestre em Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Desenho e Planejamento Urbano, pela Universidade de Brasília (2006), Especialista em Finanças Públicas, com ênfase em Administração Orçamentário-Financeira, pela Escola de Administração. Fazendária- ESAF (2011). Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades. Correio eletrônico: marcel.c.santana@hotmail.com.

the subsidies of contemporary theories on governance in complex political systems, aiming evaluating the gaps and potential of its instruments in the production of good governance by stimulating the initiatives of federative cooperation and coordination. For this task the study will use the approach of analysis of the structuring of political instruments (carrots, sticks and sermons) and the revision of the organizational principles for the construction of governance models, as a specific focus on metagovernance and multilevel governance. In this context, the study is expected to have advanced in identifying the limitations and potentialities of the new legal agenda, with a view to generating instruments effectively capable of dealing and managing the complex metropolitan political system, shaped by the interaction between the levels of government municipal, state and federal, the civil society and market actors.

Keywords: Interfederative Governance; Political Instruments; Metropolitan Regions.

Introdução:

Este estudo pretende analisar o novo instituto legal da governança interfederativa, introduzido no cenário nacional pelo Estatuto da Metrópole, Lei nº. 13.089 de 2015, à luz das teorias contemporânea sobre governança em sistemas políticos complexos e as análises sobre os instrumentos políticos necessários á condução de políticas públicas, tendo por objetivo final trazer novos elementos de análise que possibilitem identificar e avaliar as lacunas e o potencial dos instrumentos da lei em promover um efetivo modelo de governança territorial capaz de vencer a histórica fragilidade dos mecanismos de cooperação e coordenação federativa.

Tendo em vista este objetivo, o artigo foi estruturado em três etapas: a primeira parte do artigo tratará de traçar um breve histórico da questão metropolitana; a segunda parte buscará discutir os instrumentos criados no Estatuto sob o pano de fundo dos elementos estruturadores os instrumentos políticos; e, por último, com base em teorias contemporâneas de governança, se buscará avaliar o novo marco legal e o instituto da governança interfederativa.

Para a primeira tarefa o objetivo será traçar um relato do tema metropolitano no Brasil, em um breve histórico, demonstrando a estruturação desse fenômeno, suas origens, os impactos derivados para a administração das cidades e o arranjo legal contemporâneo pós Constituição Federal de 1988 e edição do Estatuto da Metrópole. Espera-se, com o desenho

deste quadro sobre o tema metropolitano, introduzir o leitor acerca do cenário que será analisado nos capítulos seguintes.

Na sequência a este panorama, entraremos no debate sobre a efetividade dos instrumentos do Estatuto da metrópole na implementação de uma agenda de governança interfederativa. Para isto, tal análise será feita a partir da perspectiva de entendimento baseada sobre o conceito de que os instrumentos políticos devem se estruturar sobre três elementos: “*carrots, sticks and sermons*”, ou seja, instrumentos de estímulos econômicos, de coerção e de persuasão. Espera com esta análise demonstrar de modo objetivo quais instrumentos foram instituídos pelo Estatuto da Metrópole e qual o potencial de uso ou limitações para seu uso.

Por último, o estudo buscará traçar um diálogo entre teoria e caso prático para o tema da governança, a partir da análise do ao modelo instituído pelo Estatuto da Metrópole, a governança interfederativa. Tal análise tomará em conta a particularidade do nosso modelo tendo em vista o contexto federativo e os limites característicos de nosso arranjo político-administrativo consolidado pela Constituição de 1988. Para esta tarefa, serão analisadas duas abordagens sobre as teorias de governança, a governança multinível e a metagovernança. . Sob este cenário, espera ao fim do capítulo ter uma avaliação das limitações dos dispositivos da governança interfederativa, nos moldes instituídos pelo Estatuto da Metrópole.

No contexto dos termos expostos, este trabalho pretende demonstrar as limitações e potencialidades do novo marco legal, na perspectiva de geração de instrumentos efetivamente capazes de lidar e conduzir o complexo sistema político metropolitano, conformado pela interação entre os governos municipais, estaduais, federal, sociedade civil e atores de mercado. O estudo buscará iluminar as lacunas e o potencial do novo modelo de governança interfederativa e propiciar novos elementos ao debate sobre implementação do Estatuto da Metrópole.

1. A questão metropolitana:

A questão metropolitana no Brasil encontra suas raízes no processo de urbanização acelerada decorrente do recente período de industrialização que se intensificou no país entre o segundo e terceiro quartil do século XX. Tal movimento, agregado à aceleração das taxas de urbanização, decorrentes do aumento nas taxas de natalidade, do aumento da estimativa de vida e de intensivos movimentos migratório para os grandes centros urbanos, geraram, por

consequência, um fenômeno urbano novo: o crescimento dos principais centros urbanos, acompanhado do crescimento das cidades próximas a eles. Esse fenômeno veio a propiciar a conformação de um processo de conurbação¹, que veio a se consolidar no último quarto do século XX.

Tal processo de crescimento urbano e conurbação gerou um aumento significativo nas demandas sobre os sistemas de infraestrutura (energia e iluminação pública, água e esgoto, drenagem urbana, entre outros) e serviços urbanos (saúde, educação, segurança, entre outros), de equipamentos públicos e coletivos, bem como sobre a ampla gama de políticas setoriais (habitação e mobilidade urbana, por exemplo). Nascia ali uma questão nova, nascia um novo arranjo citadino, o território metropolitano, e com ele uma nova demanda de atuação que exigia uma abordagem articulada entre os entes federados integrantes daquela identidade territorial, pois abordagens isoladas não seriam capazes de enfrentar problemas regionais. Afinal, o núcleo urbano passara a assumir a configuração socioterritorial de uma única cidade pertencente a vários municípios, ou seja, um território pertencente a várias circunscrições político-administrativas.

Em outras palavras, significa dizer que a problemática urbana, até então inserida na esfera de tratamento da gestão individual dos Municípios, passaria a demandar um olhar conjunto da coletividade de Municípios inseridos no contexto do aglomerado urbano em processo de conurbação, mais que isso, demandava também a atuação dos Estados, posto que a dimensão urbana a ser tratada, fugia dos aspectos estritamente locais, passíveis de resolução individualizada pelas municipalidades, além de existir aspectos não urbanos nesta problemática. Assim, veríamos a conformação do fenômeno urbano denominado região metropolitana (RM)².

O entendimento de tal fenômeno urbano já era alvo de preocupação da sociedade civil e da Administração Pública ainda na década de 60, século XX. Conforme Rolnik e Somekh (2000), no ano de 1963 o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) trazia para o debate da habitação e da reforma urbana a necessidade da criação de órgãos de administração, que

¹ Segundo Villaça (1998), a conurbação é um fenômeno urbano derivado de um processo no qual “uma cidade passa a absorver os núcleos urbanos localizados a sua volta” pertencentes a eles ou a outros municípios, em outras palavras o que antes do processo de conurbação poderia ser entendido como um aglomerado de cidades independentes, com o processo de conurbação ganha configuração de uma única cidade.

² Para fins deste estudo adotaremos o conceito do IBGE, que considera por região metropolitana “um agrupamento de municípios com a finalidade de executar funções públicas que, por sua natureza, exigem a cooperação entre estes municípios para a solução de problemas comuns, como os serviços de saneamento básico e de transporte coletivo, o que legitima, em termos políticos-institucionais, sua existência, além de permitir uma atuação mais integrada do poder público no atendimento às necessidades da população ali residente, identificada com o recorte territorial institucionalizado” (IBGE, 2011).

estabelecessem uma espécie de consorciamento entre os municípios pertencentes àquele arranjo territorial. No ano de 1967 o Estado de São Paulo criaria o Grupo Executivo da Grande São Paulo, uma experiência inovadora e incipiente de administração metropolitana. Tais iniciativas, em alguma medida, também seriam seguidas pelas outras grandes aglomerações urbanas, com destaque para Porto Alegre, Belém, Salvador e Belo Horizonte, arranjos territoriais também conformados pelo fenômeno metropolitano.

Esta preocupação entra oficialmente na agenda nacional com a discussão trazida pela Constituição de 1967, a qual outorgava à União a competência de criação de Regiões Metropolitanas. Com base nesta competência, ainda no regime Militar, início da década de 70, a União, de forma tecnocrática e *top-down*, instituiria a primeira tentativa de organização das regiões metropolitanas. Neste primeiro ensaio, a lógica de conformação de regiões metropolitanas não buscou atender as demandas por coordenação e cooperação interfederativa, buscou apenas propiciar os objetivos estratégicos de desenvolvimento econômico instituído pelo governo militar (ROLNIK; SOMEKH, 2002).

Dada a esta característica *top-down* da primeira tentativa de estruturação nacional da agenda metropolitana, além de sua vinculação direta ao período da ditadura militar, a pauta metropolitana, bem como a perspectiva de coordenação e participação dos Estados perde força na transição do período ditatorial e no advento da Constituição de 1988. Contrapondo-se a centralização do período ditatorial, a Constituição de 1988 outorga maior autonomia para os municípios gerirem as políticas de interesse local, como foco especial para as políticas de ordenamento e desenvolvimento do território municipal. Agrega-se a este movimento também as pautas da agenda neoliberal das décadas de 1980 e 1990 que rezavam pela descentralização e fortalecimento das unidades subnacionais, no Brasil isso significou o fortalecimento da agenda municipalista (ABRUCIO, 2003).

Não obstante, com o processo de redemocratização da década de 1980, que concatenou suas aspirações na Constituição Federal de 1988, a atribuição sobre a criação de regiões metropolitanas passou a ser competência dos Estados. Vimos também a delegação de competência para que os Estados instituísem outros arranjos territoriais para a articulação federativa, como as aglomerações urbanas e as microrregiões.

Este esforço de prever mecanismos de coordenação e cooperação é delegada também à União, surgindo a figura da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE), com algumas similaridades ao arranjo metropolitano, mas se restringindo o campo de atuação à articulação administrativa entre os entes federados integrantes de tais territórios.

Com base nos exposto a acima, e tendo em vista o caráter municipalista da Constituição de 88 (PIRES, 2005), é nítida a dicotomia constitucional para o tema da governança federativa, ou governança interfederativa (termo instituído pelo Estatuto da Metrópole)³: ao mesmo tempo em que o constituinte fortalece o papel dos municípios, outorga aos estados a atribuição de instituição de regiões metropolitanas. Pode-se antecipar que está dicotomia representaria uma das marcas das limitações ao avanço de uma agenda de governança interfederativa, com destaque para as limitações às funções de coordenação e cooperação interfederativa entre Estado e Municípios de uma determinada região metropolitana. Como lembra Garson (2009, p. 436):

A mesma constituição consagrou a autonomia municipal, conferindo aos Municípios o direito a sua auto-organização e anulando, na prática a pouca capacidade de intervir dos Estados, que podiam, pois, instituir RM's, mas não tinham legitimidade política para administrá-las.

Assim temos na Região Metropolitana a conformação de um complexo território de circunscrição interjurisdicional confusa e disputas por poder político que limitam as capacidades de avanço da agenda de desenvolvimento urbano, dada baixa cultura de cultura de cooperação e coordenação interfederativa.

Apesar desta limitação, atualmente temos instituídas 74 regiões metropolitanas, 5 aglomerações urbanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento⁴. Na falta de uma lei que regulamentasse o texto constitucional, vimos pós 1995 uma proliferação de leis estaduais instituindo RM. Tais leis, em sua maioria, não possuem critério que realmente garantam a captação do fenômeno metropolitano, sendo criadas, muitas das vezes, com o intuito de garantir alguma vantagem fiscal ou financeira para os municípios que a integram, como, por exemplo: nas tarifas telefônicas, no acesso a benefícios do governo federal destinado às regiões metropolitanas ou, ainda, simplesmente para alçar prestígio e poder político aos parlamentares propositores da instituição de RM.

Entende-se que tal construção acrescenta pouco avanço à organização das RM e às estruturas político-administrativas e financeiras necessárias ao seu funcionamento, muito menos avanços para a agenda de governança interfederativa. Além disso, diante desta

³ Adotaremos aqui o conceito estabelecido na Lei nº. 13.809 de 2015, que estabelece em seu artigo 2º, inciso IV, a governança interfederativa como o: “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

⁴ O Ministério das Cidades faz o acompanhamento mensal da legislação Estadual visando a atualização destas informações. Como exposto, hoje temos 74 regiões metropolitanas no país, estas englobam 1.253 Municípios (cerca de 22% dos Municípios brasileiros) e respondem por cerca de 51% da população brasileira (98.848.718 habitantes).

fragilidade institucional e do complexo jogo de disputas político, não é difícil supor que a participação popular e o envolvimento dos agentes econômicos também representam um desafio à governança metropolitana.

Diante desta série de desafios e da ausência de um marco que regulasse o dispositivo constitucional que estabelece a criação das RM, o então deputado federal Walter Feldman (PSDB/SP) submeteu em 2004 à Câmara dos Deputados projeto de lei (PL 3.460/2004), que tinha por objetivo regular o dispositivo constitucional que outorga aos Estados a criação de regiões metropolitanas para o exercício das funções públicas de interesse comum (FPIC)⁵, instituto que justificaria a conformação da região metropolitana. Tal proposta passou por um período de 10 anos de tramitação e, por fim, pautado em um processo de debate com atores estratégicos do tema da gestão metropolitana e do desenvolvimento urbano, recebeu mudanças significativas por parte do deputado Zezéu Ribeiro (PT/BA), relator do projeto na Câmara dos Deputados. A proposta do relator obteve o êxito de passar sem emendas pelas duas casas legislativas, em um curto espaço de tempo, obtendo a sanção presidencial no dia 12/01/2015 e sendo intitulado Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº. 13.089 de 2015.

2. Estatuto da Metrópole: *carrots, sticks and sermons*

Nesta parte, tendo traçado um breve quadro da estruturação do fenômeno metropolitano no Brasil, pretende-se debater a possibilidade de avanços na agenda metropolitana a partir dos instrumentos propostos pelo Estatuto da Metrópole. Afinal se o quadro metropolitano desenhado para a realidade brasileira impunha desafios das mais diversas ordens (econômica-financiamento, político-institucional, administrativo-instrumental, entre outras dimensões levantadas pelo Ministério das Cidades, quando da discussão do substitutivo ao PL 3.460/2004), cabe analisar quais dispositivos o novo marco legal metropolitano traria como solução ou fortalecimento para avanço da agenda.

Tal análise será feita a partir da perspectiva de entendimento baseada sobre o conceito de que os instrumentos políticos devem se estruturar sobre três elementos estruturais: “*carrots, sticks and sermons*” (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2003). Nesta abordagem, Bemelmans-Videc, Rist e Vedung analisam que os instrumentos políticos sejam

⁵ Adotaremos o conceito de FPIC instituído pelo Estatuto da Metrópole, para o qual a FPIC é “política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

baseados em instrumentos econômico-financeiros: que tragam alguma vantagem, estímulo (*carrots*); de coerção ou regulação, que desestimulem rumos diversos ao estabelecido (*sticks*); e de persuasão, que assumem um papel de propagar um discurso, convencimento, uma mensagem educativa acerca da pauta política desejada (*sermons*).

Trata-se de uma reinterpretação da coloquial abordagem do “porrete e da cenoura” como mecanismos para fazer um animal de carga iniciar e continuar a execução de determinada tarefa que, a princípio, não faria de forma natural, por vontade própria, precisando para isso de estímulos, positivos e negativos, pois nem sempre apenas uma das abordagens surtiria efeito durador na consecução da tarefa.

Para além destes dois mecanismos, de características um tanto que impositiva, quer seja pelo lado do estímulo negativo ou positivo, pois não trabalham da perspectiva de interação com o objeto da ação, de interação com o ator ou atores que deverão executar a ação determinada (no caso em questão deste estudo, a União determinando a ação dos estados e municípios), surge um terceiro instrumento baseado em uma relação de construção do resultado esperado com o ator da ação, o *sermons* ou o discurso. Este mecanismo está baseado na força da ação educativa enquanto efetiva promotora de mudança de comportamento, quer seja político, administrativo ou cultural.

Para a avaliação dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da MetrÓpole, nos basearemos nesta abordagem do “sermão, cenoura e bastão”, buscando descrever os instrumentos instituídos no marco legal e fazendo uma pequena análise de seu potencial para o efetivo avanço da agenda metropolitana, em última instância, tomada aqui como a efetivação dos mecanismos de governança interfederativa e de cooperação e coordenação entre os atores políticos inseridos em um território metropolitano. Cabe destacar que o uso dos instrumentos propostos não é isento dos determinantes políticos, econômicos, sociais, entre outros, de dado contexto socioterritorial, e tais determinantes afetam sobremaneira as opções quando da construção de instrumentos políticos, e o Estatuto da MetrÓpole não foge a este pressuposto (BEMELMANS-VIDEC; RIST; VEDUNG, 2003).

Na perspectiva dos estímulos positivos (*carrots*), dos incentivos econômicos ou financeiros para promoção da agenda, o debate do Estatuto da MetrÓpole foi amplamente pautado pela necessidade de criação de mecanismos financeiros de financiamento da agenda metropolitana, como forma de estímulo à incorporação desta agenda por parte dos governos estaduais e municipais, inseridos no contexto de um arranjo territorial metropolitano. Tal posição foi destacada pelas entidades metropolitanas e representantes dos governos estaduais presentes nos debates públicos que antecederam a aprovação do Estatuto da MetrÓpole.

A crítica do debate conduzia para um entendimento de que, dada a relação direta entre o nível federal e o nível municipal, em especial para as políticas e investimentos em desenvolvimento urbano (mobilidade e transporte, habitação, e saneamento básico), o debate proposto em escala metropolitana seria de baixa efetividade frente à incapacidade deste fórum em capitanear, regular e promover mudanças efetivas no tecido urbano conurbado. Mais que isto, tenderia a esvaziar o palco político do debate metropolitano, dada a fragilidade, ou pouca concretude, dos debates a serem conduzidos no âmbito dos arranjos metropolitanos.

Tendo em vista esta crítica, dois institutos foram propostos pelo legislador no Capítulo V da Lei nº 13.089 de 2015: (i) Seção I, institui o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado; e (ii) Seção II, institui o fundo nacional de desenvolvimento urbano integrado (dispositivo objeto de veto pela Presidência da República). Ambos os institutos traçam uma rota de fortalecimento da lei por meio dos estímulos positivos a sua adoção (*carrots*).

Por um lado, ao propor o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado, ao desenvolvimento metropolitano, a proposição tinha por objetivo convencer os Estados e Municípios a enquadrarem as disposições metropolitanas em acordo com a nova lei, tendo em vista o objetivo de se habilitarem aos futuros financiamentos para ações de desenvolvimento metropolitano prestados pela União diretamente às entidades metropolitanas que se enquadrassem nas novas exigências legais. Por outro lado, a Lei instituía também o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI), de natureza contábil e financeira, com o objetivo apoiar às ações em governança interfederativa.

Não obstante à iniciativa do legislador, é possível verificar a fragilidade dos dispositivos instituídos com a finalidade de gerar estímulos positivos (*carrots*) à adoção da nova agenda de governança interfederativa. Os novos dispositivos do Estatuto da Metrópole se deparariam com um forte quadro político-institucional que oferecia pouco diálogo às iniciativas de financiamento urbano em escala metropolitana distintas daquelas que estabeleciam uma relação direta entre a União e o Município, em especial para as políticas setoriais de desenvolvimento urbano. Outra dimensão desta problemática residia na forte resistência política à instituição de mecanismos de “engessamento” do orçamento federal.

Na perspectiva do primeiro instituto, do apoio da União, uma questão central diz respeito à baixa perspectiva da efetividade de sua implementação, a legislação em questão não veio articulada aos aparatos de *enforcement* necessários a sua implementação. Neste sentido, identifica-se, por exemplo, a inexistência de mecanismos ou iniciativas para reorientar o marco jurídico ou normativo de investimentos em ações setoriais de desenvolvimento urbano,

muito menos são identificados esforços para a geração de novas linhas de financiamento que efetivamente fariam valer tal dispositivo.

Fazendo uma análise do contexto político e tendo em mente a crítica que já circulava entre os gestores federais das políticas públicas de desenvolvimento urbano⁶, é de se entender que o custo de *enforcement* estava além daquele que o operador nacional das políticas de desenvolvimento urbano, um tanto que pressionado pela agenda política da Presidência da República (auge do programa PAC) e pela agenda de financiamento e investimentos municipal, estaria disposta a arcar. Desta forma, o dispositivo legal já nascia limitado pelas contingências do período e pouca alternativa gerou a este.

Já na perspectiva do segundo instituto, o FNDUI, os custos de *enforcement* não foram menores e o mesmo viria a sofrer veto presidencial: já era antiga uma crítica na Esplanada dos Ministérios que a proliferação de fundos tendia a “engessar” o orçamento da União e limitava a discricionariedade sobre o gasto público. Com esse pano de fundo a Presidência da República emitiu sanção parcial ao texto do Estatuto da Metrópole, excluindo da lei os dispositivos que tratavam da criação do FNDUI.

Desta forma, os dois mecanismos propostos para a geração de estímulos positivos por meio de “cenouras”, de incentivos econômicos ou financeiros, não sanaram as deficiências e limitações apontadas pelas entidades metropolitanas, e se configuram hoje como efetivo desafio a agenda metropolitana.

Se na perspectiva dos instrumentos de estímulos financeiros e econômico os resultados não se configuram como satisfatórios, na perspectiva dos instrumentos de sanções (*sticks*), os resultados talvez tenham gerado maior resultado, ainda que questionáveis, dada a perspectiva *top-down* do instituto legal.

O Estatuto da Metrópole, em seu artigo 21, estabelece a sanção da improbidade administrativa para:

- I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:
 - a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

⁶ As discussões sobre a agenda de financiamento metropolitano no Ministério das Cidades foi circunscrito pela limitação de se promover alterações significativas no desenho de seus programas. Isso tendo em vista o significativo impacto em relação às metas assumidas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), bem como a inexistente perspectiva de geração de fontes de financiamento independentes para as ações metropolitanas.

- b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;
- II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Como fica demonstrado, a lei veio de forma muito pesada no sentido de fazer valer seus institutos, pois instituí a dura pena da improbidade administrativa para o governador, bem como os demais atores públicos afetos ao tema, que não cumpram, elaborem e aprovelem o instrumento do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Neste mesmo sentido, buscando garantir a replicação das determinações do PDUI nos territórios municipais, ficou instituída a pena de improbidade administrativa para os prefeitos que não revisem seus planos diretores, adequando-os ao PDUI, no prazo de três anos.

Tais dispositivos são alvos de duras críticas por parte das entidades metropolitanas, Municípios e Estados, dada a perspectiva *top-down* de se estabelecer obrigações e sanções sem um debate efetivo com os entes federados subnacionais, principais atores da agenda metropolitana. As críticas alertam para a incoerência do prazo dado para aprovação dos PDUI, que demandam para sua validade de todo ajuste do arranjo de governança metropolitana plena. Além disso, como a lei não foi detalhada ao nível de ser autorregulada restam várias dúvidas em relação à aplicação de vários dispositivos legais.

Não obstante, o prazo estabelecido pela lei é o prazo que será cobrado. Muitas regiões metropolitanas (a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Belém, Porto Alegre, entre outras) já iniciaram seu processo de enquadramento ao texto do Estatuto da Metrópole e de elaboração do PDUI. Nesta perspectiva, embora arbitrário e *top-down*, os instrumentos de sanção lograram o resultado desenhado pelo legislador.

Mas, a questão principal que se coloca para este tipo de instrumento político, tendo em vista os dispositivos similares instituídos em outras políticas (como é o caso do Estatuto da Cidade, que instituí a obrigatoriedade para uma categoria de municípios elaborarem seus planos diretores num prazo de cinco anos a partir da criação da lei), é que tal resultado possa se configurar como mero atendimento ao dispositivo legal, de cumprimento de prazo, com conteúdo do plano e arranjo metropolitano distinto, aquém aos objetivos da lei, que é a promoção do desenvolvimento metropolitano. Revela-se assim uma grave limitação ao uso de instrumentos de coerção isolados dos outros instrumentos políticos.

Por último, na perspectiva dos instrumentos de discurso e convencimento (*sermons*), de proposição de mudança pela educação e participação ativa do ator da ação, podem-se

identificar avanços significativos no texto da lei. O Estatuto da Metrópole, incorporando um debate introduzido pelos técnicos do Departamento de Políticas de Acessibilidade e Planejamento Urbano, Ministério das Cidades, trouxe para o fórum de discussão legislativa a necessidade de lutar, no  mbito da governança interfederativa, pela institui o do princípio da gestão plena, traduzida na prática como a capacidade em conduzir a gestão política, administrativa e econ mica pela entidade metropolitana. O entendimento técnico era que não haveria mudanças efetivas se o conceito de governança interfederativa não tratasse de fortalecer estas dimensões do debate sobre governança.

Nesta linha, tal princípio defendido viria a se configurar no estatuto da metrópole na forma do seu artigo 8 :

[...] A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomera es urbanas compreender  em sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;

II – instância colegiada deliberativa com representa o da sociedade civil;

III – organiza o pública com fun es técnico-consultivas; e

IV – sistema integrado de aloca o de recursos e de presta o de contas.

Embora a lei tenha direcionado a um avanço muito claro no sentido da constru o da governança interfederativa plena, incluso garantindo espaço para a participa o da sociedade civil, poucos mecanismos de *enforcement* acompanharam o discurso. É certo que o cenário nacional foi balanceado por uma série de debates de iniciativa do Governo Federal e dos entes federados subnacionais, não obstante tal iniciativa de debate, não foi percebido o desenho de políticas ou a es que realmente promovessem um processo de mudança pautado na forma o e educa o para os atores responsáveis pela agenda metropolitana.

Quis-se demonstrar nesta parte a abrangência dos instrumentos políticos necessários para consecui o da agenda de governança interfederativa, bem como as limita es e os condicionantes   efetiva o de tais instrumentos. A análise realizada, embora sint tica, demonstra certa fragilidade dos instrumentos inseridos no Estatuto da Metrópole e dão a dimensão do tamanho do caminho a ser percorrido para sua efetiva implementa o. Ao longo das próximas partes, à luz do Estatuto da Metrópole, serão abordadas outras perspectivas de análise da questão interfederativa brasileira, buscando gerar subsídio teórico-analítico para o avanço da agenda.

3. Governança interfederativa da teoria à prática:

Anteriormente nos detivemos sobre a abordagem dos instrumentos políticos necessários à implementação da agenda de governança metropolitana, avaliando os avanços da lei em termos de dispositivos de estímulos econômicos, de coerção e convencimento. Neste capítulo, também se busca traçar um diálogo entre teoria e caso prático, no caso em questão, sobre teorias de governança e o modelo de governança interfederativa instituído pelo Estatuto da Metrópole, tendo em vista o contexto da federação brasileira e os limites que seu arranjo político-administrativo impõe à agenda de governança.

O conceito de governança passa necessariamente por uma primeira identificação no padrão de condução política em face da desfragmentação e descentralização contemporânea do poder central, e até mesmo do conceito de governo (nos moldes tidos até então, de estado hegemônico), fato que demandaria a interação mais efetiva com poderes locais, com atores da sociedade civil organizada, com os cidadãos de forma em geral, com os atores econômicos, em fim, todos os atores envolvidos na consecução de determinada política ou beneficiada por esta. Como destaca Pereira (2014, p. 7 – grifo nosso), este novo modelo de governo adota uma série de pressupostos mais adequados para lidar com a realidade contemporânea de distribuição de poder, a saber:

[...] i) uma *distribuição mais equilibrada do poder*; ii) um *processo mais aberto e participado*, em que atores públicos (a diferentes níveis) e privados (econômicos, sociais e culturais) cooperam para atingir objetivos comuns coletivamente definidos; iii) *o reforço da democracia representativa*; iv) a adoção de *procedimentos mais transparentes* na tomada de decisão; v) a passagem do modelo vertical hierárquico para um *modelo mais horizontal de cooperação e de participação*.

Feita esta breve introdução, trataremos de avaliar as limitações dos dispositivos da governança interfederativa à luz das teorias contemporâneas sobre governança, meta governança e governança multinível.

3.1. Governança e metagovernança:

O objetivo aqui não será esgotar as possibilidades de leitura do texto do Estatuto da Metrópole à luz das várias teorias sobre governança, até porque o termo governança ganhou uma dimensão de uso amplamente difundido e debatido, passando pelas discussões teóricas em nível das pesquisas acadêmicas até as discussões de cunho mais pragmático sobre a maneira de conduzir as políticas públicas em diálogo com os atores sociais. O objetivo será

apenas destacar alguns de seus dispositivos que merecem reflexão à luz dos conceitos de governança e metagovernança trabalhados por Peters (2008, 2013).

Para iniciarmos esta análise, um primeiro ponto que demanda atenção é a localização do conceito de governança adotado pelo Estatuto da Metrópole. Recorrendo ao texto legal, para entendermos o conceito de governança interfederativa, pode-se ver que o Estatuto estabelece em seu inciso IV, artigo 2º: “governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”.

Não plenamente claro, o conceito de governança interfederativa só vai ser clareado no artigo 8º da mesma Lei, conforme exposto no capítulo anterior, no qual é definido que para alcance da gestão plena, no âmbito da governança interfederativa, devem ser instituída instância de negociação e decisão político, com participação da sociedade civil, dotada de estrutura de suporte administrativo e financeiro para execução de suas funções. Logo, sendo bem flexível ao conceito de governança estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, subentende-se do texto legal que governança interfederativa é uma ferramenta de âmbito local, restrita às entidades, setores e atores que compõem dado território metropolitano, destinada a construir visões de futuro para aquela realidade metropolitana, metas, projetos e instrumentos necessários para alcançar estas metas e implementá-las.

Tal fato passa obrigatoriamente pela instituição de mecanismos que viabilizem o ato de governar, o que para o território metropolitano, dado seu arranjo jurisdicional polinucleado, passa obrigatoriamente pela criação de um ambiente político de cooperação entre os diversos níveis de governo presentes naquele território visando à coordenação política em prol de objetivos comuns.

Nesta perspectiva, temos uma aproximação ao conceito geral trabalhado por Peters (2013) que defende como funções básicas da governança o estabelecimento de metas, a coordenação das metas, a implementação e avaliação das reações e comentários.

A mesma aproximação é possível de ser feita em relação ao conceito de funções públicas de interesse comum (FPIC), instituto da Constituição Federal de 1988 (art. 25, § 3º) que pode ser entendido como elemento central para a definição do fenômeno da governança interfederativa. No que tange à execução das FPIC, a interpretação do Estatuto da Metrópole para este dispositivo constitucional estabelece em seu inciso II, artigo 2º: “função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”.

O conceito por si só clama pelos mecanismos de governança, ao entender que

determinada política pública ou ação transpassa o território de um município, afetando os municípios vizinhos, a lei induz a formação de um ambiente de governança.

Mais que isso poderia avançar para o conceito de metagovernança, nos termos defendidos por Peters (2008). O autor entende por metagovernança a “governança da governança”, ou seja, a governança dos arranjos conformados em estrutura de governança, uma estrutura não centralizada, que não respondem de forma autônoma pela condução de uma política ou de suas ações. Tentando aproximar para uma linguagem coloquial a meta governança seria aquele momento onde os dirigentes de uma empresa, no mais diverso nível hierárquico, sentam para discutir os avanços e demandas de cada uma das áreas e os mecanismos sobre como pactuaram metas e coordenaram as ações em prol do benefício maior da instituição, sem recorrer aos mecanismos de centralização do processo decisório e respeitando as demandas setoriais.

É necessário entender que o autor reflete sobre sua teoria tendo em vista o avanço da crítica à reforma proposta pela *New Public Management* (NPM), suas contribuições e problemas advindos. Tal reforma, buscando modelos mais eficientes e eficazes, retirou do centro do governo o ato de governar, propondo conceitos como: desconcentração, descentralização e delegação. Nesta linha, o conceito de metagovernança surge como instrumento de recuperação da capacidade de coordenação política sem a presunção de reinstaurar mecanismos autoritários ou reverter os mecanismos de partição e descentralização de poder, ultrapassa também os mecanismos convencionais de comando e controle.

Para o autor o desafio reside em estabelecer prioridades que sejam pactuadas pelos atores, fato não simples em um ambiente composto por uma série de interesses distintos, dado que a necessidade de cada um dos atores, legitimamente, será defendida por este. Outro desafio apontado pelo autor reside na necessidade de se mudar o estilo de liderança, em ambientes de governança complexa, de políticas em rede, ou, no caso em questão, de governança interfederativa, o modelo de autoridade tradicional não consegue responder pela complexidade do ambiente, a conjuntura demanda um tipo de autoridade que estruture as decisões sobre o debate coletivo e que mude a lógica de pontos de controles dos resultados por “outras formas de mecanismos que estabelecem níveis de conformidades” (PETERS, 2008, p. 299).

Em síntese, o autor caminha para um entendimento que em um ambiente de metagovernança deva ser garantida a autonomia necessária para a ação dos atores, que são autônomos, sem perder o controle delineador a orientar o conjunto dos atores integrantes do ambiente de governança. Traçando o paralelo com a situação da governança interfederativa,

este entendimento de Peters (2008) transparece muito da questão onde os municípios lutam pela manutenção de suas autonomias constitucionais e as entidades metropolitanas tentam traçar um fio condutor para todos seguirem.

Realizada esta primeira reflexão sobre os conceitos de governança e meta governança, bem como suas possíveis interações com o conceito de governança interfederativa construído no Estatuto da Metrópole, é possível avançar na problemática da governança e metagovernança para o que tange às estruturas de coordenação da agenda metropolitana no Brasil. O objetivo não será o de estabelecer elementos únicos de explicação, mas como elementos com certo peso analítico sobre o entendimento de modelos mais adequados ao quadro de fragmentação e descentralização do poder central nas RM, até a Constituição de 1988 exercido pelos Estados.

Um primeiro ponto desta mudança no padrão do ato de governar converge para a descentralização, que nada mais é que a transferência das funções públicas para as unidades subnacionais. Como a NPM embebeu o imaginário das perspectivas mundiais em administração e políticas públicas nas décadas de 1980 e 1990, não é difícil traçar seu poder de influência sobre os movimentos municipalistas, de descentralização. Não é difícil traçar uma rota de impacto sobre a estruturação da agenda metropolitana nos termos formalizados pela Constituição Federal de 1988.

Um segundo ponto que merece destaque é a redução dos processos de coordenação, ao se fragmentar o poder metropolitano entre todos os entes que compõem a RM dificultam a formalização de um controle político central. Justamente o almejado pelos movimentos municipalistas.

Paralelamente a fragmentação do poder nas RM ocorre também um aumento na complexidade do ato de governar. Se até o período militar as estratégias estaduais se faziam valer de forma mais efetiva sobre os interesses municipais, com o advento da Constituição Federal de 1988 este jogo passa a ganhar maior complexidade política dada autonomia outorgada aos municípios para condução da agenda local, em especial sobre as questões de organização do território municipal e os sistemas de infraestrutura e serviços urbanos nestes territórios.

Por fim, outro ponto a ser destacado é a fragilização dos mecanismos de *accountability*, elemento estruturador do conceito de governança (PETERS, 2013) dado à própria questão da identidade metropolitana é algo ainda incipiente no país, e os arranjos metropolitanos não rompem com a lógica de circunscrição da atuação dos municípios, afinal: Como se dá o processo de *accountability* em um arranjo metropolitano? Que tipo de controle

político a população do território metropolitano exercem sobre estes arranjos? Estas, entre outras perguntas sobre *accountability* ainda carecem de respostas por parte dos arranjos metropolitanos instituídos no país, em muito pela própria fragilidade do sentimento de pertencimento da população a uma unidade territorial que aglomera várias identidades municipais arraigadas no cerne da vida urbana.

Há de se entender que as mudanças socioculturais, bem como na própria cultura política e administrativa, não permitem, nem é desejável, o retorno às práticas políticas e administrativas do período militar, limitadas ao reducionismo do comando e controle, como já exposto pela crítica da metagovernança. A luz da teoria de Peters (2008) a governança metropolitana deve tentar um ajuste que garanta a abertura à participação efetiva dos atores sociais e dos governos municipais sem perder a capacidade de coordenação, controle e responsabilização, possível em estruturas centralizadas pelo governo estadual. Assim, a governança metropolitana, ao mesmo tempo em que avança nos mecanismos de diálogo e construção horizontal (Município-Município) e vertical (Município-Estado), não deve perder de vista a dimensão da eficiência e efetividade das políticas e ações sob seu controle ou condução.

Traçando um pequeno parêntese no debate, há de se refletir a ausência, ou limitação, do papel da União na discussão dos novos arranjos de governança interfederativa. Na forma como foi construído na lei, o papel da União se limita ao financiamento das iniciativas metropolitanas e instituição de um sistema de informações metropolitanas. É difícil crer, para um arranjo efetivo da governança interfederativa, que um ator fundamental para o financiamento da agenda metropolitana, não seja considerado de maneira adequada na construção do modelo de governança. Desta forma, a ausência da discussão sobre o papel do nível nacional na governança interfederativa representa uma lacuna do instituto legal.

Nos termos propostos, discutir governança passa necessariamente pela construção de uma ação conjunta, transparente e compartilhada entre Estado, sociedade civil e pelas empresas (agentes do setor econômico), visando à solução de um ponto ou pontos da agenda de políticas públicas. É importante destacar que esta construção dialogada não deve significar perda de efetividade e eficácia. Nesta linha, falar em governança metropolitana passa necessariamente por essa construção coletiva entre o governo estadual, os municípios a sociedade civil e as empresas inseridas no território metropolitano.

Peters (2008) diz mais ao introduzir o conceito de metagovernança. O autor destaca o papel dos ajustes internos como forma de garantir efetividade e eficácia no processo da governança metropolitana. Em outras palavras o autor destaca que a necessidade de uma

coordenação, diálogo, articulação, ajuste entre as partes que integram a estrutura de governança, entre os atores que conformam tal estrutura.

Sob este aspecto, é interessante recorrer aos estudos de Costa e Tsukumo (2013), conforme pesquisa realizada pelos autores, sintetizados no Quadro 1, é possível identificar certo formalismo institucional-legal na conformação dos conselhos deliberativos ou consultivos das RM instituídas no país. A pesquisa aponta que das RM instituídas apenas 47% possuem algum nível gestão exclusiva, 33% dos conselhos deliberativos instituídos contam com participação social e 67% dos conselhos deliberativos tiveram alguma reunião no ano anterior a pesquisa.

Quadro 1. Características do sistema de gestão institucionalizado nas quinze RM (junho de 2013)

Elementos presentes no arranjo e/ou nas articulações para governança metropolitana	%
Instância para gestão exclusiva da RM	47
Fundo instituído por lei / decreto	73
Fundo instituído por lei / decreto, mas nunca alimentado	60
Fundo instituído por lei / decreto, alimentado apenas para ações de planejamento e gestão	33
Fundo instituído por lei / decreto, alimentado para ações de planejamento, gestão execução de intervenções físicas e projetos	7
Conselho deliberativo instituído por lei / decreto	80
Conselho deliberativo instituído por lei / decreto com participação da sociedade civil	33
Não há registro de reunião do conselho deliberativo no último ano	67
Conselho consultivo instituído por lei / decreto	40
Não há registro de reunião do conselho consultivo no último ano	67
Há programas específicos para a RM nos orçamentos / PPA (2008-2011 e 2012-2015)	87
Há plano de desenvolvimento metropolitano elaborado ou em elaboração	33
Há articulações para a governança metropolitana	93

Fonte: Adaptado de Costa e Tsukumo (2013).

Tais reflexões podem ser agregadas aos apontamentos de Drummond e Andrade (2013), conforme Figura 1, que análise o comparecimento dos prefeitos municipais nas assembleias metropolitas, é possível identificar o peso da falta de presença dos prefeitos nas reuniões das assembleias metropolitanas, isso mesmo para os prefeitos que consideram as deliberações deste fórum como importantes.

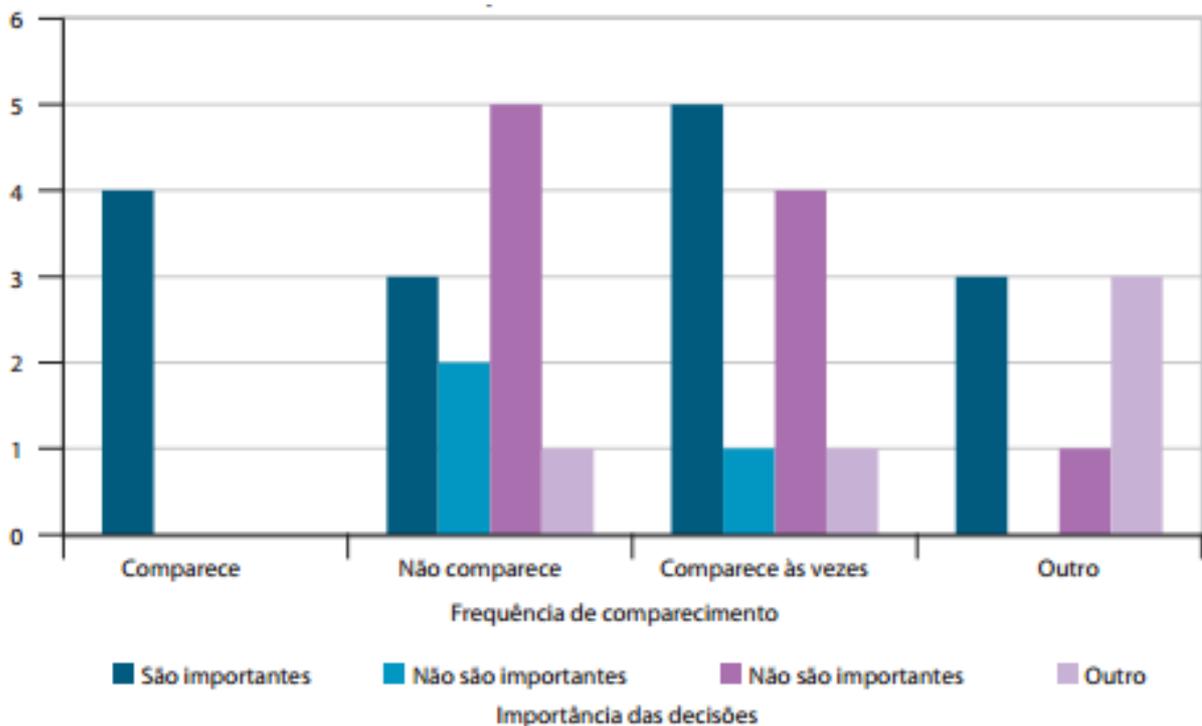


Figura 1. Comparecimento dos prefeitos da RMBH às reuniões da Assembleia Metropolitana versus percepção sobre a importância, para a região, das decisões tomadas nas reuniões da Assembleia Metropolitana

Fonte: Drummond e Andrade (2013).

Estas duas pesquisas desenham um quadro de fragilidade do fórum de pactuação do tema metropolitano. Apesar da pesquisa de Drummond e Andrade (2013) se limitar á avaliação dos processos de governança na RM de Belo Horizonte, dado avanço da pauta nesta região, é de se supor que o quadro levantado na região não seja distinto de outras regiões metropolitanas.

Nesta perspectiva a abordagem de metagovernança proposta por Peters (2008) é pouco plausível, dada ausência dos atores necessários á construção do pacto metropolitano. Por um lado, devido à desvalorização da participação social, por outro lado, devido à desvalorização da pauta pelos gestores municipais, responsáveis em última instância pela gestão do território municipal.

Cabe destacar, ainda com base nas análises de Costa e Tsukumo (2013), que esta desvalorização da agenda metropolitana e de seu fórum de pactuação pode ser explicada pela pouca efetividade ou apelo das temáticas a serem debatidas. Como exposto no Quadro 1, dos 73% dos fundos metropolitanos instituídos, apenas 40 % foram alimentados e destes apenas 3% tiveram recursos para ações de planejamento e intervenções em infraestrutura.

Assim na perspectiva da abordagem de “*carrots, sticks and sermons*” (BEMELMANS-VIDEC; RITS; VEDUNG, 2003), como visto na parte anterior, o arranjo

proposto teria seu alcance limitado, dada a baixa perspectiva de oferecer incentivos (*carrots*) aos atores metropolitanos. Afinal, temos de considerar se o Estatuto da Metrópole consegue responder às seguintes perguntas: Qual estímulo teriam os gestores municipais para fracionar seu poder político em prol da agenda de governança interfederativa? Qual vantagem em cooperar o Estatuto garante?

3.2. Governança multinível:

O objetivo deste t pico   propiciar uma análise comparada do instrumento da governança interfederativa ao conceito da governança multinível (GMN), na tentativa de lançar luzes aos desafios vivenciados pelas entidades metropolitanas em sua tentativa de concerta o e condu o da política. Não se trata de um conceito que foge aos princípios gerais sobre governança e metagovernança, analisados no t pico anterior, pois parte do mesmo pressuposto de gera o de sistemas políticos capazes de lidar com a fragmenta o e descentraliza o de poder nas democracias modernas, fato que demandaria novos arranjos políticos e institucionais para condu o de determinada política.

Assim, como os princípios e fundamentos, de forma geral, não são distintos dos apresentados no t pico anterior, este capítulo se dedicar    identifica o e análise dos componentes da GMN nos moldes praticados pela União Europeia, mais que isso tentar  debater nosso modelo de governança interfederativa a luz destes componentes.

O conceito de GMN nasce das análises acad micas sobre os mecanismos de funcionamento da então criada União Europeia, isso na perspectiva de um novo modelo político de concerta o entre países, na o es soberanas, na forma de um pacto, celebrado pelo tratado de Maastricht em 1992, que tinha por objetivo a promo o do desenvolvimento econ mico e social dos países-membros, preparando-os para uma a o conjunta frente às intensas intera o es econ micas globais.

Em síntese, pode-se dizer que a GMN veio introduzir uma perspectiva de governança em camadas de poder, ou seja, de que a tomada de decisão encontra-se distribuída em níveis de poder de uma dada realidade territorial, podendo ir do nível local ao global. Tal entendimento vem a calhar para o instituto da governança interfederativa, pois o território metropolitano nada mais   que o território de disputas jurisdicionais (Município, Estado e União) pela condu o ou execu o de políticas públicas, ainda mais por se tratar de um ambiente federado. Mais que isso, a governança interfederativa atua em um território de características sociais, econ micas, culturais, entre outros aspectos, que demanda forte

interação com os atores sociais para alcance de metas e constituição de desenhos de governança efetivamente duradoura.

Mais que os conceitos gerais, interessam debater as estratégias de estruturação da GMN na União Europeia. Desta forma, passaremos a análise de estudos objetivos quanto aos mecanismos para sua implementação, buscando gerar elementos para a reflexão da implementação governança interfederativa.

Neste sentido a análise dos conceitos e pressupostos emitidos no documento *Inception Report: Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*, produzido pela União Europeia/DG-REGIO, poderá propiciar uma análise sobre a experiência em GMN e tentativa de propagação destas práticas entre seus países-membros, com o objetivo de absorver as possíveis críticas do modelo de GMN e tentar refletir o modelo sobre os pressupostos da governança interfederativa.

O nível do avanço da implementação de iniciativas, visando à adoção dos modelos de GMN nos países-membros da União Europeia, já possibilita um caminhar no sentido de se avaliar qual o modelo de mecanismos de governança “são mais eficientes em entregar os objetivos ao final dos processos em implementação” (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 17 – tradução livre). Como destaca o relatório, tal análise não deixa de considerar a GMN em face das particularidades do território analisado, fato que dota a GMN de uma característica de pouca reprodutibilidade, pois as particularidades de um território vão além do simples arranjo de distribuição de poder governamental, elas passam também pelo arranjo de distribuição de poder entre os atores sociais e de mercado, além das inter-relações entre o nível local, regional e nacional.

Feita esta breve síntese, cabe a partir daqui analisar os apontamentos do relatório que podem ser entendidos como centrais para a análise global do modelo de GMN. Nesta perspectiva destaca-se a identificação da “meta-dimensão”, entendidas como princípios organizacionais básicos para análise do arranjo de governança. São cinco as metas-dimensão são preconizadas pelo estudo, a saber:

- Coordenação vertical;
- Coordenação horizontal;
- A integração interterritorial funcional;
- A capacidade organizacional dos territórios;
- Mobilização dos *stakeholders* (partes interessadas).

Para fins de tornar o exercício de análise das metas-dimensões uma atividade de

diálogo entre o modelo de GMN e o modelo de governança interfederativa, inicia-se o detalhamento das principais questões levantadas no debate das metas-dimensões do modelo europeu buscando, paralelamente, fazer uma pequena reflexão sobre a aplicação destes “princípios organizacionais básicos” à realidade brasileira, em específico ao disposto pelo Estatuto da Metrópole na formulação do nosso modelo de governança.

Por *coordenação vertical* entende-se como os mecanismos políticos que tem por objetivo melhor integrar e coordenar os trabalhos entre distintos níveis de governo. Aqui, visando à eficiência e efetividade das políticas públicas ou de suas ações, temos uma substituição do modelo de subordinação hierárquica (nível superior > nível inferior) para o modelo de subsidiariedade (nível superior + nível inferior), de parceria. Nesta perspectiva é concordância tácita na literatura atual a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de alinhamento destes atores no ciclo de políticas públicas⁷. Fato que demanda diálogo não apenas no momento da implementação ou avaliação da política, mas principalmente no momento da concepção da política, sob o risco do fracasso das iniciativas.

Na ótica defendida pelo relatório, tal mudança só é passível de alcance se se forem promovidos “melhores fluxos de informação, divisão mais clara do trabalho e prestação de contas, e assegurar o consentimento no processo de tomada de decisão” (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 17 – tradução livre).

Além disso, é importante o destaque para a dicotômica visão entre os níveis centrais e os níveis subnacionais, em relação à GMN: enquanto que os primeiros enxergam como principal problemática a falta de engajamento e cofinanciamento por parte dos outros entes, os segundo enxergam que há poucos estímulos e muitas exigências para sua entrada no modelo de GMN.

Pensando no instrumento nacional, que regula a governança interfederativa no sentido de um mecanismo de coordenação vertical, encontra-se no Estatuto da Metrópole, acoplado ao conceito de gestão plena (como componente da estrutura básica da governança interfederativa), a “instância executiva”, composta por representantes do poder executivo dos entes federativos integrantes da região metropolitana, ou outro arranjo territorial (ver inciso I, artigo 8º da Lei nº. 13.089 de 2015).

Na perspectiva deste instrumento, é possível falar em uma instância de coordenação vertical no nosso modelo. Não obstante, algumas lacunas mereceram futura reflexão dos gestores públicos responsáveis pela implementação da governança interfederativa:

⁷ Para Frey (2000) o ciclo das políticas compreende as seguintes fases: percepção e definição de problemas; agenda-setting; elaboração de programas e decisão; implementação de políticas; avaliação e correção da ação.

- a) a participação do ente central, a União, é vetada dada construção do legal do dispositivo, que limita a participação aos atores pertencentes ao arranjo territorial. Desta esta forma exclui-se do arranjo de governança o principal ator de financiamento de políticas públicas no país. Tendo isto em mente: Qual a implicação desta limitação para o futuro da política metropolitana? Qual o impacto deste constructo diante das atuais e futuras políticas formuladas pela União?
- b) quando falamos em nível de governo no Brasil temos implícito o nosso modelo de divisão de poderes (executivo, legislativo e judiciário). É de se destacar que o modelo de governança desenhado desconsidera os poderes distintos ao poder executivo. Na ótica do poder legislativo, já é possível prospectar rotas de colisão quando concertações em nível metropolitano forem contra os interesses das casas legislativas (em nível municipal ou estadual).

Em relação à meta-dimensão da *coordenação horizontal*, entende-se os mecanismos destinados a promover melhorias na integração dos programas e nos setores da política. Por se tratar mais especificamente do nível subnacional, ou local, a principal preocupação da meta-dimensão é diminuir ou eliminar a fragmentação ocasionada pela setorialidade da política pública. O relatório aponta para uma generalização de falhas de coordenação intersetorial no nível subnacional, em muito devido à perspectiva de implementação de arranjos de coordenação apenas nos níveis mais alto de governo.

Refletindo esta meta-dimensão para nosso caso, é importante destacar que o Estatuto da Metrópole institui instrumento para coordenação destas agendas setoriais, com destaques para:

- a) As FPIC são os primeiros instrumentos de coordenação horizontal no âmbito do arranjo metropolitana, eles definiram quais políticas públicas ou ações desta política deveram ser pactuadas entre os entes que compõem o arranjo metropolitano.
- b) Embora não seja seu principal papel, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI): tal qual o Plano Diretor é para o território municipal, o PDUI tem a função básica de definir as diretrizes para o ordenamento do território metropolitano, se configurando assim como uma peça chave para o arranjo das políticas setoriais.

Sem embargo, combater a fragmentação ocasionada pela abordagem setorizada das políticas é desafio mais complexo que as soluções geradas em nível da FIPC e do PDUI, é um

desafio que demanda outras estratégias e instrumentos políticos, instrumentos estes que passam principalmente pelo fortalecimento das gestões subnacionais e da governança interfederativa.

Já no tocante à *integração interterritorial funcional*, o conceito trabalhado na GMN quer significar a tentativa de integração de projetos, investimentos e iniciativas no âmbito territorial, partindo-se do pressuposto que atores integrantes daquele território gozam de uma identidade no sentido do compartilhamento dos desafios a serem enfrentados.

No sentido desta meta-dimensão nosso modelo de governança interfederativa, por se limitar objetivamente ao território metropolitano, leva vantagem em relação à GMN, pois enquanto esta última pode se voltar para um arranjo territorial muito extenso, a governança interfederativa se limita a articulação no âmbito do território metropolitano. Para o caso das RM, instrumentos como os propostos no Estatuto da Metrópole (como, por exemplo, o PDUI, os planos setoriais interfederativos, as operações urbanas consorciadas, a compensação por serviços ambientais, entre outros instrumentos) são mais palpáveis, considerando a proximidade entre as cidades integrantes da RM (as quais, muitas das vezes, são marcadas pelo fenômeno da conurbação). Como expusemos no capítulo inicial, o territorial metropolitano é um ambiente onde os limites jurisdicionais dos entes federados que o compõe se interseccionam.

Mas, dada baixa cultura e incentivo á cooperação federativa que vivenciamos na federação brasileira, em especial para projetos e ações em desenvolvimento territorial, não é descartável a dimensão de desafio em relação à integração territorial proposta pela meta-dimensão em análise.

A quarta meta-dimensão trata da *capacidade organizacional dos territórios*. Tal princípio organizacional aborda o papel estruturante do território enquanto *locus* das transformações políticas necessária para a GMN. Assim, falar em boa governança implica falar em investimento, em suas várias dimensões, no desenvolvimento de ferramentas e no fortalecimento dos atores integrantes do território no qual se aloca o espaço de governança. Baseado em estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico — OCDE, o relatório apresenta alguns elementos de fortalecimento desta capacidade organizacional dos territórios que tem sido praticada na União Europeia, as quais se destacam:

- a) Planejamento estratégico — preconiza que o mix de investimentos a ser alocado no território esteja atrelado a uma meta de desenvolvimento a fim de orientar resultados, tirar proveito da complementariedade das políticas e evitar conflitos entre os investimentos setoriais.

- b) Financiamento inovador — além de buscar aproveitar ao máximo as fontes tradicionais de financiamento, as instâncias subnacionais necessitam desenvolver novas estratégias de financiamento.
- c) Promoção de processos de resultado e aprendizagem — neste elemento, para além do papel na coordenação de políticas públicas, são destacadas as iniciativas em monitoramento e avaliação (M&A), dado papel na promoção de resultado e aprendizagem.

Pensando nas estratégias nacionais para implementação da governança interfederativa, na perspectiva de fortalecimento da organização do território, na lógica dos elementos aqui listados, identifica-se uma lacuna, pois não foram identificados na legislação elementos que deem suporte a esta meta-dimensão.

Embora o PDUI possa ser entendido por alguns como uma peça de planejamento estratégico, não é esta a função dele dado seu recorte exclusivamente urbanístico. No mesmo sentido, quando pensamos em instrumento de financiamento inovador, existe um único dispositivo do Estatuto sobre esta questão, o dispositivo sobre o pagamento por serviços ambientais, mas este instituto ainda carece de regulação pelo Congresso Nacional. Na mesma linha, não se encontra nenhuma orientação para a implementação de mecanismos de M&A. Sem embargo, nada impede que os arranjos metropolitanos, cientes destas carências do modelo nacional, experimentem soluções para a construção de uma boa governança.

Por último, mas não menos importante resta a meta-dimensão *mobilização dos stakeholders*. Considerando que a base fundamental de justificativa dos modelos de governança é a fragmentação do poder, antes centralizado na figura hegemônica do Estado, e agora distribuído entre os níveis subnacionais e aos atores da sociedade civil organizada, os atores do mercado, os cidadãos em geral, entre outros, é de importância basilar que estes atores sejam mobilizados para a inserção no processo decisório das políticas públicas ou de suas ações. Esta meta-dimensão destaca que a participação destes atores não deve ser meramente formal, mas sim deve ser uma participação substantiva, com efetiva capacidade de participar, e gerar e manifestar opinião, desde a formulação até a avaliação da política.

Para isto, conforme preconiza o relatório, é necessário:

- a) Identificar as partes interessadas, bem como seus interesses;
- b) Criar mecanismos de divulgação e de consulta para grupos de interessados;
- c) Selecionar a técnica correta para envolver as partes interessadas;
- d) Desenvolver uma estratégia de comunicação das partes interessadas; e

- e) Gerenciamento das reclamações. (UNIÃO EUROPEIA, 2014, p. 23 – tradução livre).

Na perspectiva desta última meta-dimensão talvez a experiência nacional possa contribuir de maneira mais efetiva a governança interfederativa, vide os avanços na participação social alcançada pelas políticas públicas nas últimas duas décadas, com destaques para as iniciativas do orçamento participativo, do plano diretor, dos instrumentos de gestão ambiental local (AG 21, Plano da Mata Atlântica, ZEE-local, entre outros), das políticas sociais, entre tantas outras.

Aqui, o maior desafio reside no desenvolvimento de mecanismos e ferramentas que garantam uma participação substantiva e não a meramente instrumental, como é de prática corriqueira em vários fóruns intitulados “participativos”. Isso demanda um esforço redobrado por parte da gestão governamental, quer seja em nível nacional ou subnacional.

Na ótica da governança interfederativa ainda há o risco de ela ser poluída pelas perversas práticas vigentes na gestão municipal, onde as consultas de matérias vinculadas ao desenvolvimento territorial são meramente formais, em sua maioria, e por vezes orientadas por interesses do capital privado, ou facilmente flexíveis a estes. Este risco é mais destacável na governança metropolitana, dado seu desenho delineado enquanto legislação urbanística e pela aproximação de seus dispositivos ao Estatuto da cidade e ao Plano Diretor municipal.

Chegando ao fim do capítulo, podemos concluir que embora a comparação entre a GMN e a governança interfederativa não seja objeto de correlação direta, dadas as especificidades das realidades socioeconômicas e territórios onde ambas são aplicadas, o exercício proposto possibilitou a identificação de algumas lacunas do modelo nacional em relação às boas práticas de governança na União Europeia.

Espera-se ter lançado mais elementos para identificação das lacunas do Estatuto da Metrópole em sua proposição de um novo modelo de governança interfederativa. É certo que a legislação significa um avanço em relação à completa ausência de regulação do dispositivo constitucional que trata da questão metropolitana, não obstante o avanço desta agenda, tanto em aspectos da governança quanto em outros aspectos da agenda metropolitana, necessitará transpor as determinações limitadas pela agenda urbanística que emoldura o Estatuto e seus instrumentos e avançar para aspectos mais amplos de uma agenda de governança interfederativa.

Considerações finais

Ao longo do estudo procurou-se lançar luzes sobre o modelo de governança interfederativa e instrumentos propostos pelo Estatuto da Metrópole, com o objetivo de identificar elementos que estimulassem a reflexões acerca das limitações e potencialidades dos dispositivos legais na conformação de mecanismos efetivos de promoção de práticas de boa governança nas regiões metropolitanas no Brasil e condução das políticas de desenvolvimento metropolitano. Para isto, buscando traçar um paralelo analítico entre teoria e caso prático, duas linhas de abordagem da questão foram seguidas: a primeira, sob o pano de fundo da análise da estruturação de elementos políticos, buscou analisar os instrumentos dispostos pelo Estatuto da Metrópole para construção da política metropolitana e instituição da governança metropolitana; a segunda, sob a luz das abordagens das teorias governança em sistemas políticos complexos, buscou avaliar os dispositivos legais da lei de referência em sua tarefa de promover a agenda de governança interfederativa.

Na linha destas análises algumas questões, entendidas como centrais, merecem ser retomadas, sinteticamente, para fins de gerar algumas considerações finais acerca dos desafios para implementação de uma agenda de governança interfederativa capaz de atuar no complexo cenário metropolitano brasileiro e promover políticas públicas, efetivas, de promoção do desenvolvimento territorial.

Um primeiro ponto a ser recuperado diz respeito à fragilidade dos instrumentos estruturadores de políticas. Como vimos ao tratar dos instrumentos nas categorias instrumentos de estímulo econômicos e financeiros, instrumentos de sanção e instrumentos educativos voltados para implementação da política metropolitana. A análise desenvolvida apoutou uma série de lacunas e fragilidades na perspectiva da estratégia no uso de tais categorias de instrumentos.

Nesta linha destaca-se a ausência de mecanismos efetivos de geração de estímulos positivos, econômicos ou financeiros, para a promoção da política disposta no Estatuto da metrópole. Os institutos criados desconsideraram a agenda de políticas públicas de desenvolvimento urbano e seu contexto político-administrativo de sua conformação. Tal negligência acabou por gerar instrumentos inaplicáveis para o contexto atual, fato que levou ao veto presidencial do FNDU.

Na linha desta análise, os instrumentos de sanção e educativos também se demonstraram frágeis: os primeiros pelo processo de construção *top-down* que desconsiderou

a visão dos antes subnacionais; os segundos não prever nenhuma previsão para esta categoria de instrumentos políticos.

É claro que a fragilidade destes instrumentos em nível da regulação federal não impossibilita seu avanço quando da criação ou reformulação dos arranjos metropolitanos em nível local. Em verdade a fragilidade na previsão destes instrumentos no marco legal nacional exigirá destes atores o enfrentamento destas questões, se o objetivo último buscar a efetiva implementação de políticas metropolitanas.

Um segundo ponto diz respeito ao modelo de governança desenhado pelo marco legal em análise. Ao instituir a governança interfederativa e seus instrumentos de governança, ou elementos de governança, considerando as particularidades de nosso modelo político-institucional, um significativo avanço teórico-legal foi instituído. Não obstante, identificou-se uma série de lacunas à geração de uma agenda de boa governança. Ao tomar por referencial a abordagem da metagovernança e da governança multinível, pautada na análise comparativa entre “modelo teórico x modelo legal” e “GMN x Governança interfederativa” as principais críticas podem ser sintetizadas aqui: uma primeira crítica diz respeito à fragilidade do ambiente da governança e a desvalorização do seu fórum, em especial dada à falta dos instrumentos de política (*carrots, sticks and sermons*) que despertem o interesse dos *stakeholders* em participar do debate; Uma segunda crítica pode ser caracterizada pela incapacidade da agenda de governança, nos moldes instituídos pelo Estatuto da MetrÓpole, sanar ou apresentar soluções para as disputas internas entre os atores integrantes deste fórum de concertação da governança; Uma terceira crítica diz respeito a total negligencia ao aparato de *enforcement*, mecanismo necessário para garantia da aplicação dos instrumentos da lei, principalmente dada à complexidade do objeto de intervenção da mesma.

Ainda nesta linha de avaliação do modelo de governança interfederativa, mas partindo para análise comparativa à GMN, infelizmente o estudo demonstrou a fragilidade em relação a todas as metas-dimensões adotadas no modelo europeu. Assim há avanços a serem feitos na dimensão da coordenação vertical e horizontal; na integração interterritorial; na capacidade organizacional dos territórios e na mobilização de *stakeholders*.

Ao fim deste estudo, espera-se ter lançado luz a novos elementos para identificação das lacunas do Estatuto da MetrÓpole em sua tarefa de proposição de um novo modelo de governança interfederativa. O estudo quis elencar uma série de dimensões e elementos necessários ao avanço da agenda metropolitana e da governança interfederativa, buscando fugir um pouco da delimitação de instrumento urbanístico desenhado no Estatuto da

Metrópole e, em substituição, demonstrar uma abordagem necessária à promoção do desenvolvimento socioeconômico em arranjos metropolitanos.

Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Reforma Política e Federalismo. In: VANNUCHI, Paulo; BENEVIDES, Maria Victoria; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
- _____. Descentralização e Coordenação Federativa no Brasil: Lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (org.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC*. Parte 2. Brasília: ENAP, 2002. Disponível em: <<http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fTextoFernandoAbrucio1Descentraliza.pdf>>. Acesso em: 1º fev. 2016.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Volume 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 91-110. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1263/cppv2_0202_arretche.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- BELMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C.; VEDUNG, Evert (org.). *Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation*. New Jersey: Transaction, 2003.
- COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. Federalismo. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung / São Paulo: Unesp, 2007. p. 211-223.
- COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas do Brasil. In: _____ (org.) *40 anos de regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013. p. 15-44. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livro_40_anos_regioes_metropolitanas_vol01.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, n. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 5 mar. 2016.

- GARSON, Sol. Regiões metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, v. 11, n. 22, p. 435-451, jul.-dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5942>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- GEORGE, Stephen. Multi-level Governance and the European Union. In: BACHE, Ian; FLINDERS, Matthew (org.). *Multi-level governance*. Oxford: Oxford University, 2004.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010 - Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/english/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul.-dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5936>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo: FGV-EAESP, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan.-jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- PEREIRA, Margarida. Governança territorial multinível: fraturas entre teoria e praticas. *Desenvolvimento Regional em debate: Revista Eletrônica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado*, Canoinhas: Universidade do Contestado, v. 4, n. 2, p. 4-20, jul.-dez. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.unc.br/index.php/drd/article/view/679>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- PETERS, Brainard Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 59, n. 3, p. 289-307, jul.-set. 2008. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1508/2008%20Vol.59%2cn.3%20Peters.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- _____. O que é Governança? *Revista TCU*, Brasília: TCU, n. 127, p. 30-34, maio-ago.2013. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/87/85>>. Acesso em: 6 mar. 2016.

- PIRES, Maria Coeli Simões. O município no federalismo brasileiro: constrangimentos e perspectivas. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.8, n.13, p. 55-84, jan.-dez., 2005. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/publicacoes_assembleia/periodicas/cadernos/arquivos/pdfs/13/coeli_13.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- _____. Autonomia municipal no Estado Brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília: Senado Federal, a. 36, n. 142, p. 143-165, abr.-jun. 1999. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/482/r142-14.PDF?sequence=4>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. Governar as Metrôpoles: dilemas da recentralização. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, n. 8, p. 105-117, jul.-dez. 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9253>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Estúdio Nobel / Lincoln Institute, 1998.
- SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrópole*, São Paulo: PUC-SP, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul.-dez. 2009. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5943>>. Acesso em: 5 mar. 2016.
- UNIÃO EUROPEIA. Comissão Europeia. Direção-Geral para Política Regional e Urbana. *Inception Report: Study on promoting multi-level governance in support of Europe 2020*. Bruxelas: União Europeia, 2014. Disponível em: <http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=4187&fileName=mlg_inception_report_20140114.pdf>. Acesso em: 15 maio 2016.

QUESTÃO AMBIENTAL E REVALORIZAÇÃO ECONÔMICA DO ESPAÇO AMAZÔNICO: análise a partir Projeto Vale Florestar

Jodival Mauricio da Costa*

Resumo

O mercado para produto florestal madeireiro oriundo de produção juridicamente legalizada continua em crescimento no Brasil, e a Amazônia ganha destaque como frente de expansão. O cenário de valoração da crise ambiental inviabiliza o mercado de madeira sem plano de manejo considerado “ambientalmente correto”, encontrando resistência em muitos segmentos da sociedade e do mercado, de onde surge a oportunidade para um crescimento do manejo florestal com plantas de crescimento em tempo curto, como o eucalipto. O projeto da Vale, no sudeste paraense, faz parte da política de sustentabilidade da empresa Vale no eixo proteção de florestas (VALE, 2011). Neste trabalho, analisamos a articulação feita pela Vale para viabilizar a implantação desse Projeto – parceria financeira com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, o BNDES e os fundos de pensão da Caixa Econômica Federal e da Petrobrás, assim como parceria com empresários locais. Evidenciam-se novas estratégias de uso do solo na Amazônia apresentadas como solução para o quadro de degradação ambiental atual, ancorados no discurso do desenvolvimento sustentável e da responsabilidade socioambiental das grandes empresas. No bojo deste processo está uma nova categoria de uso do solo que legitima esta ação: área para recuperação ambiental.

Palavras-chave: Recuperação Ambiental; Eucalipto; Vale Florestar; Amazônia; Vale.

* Professor Adjunto da Universidade Federal do Amapá – Unifap. Doutor em Ciências – Ciência Ambiental – pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unifap. Coordenador do Grupo de Pesquisa Núcleo de Estudos em Estética do Úmido e membro do Observatório das Fronteiras do Platô das Guianas. Correio eletrônico: jodival.costa@gmail.com

Abstract

The business of forestry products come from legally legalized production continues to grow in Brazil and the Amazon stands out as expansion front. The valuation setting the environmental crisis undermines the timber business with no management plan considered “environmentally right”, finding resistance in many segments of society and the market, where there is the opportunity for growth of forest management with growing plants in time short, such as eucalyptus. The Afforested *Vale* Project in the southeastern *Pará*, is part of the company's sustainability policy the on the shaft forest protection. In this paper, we analyze the articulation made by *Vale* to enable the implementation of this Project - financial partnership with the National Bank for Economic and Social Development (BNDES) and the pension funds of *Caixa Econômica Federal* and *Petrobrás*, as well as partnership with local entrepreneurs. They show up new land use strategies in the Amazon presented as a solution to the current environmental degradation framework, anchored in the discourse of sustainable development and environmental responsibility of large companies. In the midst of this process is a new category of land use that legitimizes this action: area for environmental recovery.

Keywords: Environmental Recovery; Eucalyptus; Vale Florestar; Amazon; Vale.

Introdução:

Algumas iniciativas do governo brasileiro têm despertado o interesse das empresas para investimentos em produtos florestais madeireiros na Amazônia; uma delas é a lei de gestão de florestas públicas por empresas privadas, aprovada em 2006. Assim, as empresas, que já contavam com a opção de compra e arrendamento das terras para o manejo florestal, também passam a contar com o incentivo da concessão florestal. Pelo mesmo lado, a valorização de produtos madeireiros oriundos de cultivo em áreas consolidadas da Amazônia (“áreas degradadas”) torna-se um novo incentivo para o crescimento deste tipo de negócio por meio da monocultura, mobilizando a expansão dessa forma de uso do solo na região. Por serem cultivadas em áreas destinadas pelo Governo Federal como de interesse para recuperação ambiental; assim como adotar novas medidas para o ordenamento da terra, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR); tais atividades ganham a marca da sustentabilidade. Com isso, recebem destaque os projetos implantados na faixa territorial denominada pelo Estado

brasileiro de “arco do desmatamento”¹. É nesse contexto de valoração da atividade madeireira “ambientalmente correta” que a empresa mineradora Vale (antes de 1997, denominada Companhia Vale do Rio Doce – CVRD) expandiu sua atividade de monocultura do eucalipto para a Amazônia, por meio da criação da subsidiária Vale Florestar S.A.

Dentre outros fatores não tratados neste trabalho, o investimento na expansão da monocultura de espécies como o eucalipto na Amazônia foi motivado por dois fatores. Primeiro, porque tanto a região Sudeste do Brasil, quanto a região Nordeste (considerando o estado da Bahia como principal centro de plantio), encontram-se saturadas para o plantio de eucalipto e pinos. Segundo, a disponibilidade de terras na Amazônia e as oportunidades para esse tipo de atividades desenvolvidas sob a legitimidade do discurso de recuperação de áreas degradadas, o que fora fortalecido pelo reconhecimento, por parte do poder público, do chamado “arco do desmatamento”. É nesse contexto que o Estado do Pará vem incentivando as transferências de áreas utilizadas pelos pecuaristas para a atividade de manejo florestal, como no caso do Projeto Municípios Verdes. Uma das medidas para agilizar essa prática foi a política de redução da reserva legal nessas áreas consideradas de prioridade para recuperação ambiental, o que foi possível devido à regularização fundiária implementada pelos governos Federal e Estadual, a exemplo da Lei Federal nº. 12.651, de 25 de maio de 2012, que reduziu de 80% para 50% a reserva legal nas áreas definidas pelo ZEE (Zoneamento Ecológico Econômico) estadual do Pará e da Amazônia Legal como área de interesse de recuperação ambiental (BRASIL, 2012).

O investimento no setor madeireiro pela monocultura tem avançado na Amazônia desde o início dos anos 2000. Trata-se do uso da terra para plantação de eucalipto como monocultura, e não como reflorestamento, porque possui dinâmica de plantio semelhante às demais culturas em crescimento na região, como a soja, por exemplo. A Vale utiliza espécies com média de corte em sete anos. Cada área destinada para plantação de eucalipto produz até três cortes; o que significa que a vida útil do solo para o eucalipto será de 21 anos, mas de acordo com a própria Vale, perde-se bastante em qualidade do produto no último corte. Há um intenso debate sobre as consequências que o eucalipto causa ao solo, em especial no que tange o grande volume de água que a planta necessita para se desenvolver. Principalmente levando consideração o tempo para corte, que tem encurtado consideravelmente, chegando ao tempo de sete anos; quanto menor o tempo de crescimento de uma planta maior é o volume de

¹ Termo cunhado por técnicos das instituições ambientais federais (MMA e IBAMA) e que designa o conjunto de municípios onde o desmatamento atinge elevados percentuais decorrente da conversão da floresta em outros usos, notadamente o agrícola.

água que ela necessita. As principais consequências ambientais seriam, portanto, no ressecamento do solo, na perda da biodiversidade e na erosão (VITAL, 2007).

Não obstante, o maior impacto é na ocupação e uso do solo. Com o avanço do eucalipto em áreas consideradas para “recuperação ambiental” (Figura 1) vem ocorrendo uma reestruturação fundiária que favorece a expansão do uso da terra para monocultura. Estimula-se, portanto, uma nova frente produtiva que, utilizando-se do rótulo de “ambientalmente correta”, uma vez que parte da terra é destinada para o replantio de espécies nativas, permanece a lógica de manutenção do latifúndio. Este processo reafirma a estratégia das mudanças e permanências na Amazônia, dando continuidade a um padrão de desenvolvimento que diante de novidades tecnológicas e de discursos de legitimidade das ações dos atores político-economicamente dominantes (como o discurso de desenvolvimento sustentável), as velhas práticas incorporam novos hábitos.

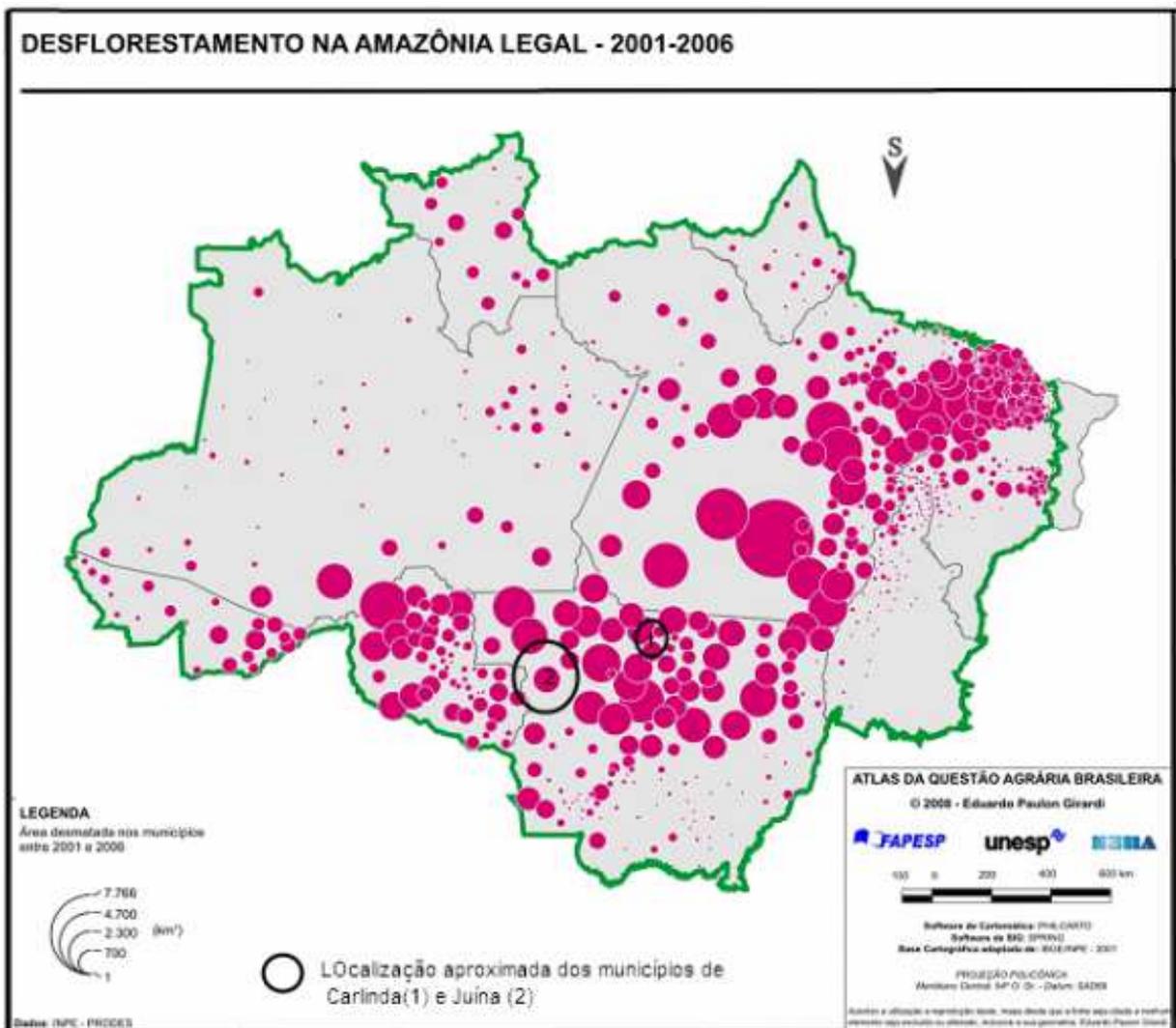


Figura 1. Área definida para recuperação ambiental na Amazônia
 Fonte: Oliveira *et al* (2010).



No aspecto político e econômico identifica-se um discurso acordado sobre a importância da floresta amazônica como estratégia de desenvolvimento sustentável. Tal discurso em relação à floresta, nesse caso, não fica restrito ao uso dos produtos florestais madeireiros e não madeireiros, mas a todas as atividades diretamente relacionadas ao tema, a exemplo da recorrência à necessidade de reflorestamento e manejo florestal como forma de combater o desmatamento na região; que embora seja uma demanda legítima e importante quando se trata de incentivar novas práticas de desenvolvimento local, o que vem ocorrendo é o uso do solo amazônico por grandes empreendimentos madeireiros para fins exclusivos do comércio da madeira, seja para celulose ou para carvão vegetal.

A crise ambiental é apropriada e transformada em novas oportunidades de negócios, valorizando projetos que se afinam com as atuais estratégias de mercado ancoradas nesse discurso de desenvolvimento sustentável. Na Amazônia, isso vem ocorrendo pelo avanço do manejo florestal com eucalipto, que se expande na área do “arco do desmatamento” e tem sido usado como justificativa para a expansão da atividade.

1. Projeto Vale Florestar

O Vale Florestar é um empreendimento implantado na Amazônia, Pará, sob o controle da mineradora Vale. Criado em 2005, as operações começaram em 2007, na cidade paraense de Dom Eliseu, no sudeste do estado, também escolhida como sede do Projeto, que no mesmo ano expandiu-se para Paragominas, e em 2010 para Ulianópolis. O projeto inicial contava com 230 milhões de reais investidos pela própria empresa, incluindo os gastos iniciais de implantação: arrendamento de terras, legalização fundiária, licenciamento ambiental e primeiros plantios.

Em 2010 foi criado o Fundo de Investimentos em Participações (FIP), com uma quantia inicial de 605 milhões de reais, constituído pela parceria entre a Vale, a Fundação dos Economistas Federais (FUNCEF), o Fundo de Previdência da Petrobrás (Petros) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Desta parceria foi criada uma empresa subsidiária da Vale – a Vale Florestar S.A – com o objetivo de executar as operações locais, isto é, a negociação com os atores da área de atuação, além de buscar novas parcerias

para a expansão da atividade do Fundo. O FIP², que é gerenciado pela *Global Equity*³, fica na sede da Vale, no Rio de Janeiro. A Vale detém o controle de 51% das ações, o restante é dividido em partes iguais para os demais participantes⁴. Em entrevista concedida ao autor em 2012, a Vale Florestar S.A afirmou que o projeto foi implantado visando cinco objetivos: proteger florestas nativas, recuperar áreas degradadas, implementar florestas industriais, promover a ocupação ordenada do território e a promoção do desenvolvimento econômico e social sustentado.

Algumas considerações em relação aos objetivos elencados pela empresa: as áreas utilizadas para plantio de eucalipto nos municípios onde o projeto foi implantado possuem pouca vegetação, o que desqualifica o discurso da proteção de florestas. A recuperação de área restringe-se à reserva legal, que não foram respeitadas pelos proprietários das terras arrendadas ou compradas pela empresa. Trata-se, portanto, de obedecer ao que já é uma obrigação prevista na legislação ambiental. Ao recuperar área destinada à proteção ambiental, a empresa apenas cumpre o determinado em lei, pois não impacta em redução da área plantada. O que a Vale Florestar denomina de “floresta industrial” é, na prática, monocultura, pois corresponde ao cultivo de uma espécie para fins comerciais, cujo ciclo de produção foi descrito neste trabalho.

Esse projeto é legitimado pela proposta de recuperação de áreas degradadas, discurso bastante presente em projeto do Governo Federal como o Plano Amazônia Sustentável (BRASIL, 2006) e no Programa Mais Ambiente, criado em 2009; do governo do Estado do Pará, por meio do Programa Municípios Verdes e da alocação de recursos para o Mais Ambiente, principalmente para a fiscalização das propriedades que aderirem ao Programa da União; de municípios do sudeste do estado, em especial pelo Projeto Pecuária Verde (em Paragominas) e de grandes empresas, como o Vale Florestar. Sustentado pelo apelo à recuperação ambiental de áreas desmatadas, feito pelo governo, a questão da reserva legal também ocupa lugar de destaque, uma vez que a mesma foi reduzida de 80% para até 50% nas propriedades que se localizarem em zonas destinadas para recuperação na Amazônia, que, no caso, contempla as localidades de implantação do Vale Florestar. Mesmo que seja uma questão de cumprir a legislação, ganha destaque o enfoque no meio ambiente, fator de

² Estima-se que os fundos de investimentos em florestas, nacionais e estrangeiros, contem com uma quantia aproximada de 4,5 bilhões de reais para investimento. Esse investimento deve aumentar nos próximos anos, uma vez além do Vale Florestar dois novos fundos de investimento foram criados pela *BRWoods* e a *Brazil Timber*.

³ A *Global Equity* é uma empresa de gestão de negócios que atua no Brasil desde 1987. Como gestora de capital aberto, sua função é gerenciar o capital das empresas, no caso da Vale Florestar, os 605 bilhões de reais gerados pelo fundo, com o compromisso de maximização do lucro no sistema financeiro.

⁴ Informações coletadas em trabalho de campo, realizado pelo autor entre 2010 e 2012.

relevância na legitimação e consolidação da monocultura do eucalipto na região.

As duas plantas tradicionalmente utilizadas para esse tipo de atividade no Brasil são o eucalipto e o pinus. Na última década, enquanto a plantação de pinus sofreu uma queda, a de eucalipto encontra-se em crescimento. A escolha da Vale pelo plantio de eucalipto deve-se a maior demanda de mercado pelo eucalipto, por um lado, e, por outro, pelos investimentos feitos no melhoramento genético das espécies para o cultivo em menor tempo, mais um fator que torna a espécie atrativa no mercado.

O Pará, que em 2011 contava com 151.378 mil hectares, dos quais 45,75 mil hectares são do Vale Florestar (ver Figura 2), começou a receber o plantio empresarial da espécie há menos de uma década (ABRAF, 2012).

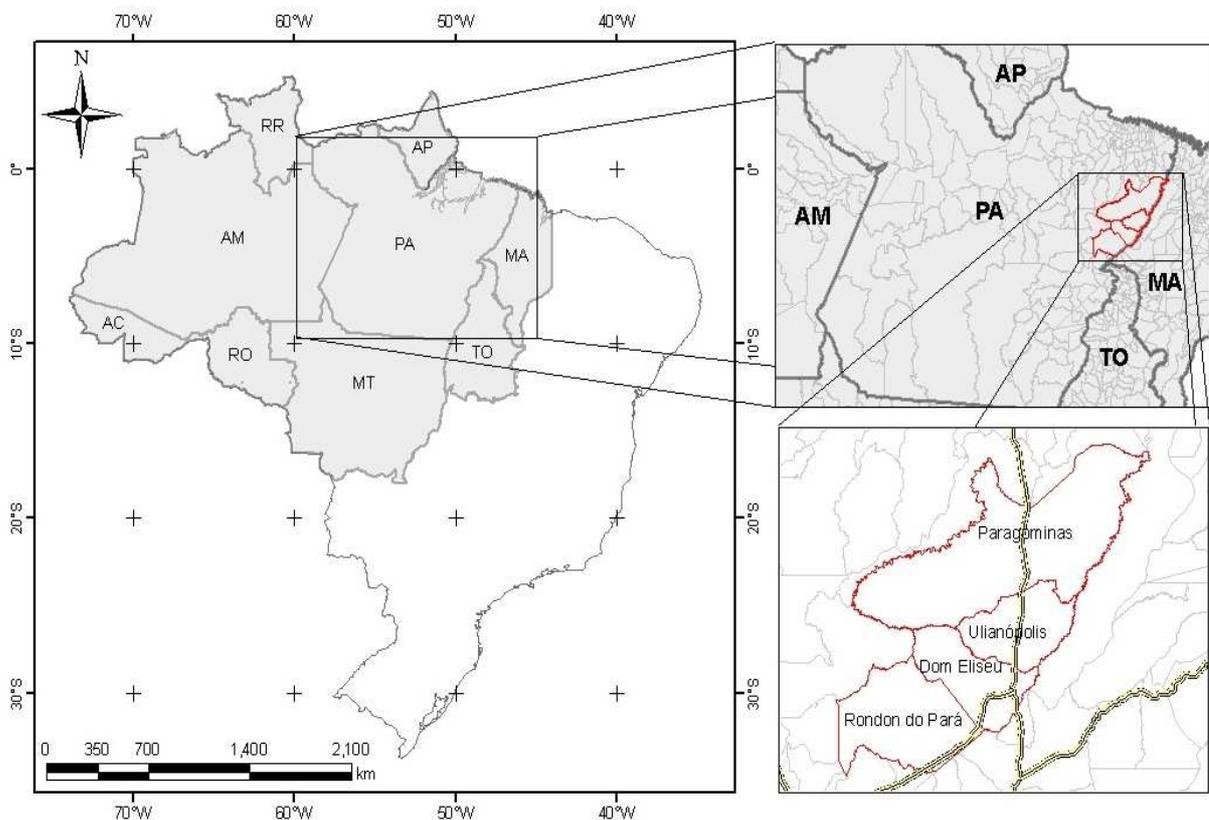


Figura 2. Localização do Projeto Vale Florestar
Fonte: Vale Florestar S.A (2012).

A estimativa é que, até 2022, o Vale Florestar alcance 450 mil hectares de eucalipto plantados⁵ somente na área definida para essa primeira experiência de plantio no Pará, pois objetiva-se expandir para outros estados da região, como o Tocantins e o Maranhão⁶. Esta

⁵ Termo comumente usado pelas empresas do setor florestal em referência ao plantio de árvores para comercialização, também empregado pela Vale Florestar monocultura de árvores, como o eucalipto.

⁶ Parte do estado do Maranhão é considerada ecossistema amazônico.

parte para objetivo de expansão pela monocultura de eucalipto é estratégica para a implantação desse tipo de empreendimento, pois com a transformação do “arco do desmatamento” em fronteira para projetos de recuperação de áreas degradadas, o fato de ser área considerada consolidada e de uso estratégico para recuperação definido pelo Zoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará, e também pelo Macrozoneamento Ecológico da Amazônia Legal (BRASIL, 2010; PARÁ, 2010), facilita o processo de reocupação por novas atividades aliadas às já existentes. O plantio, por exemplo, é favorecido pela Lei 12.650 de, de 25 de maio de 2012, que contempla o Projeto de Lei nº 1.207/07, do Deputado Wandenkolk Gonçalves que reduz para até 50% a área destinada para Reserva Legal em terras degradadas da Amazônia para projetos de recuperação (BRASIL, 2012).

Mas o que são essas áreas para recuperação onde o projeto atual está inserido? Nessa primeira área de plantio são três situações encontradas: a capoeira ou juquira, a pecuária e a agricultura. São os tipos de usos consolidados com a abertura das frentes pioneiras ainda nos anos de 1960 e 1970, e atualmente torna-se prioridade para a monocultura de eucalipto (ver Figura 3).

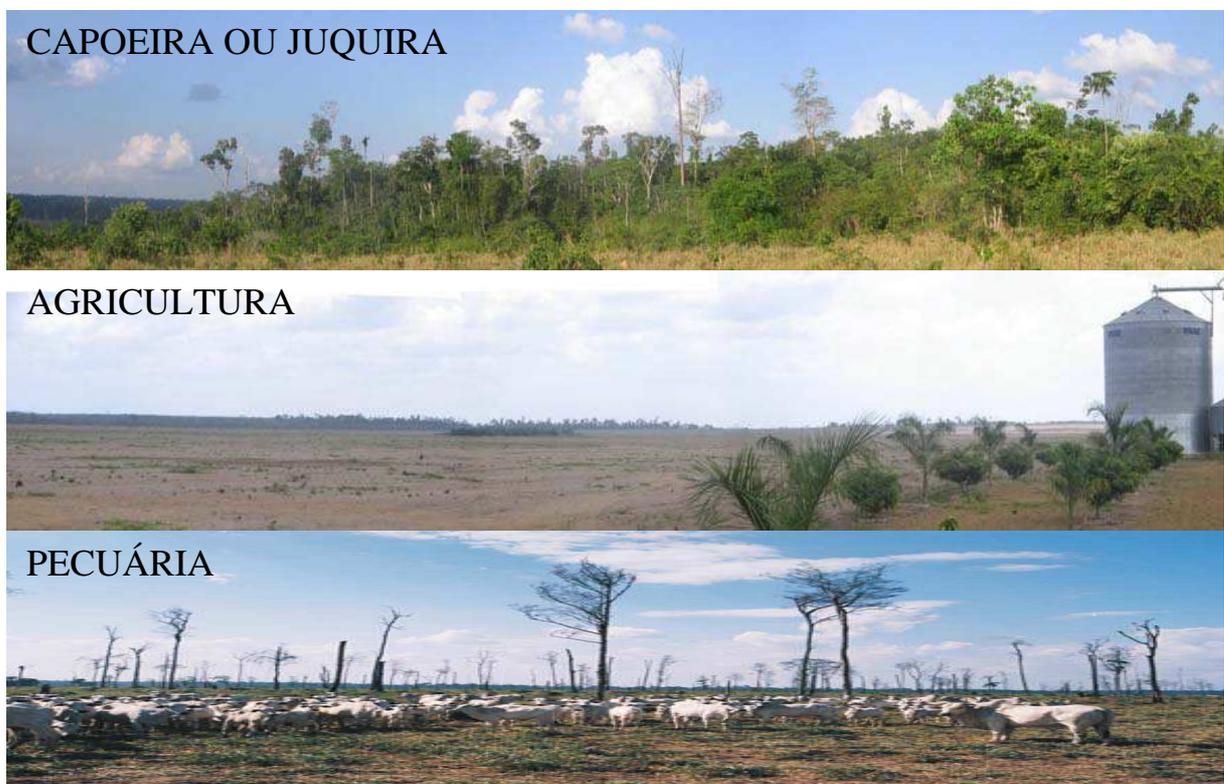


Figura 3. Usos do solo consolidados pelas políticas de ocupação de frentes pioneiras
Fonte: Vale Florestar S.A (2012)⁷.

⁷ Gentilmente cedida pela Vale Florestar, em Dom Eliseu, Pará.

Segundo a Vale Florestar S.A, utiliza-se apenas as fazendas ocupadas com a pecuária⁸. Quanto às terras em uso pela monocultura de soja e milho, a empresa relata encontrar muita dificuldade para arrendar, pois estas são atividades que se encontram em amplo crescimento nos municípios escolhidos para esta primeira etapa do projeto. A afirmação é corroborada pelos dados do IBGE (Quadro 1).

Quadro 1. **Plantio de Soja nos municípios do Projeto Vale Florestar (hectares plantados)**⁹

Município	2004	2007	2011
Dom Eliseu	2.000	5.000	13.800
Paragominas	3.259	6.000	37.348
Ulianópolis	3.775	1.645	10.000

Fonte: IBGE, 2011

A pecuária é a atividade mais antiga dessa parte do Pará, e os três municípios escolhidos para iniciar o projeto surgiram com a implantação dessas atividades, só posteriormente passando a fazer uso econômico da extração de madeira nativa. O extrativismo vegetal madeireiro na região tinha como função alimentar a indústria madeireira local e também a venda em tora¹⁰ para outros estados brasileiros. O extrativismo e serragem da madeira local teve seu auge nas décadas de 1980 e 1990, com registro de crise em meados dos anos 2000. Dentre outros motivos para tal enfraquecimento estão a escassez de espécies vegetais e maior fiscalização por parte do Estado brasileiro. Merece destaque, no segundo caso, a lista de municípios desmatadores, criada pelo Ministério do Meio Ambiente, que passou a vetar financiamento para municípios com alto índice de desmatamento.

As fazendas de pecuária são as propriedades mais extensas, o que inicialmente favoreceu o projeto pelo seu interesse em grandes propriedades, que ainda teve a favor o contexto de desvalorização da pecuária tradicional, em virtude de sua relação direta com o desmatamento. Já o agronegócio da soja e do milho, assim como o plantio de eucalipto, são atividades em plena expansão na Amazônia e não encontram resistência pelo lado dos governos na última década. Portanto, enquanto a agricultura de soja vem se valorizando e disputando as terras melhores localizadas com o próprio plantio de eucalipto, a pecuária tradicional está desvalorizada nas novas políticas de valorização econômica do espaço. Um dos fatores que contribui para que isto ocorra é que as atividades em expansão, incluindo a

⁸ Entrevista concedida ao autor em outubro de 2012.

⁹ Dados coletados no item cidades do IBGE, que fornece informações detalhadas sobre os municípios brasileiros (IBGE, 2012).

¹⁰ Árvore inteira, vendida em metros cúbicos.

pecuária modernizada, passaram a incorporar a variável ambiental¹¹ como estratégia de marketing, descolando as empresas que utilizam as técnicas “ambientalmente corretas” do rótulo de degradadoras da região amazônica. A monocultura de eucalipto praticada por grandes empresas é uma das atividades que ganha *status* de projeto de “desenvolvimento sustentável”.

Considerando a questão do uso do solo na Amazônia que, a partir da segunda metade do século XX, passou a ser concentrado para a monocultura e para a pecuária, a expansão do plantio de eucalipto mantém esta lógica de concentração da terra na região. Percebe-se, também, a ampliação do campo de atuação de empresas e instituições, que passam a investir em novos ramos de produção em decorrência das mudanças ocorridas na comercialização do produto. Afinal, por que a mineradora Vale e os Fundos de Pensão passariam a investir em eucalipto na Amazônia?

A resposta pode estar na própria atividade madeireira. Com a associação entre desmatamento e extrativismo vegetal madeireiro na Amazônia e o discurso de conservar a região, o fornecimento de madeira certificada passa a ser um grande negócio para aqueles que tenham os recursos necessários para conseguir a certificação. Certificar se torna um imperativo do mercado formal de madeira para celulose e demais usos de grande repercussão, como o carvão vegetal utilizado pelas guseiras no Polo Siderúrgico de Carajás (COSTA, 2011), por exemplo, e ganha força como discurso capaz de produzir “reserva de mercado” para madeira certificada.

2. Implantação do Projeto Vale Florestar: dificuldades e rearranjos para a viabilização de ocupação da área por novos projetos

De acordo com a Vale, o caráter irregular das propriedades selecionadas para o Vale Florestar foi o principal problema encontrado durante a fase de implantação do projeto. “Só trabalhamos com fazendas legalizadas, o que é também um benefício colateral desse projeto. Para os fazendeiros se habilitarem a serem nossos parceiros têm que ter a terra legalizada. Então, *o projeto também atua com a legalização de terras na Amazônia*” (VALE, 2010, p 7 – grifos nossos).

Em 2005, quando começou a procura por terras, os dois municípios escolhidos para os

¹¹ A revalorização da pecuária depende da incorporação de indicadores ambientais que atestem a regularidade ambiental da propriedade, como vem ocorrendo em Paragominas através do projeto “Pecuária Verde”.

primeiros plantios – Dom Eliseu e Paragominas –, encontravam-se em situação crítica de regularização fundiária, o que permanece como o grande problema na Amazônia. Essa questão incidia diretamente no reconhecimento e certificação das terras. Portanto, entre os principais problemas identificados, que tinham impacto direto na legalização do Vale Florestar, estavam a falta de títulos das propriedades e a inexistência de cadastro ambiental rural.

A empresa chegou a pleitear o licenciamento ambiental de algumas propriedades junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (SEMA-PA) entre 2007 e 2008, esbarrando no problema do histórico da propriedade (cadeia dominial), uma vez que os documentos apresentavam a cadeia dominial incompleta, inviabilizando a verificação e comprovação de titularidade do imóvel junto aos demais órgãos públicos para assuntos de propriedade privada rural: o Instituto de Terras do Pará (Iterpa) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). As propriedades também não apresentavam cópia autenticada do Ato Constitutivo ou Estatuto Social, além da ausência do Termo de Compromisso de Conduta de Averbação de Reserva Legal de 80% (exigido para aquele período); isso respalda a afirmação anterior em relação ao discurso de recuperação ambiental, pois se limita a recuperar a reserva prevista em lei. Nenhuma das três primeiras propriedades apresentadas cumpria os requisitos necessários para o andamento do processo de licenciamento ambiental (PARÁ, 2008; PARÁ, 2006).

O problema fundiário, portanto, apareceria como obstáculo nos dois municípios. O grande desafio, segundo a direção do projeto, estava na questão jurídica, que foi definida como um “imbróglia jurídico”, e uma “extrema” deficiência na forma de realizar o trabalho. Para os funcionários que chegaram a Dom Eliseu para esta fase inicial do Vale Florestar, “implantar o projeto aqui (sudeste do Pará) é um grande desafio, porque esse pessoal está todo errado. Então, além de implantar nosso projeto, também tem que ensinar as pessoas a trabalhar”¹². O mesmo que foi afirmado pela Vale na apresentação do fundo criado para o Projeto, em 5 de maio de 2010 e explicitado acima.

Nossa pesquisa aponta que dois fatores contribuíram para que o problema da regularização da terra fosse resolvido no Projeto Vale Florestar e que seguiria o mesmo para projetos semelhantes de uso da terra. O primeiro foi a Lei de Regularização Fundiária – Lei nº. 11.952, de 25 de junho de 2009 (BRASIL, 2009) –, que dentre outras facilidades, a de maior peso foi o relaxamento nos documentos obrigatórios para comprovação de titularidade

¹² Entrevista concedida ao autor pela Vale Florestar S.A, em janeiro de 2010.

fundiária, pois a cadeia dominial, que constitui o “DNA” da propriedade, passou a ser dispensada como documento de comprovação de titularidade da terra.

O segundo foi a obrigatoriedade de realização do Cadastro Ambiental Rural para os municípios que pleiteassem sair da lista de desmatadores criada pelo Ministério do Meio Ambiente. Nesse caso, o que pesou foi o discurso sobre recuperação de áreas degradadas na Amazônia, principalmente no “arco do desmatamento”, onde o Vale Florestar foi implantado. A dificuldade para cadastrar terras é um dos problemas brasileiros para a ordenação fundiária. No caso da Amazônia, pelo histórico de sua ocupação a partir da segunda metade do século XX, que ocorrera de forma planejada, mas unidirecional, pelo poder de Estado, esse problema se manifesta com vertentes ainda mais graves.

Por conta disto, numa primeira mirada sobre o avanço do CAR na Amazônia, poder-se-ia vislumbrar um aspecto positivo para a problemática da terra na região. No entanto, pela forma como este tem sido implantado, visando muito mais a garantia de implantação de novas atividades e os interesses das grandes empresas do que tentar solucionar o gargalo fundiário, este instrumento pode ter efeito inverso na questão da terra, pois tem operado de forma a facilitar que projetos como este, de expansão da monocultura de eucalipto, passe a concentrar grandes propriedades de terras em nome de uma causa ambiental forjada nos bastidores político-econômico de mesma vertente que proporcionou esse modelo de ocupação da Amazônia. Um exemplo é que três anos depois de início do Vale Florestar, a empresa apresentava a ideia de que inicialmente se tratava de um projeto de pequeno porte e voltado para propriedade familiar para, em seguida, apresentar proposta de concentração apenas em grandes propriedades. Desde o início o projeto procurou os grandes fazendeiros dos municípios, pequenas e até médias propriedades eram descartadas¹³.

A Vale fundamenta o projeto em duas frentes: a crítica aos problemas gerados pelas políticas de ocupação e no discurso da recuperação de áreas degradadas e promoção do desenvolvimento sustentável. Se as frentes pioneiras adotaram o discurso da ocupação do chamado “espaço vazio” de Homens, a fronteira do “desenvolvimento sustentável” apoia-se na máxima discursiva da reocupação para corrigir os problemas gerados pela antiga apropriação – passando do discurso da “terra sem homens” para este da “terra desmatada”.

A recuperação de áreas degradadas, que concordamos ser uma atividade importante a ser desenvolvida na Amazônia, tornou-se objeto de um novo discurso de apropriação político-econômica das áreas transformadas pelas atividades da pecuária tradicional e do extrativismo

¹³ De acordo com informações de campo.

vegetal madeireiro, historicamente, os grandes vilões do desmatamento, com destaque para o primeiro. Assim, além das ações de proteção da floresta, que possuem sua legitimidade, pois se por um lado o Estado deve fomentar políticas de desenvolvimento local, por outro também precisa agir nas estratégias de proteção ambiental; as ações de requalificação do uso do solo têm ganhado destaque na última década. Daí que, no caso das terras amazônicas, reafirmamos que a legitimidade dessa causa ambiental tem servido de estratégia para legalizar terras sem comprovação da origem de propriedade.

Nesse aspecto, o CAR ganha importância como instrumento facilitador de legalização de terras na Amazônia. O Cadastro acaba funcionando como uma forma de zoneamento e ordenamento da propriedade, pois, por meio deste, o proprietário assume o compromisso de manter as áreas reservadas para proteção e recuperação e passa a ser monitorado pelo sistema de informação resultado da parceria entre governo estadual e as ONGs (Organizações Não-Governamentais) *The Nature Conservancy* e *Imazon*. O afrouxamento ocorre porque, ao submeter-se às normas do CAR, o proprietário obtém vantagens na regularização da terra.

O conteúdo do novo discurso é identificado na fala do ex-presidente da Vale, Roger Agneli, por ocasião da apresentação do Vale Florestar, no Rio de Janeiro: “se não se imaginar, de alguma forma planejar alternativas de trabalho, alternativas de sustento, alternativas de desenvolvimento para aquela região, não adianta pensar, não adianta querer sonhar que tudo vai ser preservado, porque não será” (VALE, 2010, p. 8).

Alguns pontos da fala de Roger Agneli expressam uma concepção de Amazônia não diferente do tratamento dado pelas políticas do Estado brasileiro na fase de ocupação pelos governos militares, pois se mantém a ideia de implantação de grandes projetos de desenvolvimento descolados das especificidades e interesses locais, em vez de elaborar novas políticas de planejamento a partir das potencialidades socioambientais locais, como resolver o problema da identificação das terras públicas e das terras griladas, o que possibilitaria iniciar um projeto de reforma agrária na região. Ao novo discurso, que mantém a forma tradicional de uso do solo para grandes empreendimentos latifundiários, acrescentam-se, então, três pontos que fortalecem a ação da empresa na busca de parceria para o projeto, e serve como mecanismo legitimador dessa ação, por se tratar dos problemas de maior visibilidade na região: regularização fundiária, inovação tecnológica e proteção da natureza, uma vez que o projeto seria uma forma: “de *fixar o homem, regularizar a propriedade, dar a tecnologia, disseminar a cultura de preservação* e dar a eles a questão de sustento” (grifos nossos)¹⁴.

¹⁴ Roger Agneli, Ex-Presidente da Vale. Palestra proferida em 5 de maio de 2010, no Rio de Janeiro, por ocasião da apresentação do Fundo Internacional Privado para o Vale Florestar.

O projeto teve início apenas com participação da empresa, e inicialmente pensado para o sudeste e nordeste paraenses. Todavia, decorridos três anos de sua implantação e o crescimento acima do esperado, em 2010 a Vale já ressaltava o interesse de outros países em fazer parte do Fundo. O fato de ser um projeto madeireiro, atividade potencialmente promissora em termos de mercado no futuro e estar localizado na Amazônia, o Vale Florestar torna-se um grande atrativo: “o Bahrein quer investir, tem pessoas na China que querem investir. *Temos um projeto estruturado com um objetivo claro e sustentável*, não é difícil vender. *Ainda mais na Amazônia. O Brasil está na moda, e a Amazônia mais ainda*. Quando fala-se que é na Amazônia querem investir” (VALE, 2010, p. 9 – grifos nossos).

O caráter de fronteira do espaço amazônico aparece no destaque dado pela empresa: a Amazônia como fronteira de negócios, como fronteira de recursos e do desenvolvimento sustentável. O mais importante nesse aspecto, e que deve ser objeto de reflexão é o discurso de valorização da região como espaço de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, de conservação como nova estratégia de acumulação de antigas formas produtivas, mas com novas nuances de inovação. Ganha força o reconhecimento da mesma como arco do desmatamento e a ideia de *área para recuperação ambiental* pode tornar-se operacional para ação dos atores tradicionalmente atuantes na região e de novos atores, assim como justificar as novas políticas públicas na Amazônia. A opção pelo plantio de árvores em grandes propriedades é uma das formas de direcionar o uso dessas áreas; assim como a atribuição de valor ao produto delas provenientes como “ambientalmente correto”. Essa parte da Amazônia possui uma dinâmica territorial diferente de outras áreas amazônicas, onde o padrão de organização espacial se aproxima de outras regiões do Brasil (cidades pequenas e médias ligadas por redes de transportes rodoviário e aeroportuário, com forte presença industrial), que Becker (2001) define como área consolidada.

A forma como a empresa expõe os componentes do projeto para os investidores reproduz o discurso das corporações no atual processo de globalização, onde elas aparecem como promotoras de mudanças sociais e ambientais, responsáveis pela organização do trabalho, da atividade produtiva, da proteção do meio ambiente e da luta contra a pobreza.

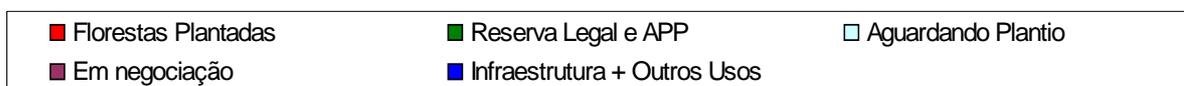
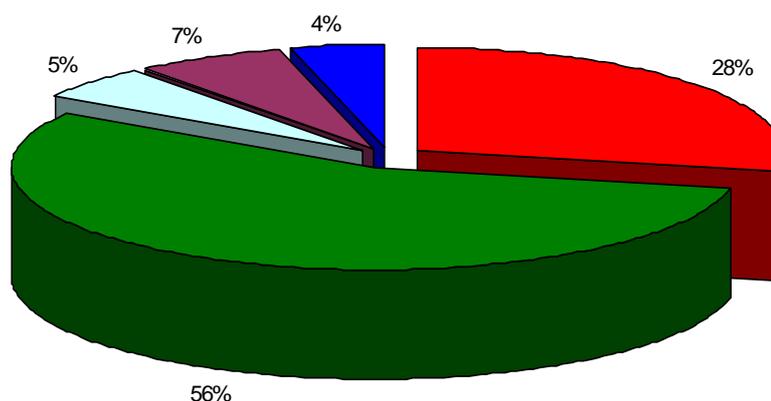
Apesar das dificuldades iniciais encontradas, o Vale Florestar experimentou um grande avanço em área plantada a partir de 2010. Em outubro de 2012 o projeto tinha um total de 100 (cem) fazendas arrendadas em 141.300 mil hectares. A área de plantio com eucalipto correspondia a 45.700 mil hectares, ficando o restante destinado à proteção e regeneração de florestas nativas, recuperação de áreas degradadas e reserva legal, que totalizava 84.000 mil

hectares¹⁵. O Quadro 2 e a Figura 4 detalham o uso do solo no projeto.

Quadro 2. Vale Florestar: situação atual de uso do solo

Áreas Vale Florestar	Ha	%
Florestas Plantadas	38.839	28%
Reserva Legal e APP	75.572	56%
Aguardando plantio	7.220	5%
Em negociação	8.964	7%
Infraestrutura e outros usos	5.873	4%
Total	136.468	100%

Fonte: Vale Florestar S.A, 2012



Fonte: Vale Florestar S.A (2012)¹⁶.

A Vale Florestar S.A estimava para 2013 o plantio de 5.600 mil hectares de eucalipto somente no Município de Dom Eliseu, numa área que estava apenas esperando o plantio. Outros 6.000 mil hectares estavam destinados para infraestrutura e outros serviços. Embora ainda não existisse a estimativa de quanto seria plantado nos outros municípios, a empresa declarou que todos deveriam ter a área de plantio estendida em 2013¹⁷.

Por meio do Projeto Vale Florestar observa-se, mais uma vez, como a questão da gestão da terra continua sendo o principal problema da Amazônia. Para facilitar a inserção de novos grandes projetos e melhorar a própria imagem do governo no que tange à região, pois a Amazônia é um peso considerável na visibilidade e credibilidade que o Estado brasileiro possa ter na escala internacional em questões ambientais, protela-se a resolução do problema fundiária em nome das estratégias de apresentação de uma imagem ambientalmente correta para o mundo.

¹⁵ Entrevista concedida ao autor em outubro de 2012.

¹⁶ Apresentação feita por funcionários da empresa a pedido do autor e da Professora Marie-Françoise Fleury, da Universidade de Nancy, França.

¹⁷ Nossa pesquisa encerrou-se em 2012.

Considerações finais

Ao promoverem projeto de ajustamento às regras e normas ambientais, a grande empresa e o Estado se apropriam do discurso de desenvolvimento sustentável para requalificar antigas práticas espaciais, utilizando novos instrumentos técnicos e discursivos de adequação à crise ambiental. Na área em estudo, esse processo se manifesta com a definição de área para recuperação ambiental, que se torna a base para justificar as novas ações; pela adequação às leis ambientais para garantir o mínimo previsto na legislação e por meio de técnicas de uso da terra reconhecidas atualmente como "ambientalmente corretas". Medidas como estas vêm legitimando o modelo político-econômico de ocupação do espaço amazônico consolidado na segunda metade do século XX, mas que havia enfraquecido sua capacidade de acumulação de capital por conta de sanções ambientais. A revalorização econômica do espaço tratada neste artigo é um reflexo deste momento, em que velhas práticas econômicas ganham nova roupagem legitimadas pelo discurso de desenvolvimento sustentável.

A proposta apresentada pela Vale Florestar S.A reflete este discurso. O plantio de eucalipto mantém a dinâmica de uso da terra para a monocultura. Além disso, esse tipo de atividades nesse arco consolidado ("arco do desmatamento") recebe vantagens dos programas do Governo Federal brasileiro, como facilidades na regularização das terras, uma vez que tais iniciativas passam a ser consideradas pela própria política de Estado como de interesse regional, nacional e global, por se tratar de Amazônia.

As diretrizes indicadas pelo governo brasileiro e pelo Estado do Pará consideram essa área prioritária para recuperação ambiental, mas acabam por implantar um projeto ancorado nas necessidades das empresas do setor de expansão da monocultura do eucalipto para a Amazônia, dada às condições de perda de espaço de extensão desse tipo de monocultura nos seus nichos antigos: o Centro Sul e parte do Nordeste.

Entendemos ser fundamental planejar essa recuperação pelo apoio aos arranjos produtivos locais florestais, mas não de base madeireiro, sendo o reflorestamento uma estratégia para a produção de sementes nativas a serem utilizadas em áreas degradadas, o que poderia ser feito em pequenas e médias propriedades, muitas delas já com atividade instalada, mas carentes do incentivo de políticas públicas.

Ao contrário disso, está em curso um novo processo de reapropriação econômica do espaço que vem ampliando a concentração da terra para uso macroeconômico do espaço amazônico, que com exceção de novos instrumentos técnicos e políticos e do seu conteúdo

discursivo, a estrutura do novo processo de apropriação espacial e uso do solo se dá à semelhança das estratégias anteriores. Dessa forma, o discurso de desenvolvimento sustentável como forma de recuperação de áreas degradadas legitima o processo de revalorização espacial para sustentar as atividades econômicas atualmente em crise por problemas ambientais, o que significa manter as mesmas estratégias de acumulação que provocaram os graves problemas de desmatamento.

Até 2013, considerando apenas os três primeiros municípios que receberam o Projeto Vale Florestar, a empresa e seus parceiros de fundos de investimentos, o que inclui o próprio BNDES como incentivador, concentraram mais de 100 mil hectares de terras. Não existe mudança de uso do espaço amazônico na área prioritária para recuperação ambiental. As transformações em curso não configuram tratamento diferenciado na relação entre as formas econômica e a apropriação do espaço, nem entre os processos espaciais e a reapropriação do meio ambiente.

Como proposta de solução de problemas ambientais, tanto o Projeto Vale Florestar, quanto a estratégia do Estado brasileiro de regionalizar uma área para recuperação ambiental, manifestam a impossibilidade de solução dos problemas ambientais apenas pela inserção de novos instrumentos técnicos e produtivos, enquanto permanece a mesma estrutura institucional que ordenam os interesses político-econômicos. A escolha do Estado pelo incentivo à monocultura em grandes propriedades, e a não aproximação com pequenos e médios produtores para investimento em microssistemas locais de produção que poderia fortalecer um vetor socioambiental, manifesta o conservadorismo da ação estatal ao fazer suas escolhas e, também, da iniciativa privada com a estratégia da mudança-permanência.

Referências bibliográficas

ABRAF. *Anuário Estatístico 2012*. 2012.

BECKER, Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para imaginar cenários? *Parcerias Estratégicas*, n. 12, p. 135-158, set. 2001.

BRASIL. *Lei nº. 11.952*, de 25 de junho de 2009. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.abdir.com.br/legislacao/legislacao_abdir_26_6_09_1.pdf>. Acesso em: fev. 2011.

BRASIL, *MacroZEE da Amazônia Legal: estratégias de transição para a sustentabilidade*. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/>>. Acesso em: dez. 2010.

BRASIL, *Lei nº. 11.284*, de 2 de março de 2006. “Dispõe sobre gestão de florestas públicas para produção sustentável”. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamentoo/legislacao/federal/leis/2006_Lei_Fed_11284.pdf>. Acesso em: out. 2009.

BRASIL, *Lei nº. 12.651*, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm>. Acesso em: dez. 2013.

COSTA, Jodival M. ¿De qué energía sustentable están hablando? Eucalipto y producción de carbón vegetal en Carajás, Amazonia, Brasil. *Revista Voces en el Fênix*. Ultimátum a la Tierra, n. 10, 2011.

IBGE. *Cidades. Agricultura*, 2011. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=15&search=para>>. Acesso em: nov. 2012.

OLIVERA, Nara Lina; JACQ, Clara; DOLCI, Maurício; DELAHAYE, Florian. Desenvolvimento Sustentável e Sistemas Agroflorestais na Amazônia matogrossense. *Revue Confins*, n. 10, 2010. Disponível em: <<https://confins.revues.org/6778?lang=pt>>. Acesso em: dez. 2013.

PARÁ. *Decreto nº. 54*, de 29 de março de 2011.

PARÁ. *Decreto nº. 1.148*, de 17 de julho de 2008. “Dispõe sobre o CAR e RL”.



VALE. *Projeto Vale Florestar*. Disponível em: <http://saladeimprensa.vale.com/pt/pauta_online/index.asp?ID=89>. Acesso em: jun. 2010.

VALE. *Relatório de Sustentabilidade*, 2011.

VITAL, Marcos H.F. Impacto Ambiental de Florestas de Eucalipto. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 28, p. 235-276, dez. 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2808.pdf>. Acesso em: dez. 2013.

CONFLITOS ENTRE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO E TERRAS INDÍGENAS: o caso da Ilha do Bananal – TO

Vinícius Galvão Zanatto*

Resumo

A partir de uma problemática identificada pela sobreposição de *layers*, que é a superposição de diversas camadas de dados de uma mesma área, identifiquei conflitos territoriais envolvendo os órgãos ambientais e indigenista, ambos responsáveis por formas distintas de uso e apropriação do território, porém são atores em um processo maior conduzido pelo Estado brasileiro. O estudo de caso se concentra na Ilha do Bananal, maior ilha fluvial do mundo de grande importância ecológica, situada na zona de transição entre os biomas Cerrado e Amazônia. Há nessa área a sobreposição de duas Terras Indígenas com o Parque Nacional do Araguaia, a Terra Indígena Inawebohonà e a Utaria Wyhyna / Iròdu Iràna, e os conflitos gerados a partir destas sobreposições se dão pela forma diferenciada de apropriação e uso que os atores fazem do território. Trato a questão das sobreposições como um conflito socioambiental que se configura nos distintos usos que se faz do território, proponho que haja um planejamento visando à gestão ambiental e territorial das Terras Indígenas e do Parque Nacional do Araguaia, que poderá desencadear ações que minimizam os impactos ambientais e diminuem as desigualdades sociais, preservando o meio ambiente e as práticas tradicionais indígenas.

Palavras-chave: Terra Indígena; Unidade de Conservação; Sobreposição Territorial; Parque Nacional do Araguaia; Ilha do Bananal.

Abstract

From a problem identified by overlapping layers, which is a overlapping of several layers of data of same area. I identified territorial conflicts involving indigenous and environmental

* Geógrafo, formado pela Universidade de Brasília.

organizations, both responsible for different forms of use and appropriation of territory, but they are actors in a larger process conducted by the Brazilian state. The case study focuses on the Bananal Island, the largest river island in the world and a place of great ecological importance, situated in the transition zone between the Cerrado and Amazon biomes. There is in this area the overlap of two Indigenous Reserves with the Araguaia National Park, Inawebohonà Indigenous Reserve and Utaria Wyhyna / Iròdu Iràna Indigenous Reserve, and the conflicts generated from these overlaps are given by different way of appropriation and use those actors. They make the territory. I treat the issue of environmental overlays as a conflict that sets the different uses made of the territory, I propose that there is a plan aimed at environmental and territorial management of indigenous lands and the Araguaia National Park, which can trigger actions that minimize impacts and reduce environmental and social inequalities, preserving the environment and indigenous traditional practices.

Keywords: Indigenous Reserve, Conservation Unit, Territorial Overlap, Araguaia National Park, Bananal Island.

Introdução:

O reconhecimento da problemática a ser estudada foi feita a partir do método de sobreposição de *layers*, ou seja, a superposição de diversas camadas, que de acordo com Rosa (2011), consiste na representação de diversos dados que pertencem à mesma área. Rosa (2011) afirma que utilizando o método de sobreposição podemos identificar fenômenos, seus padrões e a relação entre eles.

Neste trabalho reconheci uma problemática de cunho territorial, envolvendo diversas comunidades indígenas, a FUNAI (Fundação Nacional do Índio) e o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade) em diversas regiões do Brasil. Delimitei, a partir desta constatação, uma situação que abarcava o Parque Nacional do Araguaia e as etnias Karajá e Javaé, na Ilha do Bananal, no estado de Tocantins. Dentro dos diversos conflitos envolvendo comunidades indígenas, aqueles envolvendo sobreposição territorial são de extrema importância para a análise geográfica e para os povos indígenas, por ser no uso do território que os diversos interesses se chocam.

A escolha do caso de sobreposição na Ilha do Bananal foi feita por diversos motivos, sua localização, por se situar no Brasil central, que tem características singulares de ocupação, e pelo fato de que grande parte dos estudos referentes a terras e comunidades indígenas se

concentrar na região da Amazônia Legal. Outro motivo é que por ser um caso emblemático de sobreposição territorial com diversas pesquisas realizadas e com vários grupos de trabalho montados pelas instituições ambiental e indigenista para se resolver os conflitos.

Dentro deste contexto conflitante optei por esclarecer a relação estabelecida pelos órgãos indigenista e ambiental, ambos responsáveis por processos diferentes de territorialização empreendidos pelo Estado brasileiro, porém a pesquisa em nenhum momento deixou de lado as comunidades indígenas envolvidas no processo.

A Cartografia foi utilizada neste trabalho com o intuito de demonstrar a diversidade das relações existentes nos múltiplos territórios.

De acordo com a Associação Cartográfica Internacional (1966 *apud* JOLY, 1990):

A Cartografia apresenta-se como o conjunto de estudos e operações científicas, técnicas e artísticas que, tendo por base os resultados de observações diretas ou da análise de documentação, se voltam para a elaboração de mapas, cartas e outras formas de expressão ou representação de objetos, elementos, fenômenos e ambientes físicos e socioeconômicos, bem como a sua utilização.

Neste sentido o produto final cartográfico, o mapa, se caracteriza por ser uma informação sobre os objetos, as formas, os fatos e as relações contidas no espaço (JOLY, 1990). O mapa é passível de interpretação e sua mensagem pode ser utilizada para a comunicação científica e como instrumento de planejamento. Anjos (2008) aponta que um mapa não é o território, porém nos produtos cartográficos existem as melhores possibilidades de representação e leitura da historicidade do território, é também um recurso estratégico para a transmissão, representação e leitura do conhecimento espacial.

Com as informações dos mapas produzidos é possível observar a dinâmica dos territórios indigenistas, conservacionistas e dos territórios dos indígenas. Além destes pontos é possível compreender a evolução dos conflitos gerados a partir da sobreposição destes territórios.

O presente artigo é parte integrante da pesquisa realizada no Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, nas disciplinas Prática e Pesquisa de Campo I e II, orientada pelo Professor Doutor Rafael Sânzio Araújo dos Anjos, que resultou na elaboração de uma monografia sobre os conflitos envolvendo instituições dentro de territórios indígenas, mais especificamente o trabalho se concentrou na sobreposição territorial do Parque Nacional do Araguaia com as terras indígenas da região da Ilha do Bananal, localizada no sudoeste do Estado de Tocantins.

1. Caracterização e localização geográfica da Ilha do Bananal

Localização da Ilha do Bananal no Brasil

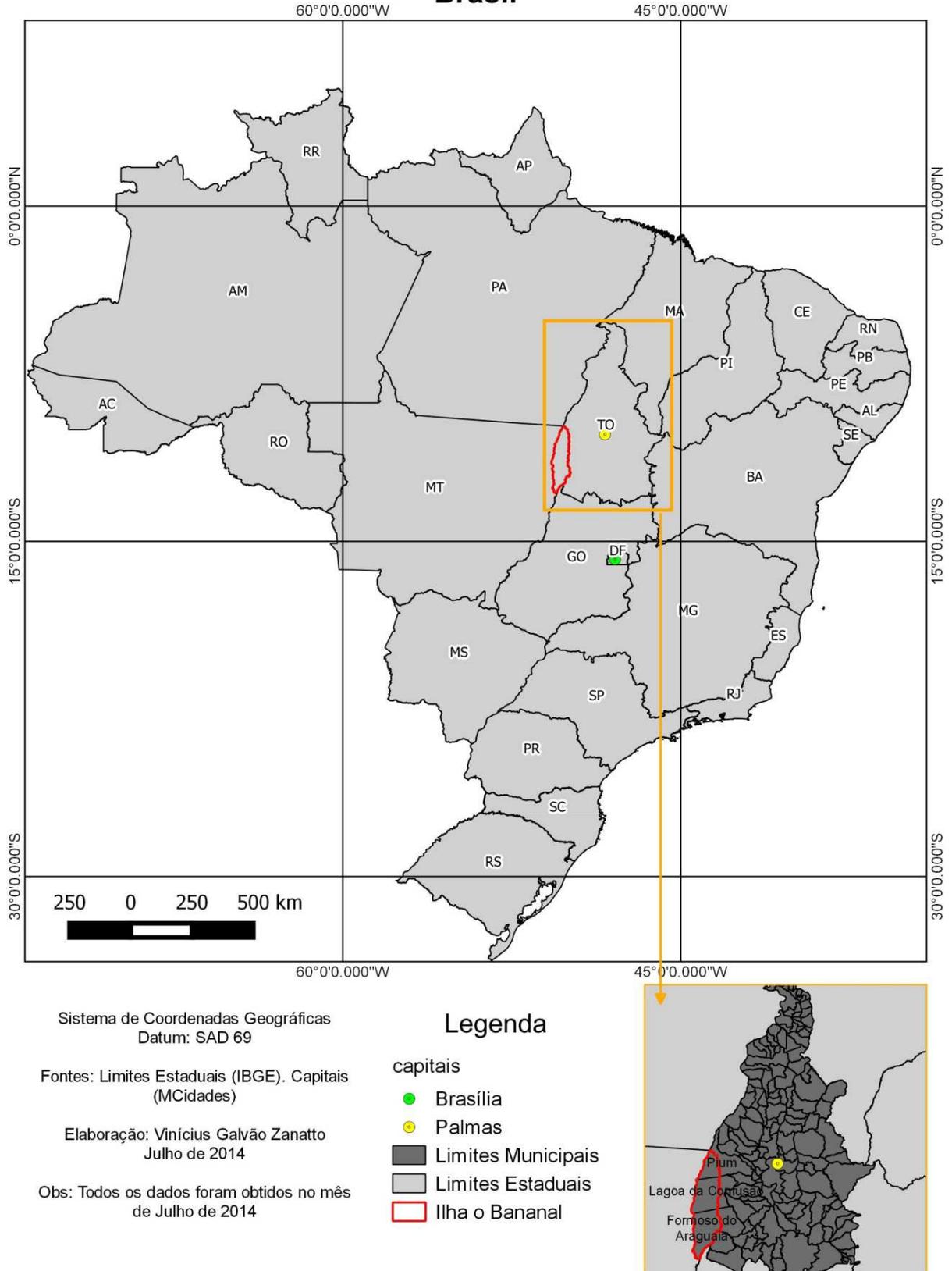


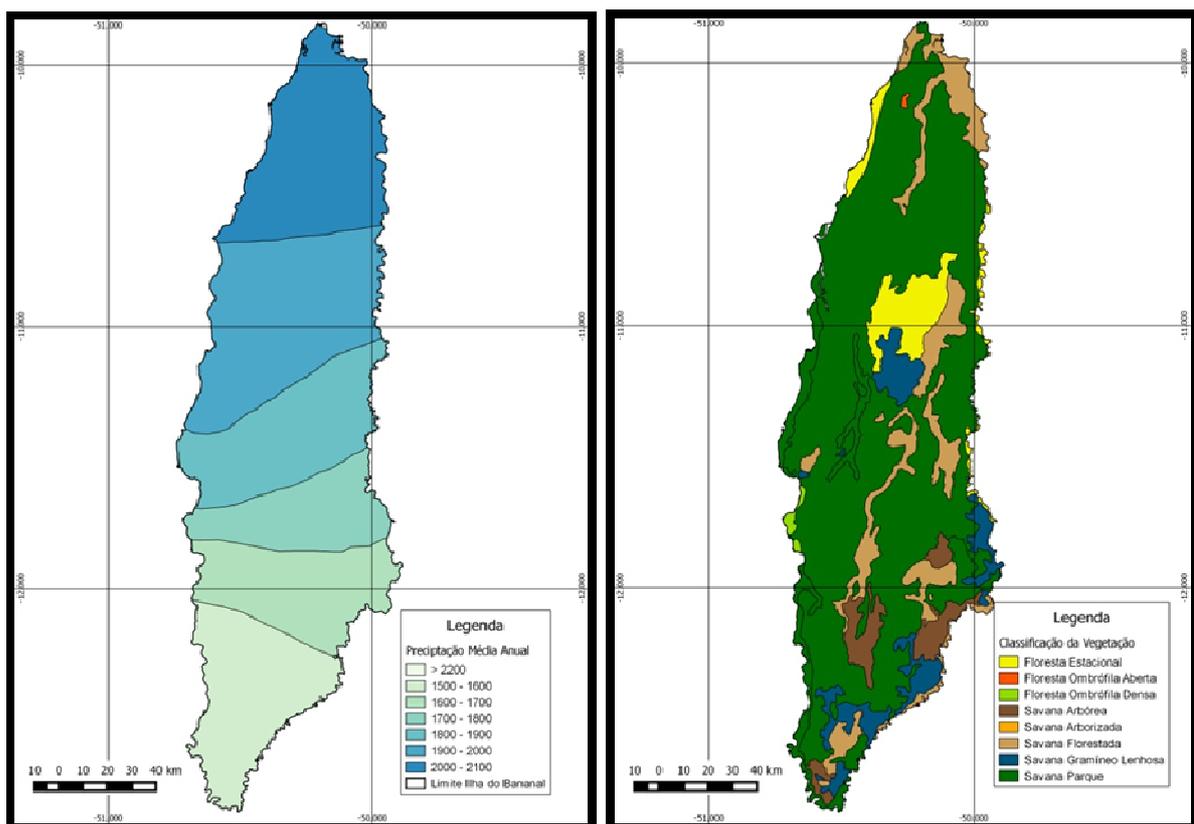
Figura 1. Mapa de Localização da Ilha do Bananal no Brasil.

Fontes: Elaboração própria a partir de dados de IBGE e Ministério das Cidades.

A Ilha do Bananal se localiza no Centro-Oeste brasileiro, na região sudoeste do Estado de Tocantins, nos limites com os Estados de Mato Grosso a oeste, Goiás a sul e Pará a norte. Abrange a área de três Municípios: Formoso do Araguaia, na parte norte da ilha; Lagoa da Confusão, ao centro; e Pium, na parte sul (Figura 1).

A ilha está inserida no médio curso da bacia do Rio Araguaia e é formada a partir de dois rios, o Rio Araguaia na parte oriental e o Rio Javaés, considerado o braço menor do Araguaia, na parte ocidental. Na linguagem indígena local os rios são conhecidos, respectivamente, como *berohokã* (“o grande rio”) e *bero biawa* (“rio companheiro”) (MACIEL, 2004). Ambos os rios correm de sul para norte.

A Ilha do Bananal é a maior Ilha fluvial do planeta, com cerca de 20 mil km² e ampla extensão latitudinal do extremo norte ao extremo sul, com uma distância aproximada de 330 km (REZENDE FILHO, 2013).



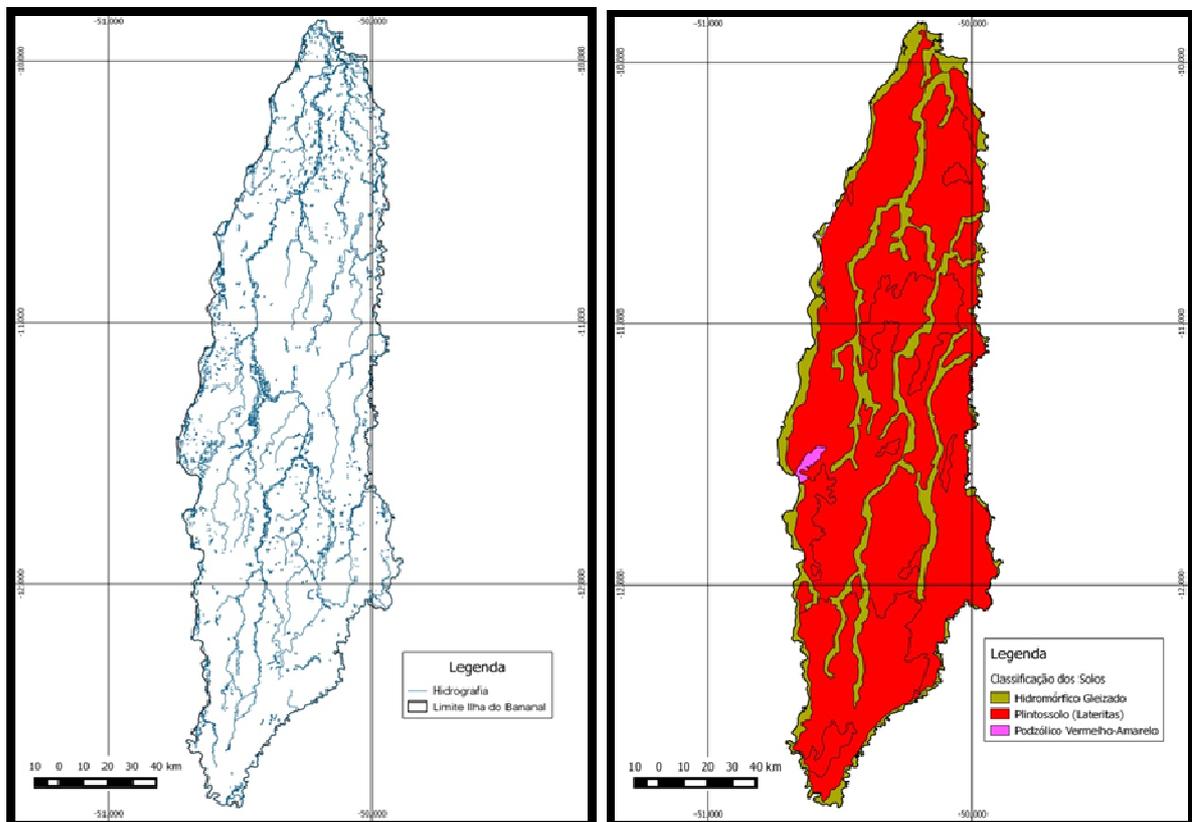
Figuras 2 e 3. **Clima e Vegetação da Ilha do Bananal**

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEPLAN/TO.

A região que compreende a Ilha do Bananal está inserida em uma zona de transição entre o bioma Cerrado e Amazônia, é uma área reconhecida pela grande diversidade biológica, foi considerada pela convenção Ramsar (2014) como uma Zona Úmida de

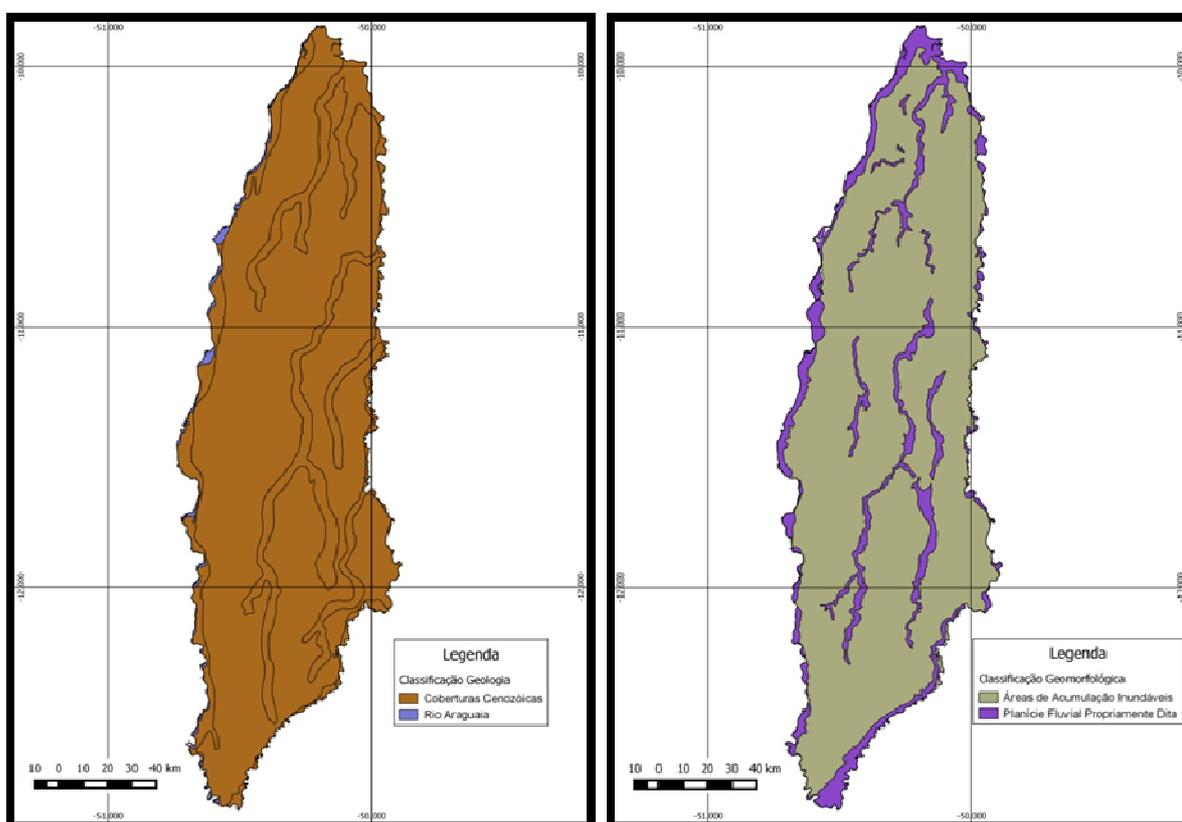
Importância Internacional, e definida pela UNESCO, em 1993, como parte integrante da Reserva da Biosfera do Cerrado, que é um instrumento de conservação e possuem uma coleção de ecossistemas característicos da região que estão inseridos, são espaços que devem fomentar a pesquisa científica, a educação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável a partir das comunidades locais. Nesse sentido a Ilha do Bananal é um espaço extremamente importante para a conservação da diversidade social e biológica do Brasil.

A área de estudo encontra-se sob o domínio climático tropical semiúmido, o qual é caracterizado por uma estação chuvosa e uma estação seca, temperaturas médias anuais em torno de 25° C (VIEIRA, 2003). A precipitação media anual da ilha varia de 1600 mm a 2.100 mm, sendo na ponta norte da ilha o local de maior precipitação, podendo ultrapassar os 2200mm de chuva por ano (SEPLAN/TO). As fitofisionomias encontradas na Ilha do Bananal são: Savana Arbórea Densa, Savana Parque com Floresta de Galeria, Floresta Ombrófila Aberta Submontana com Cipó, Floresta Estacional Semidecidual Aluvial (Dossel Emergente). Sendo a fitofisionomia Savana Parque a dominante, caracterizada pelos campos de murundus (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO ARAGUAIA, 2001).



Figuras 4 e 5. **Hidrografia e Solos da Ilha do Bananal**
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEPLAN/TO.

Localizada no médio curso do Rio Araguaia, formada por uma rede de drenagem com rios de médio e grande porte, sendo os Rios Araguaia e Javaés os principais formadores da ilha. Há diversas ilhas formadas por aluviões que dividem os leitos dos rios e a presença das ipucas que durante as cheias fazem as conexões entre os diversos rios e lagos da ilha (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO ARAGUAIA, 2001). Os principais tipos de solos que ocorrem na Unidade são as Lateritas Hidromórficas Distrófica e Álica em largas extensões da Ilha do Bananal e Gley Pouco Húmico Distrófico em menores extensões (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO ARAGUAIA, 2001). Tais solos se constituem como sendo pouco profundos e mal drenados, suscetíveis à sazonalidade das chuvas.



Figuras 6 e 7. **Geologia e geomorfologia da Ilha do Bananal**
 Fonte: Elaboração própria, a partir de dados da SEPLAN/TO.

São registradas cinco unidades litoestratigráficas: gnaisse do Complexo Goiano, quartzitos do Grupo Estrondo, sedimentos fluviais conglomeráticos e colúvios laterizados, sedimentos da Formação Araguaia e sedimentos holocênicos de calha fluvial (VIEIRA, 2003). A formação surgiu na era Cenozoica no período Quaternário. Situada na Unidade da Planície do Bananal. O relevo é influenciado pela dinâmica fluvial com dois compartimentos

geomorfológicos: a planície fluvial propriamente dita, áreas aplainadas em decorrência da acumulação fluvial; e áreas de acumulação inundáveis, resultado do depósito de sedimentos em terras baixas (PLANO DE MANEJO DO PARQUE NACIONAL DO ARAGUAIA, 2001).

2. As terras indígenas e o Parque Nacional do Araguaia na Ilha do Bananal

O primeiro ente fundiário a ser criado na Ilha do Bananal foi o Parque Nacional do Araguaia a partir do Decreto nº. 47.570, de 31 de dezembro de 1959. Porém, a ideia de se criar um Parque Nacional (PARNA) na ilha surge em 1876 com André Rebouças, inspirado no modelo americano de Yellowstone, o primeiro parque nacional do mundo. A ideia de Rebouças não considerava as populações indígenas como sendo ameaçadoras ao parque, na verdade elas dariam a ele um lugar de destaque (MACIEL, 2004). Tal ideia foi deixada de lado em função de interesses comerciais e econômicos. A proposta é retomada em 1952, com Wanderbilt Duarte de Barros e se consolida em 1959 (Figura 8) no governo de Juscelino Kubitschek, dentro de um conjunto de ações, já citados, conhecido como “Operação Bananal”.

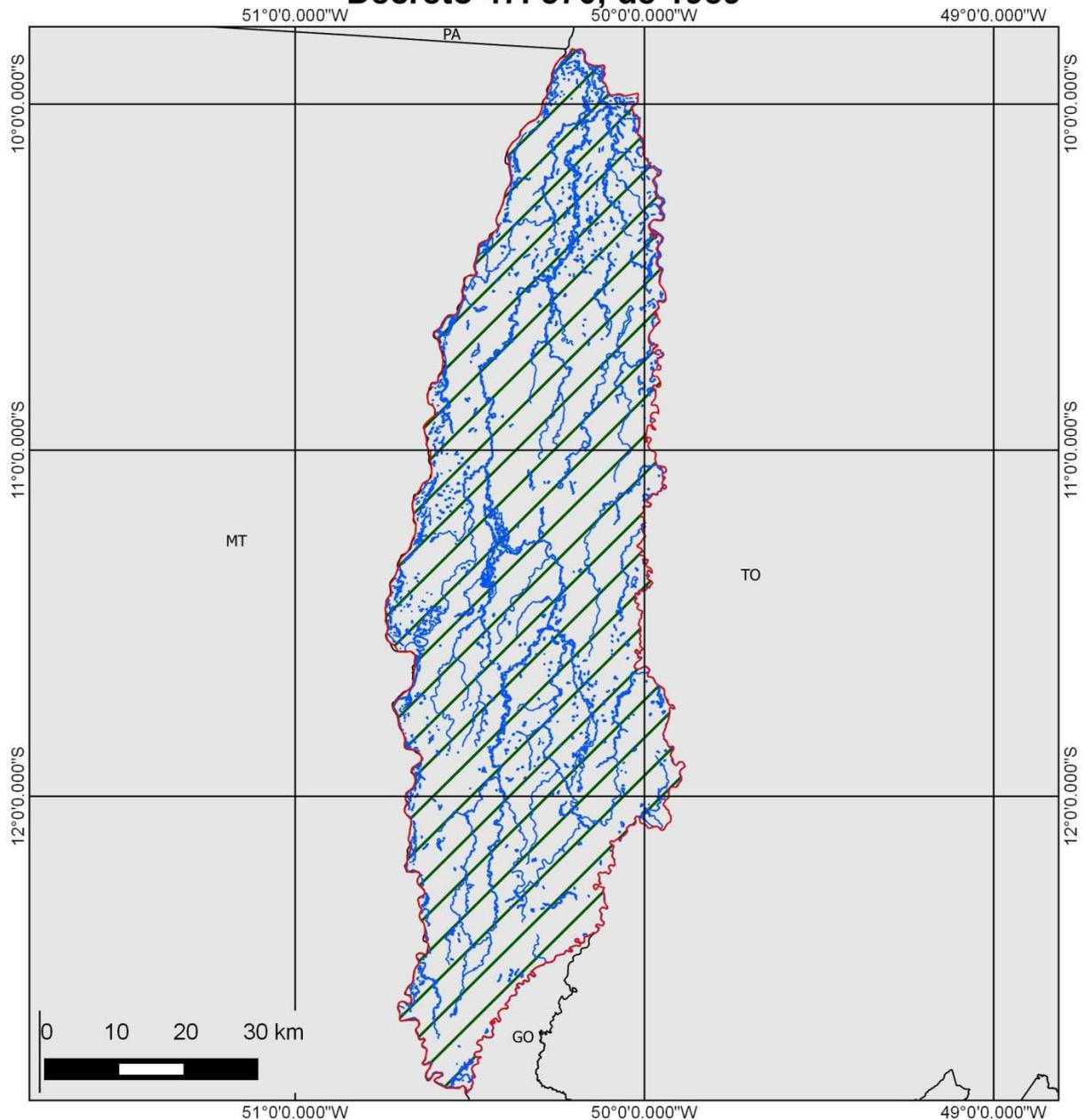
Inicialmente o PARNA abrangia a totalidade da ilha, sendo seus limites modificados em 1971, pois no final da década de 1960 a FUNAI reestabelece a territorialidade estatal indigenista, instituindo cobranças de taxas pela entrada de rebanhos bovinos na ilha (RODRIGUES, 1993, *apud* MACIEL, 2004).

Maciel (2004) coloca que como forma de solucionar a situação de sobreposição:

Funcionários do IBDF, sugerem em um relatório, assinado por A. de Miranda Bastos e Humberto de Miranda Bastos, datado de 23.01.1969, que o Parna ficasse restrito à região norte da ilha do Bananal, de modo a conformar tanto a territorialidade conservacionista, quanto a indigenista [...].

A partir desse ponto, estabelecido entre FUNAI e o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), o Parque Nacional do Araguaia foi reduzido ao extremo norte da Ilha do Bananal, por meio do Decreto nº. 68.873, de 5 de julho de 1971. Sua área passou a ser de 460.000 ha, destinados à proteção ambiental. Neste momento, a Ilha do Bananal passa a ter dois entes fundiários responsáveis por maneiras distintas de utilização do território: o Parque Nacional do Araguaia e o Parque Indígena do Araguaia (PIA), com 1.540.000 ha.

Abrangência PARNA do Araguaia Decreto 47. 570, de 1959



Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum: SAD 69

Fontes: Limites Estaduais (IBGE).
Hidrografia (SEPLAN/TO), PARNA do
Araguaia (Elaboração do Autor).

Elaboração: Vinícius Galvão Zanatto
Julho de 2014

Obs: Todos os dados foram obtidos no mês
de Julho de 2014. Os Limites Estaduais
não correspondem aos limites de 1959.

Legenda

-  Ilha do Bananal
-  Parque Nacional do Araguaia
-  Limites Estaduais
-  Hidrografia

Localização da área no Brasil

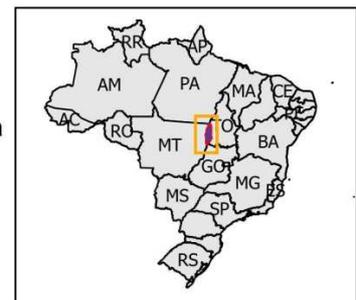
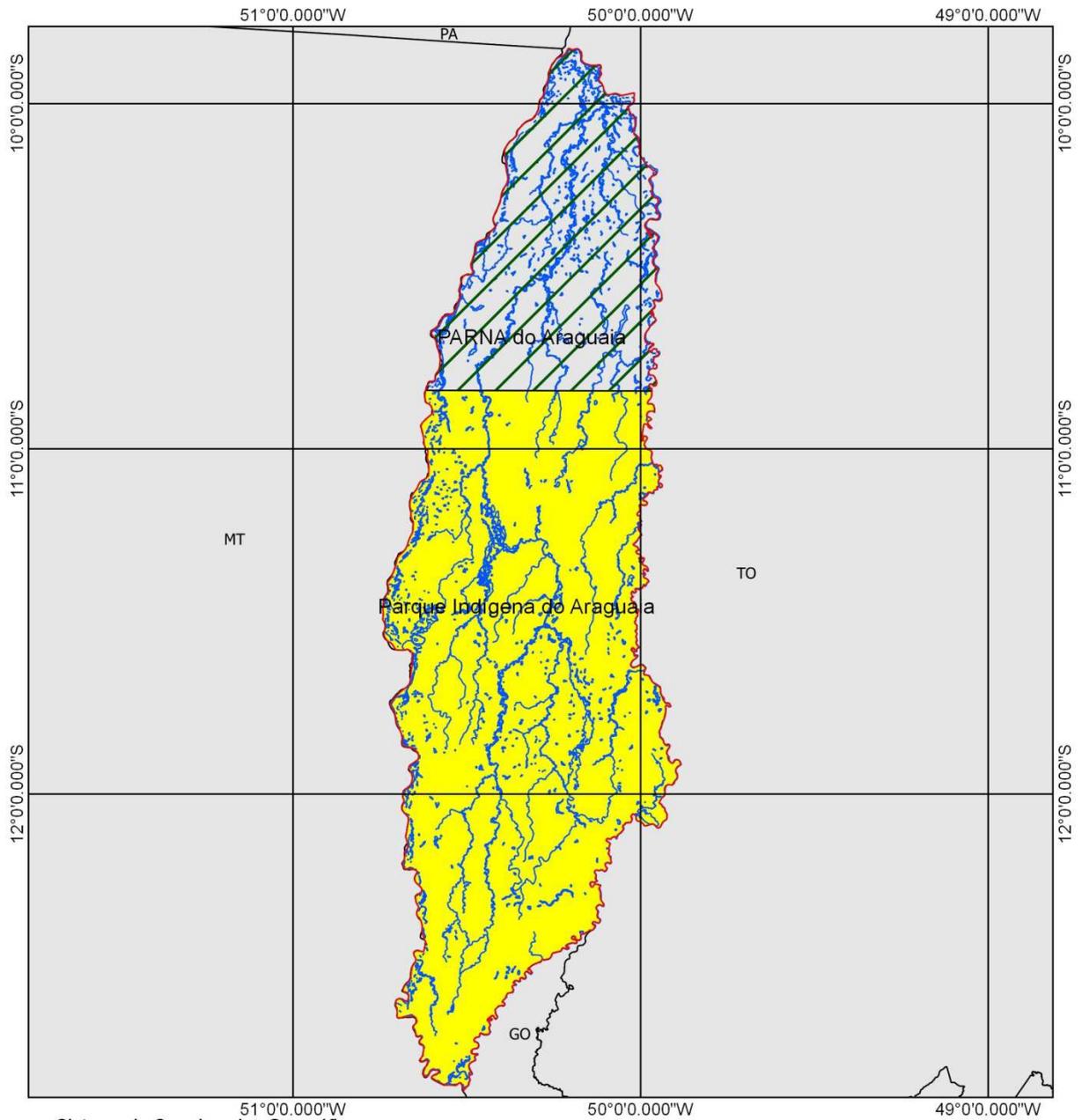


Figura 8. Mapa da abrangência PARNA do Araguaia segundo Decreto n°. 47.570/1959.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de IBGE e SEPLAN/TO.

Divisão da Ilha do Bananal em 1973



Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum: SAD 69

Localização da área no Brasil

Fontes: Limites Estaduais (IBGE).
Hidrografia (SEPLAN/TO) PIA do Araguaia
e PARNA do Araguaia (Elaboração do
autor).

Elaboração: Vinicius Galvão Zanatto
Julho de 2014

Obs: Todos os dados foram obtidos no mês
de Julho de 2014. Os Limites Estaduais não
correspondem aos limites de 1973.

Legenda

-  Ilha do Bananal
-  Parque Nacional do Araguaia
-  Parque Indígena do Araguaia
-  Limites Estaduais
-  Hidrografia

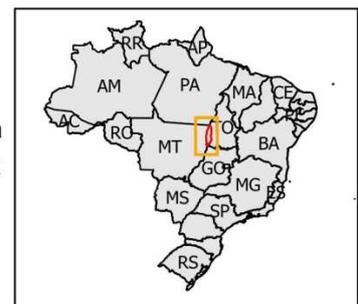
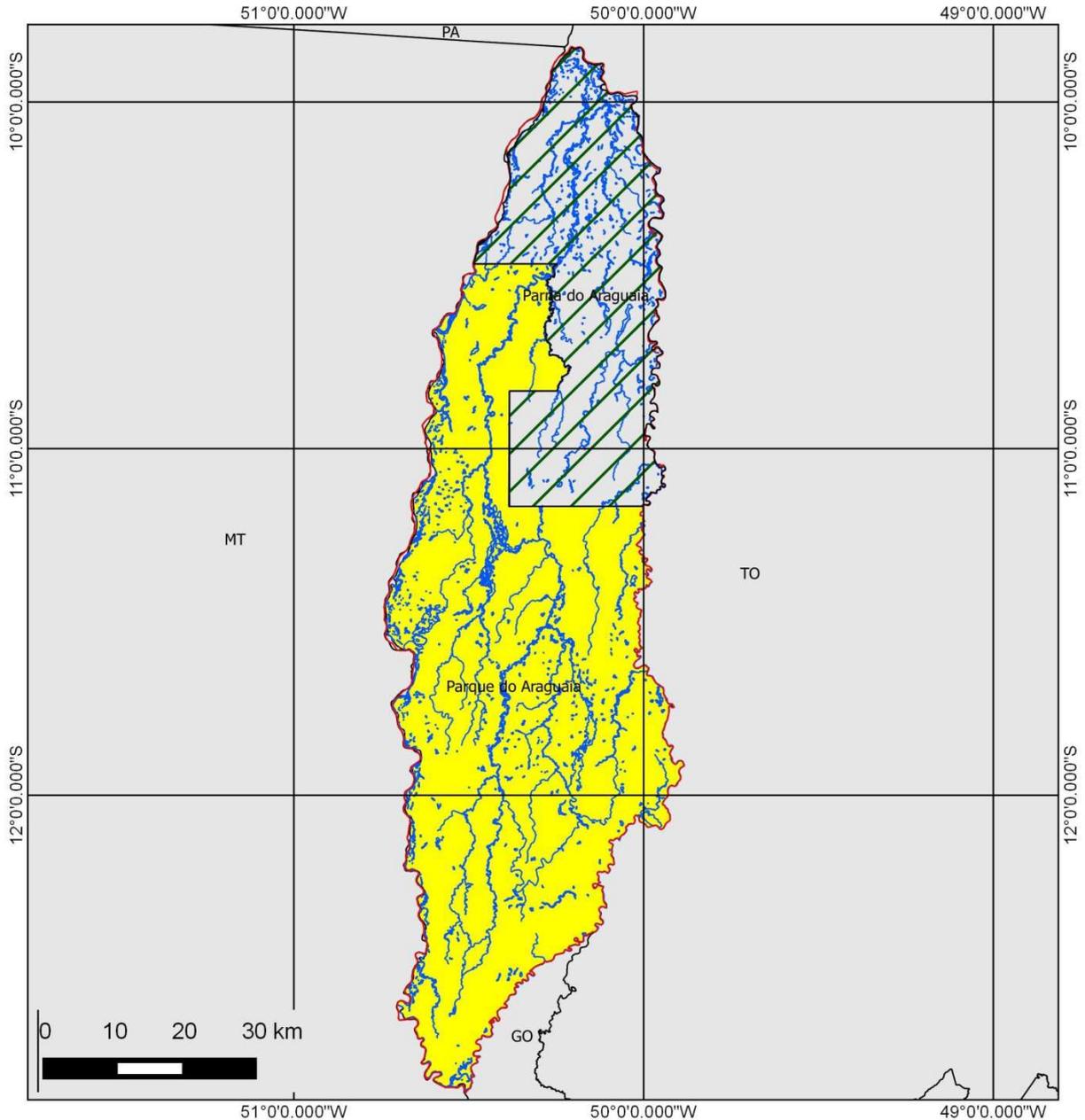


Figura 9. Mapa da divisão da Ilha do Bananal em 1973

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de FUNAI, ISA, NEREUS/USP e SEPLAN/TO.

Divisão da Ilha do Bananal de acordo com o Decreto 84.844 de 24 de Junho de 1980



Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum: SAD 69

Fontes: Limites Estaduais (IBGE).
Hidrografia (SEPLAN/TO), PARNA do Araguaia (ICMBio), PIA (FUNAI).

Elaboração: Vinicius Galvão Zanatto
Julho de 2014

Obs: Todos os dados foram obtidos no mês de Julho de 2014

Legenda

-  Ilha do Bananal
-  Parque Nacional do Araguaia
-  Parque Indígena do Araguaia
-  Limites Estaduais
-  Hidrografia

Localização da área no Brasil

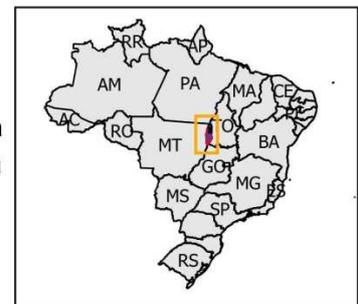


Figura 10. Mapa da divisão da Ilha do Bananal de acordo com o Decreto nº. 84.844/1980

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de FUNAI, IBGE, ICMBio e SEPLAN/TO.

O PIA foi criado mediante Decreto nº. 59.263, de 22 de setembro de 1971. Em 1973 houve uma retificação do decreto de criação, mediante Decreto nº. 71.879, de 1º de março de 1973 (Figura 9), alterando os limites entre os dois parques, onde se lia “paralelo 10° 5’ de latitude sul, ponto dois” passou-se a ler “paralelo 10° 50’ de latitude sul, ponto dois”. De acordo com Rodrigues (2008) os novos limites diminuíram o Parque Indígena do Araguaia, que passara a ter 1.433.000 ha, e uma importante aldeia Karajá, aldeia Macaúba, ficou fora dos limites do parque.

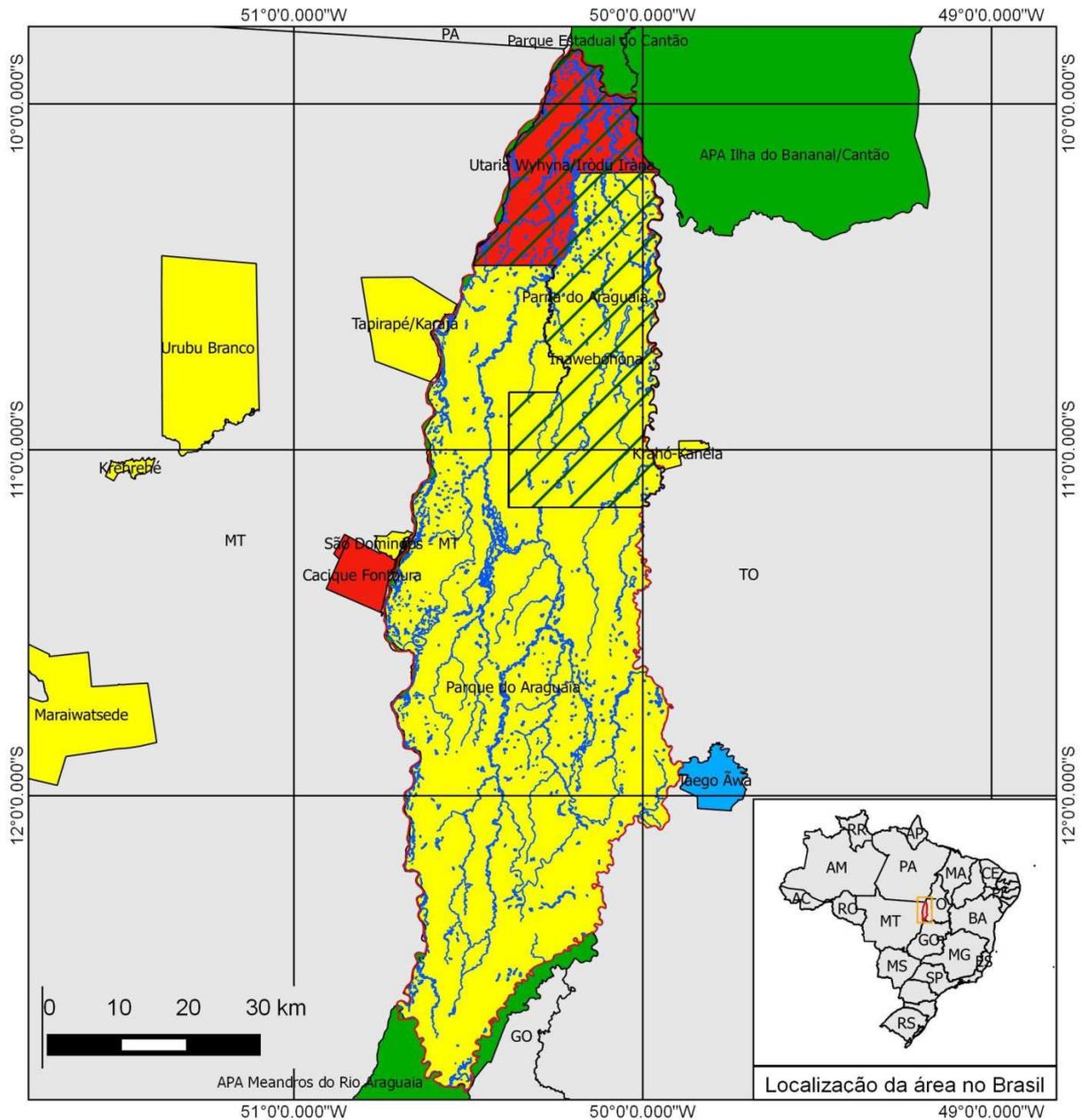
Em 1980, por meio do Decreto nº. 84.844, de 24 de junho de 1980, há uma nova definição dos limites dos parques (Figura 10). Rodrigues (2008) aponta que novamente há uma redução da área do parque, que passou a ter 1.395.000 ha, e foi corrigido o erro anterior, incluindo a aldeia Macaúba no PIA, apesar de corrigir tal erro, deixou-se de fora dos limites do Parque Indígena a aldeia Inãwebohoná (Boto Velho) pertencente à população Javaé.

Os territórios deixados de fora dos limites do PIA eram reivindicados pelo povo Javé desde a década de 1970. Em 1985 após mobilização dos Javaé de Boto Velho a FUNAI interditou uma a “Área Indígena Boto Velho” com 145.000 ha, sobreposta ao PARNA, tal interdição não ocorreu em toda a área que foi delimitada como Terra Indígena (TI) Inãwebohoná, excluiu-se desta área a Mata do Mamão. Os estudos de identificação dos territórios Javaé deixados de fora dos limites do Parque Indígena começaram somente em 1998, sob coordenação de André A. Toral. A partir desse estudo de identificação surge a proposta da TI Inãwebohoná, sobreposta ao Parque Nacional do Araguaia e compreendendo uma área de 377.113,5744 ha. No dia 20 de abril de 2001 a TI Inãwebohoná foi declarada como de posse permanente do povo Javaé pelo Ministério da Justiça (RODRIGUES, 2008). A demarcação da TI foi feita em 2002, sendo homologada em 19 de abril de 2006.

De acordo com Toral (2004) em 2003, por uma demanda dos Karajá da aldeia Macaúba, um novo grupo de trabalho foi estabelecido na Ilha do Bananal para identificação da TI Utaria Whyhyna, também sobreposta ao Parque Nacional do Araguaia. Tal proposta tornaria toda a ilha em Terras Indígenas, pois sua área ocuparia o restante do PARNA que não estava sobreposta à nenhuma TI. Atualmente a proposta de criação da TI Utaria Whyhyna encontra-se no estágio de demarcada, faltando sua homologação e regularização. Esta nova TI abrange a parte norte da ilha e havia diversas aldeias, porém, por causa da presença da sede do PARNA ter sido nesta área e pelas condições de vida nas aldeias, a população migrou para a aldeia Macaúba, onde havia um posto indígena da FUNAI e uma missão evangélica, que proporcionavam melhores condições para as pessoas. Atualmente os indígenas estão reocupando a parte norte da ilha, havendo já três aldeias Karajá instaladas no interior da TI

Utaria Whyhyna.

Situação Atual da Ilha do Bananal e Entorno Referente a UC's e Terras Indígenas



Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum: SAD 69

Fontes: Limites Estaduais (IBGE), Hidrografia e UC Estadual (SEPLAN/TO), UC Federal (ICMBio), Terras Indígenas (FUNAI).

Elaboração: Vinicius Galvão Zanatto
Julho de 2014

Obs: Todos os dados foram obtidos no mês de Julho de 2014

Legenda

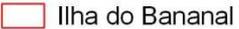
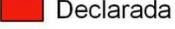
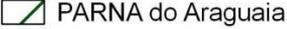
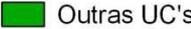
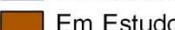
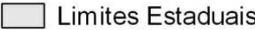
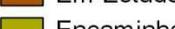
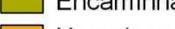
- | | |
|--|---|
|  Declarada |  Ilha do Bananal |
|  Delimitada |  PARNA do Araguaia |
|  Em Estudo |  Outras UC's |
|  Encaminhada RI |  Limites Estaduais |
|  Homologada |  Hidrografia |
|  Regularizada | |

Figura 11. Situação atual da Ilha do Bananal e entorno referente à PARNA e TI.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de FUNAI, IBGE, ICMBio e SEPLAN/TO.

3. Os conflitos e as tentativas de resoluções

Maciel (2004) aponta que inicialmente, através dos acordos que definiam os limites do PARNA do Araguaia e do PIA, a FUNAI negava à população Javaé de Inãwebohoná a assistência necessária e firmava, com o IBDF, órgão responsável pelo PARNA na década de 60, uma aliança momentânea. Tal união entre os órgãos pode ser observada a partir dos diálogos estabelecidos entre eles. A instituição ambiental designava os Javaé como “invasores” do PARNA, e solicitou diversas vezes a saída da população indígena da área do parque (MACIEL, 2004). Por sua vez, a FUNAI solicita ao chefe do Posto Indígena em Canoanã que conscientize os indígenas a permanecerem na área do PIA (MACIEL, 2004).

A situação de apoio entre as instituições se inverte no momento em que as ações locais, as tentativas de transferência do povo Javaé para Canoanã, ocorrem, pois as ações locais desencadearam comportamentos distintos dos agentes conservacionistas e indigenistas, levando a frequentes atritos (MACIEL, 2004).

Para Maciel (2004), os estudos de identificação da Terra Indígena Inãwebohoná significaram uma vitória política e territorial indígena e indigenista sobre a territorialidade conservacionista, porém esta situação contribuiu para que o conflito entre as instituições indigenista e ambiental emergisse novamente. Desta vez o conflito foi reconhecido na contestação dos estudos da TI Inãwebohoná.

Os conservacionistas se basearam na questão legal, pois a sobreposição da TI ao PARNA resultaria na alteração dos limites do parque, assim, este ato seria inconstitucional, já que para alteração de limites de Unidades de Conservação somente são permitidos por atos legais, via parlamento. De acordo com Maciel (2004), foi apontada também a redução que o PARNA sofreu ao longo de sua história, estando confinado a um quarto do que possuía quando criado. Também foi feito um discurso que atribuía aos indígenas a culpa pela devastação ambiental da ilha.

Contraopondo-se ao discurso conservacionista, a FUNAI, aponta para os desvios de função da contestação, pois não foram direcionados a apontar os vícios ou erros dos estudos de identificação e não foi capaz de desconfigurar a ocupação Javaé (MACIEL, 2004).

Uma questão muito importante é a criação de gado no interior da ilha. A pecuária começou a ser estimulada na região a partir de 1930, foi apropriada pela FUNAI na década de 1970, que cobrava pela entrada dos rebanhos na ilha, a atividade é praticada até os dias atuais por lideranças indígenas, que arrendam terras para serem utilizadas como pasto. A atividade

pastoril não é tradicional dos indígenas Javaé e Karajá, gerando posições contrárias entre os indígenas quanto a essa prática em seus territórios, pois possuem um efeito negativo sobre o ambiente que são as queimadas realizadas para a renovação das pastagens, e que sistematicamente atingem a ilha de forma incontrolável. Muitos veem a atividade como uma saída para obter renda e alegam que há uma ineficiência do Estado quanto à realização de projetos alternativos para geração de renda que possuam continuidade, normalmente tais propostas são pontuais.

A questão do gado continua sendo o maior ponto de divergências dentro dos conflitos existentes na região, em 2008 houve uma grande operação para retirada do gado da área atingida pela sobreposição, no caso a TI Inawebohoná, o gado foi retirado com sucesso, porém em 2009 houve uma proposta de um Termo de Ajustamento de Conduta para que os Javaé de Inawebohoná pudessem praticar a agropecuária, esta proposta nunca entrou em prática. O arrendamento de terras para criação de gado ocorre tanto no lado Karajá como no lado Javaé da ilha, e o gado que foi retirado hoje volta à Ilha do Bananal, de forma um pouco mais tímida, mas crescente.

Toral (2004) argumenta sobre a necessidade de diversos projetos, que estejam aliados as especificidades de cada área da ilha. Coloca ainda que não será um único projeto que garantirá a preservação da ilha e das culturas indígenas, e sim uma diversidade de ações que poderão garanti-las. Isso se deve pela extensão da Ilha com diversas paisagens e comunidades espalhadas pelo território, cada paisagem deve ser manejada de forma específica e cada projeto deve estar aliado com as especificidades de cada aldeia.

A questão do gado se desdobra ainda por não ser uma prática tradicional dos modos de vida das populações Karajá e Javaé, que por serem essencialmente pescadores, estão mais interessados na rede hidrográfica do que nos campos (TORAL, 2004).

Nessa perspectiva, em 2006, por iniciativa dos Javaé que procuraram o Ministério Público Federal, foi realizada uma reunião no dia 30 de maio com representantes do IBAMA, FUNAI, PPTAL, Universidade Federal do Tocantins, CIMI, Secretaria de Pesca do Tocantins, além de políticos locais (RODRIGUES, 2008). O objetivo da reunião era firmar uma parceria entre os Javaé, FUNAI e IBAMA, no que diz respeito à fiscalização da área sobreposta (RODRIGUES, 2008).

Na tentativa de resolver os conflitos relativos ao uso do território, mais especificamente à pesca realizada pelos Javaé de Inawebohoná foi proposto um “Acordo de Pesca”, com intenção de legalizar a pesca comercial e alcançar um manejo sustentável dos recursos pesqueiros. Um acordo de Pesca se caracteriza por ser “um conjunto de medidas

decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários e o órgão gestor dos recursos pesqueiros em determinada área, definida geograficamente” (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2003).

Em novembro de 2007 foi assinado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) que permitia aos Javaé pescar na área sobreposta de forma legal, até que um “Acordo de Pesca” fosse estabelecido. O TAC de 2007 venceu e foi renovado, atualmente está em vigência outro TAC, pois ainda não saiu o termo do Acordo de Pesca. O Termo de Ajustamento de Conduta estabeleceu diversas obrigações para os atores envolvidos.

O “Acordo de Pesca” se mostra uma ferramenta importante se for implementada da forma como pensada, pois apresenta uma fonte de renda que condiz com as tradições do povo Javaé, coloca os atores institucionais como aliados na fiscalização e nos interesses de preservação da biodiversidade e das práticas tradicionais dos indígenas.

Outro conflito existente na região se dá pela presença de produtores rurais, principalmente os produtores de arroz das imediações da Ilha do Bananal, que bombeiam a água do Rio Javaés, principal fonte de renda da população Javaé. Apesar da existência do conflito não há nenhuma ação por parte dos órgãos indigenista e ambiental federal em se solucionar o conflito.

Atualmente não se discute o direito dos povos indígenas em permanecer na Ilha do Bananal nem em extinguir a Unidade de Conservação, por sua importância ecológica. A questão que se coloca agora é como trabalhar em conjunto e garantir o uso Karajá e Javaé e ao mesmo tempo preservar os recursos naturais, tal questão deve ser trabalhada no Plano de Manejo do Parque Nacional do Araguaia e em um plano de gestão territorial das Terras Indígenas da Ilha do Bananal.

Recomendações e conclusão

A partir dos pontos enunciados durante o trabalho observei a necessidade de um planejamento que vise à gestão ambiental e territorial das Terras Indígenas da Ilha do Bananal, pois a partir do conhecimento dos usos que se faz do território, é possível propor a nações capazes de minimizar os impactos ambientais e diminuir as desigualdades sociais, preservando assim a cultura tradicional indígena e o meio ambiente da região.

Ainda na perspectiva de um planejamento é necessário que haja uma revisão do Plano

de Manejo do Parque Nacional do Araguaia que considere as comunidades indígenas e as inclua no processo de construção deste material, já que são as comunidades as maiores interessadas na manutenção dos recursos naturais, pois são elas que sentem de forma mais grave os impactos ambientais gerados a partir da ação humana.

É preciso que sejam feitas mais fiscalizações com duração de mais tempo, para coibir pescadores, caçadores, e criadores de gado ilegais. Assim como mais pesquisas na área da biodiversidade, para que elas possam auxiliar nas proposições de ações e projetos que visem o desenvolvimento social e a manutenção da biodiversidade local. Infelizmente essas recomendações se deparam com uma realidade difícil vivenciada pelos órgãos ambiental e indigenista, que são a falta de recursos humanos e financeiros para realizar operações e pesquisas deste porte constantemente, pois há um desinteresse, proposital, vindo de grupos políticos, como grandes produtores rurais, mineradoras entre outros, que não tem interesse em políticas públicas voltadas para um maior conhecimento sobre a diversidade étnica e biológica existente no país.

A questão do arrendamento de terras para pastagem é muito delicada, pois muitos indígenas veem essa prática como sendo a única alternativa de renda fixa que há, é uma prática que sem o manejo correto pode ser devastadora pro meio ambiente e para as comunidades em geral, pois há utilização desmedida dos recursos naturais e as queimadas associadas a essas práticas se tornam incontrolláveis. Sugerir uma ação ou projeto que substitua essa prática seria leviano da minha parte, pois não há como recomendar algo desse porte sem que haja um conhecimento muito amplo da realidade das comunidades indígenas da Ilha do Bananal. O que seria possível propor são projetos voltados para a real necessidade e interesses da população indígena local como forma alternativa de geração de renda, como cita Toral (2004) não será um único projeto que resolverá os problemas ambientais e das comunidades da região, e sim uma diversidade deles pensados a partir das especificidades de cada comunidade e ambiente.

Aos poucos vemos uma retomada do território indígena na Ilha do Bananal, e cabe aos indígenas a decisão de como gerir o seu território, sendo dever do Estado garantir mecanismos que possibilitem, de forma segura, sua reprodução física e cultural, além da proteção e conservação dos seus territórios.

O “Acordo de Pesca” se mostra uma ferramenta muito útil, pois permitiria aos Javaé a prática tradicional da pesca, já que são pescadores por excelência e a praticam a séculos, além do que permitiria ao Estado um maior conhecimento sobre as condições ambientais da região, sendo a população indígena protagonista deste processo. Outro ponto positivo se o acordo

entrasse em vigor seria a possibilidade de realizações de pesquisas relativas à fauna aquática da região, os cientistas poderiam utilizar os conhecimentos indígenas, e os indígenas poderiam ser beneficiados pelas pesquisas, haveria aí uma troca de saberes, e os atores seriam aliados em um projeto que visa do desenvolvimento sustentável e com um empoderamento das comunidades.

Ao analisar o andamento do TAC de pesca, é possível ver que não vem sendo seguido por nenhum dos atores envolvidos, então mesmo um projeto que é de interesse dos indígenas e se relaciona com as práticas tradicionais da população local não tem prosseguimento. Isso se deve pela falta de articulação entre os órgãos e os indígenas e a falta de planejamento na hora da construção do Termo de Ajustamento de Conduta, que não levou em conta a realidade vivida por nenhum dos atores.

Considero que a pesquisa alcançou seus objetivos, pois os produtos cartográficos elaborados permitem que outros pesquisadores e interessados possam ter acesso a uma informação sobre a dinâmica dos territórios indigenista e conservacionista, sobrepostos um ao outro, na Ilha do Bananal de forma mais clara e objetiva.

Referências bibliográficas

- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *Dinâmica Territorial: Cartografia – Monitoramento – Modelagem*. Brasília: Mapas, 2008.
- BRASIL. *Decreto nº. 68.873*, de 5 de julho de 1971. “Altera a área e estabelece os limites do Parque Nacional do Araguaia”.
- _____. *Decreto nº. 71.879*, de 1º de março de 1973. “Retifica o Decreto nº. 68.873, de 5 de julho de 1971, que altera a área e estabelece os limites do Parque Nacional do Araguaia”.
- _____. *Decreto nº. 84.844*, de 24 de junho de 1980. “Altera os limites do Parque Nacional do Araguaia e do Parque Indígena do Araguaia”.
- JOLY, Fernand. *A Cartografia*. 11. ed. Campinas: Papirus, 2008.
- MACIEL, Nei José Brito. *Conflitos Territoriais e Diálogos Interétnicos: a sobreposição territorial entre os Javaé de Inãwebohoná e o Estado Nacional, na ponta norte da Ilha do Bananal/TO*. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Araguaia – TO*. Brasília, 2001.
- _____. *Instrução Normativa IBAMA nº 29/2003*.
- RAMSAR. *The List of WetLands of International Importance*. 2014. Disponível em: <<http://www.ramsar.org/pdf/sitelist.pdf>>. Acesso em: mar. 2014.
- REZENDE FILHO, José Roberto Gonçalves de. *Análise, classificação e tratamento de ruído em imagens de séries temporais NDWI do sensor modis na Ilha do Bananal*. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.
- RODRIGUES, Patrícia de Mendonça. *A caminhada de Tanyxiwè: uma teoria Javaé da História*. Chicago, 2008.

ROSA, Roberto. Análise Espacial em Geografia. *Revista da ANPEGE*, v. 7, n. 1, 2011. Disponível em: <<http://anpege.org.br/revista/ojs-2.2.2/index.php/anpege08/article/viewFile/163/RAE23>>. Acesso em: 22 maio 2014.

TORAL, André Amaral de. Terras Indígenas e o Parque Nacional do Araguaia. In: RICARDO, Ana Fany (org.). *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004.

VIEIRA, Pedro Alves. *Caracterização das unidades geomorfológicas Geoambientais da Planície do Bananal*. Goiânia, 2002.

Zanatto, Vinícius Galvão. *Conflitos Institucionais em Territórios Indígenas: o caso das Terras Indígenas da Ilha do Bananal e o Parque Nacional do Araguaia – TO*. Brasília: Universidade de Brasília, 2014.