

Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território no Brasil: agendas, atores e pesquisas



Organização:

**Wanderley Messias da Costa
Augusto César Pinheiro da Silva
Tatiana de Souza Leite Garcia
Daniel Bruno Vasconcelos
Tales Henrique Nascimento Simões**

DOI 10.11606/9788575065112

Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território no Brasil: agendas, atores e pesquisas

Organização:

**Wanderley Messias da Costa
Augusto César Pinheiro da Silva
Tatiana de Souza Leite Garcia
Daniel Bruno Vasconcelos
Tales Henrique Nascimento Simões**

USP
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

 **fflch**
FACULDADE DE FILOSOFIA,
LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

São Paulo, 2024

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor

Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-reitora:

Maria Arminda do Nascimento Arruda

FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS – FFLCH

Diretor

Adrián Pablo Fanjul

Vice-diretora

Silvana de Souza Nascimento

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA – PPGH

Coordenador

Fabio Betioli Contel

Vice coordenadora

Fernanda Padovesi

CONSELHO EDITORIAL

Sonia Maria Vanzella Castellar (PPGH/USP)

Reinaldo Paul Pérez Machado (PPGH/USP)

Wanderley Messias da Costa (PPGH/USP)

Rita de Cássia Ariza da Cruz (PPGH/USP)

Fabio Betioli Contel (PPGH/USP)

Rodrigo Ramos Hospodar Felipe Valverde (PPGH/USP)

Angelo Serpa (IG/UFBA)

Iná Elias de Castro (PPGG/UFRJ)

Saint-Clair Cordeiro da Trindade Júnior (NAEA/UFPA)

G345 Geografia política, geopolítica e gestão do território no Brasil [recurso eletrônico]: agendas, atores e pesquisas / Organizadores: Wanderley Messias da Costa ... [et.al.]. -- São Paulo: FFLCH/USP, 2024. 9.800 Kb; PDF.

Vários autores

ISBN 978-85-7506-511-2
DOI: 10.11606/9788575065112

1. Geografia Política. 2. Geopolítica. 3. Territorialidade. 4. Geografia – Estudo e Pesquisa. I. Costa, Wanderley Messias da, *coord.* II. Pinheiro, Augusto César, *coord.* III. Garcia, Tatiana de Souza Leite, *coord.* IV. Vasconcelos, Daniel Bruno, *coord.* V. Nascimento, Tales Henrique Simões, *coord.*

CDD 320.12

Como citar esta publicação no todo, segundo a ABNT

COSTA, W. M. da; SILVA, A. C. P. da; GARCIA, T. de S. L.; VASCONCELOS, D. B.; SIMÕES, T. H. N. (org.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**: agendas, atores e pesquisas. São Paulo: FFLCH/USP, 2024. Disponível em: link. Acesso em: data.

Como citar um capítulo desta publicação, segundo a ABNT

SOBRENONE, N. Título do capítulo. In: COSTA, W. M. da; SILVA, A. C. P. da; GARCIA, T. de S. L.; VASCONCELOS, D. B.; SIMÕES, T. H. N. (org.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**: agendas, atores e pesquisas. São Paulo: FFLCH/USP, 2024. p. x-x. Disponível em: link. Acesso em: data.

Revisão:

Laís Otero Fugaitti

Foto da Capa:

Marcos Santos/USP Imagens – Cidade Universitária. Vista da Praça do Relógio. 2023/08/03

Capa e projeto gráfico:

Ilário Bortoloso Junior | Tikinet

Diagramação:

Jonathan Leandro e Pedro Malta | Tikinet



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

ISBN 978-85-7506-511-2
DOI 10.11606/9788575065112

Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território no Brasil: agendas, atores e pesquisas

Organização:

Wanderley Messias da Costa
Augusto César Pinheiro da Silva
Tatiana de Souza Leite Garcia
Daniel Bruno Vasconcelos
Tales Henrique Nascimento Simões

Autores e Autoras:

Aldomar Arnaldo Rückert
Amanda Orozco Morais
Augusto César Pinheiro da Silva
Christian Girault
Claudete de Castro Silva Vitte
Claudio A. Gonçalves Egler
Daniel Bruno Vasconcelos
Iná Elias de Castro
Jeroen J. Klink
Juan Agulló

Juliana Nunes Rodrigues
Kara E. Dempsey
Licio Caetano do Rego Monteiro
Luciana Riça Mourão Borges
Selma Lúcia de Moura Gonzales
Tatiana de Souza Leite Garcia
Tales Henrique Nascimento Simões
Wanderley Messias da Costa
Yann Richard

Este livro é composto por textos escritos pelos(as) palestrantes do IV CONGEO – Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, realizado de 21 a 23 de novembro de 2023 na Universidade de São Paulo.

As opiniões expressas nos textos que constituem esta obra são de inteira e exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não necessariamente refletem as opiniões dos organizadores.



REDE BRASILEIRA DE GEOGRAFIA POLÍTICA,
GEOPOLÍTICA E GESTÃO DE TERRITÓRIO



IV CONGEO

Congresso Brasileiro de Geografia Política,
Geopolítica e Gestão de Território
AGENDAS, ATORES E PESQUISAS

21 A 23 DE NOVEMBRO DE 2023 | UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO



Sumário

Prefácio	7
----------	---

Wanderley Messias da Costa

IV Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: a consolidação do evento e a proposta do livro	10
---	----

Tatiana de Souza Leite Garcia, Tales Henrique Nascimento Simões, Daniel Bruno Vasconcelos, Augusto César Pinheiro da Silva

Seção I: Geografia Política e Geopolítica

Geografia Política: algumas precisões, velhas e novas questões e muitos desafios no século XXI	20
--	----

Iná Elias de Castro

Espaços de violência: uma tipologia da geografia política da violência contra migrantes que procuram asilo na UE	46
--	----

Kara E. Dempsey

O lugar da Geopolítica no século XXI: por uma Geopolítica no (do) Brasil	77
--	----

Selma Lúcia de Moura Gonzales

Grandes regiões e regionalismos na pauta da Geografia Política: a Estratégia <i>Global Gateway</i> da União Europeia (UE) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)	87
---	----

Aldomar Arnaldo Rückert, Christian Girault, Yann Richard

O Brasil, a América Latina e o mundo: policrise, o “novo normal”, fragilidades e incertezas	104
---	-----

Claudete de Castro Silva Vitte

Mapeando idéias: chaves para uma genealogia do pensamento geopolítico latino-americano	121
--	-----

Juan Agulló

Seção II: Gestão do Território

Geografia política do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Rio de Janeiro	143
<i>Juliana Nunes Rodrigues e Amanda Orozco Moraes</i>	
Geografia e emergência climática: estudo de caso na Região Metropolitana do Rio de Janeiro	169
<i>Claudio Antonio Gonçalves Egler</i>	
Governança metropolitana no Rio de Janeiro: arquiteturas de gestão em territórios milionários	181
<i>Augusto César Pinheiro da Silva</i>	
Reforma urbana, renda e redesenvolvimento: do impasse para a constituição de um projeto alternativo para as periferias?	198
<i>Jeroen J. Klink</i>	
Geopolítica das Forças Armadas na Nova República: a Amazônia e a Faixa de Fronteira como laboratórios de uma gestão militarizada do território	214
<i>Licio Caetano do Rego Monteiro</i>	
Transformações recentes na Amazônia Ocidental: ações governamentais, infraestrutura e (re)ordenamentos na fronteira entre Brasil e Bolívia	234
<i>Luciana Riça Mourão Borges e Tatiana de Souza Leite Garcia</i>	
Sobre os autores e as autoras	265

Prefácio

Wanderley Messias da Costa

A Geografia Política mantém sua trajetória de acelerada ascensão no Brasil, iniciada há não mais que uma década, e hoje disputa com os estudos urbanos, regionais e agrários a primazia na produção científica em Geografia Humana. Isso não ocorre com a Geopolítica, que permanece no *lado escuro da lua*, ainda que tenha crescido sua popularização nas Relações Internacionais, na mídia tradicional e especialmente no ambiente digital.

Como bem ilustrado pelos textos desta coletânea, nos últimos anos ampliou-se também a diversidade de temas e abordagens dessa área e é perceptível que eles expressam múltiplas perspectivas teóricas e metodológicas convergentes e divergentes, sobretudo da atual geração de pesquisadores, em sua maioria inspirados no que tem sido desenvolvido nas três últimas décadas.

Para compreender melhor o que tem sido de fato relevante no debate atual e nos rumos das pesquisas, deve ser consultado o belíssimo texto de abertura de Iná Elias de Castro. Ao lado dos poucos remanescentes da geração anterior, ela pôde acompanhar de perto o que se passou nos caminhos percorridos pela Geografia Política antes e depois do *Novo mapa do mundo* de 1991, reiterando que tem sido por meio dela que os geógrafos incorporam o *saber estratégico* e a *política* à sua reflexão teórica e estudos sobre a realidade há pelo menos um século e meio. Além disso, a autora destaca que para atuar nessa área, além da Geografia e da História, é preciso transitar com desenvoltura pela Ciência Política e, eu diria, também pelas Relações Internacionais e a Segurança e Defesa.

No caleidoscópio de tendências e instabilidades do mundo atual e das antigas e novas abordagens para sua compreensão, há pelo menos duas questões de fundo que devem ser destacadas. Primeiro, a dispersão – ou, mais propriamente, o estilhaçamento – dos nossos objetos de estudo, consequência do acelerado processo de fragmentação das relações internacionais.

A ele associado está a intensificação de antigas e novas modalidades de disputas de poder que hoje envolvem Estados Nacionais e atores políticos não estatais de diversos tipos em todas as escalas. No plano mais geral, elas são os impactos mais visíveis dos vetores associados às mudanças de largo espectro na configuração geográfico-política, impulsionadas pela transição em curso nas últimas três décadas rumo a uma nova Ordem Mundial.

Em segundo, o olhar dos geógrafos da área continua valorizando as duas mais importantes dimensões do objeto geográfico-político, isto é, a *interna* (escala

nacional) e as *externas* (escala internacional). Nesse sentido, registre-se que ganharam importância nos últimos anos os temas de investigação envolvendo os arranjos e conflitos político-territoriais intraestatais ou subnacionais – especialmente os intraurbanos.

Ao mesmo tempo, é perceptível a forte tendência de incorporar aos estudos *todo e qualquer tipo de conflito político*, e esses têm despertado muito mais o interesse dos pesquisadores do que aqueles do plano externo ou de âmbito nacional e regional. Como já se disse, é evidente a acentuada predileção da nova geração de geógrafos pelos conflitos urbanos, agrários e *socioambientais* das escalas local e microlocal. Como em outros casos, isso pode estar relacionado à forte tendência atual de fragmentação social, política, cultural e espacial do mundo – e do conhecimento –, mas também ao fascínio de muitos pelas *singularidades*, como aponta Selma Gonzales em seu texto nesta coletânea.

Na contracorrente dessa forte tendência ao *minimalismo* conceitual e empírico, pode-se ainda contar com a persistência de poucos pesquisadores que procuram visualizar e interpretar as questões geográfico-políticas e de gestão do território nos âmbitos nacionais e subnacionais, com destaque para aquelas de grande relevância na atualidade, como é o caso do Brasil.

Como bons exemplos, o estudo de Cláudio Egler aborda com brilho a relação entre um crucial tema de escala global – as mudanças climáticas – e seus impactos locais sobre as políticas públicas no Setor Leste Metropolitano do Rio de Janeiro, além do excelente texto de Augusto César Ribeiro da Silva sobre o imenso desafio político atual representado pelas experiências de arranjos interfederativos e intermunicipais, a exemplo da implantação de *sistemas de governança metropolitana*, tendo como foco a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Também em um círculo mais restrito dos pesquisadores da área, permanece o interesse pelos temas internacionais e, nesse caso, mantendo ativo o particular e tradicional olhar da Geografia Política para as relações político-territoriais nos continentes e mares do mundo e, preferencialmente, focando suas variadas formas de expressão nas escalas das *grandes regiões* e dos subcontinentes.

Nelas estão incluídos os diversos arranjos de integração regional e supranacional, a exemplo do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e da União Europeia. Os conhecidos *dossiers* dos colegas franceses da revista *Hérodote* sobre essas escalas do mundo atual são bem representativos dessa típica abordagem em que o fenômeno político-territorial se expressa sob a forma de forte entrelaçamento entre o nacional, o regional e o internacional.

Essa perspectiva também se encontra bem ilustrada nesta coletânea pelo excelente estudo da autoria de Aldomar Rückert, Christian Girault e Yann Richard, que privilegia o exame do que hoje se desenvolve no campo dos arranjos de concertação multilateral na escala das “grandes regiões” e examina de forma abrangente

as relações atuais e as projeções de futuro entre a União Europeia e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC).

Por último, resta a lacuna ainda não preenchida pelos estudiosos da área (especialmente os brasileiros) que expresse, ainda que seja de modo impressionista e panorâmico, algum olhar dos geógrafos sobre o *estado da arte* da política internacional, mas nesse caso examinada com foco nas suas macrotendências de escala global.

Ocorre que lá atrás decidimos jogar pela janela a Geopolítica e até hoje não a resgatamos *de fato*, apesar do alerta de Bertha Becker em seu memorável artigo de 1988¹. Continuamos, portanto, sem dispor do substrato teórico, do método, do instrumental analítico e da legitimidade acadêmica para atuar nesse estratégico campo do conhecimento, básico e aplicado. Como se sabe, ele é hoje amplamente dominado pelos especialistas das áreas de Relações Internacionais e de Segurança Internacional, além dos diplomatas, *policy-makers* civis e militares e analistas da mídia em geral. Em comum entre eles, primeiro, a necessidade de olhar o mundo para além do seu lugar e país – como dizia Milton Santos – e, segundo, a crescente valorização da Geopolítica.

1 “A Geografia e o resgate da geopolítica”, publicado na *Revista Brasileira de Geografia* (v. 50, n. 2). Disponível em: <https://tinyurl.com/y39xv936>. Acesso em: 8 jan. 2025.

IV Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: a consolidação do evento e a proposta do livro

Tatiana de Souza Leite Garcia
Tales Henrique Nascimento Simões
Daniel Bruno Vasconcelos
Augusto César Pinheiro da Silva

Apresentação do evento

O IV Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (CONGEO), realizado de 21 a 23 de novembro de 2023 no Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), consolidou-se como um marco essencial no campo da Geografia Política no Brasil. O evento reuniu pesquisadores, professores, estudantes e profissionais de diversas áreas, como Geografia, Ciência Política, Relações Internacionais, Economia e afins, para discutir questões relevantes sobre Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território nos contextos brasileiro e mundial.

O CONGEO é fruto de um projeto coletivo iniciado em 2013, com a criação da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO). A criação de uma rede acadêmica com esse perfil se justifica na necessidade de serem amplificados e reconhecidos temas, temáticas e processos que envolvem as pesquisas nas escalas nacional e internacional em áreas da Geografia que perderam o protagonismo nos currículos acadêmicos ao longo dos últimos 40 anos. Contraditoriamente, houve um crescimento exponencial no interesse de pesquisas (em grupos e laboratórios de investigação) sobre os temas centrais que dão suporte à rede. Enquanto a Geopolítica, a Geografia Política e a Gestão dos Territórios foram se estabelecendo em formações acadêmicas mais e menos recentes (Relações Internacionais, Direito Constitucionalista, Administração de Empresas etc.), a perspectiva espacial e territorial delas foi periferizada, ao mesmo tempo que cursos de pós-graduação *stricto e lato sensu* de Geografia, com suas temáticas afins, passaram a atrair profissionais dessas mesmas áreas (advogados, administradores de empresa, gestores públicos e engenheiros ambientais, entre outros) na busca da base espacial/territorial sobre as quais tais formações profissionais necessitam se balizar para suas ações profissionais e de pesquisa cotidianas. A Geografia é uma árvore de complexidades que frutifica com muita

intensidade, desde o fim do século XVIII, e cuja fertilidade se prolifera pela terra, ganhando outras formas-conteúdo em dinâmicas profissionais distintas; todavia, na análise do DNA das “novas árvores profissionais e de pesquisa que emergem”, encontra-se “a Geografia raiz”, aquela árvore cuja genética traz o perfil de complexidade e de multifacetamento dificilmente encontrado em outras árvores da sociedade atual.

No campo da pesquisa acadêmica de investigadores presentes em um evento de Geografia Política na Universidade Federal do Amazonas (UFAM), em Manaus, em 2013, foram identificadas agendas de pesquisa semelhantes entre eles; sem uma rede eficaz capaz de divulgar sua produção em crescimento (ou uma de colaboração entre os pares), os pesquisadores reconheceram a necessidade de formalização da rede aqui apresentada. Tais geógrafos¹ perceberam a recorrência do interesse em pesquisas cujos temas brotavam em torno das dinâmicas do Estado brasileiro em suas escalas de ação e os impactos de suas políticas públicas, ou da conexão do Brasil, como Estado nacional emergente, na escala internacional, a partir de temas vitais na contemporaneidade do século XXI (redes logísticas do comércio internacional, gestão de recursos naturais, territorialidades emergentes e plurifronteiriças na América, agendas regionais de desenvolvimento, populações em movimento em escala planetária), além dos mecanismos políticos, institucionais e econômicos da gestão de territórios (agentes/atores/sujeitos instituídos e instituintes multiescalares). As discussões regionais na Geografia também ganharam força, notadamente na retomada das escalas geográficas dos eventos em um sentido multiescalar do local (o município, o distrito, as zonas eleitorais, os territórios de identidade) ao plurinacional (blocos regionais, regiões geopolíticas, zonas marítimas). Assim sendo, o escopo da REBRAGEO trouxe para a esfera dos temas contemporâneos pós-Guerra Fria o espaço, o território, as regiões etc., em um movimento geográfico de retomada da importância dessa ciência para o entendimento competente do mundo atual.

Nesse sentido, o CONGEO já contou com quatro edições, cujos temas centrais foram: “Racionalidades e práticas em múltiplas escalas” (I CONGEO, Rio de Janeiro, 2014), “A integração sul-americana e a inserção de regiões periféricas” (II CONGEO, Natal, 2016), “Crise e reinvenção dos espaços da política” (III CONGEO, Niterói, 2018) e “Agendas, atores e pesquisas” (IV CONGEO, São Paulo, 2023). Devido à pandemia de covid-19, o evento que estava previsto para ocorrer em 2020 foi cancelado, sendo realizado um ciclo de debates virtuais com palestrantes nacionais e internacionais.

1 É importante salientar que tal rede de pesquisa (REBRAGEO) promotora dos CONGEO foi idealizada e formalizada, inicialmente, pelos seguintes pesquisadores: Augusto César Pinheiro da Silva (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio), Aldomar Arnaldo Rückert (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS), Gutemberg Vilhena Silva (Universidade Federal do Amapá – UNIFAP), Antônio Angelo Martins da Fonseca (Universidade Federal da Bahia – UFBA) e Ricardo José Batista Nogueira (UFAM), culminando no I CONGEO, no campus da PUC-Rio, em outubro de 2014.

A quarta edição do CONGEO contou com mesas-redondas, apresentações de trabalhos, palestras e debates que abordaram questões relacionadas a poder e território, gestão de recursos naturais, conflitos territoriais, e processos de integração regional, com foco nas interações com a América do Sul, bem como novos temas e atores que influenciam a Geopolítica em múltiplas escalas geográficas. Além disso, o evento proporcionou um espaço para troca de experiências e conhecimentos entre os participantes, contribuindo para o desenvolvimento da pesquisa e do ensino da Geografia e áreas afins.

A realização do IV CONGEO no Departamento de Geografia da USP reforçou a importância da universidade como centro de excelência acadêmica e de promoção de debates científicos de alto nível, notadamente pela relevância atribuída à colaboração entre instituições e pesquisadores para o avanço do conhecimento em Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, especialmente em um período de intensas transformações políticas, econômicas e ambientais no Brasil e no mundo.

O IV CONGEO contou com a inscrição de 541 participantes, abrangendo as seguintes categorias: 88 ouvintes, 113 estudantes de graduação, 260 professores e estudantes de pósgraduação, e 15 profissionais. Além disso, foram concedidas 67 cortesias para palestrantes, avaliadores, coordenadores de eixos temáticos e monitores. O evento também recebeu participantes e propostas de trabalho de todas as regiões do Brasil e de outros países, como Argentina, Bolívia, Chile, Costa Rica, Equador, Estados Unidos, França, Hungria e Martinica, reforçando seu caráter nacional e a capacidade de difusão em escala internacional.

A programação do evento incluiu duas conferências – nacional e internacional –, cinco mesas-redondas, um diálogo aberto com pesquisadores da América Latina, exposição de dez livros e 30 sessões de apresentação de trabalhos.

Os oito eixos temáticos definidos pela comissão organizadora do IV CONGEO para receber trabalhos acadêmicos a serem apresentados abordaram questões fundamentais e emergentes na Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território. Apresentamos a seguir a síntese dos temas discutidos.

1. *Geografia Política e Geopolítica: dos enfoques clássicos às renovações contemporâneas* – este eixo explorou a história das ideias geopolíticas, incluindo suas releituras contemporâneas e teorias críticas e interdisciplinares. As apresentações destacaram a importância das imagens e mapas na Geografia Política e o papel da colonialidade do saber/poder em diferentes escalas.
2. *(Geo)Políticas do meio ambiente, gestão de recursos e sustentabilidades* – enfatizou-se a relação entre território, ambiente e políticas de gestão. Os debates sobre justiça ambiental, mudanças climáticas e governança ambiental global tiveram ampla repercussão.

3. *Fronteiras e limites em múltiplas escalas* – neste eixo abordaram-se questões como formação territorial de fronteiras, interações transfronteiriças e disputas geopolíticas. As apresentações destacaram as implicações sociais e políticas dessas dinâmicas em contextos contemporâneos.
4. *Cidadania, políticas públicas territoriais e suas escalas de gestão* – os debates focalizaram a gestão pública em suas múltiplas escalas, analisando a cooperação e a competição entre níveis de poder, além de temas como federalismo e resistências locais a projetos exógenos.
5. *Integração regional, regionalismo e novos espaços de cooperação e conflito internacional* – este eixo examinou as implicações geopolíticas de iniciativas regionais, como a Belt and Road Initiative, e questões de migração internacional e segurança regional.
6. *Geografia eleitoral e escalas de representação e participação: democracia e território* – a relação entre espacialidade do voto e democracia representativa foi amplamente explorada, com discussões sobre populismos, retrocessos democráticos e os desafios da democracia participativa.
7. *Geografia Política e ensino: inovações temáticas, conceituais e metodológicas* – foram apresentados temas emergentes no ensino da Geografia Política, como metodologias inovadoras e cartografias críticas.
8. *Geografia política e geopolítica urbanas* – neste eixo os debates permearam as imbricações políticas relacionadas à urbanização, segregação territorial e resistências urbanas, destacando a importância das práticas espaciais insurgentes e do direito à cidade.

Foram recebidos 365 trabalhos, dos quais 362 foram aprovados e distribuídos nesses oito eixos temáticos. No total, foram apresentados 260 trabalhos durante o evento e 195 textos finais enviados por seus autores e suas autoras para compor os anais.

Em seguida, apresentamos as atividades realizadas ao longo dos três dias do IV CONGEO. O evento contou com cinco mesas-redondas, com a participação de prestigiados acadêmicos brasileiros e estrangeiros, e teve como ponto de partida a conferência de abertura ministrada pela renomada professora Dra. Iná Elias de Castro, intitulada “Geografia Política – Algumas precisões, velhas e novas questões e muitos desafios no século XXI”, na qual foram abordadas as principais transformações históricas e os desafios contemporâneos da Geografia Política. A palestra destacou a relevância da interdisciplinaridade e das abordagens críticas para compreender as dinâmicas políticas e territoriais no século XXI. Na sequência, foi inaugurada a primeira mesa-redonda, “Geopolítica do mundo atual: cooperação, competição e fragmentação”, coordenada pelo Dr. Wanderley Messias da Costa, que reuniu os palestrantes Dr. André Roberto Martin, Dr. Hervé Théry e Dra. Selma

Gonzales para debater as dinâmicas globais de cooperação e fragmentação, destacando os desafios impostos pelas reconfigurações geopolíticas contemporâneas. Ainda nesse dia, os professores Dr. Juan Agulló e Dr. Licio Caetano do Rego Monteiro coordenaram a roda de conversa “Diálogos abertos aos pesquisadores – Panorama da Geografia Política na América Latina”, atividade que proporcionou o intercâmbio de experiências sobre desafios e avanços da Geografia Política na América Latina, promovendo a integração de pesquisadores da região.

O segundo dia do congresso foi contemplado por duas mesas-redondas. Na primeira delas, “Gestão do território e conflitos socioterritoriais”, sob coordenação da Dra. Tatiana de Souza Leite Garcia, os palestrantes Dr. Aldo Aloísio Dantas da Silva, Dr. Arilson da Silva Favareto, Dr. Claudio Antonio Gonçalves Egler e Dra. Juliana Nunes Rodrigues discutiram questões relacionadas à gestão territorial e aos conflitos socioterritoriais, apresentando suas reflexões teóricas e os casos de suas pesquisas, enfatizando a importância de abordagens participativas e sustentáveis. A segunda mesa-redonda, “Geopolítica, meio ambiente e sustentabilidade”, coordenada pelo Dr. Daniel Bruno Vasconcelos, contou com apresentações do Dr. Arlindo Phillipi Junior, Dra. Luciana Riça Mourão Borges, Dra. Luciana Ziglio e Dr. Wagner Costa Ribeiro, que exploraram a interseção entre Geopolítica, meio ambiente e sustentabilidade, com foco nos conflitos socioambientais, na governança ambiental e nas mudanças climáticas. Na programação do dia, ainda constaram a atividade de lançamento de livros e, por fim, a conferência internacional “Forced migration into Europe and forms of migrant agency”, proferida pela pesquisadora estadunidense Kara E. Dempsey, conduzida na forma de entrevista pelo Dr. Daniel Abreu de Azevedo. A conferência discutiu as dinâmicas da migração forçada na Europa, destacando as formas de agência dos migrantes diante de políticas restritivas e securitárias nos países de acolhimento.

No último dia do evento, foram igualmente realizadas duas mesas-redondas. Na mesa intitulada “Inserção internacional do Brasil e as reconfigurações mundiais”, coordenada pelo doutorando Tales Henrique Nascimento Simões, os palestrantes Dr. Aldomar Arnaldo Rückert, Dra. Claudete de Castro Silva Vitte e a embaixadora Irene Vida Gala discutiram o papel do Brasil no cenário internacional, analisando as reconfigurações geopolíticas em um mundo multipolar. Por sua vez, a mesa-redonda “Gestão metropolitana em sociedades pós-industriais: exercícios metodológicos”, sob coordenação do Dr. Augusto César Pinheiro da Silva, reuniu a Dra. Eduarda Pires Valente da Silva Costa, o Dr. Valdir Roque Dallabrida e o Dr. Jeroen Klink para discutir os desafios e as metodologias aplicadas à gestão metropolitana nas sociedades contemporâneas.

As atividades do IV CONGEO mostraram-se espaços férteis para o diálogo e a troca de conhecimentos entre os participantes. Ao abordar questões complexas e urgentes, os debates contribuíram para a ampliação das reflexões sobre Geografia

Política, Geopolítica e Gestão do Território, reforçando a relevância do evento como um marco no campo acadêmico e científico.

O IV CONGEO reafirmou-se como espaço privilegiado para o debate científico, promovendo o diálogo entre diferentes perspectivas teóricas e metodológicas. Além disso, contribuiu para o fortalecimento da REBRAGEO e para a consolidação da Geografia Política como um campo dinâmico e essencial para compreender os desafios do mundo contemporâneo.

A publicação dos anais e o lançamento de livros oriundos do evento destacam o compromisso da comunidade epistêmica com a disseminação do conhecimento e com o desenvolvimento de soluções para as questões territoriais que marcam nosso tempo.

Apresentação do livro do IV CONGEO

Seguindo a tradição das edições anteriores do CONGEO, a coordenação geral da quarta edição também se propôs a organizar um livro com textos acadêmicos a serem escritos pelos palestrantes do evento. Nesse sentido, apresentamos os capítulos que compõem este livro, divididos em duas seções: “Geografia Política e Geopolítica” e “Gestão do Território”.

A primeira seção, intitulada “Geografia Política e Geopolítica”, reúne contribuições que examinam a trajetória histórica, o contexto contemporâneo e os cenários prospectivos sobre os estudos desse campo do conhecimento. Como ponto de partida, o texto de Iná Elias de Castro, intitulado “Geografia Política: algumas precisões, velhas e novas questões e muitos desafios no século XXI”, sintetiza a seção ao propor uma reflexão sobre temas clássicos e contemporâneos da Geografia Política, enfatizando a relação entre política, espaço e conflito na sociedade. O capítulo destaca a necessidade de incorporar perspectivas críticas, interdisciplinaridade e análise das disputas produtivas e distributivas no espaço, além de abordar a evolução histórica da disciplina, o tripé política-poder-Estado e os desafios do século XXI, com atenção aos riscos de repetir os erros do passado.

O texto “Espaços de violência: uma tipologia da Geografia Política da violência contra migrantes que procuram asilo na UE”, escrito por Kara E. Dempsey, publicado originalmente na revista *Political Geography* e traduzido para o português por Daniel A. de Azevedo, com as autorizações da autora e do editor da revista, analisa as múltiplas formas de violência enfrentadas por migrantes em seus países de origem, trânsito e acolhimento, destacando como as políticas de securitização da migração na União Europeia intensificam esses conflitos. Baseando-se em entrevistas realizadas em campos de asilo, Dempsey argumenta que o direito de asilo dos migrantes é comprometido por políticas estatais excludentes e pelo endurecimento do controle fronteiriço. A autora propõe uma tipologia das geografias da violência para compreender e antecipar os riscos enfrentados pelos migrantes.

Em “O lugar da Geopolítica no século XXI: por uma Geopolítica no (do) Brasil”, Selma Lúcia de Moura Gonzales reflete sobre a Geopolítica no século XXI, explorando dinâmicas de cooperação, competição e fragmentação em diversas escalas e dimensões. A autora pondera sobre a Geopolítica brasileira, seus desafios internos e perspectivas de inserção internacional, e defende a necessidade de uma grande estratégia nacional de longo prazo para coibir as discontinuidades nas políticas públicas do país.

Aldomar A. Rückert, Christian Girault e Yann Richard, no texto “Grandes regiões e regionalismos na pauta da Geografia Política: a Estratégia Global Gateway da União Europeia (UE) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)”, examinam as disputas de poder na escala global por recursos estratégicos mediante uma análise sobre a Estratégia Global Gateway da UE e sua busca por fortalecer laços com a América Latina e Caribe, com vistas a garantir o fornecimento de matérias-primas críticas e apoiar a transformação digital e o desenvolvimento sustentável na região. Os autores destacam as disputas globais da UE por recursos estratégicos com a China e os Estados Unidos em um contexto de mudanças climáticas e transições verde e digital, e argumentam que a questão ambiental consiste em um fator de vulnerabilidade nas relações entre as grandes regiões.

No capítulo “O Brasil, a América Latina e o mundo: policrise, o ‘novo normal’, fragilidades e incertezas”, Claudete de Castro Silva Vitte aborda o contexto contemporâneo em três níveis: global, regional (América Latina e Caribe) e nacional (Brasil). A autora explora as crises globais, como a perda de hegemonia dos Estados Unidos, a desglobalização e as mudanças no sistema multilateral, bem como os desafios regionais, incluindo o impacto do neoextrativismo, as crises políticas e sociais e o regionalismo. Ao sublinhar o potencial transformador dos movimentos sociais na América Latina, que oferecem resistência à desigualdade estrutural, são propostas reflexões acerca do papel do Brasil e da região no sistema internacional e as possibilidades de avanços consubstanciados por lutas populares.

O texto de Juan Agulló, “Mapeando ideias: chaves para uma genealogia do pensamento geopolítico latino-americano”, analisa os desafios epistemológicos e estruturais que dificultam a sistematização e diferenciação do pensamento geopolítico latino-americano, caracterizado por sua pluralidade e influência de realidades locais. Para o autor, a ausência de uma agenda comum, de diálogos internos e de metodologias consistentes conduz à necessidade de interpretações críticas e propositivas para abordar as dinâmicas globais e o papel estratégico da América Latina.

A segunda seção, intitulada “Gestão do Território”, está dedicada às contribuições da Geografia para a ampliação e o desenvolvimento de estratégias abrangentes e contextualizadas na gestão do território, seja no planejamento estatal e

nas políticas públicas, seja na atuação de atores não estatais, como as empresas, as organizações não governamentais (ONGs) e os movimentos sociais.

O texto que inicia essa seção, intitulado “Geografia Política do Sistema Único de Saúde (SUS) no estado do Rio de Janeiro”, de autoria de Juliana Nunes Rodrigues e Amanda Orozco Morais, analisa os processos de formulação e execução de políticas públicas sob uma perspectiva geográfica, destacando como as espacialidades e temporalidades da política moldam a ação no território. Para tanto, investigam a implementação do SUS no estado do Rio de Janeiro. O capítulo explora a regionalização do SUS, as instâncias colegiadas de negociação intergovernamental e os desafios de coordenação político-territorial, apresentando os desafios específicos da implantação do SUS no Rio de Janeiro e as complexidades de um sistema integrado e universal em um contexto de tensões federativas e crise fiscal.

O texto de Claudio Antonio Gonçalves Egler, “Geografia e emergência climática: estudo de caso na Região Metropolitana do Rio de Janeiro”, analisa o papel da Geografia como uma disciplina fundamental para enfrentar a emergência climática, destacando sua posição única como ponte entre as ciências naturais e as sociais. Nesse contexto, o autor propõe uma avaliação específica do potencial geográfico para abordar essa crise global, com foco na análise da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, particularmente no Setor Leste Metropolitano, apresentando os desafios existentes diante da ausência de instituições capazes de articular as distintas esferas federativas de poder em torno de um projeto sustentável de desenvolvimento com equidade social e justiça ambiental nessa região.

O texto “Governança metropolitana no Rio de Janeiro: arquiteturas de gestão em territórios milionários”, de Augusto César Pinheiro da Silva, propõe um modelo de governança metropolitana fundamentado na cooperação intergovernamental entre entes federativos e na coparticipação de múltiplos atores sociais, articulando ações verticais e horizontais para fortalecer políticas públicas em territórios metropolitanos. A Região Metropolitana do Rio de Janeiro é utilizada como estudo de caso por sua relevância estratégica para pesquisas em gestão territorial.

No capítulo “Reforma urbana, renda e redesenvolvimento: do impasse para a constituição de um projeto alternativo para as periferias?”, Jeroen J. Klink traz reflexões sobre as relações entre planejamento reformista e periferia à luz das deficiências intrínsecas da reforma urbana e das transformações que ocorreram nas cidades brasileiras. O autor aprofunda o debate teórico sobre as contradições da reforma urbana e explora um projeto de planejamento com dimensões espaciais, temporais e comunicacionais alternativas.

O texto “Geopolítica das Forças Armadas na Nova República: a Amazônia e a Faixa de Fronteira como laboratórios de uma gestão militarizada do território”, escrito por Licio Caetano do Rego Monteiro, reflete sobre a continuidade, as rupturas e as perspectivas das relações civis-militares no contexto republicano

brasileiro, por meio da interpretação da atuação dos militares na Amazônia e nas fronteiras. O autor analisa em que medida a atuação territorial das Forças Armadas no âmbito doméstico permite explicar a centralidade que as relações civis-militares ganharam na política nacional, sobretudo no governo de Jair Bolsonaro.

O último capítulo, “Transformações recentes na Amazônia Ocidental: ações governamentais, infraestrutura e (re)ordenamentos na fronteira entre Brasil e Bolívia”, de autoria de Luciana Riça Mourão Borges e Tatiana de Souza Leite Garcia, examina as transformações espaciais provocadas por ações governamentais e projetos de infraestrutura na região fronteira entre Brasil e Bolívia, mais especificamente no eixo entre os municípios de Porto Velho, Nova Mamoré e Guajará-Mirim, no estado de Rondônia, e Guayaramerín, no departamento de Pando, que provocaram o deslocamento da fronteira produtiva sobre o bioma Amazônia, gerando conflitos socioambientais e territoriais.

Por fim, este livro busca enriquecer as discussões acadêmicas que vêm se expandindo, diversificando e assumindo novas perspectivas no campo da Geografia Política, da Geopolítica e da Gestão Territorial. Desejamos boa leitura e muitos *insights*.

SEÇÃO I
GEOGRAFIA POLÍTICA
E GEOPOLÍTICA



Geografia política: algumas precisões, velhas e novas questões e muitos desafios no século XXI¹

Iná Elias de Castro

Introdução

Como o título sugere, esta é uma oportunidade de trazer ao debate da Geografia Política brasileira alguns temas clássicos e os mais recentes, bem como as muitas polêmicas em torno da inescapável visão de mundo contida em cada abordagem escolhida para tratá-los. A escolha de ir, algumas vezes, contra correntes epistemológicas dominantes não se deve ao simples prazer de ser do contra, mas a reforçar a importância do debate das ideias. O ponto de partida é estabelecer diferentes abordagens tendo como parâmetros os processos históricos e o modo como a realidade se apresenta. A geografia dos lugares é um excelente quadro analítico para ambos e campo da longa experiência histórica que não deve ser negligenciada nem submetida aos limites das muitas “viradas” epistemológicas e conceituais da disciplina. Todo campo de conhecimento é impactado pelo ar do tempo, mas este deve ser visto sempre como enriquecimento, não como a imposição da novidade que esquece da metáfora do anão sobre ombros de gigantes, a qual expressa o significado de “descobrir a verdade a partir das descobertas anteriores”². Afinal, o espaço é continente das muitas camadas de tempo que a dinâmica social produz e a Geografia é parte da complexidade das sociedades e seus espaços.

A proposta desta apresentação é refletir sobre os muitos caminhos abertos pela Geografia Política, alguns mais considerados que outros pela comunidade acadêmica, mas todos igualmente importantes no debate teórico conceitual e na construção de um repertório de pesquisas fundamentais para a compreensão das muitas sociedades que habitam o mundo. Minha perspectiva da Geografia Política parte da compreensão de que o mundo da política é fascinante por várias razões. Para o bem ou para o mal, ele nos cerca e nos envolve, queiramos ou não. Decisões são tomadas por líderes, cidadãos comuns, em todos os lugares, marcando sua presença. O espaço é parte nesse processo que a História registra e a

1 Agradeço aos colegas Wanderley Messias da Costa e Daniel Abreu de Azevedo pelas críticas e sugestões feitas ao texto. Ao Prof. Wanderley agradeço também a generosidade em sugerir meu nome para a conferência de abertura do IV Congresso de Geografia Política, realizado na Universidade de São Paulo em novembro de 2023, o qual originou este texto.

2 Esse conceito tem origem no século XII e é atribuído a Bernardo de Chartres. Seu uso mais conhecido procede de Isaac Newton, que escreveu em 1675: “Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes” (cf. Sobre..., [2024]).

Geografia descreve, analisa e revela os complexos entrelaçamentos entre o lugar, as pessoas e a organização de seus interesses por meio de múltiplas estruturas de poder. Nessa perspectiva, a Geografia Política definiu sua pauta mesmo antes de sua institucionalização como disciplina acadêmica, desde Turgot no século XVIII ou Ratzel no final do século XIX ou ainda, se quisermos ir mais longe, com Ibn Khaldun no século XIV³.

Ao trazer a relação entre política e espaço como eixo, há aqui uma escolha de pensar a Geografia Política a partir das bases institucionais de organização dos conflitos nas sociedades e das maneiras como esses se dispõem no território, como essas bases afetam e são afetadas pelas ações sobre e a partir dele. Trata-se de analisar o processo de disputas, apropriação, domínio e controle – civil e militar – do espaço, base material, imaterial e estratégica de poder para os grupos politicamente organizados e, especialmente, os Estados Nacionais. Há que acrescentar que a disciplina deve enfrentar também o problema da diferença entre conflito produtivo e distributivo no espaço. O primeiro se dá entre agentes em disputas para obter vantagens na produção; o segundo emerge dos conflitos, disputas e negociações entre os diferentes atores sociais quanto aos modos de apropriação por cada um deles da riqueza produzida nas diferentes escalas espaciais.

O limite entre conflitos produtivos e distributivos nem sempre é claro e a Geografia Humana, muitas vezes, o ignora. A partir da segunda metade do século XX, a abertura da Geografia para a pesquisa, análise e reflexão sobre problemas sociais e as muitas injustiças distributivas nas sociedades e no espaço trouxe renovação para o campo e enriqueceu a agenda da disciplina. No entanto, a confusão com a Economia Política embaralhou os fundamentos dos problemas da produção da riqueza e de sua distribuição, além de trazer prejuízos à compreensão dos impactos da política e suas instituições nas disputas entre forças extrativas e distributivas na sociedade e os processos decisórios sobre o espaço. Considero que tais impactos devem definir tanto o campo prioritário da Geografia Política quanto a opção pela interdisciplinaridade com a Ciência Política e com o campo das Relações Internacionais, lembrando que o olhar do geógrafo estará sempre voltado para o espaço como um ativo inescapável da sociedade, seus conflitos e instituições.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, o ponto de partida é a “virada” crítica dos anos 1970 e o debate necessário sobre a ideia do ostracismo da Geografia Política nos anos pósSegunda Guerra, pacificada na disciplina. Na segunda parte, faço uma análise sucinta da política, do poder e do Estado como dados da realidade e pontos de partida analíticos necessários, na medida em que

3 Sem abrir o debate sobre os fundadores da Geografia Política, fico aqui com o mais influente da Geografia europeia, Friedrich Ratzel, no final do século XIX; também com Anne Robert Jacques Turgot, economista e homem de Estado no século XVIII, reconhecido como fundador da Geografia Política na França. Ibn Khaldun, erudito e homem de Estado do Magreb medieval, no século XIV, é referência que amplia fundamentos da Geografia Política para além da Europa.

constituem o tripé da Geografia Política, que sem eles não existe. Na terceira, retomo temas clássicos como a Geopolítica e a Geografia Eleitoral, ambos com mais sucesso fora da Geografia, e sugiro refletir acerca das inquietações do novo século, seus conflitos, crises e paradoxos, muitas décadas depois das mobilizações de 1968 nos Estados Unidos e na França. A ideia é traçar de forma sucinta e objetiva a trajetória dos novos temas que se impõem à Geografia Política no século XXI, analisar suas potencialidades e riscos, chamando a atenção para não repetir alguns equívocos do passado e novamente jogar fora a criança com a água do banho.

Geografia Política da década de 1970 e a questão do ostracismo

Desde o seu nascimento, a Geografia Política passou por transformações, sofreu críticas e renovou seus temas, objetos e bases teórico-conceituais. Tendo em vista sua estreita relação com questões que emergem da sociedade e do território, sua relação direta ao mundo da Política torna seu escopo epistemológico necessariamente plural. Ela deve lidar com questões nas diferentes escalas de ação dos atores sociais, e essa pluralidade de escalas e questões torna o campo constantemente desafiado pela realidade, sempre dinâmica, e requer cuidados para escapar das armadilhas colocadas pelo terreno escorregadio das preferências políticas. A questão comparativa e a interdisciplinaridade são necessárias às análises do campo pois, como bem ressaltou Miton Santos (2002), as disciplinas crescem nas suas margens. E no caso da Geografia Política, o diálogo com a Ciência Política, com a História e com as Relações Internacionais, que preencheram o vácuo deixado pela Geopolítica, tem sido fecundo.

Tomo como ponto de inflexão da disciplina o debate da União Geográfica Internacional (UGI) de 1972 e os impactos em todo o campo da Geografia. A UGI era dominada pelos geógrafos americanos, ainda voltados ao sentido do lugar (literatura, percepção, humanismo), mas que se somaram às críticas levantadas pela revista americana *Antipode* e aderiram ao surgimento da Geografia Radical, com a multiplicação dos debates epistemológicos e metodológicos. Dos *campi* americanos, a Geografia Radical se espalhou para a Europa e para a América Latina. David Harvey escreveu *The explanation in Geography* em 1969, na Inglaterra, considerado o exemplo intelectual mais bem acabado da renovação positivista e dos fundamentos epistemológicos da Nova Geografia daquele período, na busca de abordagem científica para estabelecer leis gerais e regularidades espaciais. Em 1976, nos Estados Unidos, ele escreveu *Justiça social e cidade*, em que assimilou o ar do tempo e a influência do marxismo. Do ambiente social americano de contestação da Guerra do Vietnã e do movimento negro, assim como do Maio de 1968 na França, a Geografia marcada pelo espírito do tempo (e do espaço) abriu um amplo leque de temas sociais, focados em injustiças e direitos de minorias.

Paul Claval (2017 p. 45), não sem uma ponta de ironia, comenta que: “Os geógrafos descobrem em si uma fibra contestatória, e para alguns, revolucionária”.

Esse foi um período que, mais do que um momento de mudança de paradigma conceitual e metodológico, trouxe a politização como marca do movimento e dos trabalhos de pesquisa a partir daí. No Brasil, o livro de Antonio Carlos Robert Moraes *Geografia. Pequena história crítica*, de 1981, reeditado inúmeras vezes – nos últimos anos, contra a vontade do autor, que já considerava o debate datado e ultrapassado –, tornou-se um ícone desse momento da Geografia brasileira. Recuperando essa época de efervescência da Geografia anglo-saxã, John Agnew (2002, p. 101) chama a atenção para o fato de “a geografia ter se tornado toda ela geografia política. A geografia como um todo foi confrontada pela reivindicação de que a política está em todo lugar”. A politização dos geógrafos foi confundida com a extensão da política a todo o campo da disciplina, o que era certamente um exagero. A Geografia permanecia com seus subcampos bem demarcados, entre eles, aquele da Geografia Política. Visto após algumas décadas, o exagero foi a tônica dos primeiros anos de renovação na disciplina.

A adesão à nova corrente crítica de base materialista foi mais forte na Geografia anglo-saxônica. Na França, a Geografia Radical foi menos forte e Paul Claval (2017) faz um diagnóstico interessante: não há lugar para o espaço, e chama a atenção para o esforço de David Harvey na busca de preencher essa lacuna em *Os limites do capital*, no qual ele elabora a ideia do *spatial fix*, que já havia sido explorado pela Economia Espacial algumas décadas antes. Outra crítica incisiva de Claval (1995, p. 108) foi sobre “a sedução do discurso, no início dos anos 1980, de geógrafos americanos e ingleses que se deleitam com discussões escolásticas sobre a evolução do capitalismo e das contradições que o corroem”.

A partir dessas mudanças na Geografia Política, especialmente aquelas das correntes radicais, proponho algumas precisões e questões para o debate. A primeira questão a pensar é a ideia do ostracismo da Geografia Política depois da Segunda Guerra Mundial. No final do século XIX e início do XX, a Geografia Política foi dominada pela Geopolítica, reflexo da importância das disputas territoriais e coloniais na Europa, mas também com os Estados Unidos, embora não deva ser ignorada a contribuição teórica de Camille Vallaux, confrontando e reinterpretando as ideias de Ratzel (Costa, 1992). No período, geógrafos eram mobilizados a opinar sobre estratégias nacionais, limites e fronteiras, como aconteceu no redesenho dos limites dos territórios dos países europeus após a Primeira Guerra Mundial, ou sobre formas de orientar a intervenção pública no espaço (Costa, 1992). Para alguns críticos, essa abordagem favoreceu uma Geografia Política bastante empírica e estreitamente ligada aos nacionalismos, à Geografia Cultural e aos temas das fronteiras, minorias étnicas, territórios do Estado etc., o que levou à posterior crítica de Lacoste sobre os geógrafos políticos e os geopolíticos serem

os conselheiros do Príncipe. Com os desdobramentos do nazismo e da Segunda Guerra Mundial, a Geografia Política e seus criadores foram colocados em segundo plano e, de acordo com certo consenso entre geógrafos, no ostracismo.

Essa ideia de ostracismo da Geografia Política é repetida na maior parte dos textos sobre o período do segundo pós-Guerra. No entanto, ainda na primeira metade do século XX e até alguns anos depois do fim da Segunda Guerra Mundial, contribuições teóricas conceituais importantes foram feitas, com pouco impacto na Geografia acadêmica do período, mas com influência em outras áreas, como Ciência Política, administração pública e relações diplomáticas. Destaco aqui apenas três nomes, André Siegfried, Jean Gottmann e Isaiah Bowman, como exemplares.

As inovadoras contribuições à Geografia Eleitoral do francês André Siegfried (1875-1959) foram apropriadas pela ciência política e pouco valorizadas pelos geógrafos. Ele percebeu a importância do local na decisão do voto, salientando como as especificidades geográficas de uma região podem moldar a política local e nacional. Isso contribuiu para uma apreciação mais profunda da relação entre o espaço e a política, seu papel crucial na promoção da interdisciplinaridade entre Geografia e Política, além do seu papel como importante intelectual da Geografia, analisado pelos geógrafos franceses André-Louis Sanguin (2010) e Jacques Lévy (2003). No entanto, entre seus contemporâneos, e mesmo posteriormente, sua sofisticação intelectual foi, com ironia, reduzida à fórmula de o calcário votar à esquerda e o granito, à direita – ignorando sua insistência na relação entre estruturas agrárias, religião, urbanização e atitudes políticas, como, aliás, se faz hoje. A Geografia Política da primeira metade do século XX, muito mais voltada para os conflitos na relação entre os Estados Nacionais, quase sempre bastante complexos, não se permitiu avançar no campo importante das escalas intranacionais da geografia do voto, que ele pioneiramente abria. Bem fizeram os cientistas políticos que souberam atentarse desde cedo para os impactos da geografia sobre o sistema político, a decisão do eleitor e a implantação de políticas públicas.

Nos Estados Unidos e na Inglaterra, países com sistema eleitoral majoritário, a Geografia Eleitoral teve estudos pioneiros já nos anos 1960, embora em pequeno número. O geógrafo americano Kevin Cox, em artigo de 1969, chamou a atenção para os efeitos contextuais do voto, ou seja, a geografia não seria apenas um quadro inerte, um epifenômeno no processo eleitoral, o que era considerado quando se analisavam apenas os mapas dos resultados das eleições. Ao contrário, quando dados econômicos e sociais eram levantados na escala local, padrões espaciais revelavam que questões como a vizinhança, as características culturais da comunidade e problemas locais tinham papel relevante para o resultado eleitoral e, conseqüentemente, para a preocupação dos representantes em atender às demandas das sociedades locais. A geografia era percebida como elemento central no sistema político. Posteriormente, a Geografia Eleitoral atraiu mais geógrafos, herdeiros de Siegfried.

Outro grande geógrafo político cosmopolita, um pouco mais considerado na Geografia e redescoberto mais recentemente, é Jean Gottmann (1914-1994). Ele desenvolveu nos anos 1950 até o final de 1970 os conceitos de circulação e iconografia, tendo como base a noção de divisão do espaço como categoria de análise fundamental. Seu modelo conceitual metodológico tem sido resgatado na Geografia Política europeia e na americana. Considerado o primeiro intelectual verdadeiramente cosmopolita da Geografia do período após a Segunda Guerra, Gottmann (1952) teve ampla vivência intelectual e prática, tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Fazendo a crítica do determinismo ainda vigente nas Ciências Sociais e na Geografia nos anos 1950, ele convidava a duvidar das relações muito simples, estabelecidas habitualmente pela constatação da coincidência de alguns fatos nos mapas. Sua questão central era elaborar uma teoria do espaço político capaz de explicar a divisão do espaço mundial e a distribuição do poder em termos de tendência dinâmica mais do que em termos de Estados permanentes.

Ele chamou a atenção para a característica frequentemente instável, e quase sempre nuançada, das relações entre Geografia e Política; também ressaltou que “convém não se deixar levar por encadeamentos de causa e efeito cuja simplicidade e a lógica são bem atraentes” (Gottmann, 1952, p. 211). Suas observações conduziram à questão mais geral na relação entre Geografia e Política, ou seja, a dialética do que o autor chamou de *sistemas de movimento* e *sistemas de resistência ao movimento*. O primeiro grupo é formado por tudo que se chama de circulação no espaço, e o segundo, constituído por elementos mais abstratos do que materiais e englobando grande número de símbolos, ao que ele denominou iconografia. Em seu modelo de análise, a compreensão do enfrentamento dessas duas forças é necessária para estudar tanto os nacionalismos quanto os regionalismos e, claro, o processo de cercamento do mundo habitado, ou seja, da sua divisão moderna em nações e Estados (Gottmann, 1952). Ele também explorou o conceito de território como fonte de poder, identidade e recursos, destacando a importância das fronteiras e das áreas geopolíticas; além de seus trabalhos no campo da Geografia Urbana, que o levaram a desenvolver o conceito de megalópole, o mais estudado pelos geógrafos.

Vale a pena pensar sobre a obra de Gottmann e a justificativa de John Agnew (2002) para a pouca atenção dada à sua obra entre os geógrafos políticos. Para ele, isso se deve à sua falta de vinculação com o mundo acadêmico da Geografia na França e nos Estados Unidos, apesar de ter sido um autor bastante prolífico. O argumento me parece fraco por duas razões: uma sugere que geógrafos acadêmicos só leem seus pares nas universidades, o que não é um elogio aos geógrafos perante a obra de Gottmann ou a de quaisquer outros intelectuais, a outra deixa de considerar o pouco interesse dos geógrafos políticos diante dos problemas intraestatais até os anos 1970 e, posteriormente, também aqueles entre

os Estados. Nesse caso, há que considerar o libelo de Yves Lacoste *A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*, de 1976, criticando fortemente a Geografia dos Estados Maiores. Mesmo que esse seja considerado um marco na revitalização da Geografia Política, seu alvo foi muito mais a Geopolítica Clássica, que paradoxalmente a partir daí deixou de ser um campo importante para a disciplina, algo reforçado pela difusão da Geografia Crítica, e beneficiou o campo das Relações Internacionais.

Outro intelectual da Geografia importante em sua época foi Isaiah Bowman (1878-1950), geógrafo e diplomata norte-americano que desempenhou papel importante em várias áreas, incluindo a Geografia, a Política Internacional e a Cartografia. Fez expedições geográficas na América Latina e na África e abordou temas como fronteiras internacionais, questões políticas e culturais, bem como o estudo de paisagens e regiões específicas. Ocupou cargos influentes no governo dos Estados Unidos e atuou nas negociações do Tratado de Versalhes após a Primeira Guerra Mundial e na definição das fronteiras de vários Estados europeus. Foi consultor geográfico do Departamento de Estado dos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial e promoveu a criação de mapas precisos para uso em política externa e pesquisa geográfica. Foi um dos típicos geógrafos “conselheiros do Príncipe”, tão duramente criticados por Yves Lacoste e por John Agnew, mas com importante contribuição para a Geografia Política.

Há, portanto, uma questão para a Geografia Política em torno do legado de seus intelectuais das primeiras décadas do século XX, que foi mais bem resolvida em artigo sobre a Geografia Política entre a guerra e a paz de Peter J. Taylor e Herman van der Wusten (2004). O trauma da *Geopolitik* e do nazismo colocou efetivamente a Geografia Política alemã no ostracismo, mas nos outros países europeus e nos Estados Unidos, com maior ou menor visibilidade, apesar das críticas ao seu pluralismo conceitual, metodológico e temático, ela nunca deixou de gerar debates entre seus pares. Taylor e Wusten (2004) destacam as muitas mudanças que ocorreram após a Segunda Guerra Mundial nos Estados europeus, mas não apenas, como a extensão do Estado-Providência e a burocracia territorial exigida para lidar com todas as políticas setoriais, além do processo de descolonização e emergência de novos nacionalismos. Esses problemas, sempre recorrentes, mantiveram-se no centro de interesse para os geógrafos políticos. Também as identidades locais, os regionalismos, as articulações das escalas políticas e as políticas urbanas formavam um importante conjunto temático para a subdisciplina. É verdade que, por ter saído da Segunda Guerra Mundial manchada pela associação com o nazismo, além das mudanças metodológicas no campo da Geografia, muitos problemas se colocaram para os geógrafos políticos, que para os superar criaram desafios inéditos para a viabilidade da subdisciplina, com novas abordagens a fim de enfrentar os desafios. Embora sua despoltização tenha sido uma solução no

primeiro momento, as questões da política e do poder foram sutilmente reintroduzidas com o retorno do pensamento estratégico (Taylor; Wusten, 2004).

É sempre bom lembrar que, nos Estados Unidos – mesmo constrangida pela repressão macartista entre 1950-1957 – e na Europa, a Geografia Política continuava sendo oferecida nas escolas e universidades, uma vez que, como bem apontou Paul Claval (1995), o conhecimento geográfico nunca deixou de ser útil à construção e reforço do nacionalismo, do qual nenhum Estado abre mão, quaisquer que sejam as preferências ideológicas de suas elites políticas. Na década de 1960, a disciplina era estudada em artigos e manuais, os quais incorporavam as inovações no campo, desde a quantificação, a análise espacial, o behaviorismo, a percepção, a cultura etc. Nessa década é possível, portanto, considerar o surgimento de uma nova Geografia Política (Taylor; Wusten, 2004). E como diz Edgard Talledes Sánchez (2014), embora a Geografia Política tenha permanecido, foi bastante maltratada nos dois lados do Atlântico, mesmo tendo avanços temáticos e teóricoconceituais importantes.

A ideia tanto do ostracismo da Geografia Política após a Segunda Guerra como a sua reabilitação por Yves Lacoste apenas no final da década de 1970 foi facilmente assimilada, mas é uma simplificação. O campo teve desafios e tem se renovado desde os anos 1960, sendo possível na atualidade identificar quatro domínios importantes que constituem uma verdadeira contribuição da subdisciplina à Geografia contemporânea: o estudo sobre os Estados, a pesquisa sobre o nacionalismo, a continuidade das análises eleitorais e a completa reabilitação da geopolítica (Taylor; Wusten, 2004). Cada disciplina tem seu legado, conhecê-lo é importante para o próprio fortalecimento das ideias que ela propõe no presente.

A política, o poder e o Estado

Para pensar e realizar a Geografia Política, três conceitos são inescapáveis, quaisquer que sejam os temas a serem abordados: a política, o poder e o Estado, que formam seu tripé analítico, necessariamente interconectados na vida social da modernidade. Esclareço que o conceito de território é aqui subsumido nos três, uma vez que nele encontram-se as dinâmicas do poder em diferentes escalas, os conflitos políticos e o poder infraestrutural do Estado.

O ponto de partida da política é, na definição mínima de Wanderley Guilherme dos Santos⁴, a forma de controle das paixões, ou seja, é o modo pelo qual as sociedades se organizam para garantir sua própria reprodução social. Esse controle se dá pelo diálogo entre diferentes interesses em ambiente de isonomia ou pela força legitimada pela sociedade. É no último sentido que existe uma dialógica na

⁴ Cientista político brasileiro, Santos (1939-2019) pode ser considerado como um dos pais-fundadores dessa ciência no país, que acadêmica e institucionalmente começa a se consolidar no fim dos anos 1960.

moderna ideia de política como poder, quando associada ao Estado como instituição que organiza e estabelece normas *erga omnes* no território, legalmente delimitado por ele e para ele. Contudo essa relação entre o estabelecimento de normas de controle e a sociedade é bem mais antiga que o modelo de imposição de leis do Estado moderno. O livro de Daron Acemoglu e James Robinson, *O corredor estreito: Estados, sociedades e o destino da liberdade* (2019), é uma ampla e profunda análise, histórica e geográfica, de como os mais diferentes povos, desde tempos e lugares remotos em todos os continentes, estabeleceram normas para a contenção social necessária à sua reprodução enquanto tal. Não há, portanto, essencialismo no reconhecimento do Estado moderno como um dos lugares da política no tempo e no espaço. A História mostra que todas as sociedades, desde as mais simples às mais complexas, buscaram estabelecer diferentes formas institucionais de contenção, que Acemoglu e Robinson (2019) chamam de *gaiola de normas*, as quais são, na realidade, diferentes modos de estabelecer um poder social legítimo, reconhecido e obedecido por todos, com imposição de sanções em caso de desobediência.

Definir Política requer, portanto, identificar os meios utilizados para limitar as paixões humanas desencadeadas pela busca de seus interesses. Lembrando que, em sociedades sem paixões, nas quais todos os interesses e desejos são convergentes, não há necessidade da Política, como apontado por Norberto Bobbio (2004). A Política é, pois, um campo amplo e multifacetado que se refere ao estudo de atividades, processos e estruturas relacionadas tanto ao governo, à autoridade e à tomada de decisões quanto às formas de debater e organizar interesses conflitantes nas sociedades. Ela envolve a distribuição de poder, recursos e influência, bem como a gestão de conflitos na busca de objetivos coletivos.

Podemos aqui, para fins de simplificação, delimitar duas concepções operacionais de Política a partir de Norberto Bobbio⁵ e Hanna Arendt⁶. No primeiro caso, a partir de uma perspectiva histórica realista e factual da Política, esta é tomada como o poder institucional de impor normas *erga omnes*; no segundo, a ênfase é dada à condição fundamental da existência humana e sua relação com a esfera política; esta é feita no diálogo e por acordos em espaços de debate para a ação de interesse comum. Essas duas concepções se articulam na dialética entre o instituinte e o instituído das sociedades modernas, mesmo se Arendt fosse crítica à possibilidade de limites da coerção legítima das instituições políticas do Estado como recurso usado para o bem comum, e Bobbio fosse cético às possibilidades de entendimento numa arena em que justiça, liberdade e poder sejam acordados

5 Norberto Bobbio (1909-2004) foi um filósofo político, historiador do pensamento político, escritor e senador vitalício italiano. Conhecido por textos concisos, lógicos e, ainda assim, densos, bem como pelos muitos debates com diferentes correntes teóricas da Política.

6 Filósofa e cientista política, defendia o pluralismo e a importância de existir igualdade política e liberdade, com tolerância e respeito às diferenças.

sem quaisquer outros recursos senão a vontade comum. Mas as duas perspectivas, de Arendt e de Bobbio, se contrapõem claramente à ideia de Carl Schmitt (1992) sobre ser a política a relação amigo-inimigo ou agonística, como propõe Chantal Mouffe (1992), ou aquela de Clauzewitz (2008), sobre ser a guerra a continuação da política por outros meios, que andam encantando alguns geógrafos. Nesses casos, trata-se do abandono da política, ou seja, da capacidade de obtenção de consensos mínimos por meio da negociação e pactuação para atingir um objetivo e evitar o conflito. Tanto Norberto Bobbio quanto Hanna Arendt subsomem o espaço em seus modelos de análise da política, o primeiro quando a coloca na relação entre Estado e cidadão, entre governantes e governados, e a segunda, quando indica que a ação política acontece no espaço onde as pessoas se reúnem e discutem questões de interesse comum.

Na Geografia, dois autores são tomados como exemplo das abordagens possíveis na área: Doreen Massey e John Agnew. A primeira (Massey, 1999) vê a política como processo genuinamente aberto, aquele da potencialidade das diferenças. Imagina “o espaço como esfera de possibilidade da existência da multiplicidade, o espaço como esfera em que distintas narrativas coexistem, o espaço como esfera de possibilidade de mais do que uma voz” (Massey, 1999, p. 299), e aponta a importância de imaginar que há um espaço para a política em nosso tempo. Em sua perspectiva, no conceito de espaço como aberto, múltiplo e relacional, não acabado, sempre em devir, há uma imprecisão que o torna uma armadilha ontológica que submete a pesquisa a uma realidade previamente imaginada e de difícil apreensão. Nesse sentido, existe o problema evidente com os limites da imaginação perante a realidade. Para ela, a política é pensada em termos de uma abertura plural e radical. Interessante como a ideia de uma política radicalmente democrática e plural, trazida de Chantal Mouffe (1992) e endossada por Massey, é muito mais próxima da vontade geral de Rousseau (1978) do que das concepções de democracia como possibilidade de impedir a tirania da maioria e o poder de veto da minoria. É importante refletir sobre a ideia de radicalidade que, mesmo edulcorada pela democracia, é sempre tirânica e a história tem confirmado isso.

Imaginar as sociedades complexas atuais, compostas por pessoas de todos os credos, raças, gêneros, idades, origem nacional, cultural e social, como solidárias, sem interesses particulares, encontrando-se para buscar o bem comum, sem conflitos, não deixa de ser um exercício retórico interessante, embora de difícil consecução. Há aqui uma questão de como escapar da sedução da arte do bem dizer, do discurso, sempre elegante, e torná-lo um recurso útil para ver e compreender o mundo real, sobre o qual o conhecimento deve ter compromisso com a sua transformação, evitando a tirania dos imperativos das vontades.

John Agnew (2002), ao contrário da aceção imaginativa de Massey, faz uma revisão de diferentes perspectivas teórico-conceituais de política – começando

pela que a vê como poder coercitivo, na qual política se refere à luta pelo poder para exercer o controle sobre outros, na satisfação do autointeresse, e ganha importância para o reconhecimento das identidades. Para ele, isso é amplamente aceito, embora com grandes diferenças sobre onde enfatizar controle, interesse ou identidade. Há menos concordância sobre como a política se origina e quão importante é em relação a outras dimensões da vida humana, tais como a econômica e a cultural. Agnew afirma que poucos livros de Geografia Política deram atenção ao significado do político e continuavam aparentemente alheios à necessidade de examinar criticamente o próprio ponto de vista. O autor afirma que “na prática, concepções estatistas ou liberal têm prevalecido e veem o Estado como fonte singular de interesses” (Agnew, 2002, p. 20). No desenvolvimento de seu argumento, a crítica à Geografia Clássica subsumida em seu texto afirma que os livros de Geografia Política apresentariam um paralelismo entre a política exercida pelo Estado como portador do poder absoluto hobbesiano diante dos conflitos e de Carl Schmitt (1992), pensador do autoritarismo e do nazismo. Há aqui, certamente, uma grande má vontade com os manuais mais tradicionais da Geografia Política e de seus autores quanto à aceitação de Hobbes, um filósofo do absolutismo, ou mesmo de Carl Schmitt que a Geografia Clássica tinha, e utilizou autores como John Locke, Montesquieu, Kant, Hegel, Max Weber etc.

Ao contrário de Massey, que explicita sua compreensão da política, por mais utópica que seja e que, no limite, pode levar à tirania das minorias, os argumentos de Agnew (2002) sobre a política na perspectiva do Estado no liberalismo são ambíguos. Trazendo diferentes acepções, algumas limitadas e falaciosas, sem muita discussão, chama a atenção sua repercussão na disciplina, que só pode ser explicada pela pouca vontade de ir além da leitura de autores que negam a política e o Estado como vícios do liberalismo em contraposição às virtudes de um mundo sem Estado e sem política, no melhor dos casos, ou daquele hobbesiano ou schmittiano de um poder despótico absoluto.

O problema do poder foi mais abordado do que o de política na Geografia Política. Como a ideia de poder é polissêmica e comporta diferentes interpretações de um mesmo fenômeno, não há consenso sobre um conceito que seja majoritariamente aceito por diferentes correntes filosóficas (Castro, 2014). De forma bem sintética, é possível considerar o poder como manifestação de uma possibilidade de dispor de um *instrumento* para se chegar a um fim. Mas a possibilidade de chegar a esse fim supõe a existência de uma relação necessariamente assimétrica e de formas de resistência, ou seja, a possibilidade de que uma das partes disponha de mais meios ou de maior capacidade de obter o *efeito desejado* por meio da prerrogativa de aplicar algum tipo de sanção.

Na Geografia Crítica, a discussão sobre o poder foi fortemente influenciada pela ideia de esse ser explicado em termos do poder econômico e pela

dimensão relacional do poder de Foucault (1979), ignorando as fortes críticas sobre as limitações do seu conceito (Neiman, 2023), cuja presença na Geografia Política tornou-se frequente. A ideia do poder reduzido às relações sociais torna o próprio poder inexistente, pois dessa forma ele não seria capaz de construir um objeto de análise consistente.

Geógrafos como Claval (1979), Raffestin (1980) e Allen (2003) fizeram esforços para definir uma geografia do poder. Isto é, uma busca para ir além do conceito na Ciência Política, Sociologia e Filosofia e trazê-lo para as condições interpostas pelo espaço. Esses esforços são importantes e foram bem recebidos na disciplina e, por isso mesmo, merecem ser debatidos, uma vez que não estão isentos de crítica. Porém não foram os únicos, afinal, sob influência da Geografia Crítica, a política deixou de ser objeto de reflexão na disciplina e o problema deslocou-se para as relações de poder no espaço. Ou, em casos mais ambiciosos, a procura de uma geografia do poder – econômico, político e ideológico, capaz de organizar e transformar o território em todos os níveis (Nogue, 2006), que mostrou uma capacidade explicativa limitada.

Paul Claval (1979) antecipou-se ao debate no livro *Espaço e poder*, e numa bem construída composição das diferentes formas e das diferentes perspectivas teóricas sobre o exercício do poder demonstra a complexidade do tema no tempo e no espaço. Ele critica a teoria marxista da política como superestrutura, o que lhe retira toda possibilidade de ação. Sua visão, considerada liberal, do poder limitou o impacto do seu trabalho na efervescência do final da década de 1970 e nas seguintes. Mais bem aceito foi o trabalho de Claude Raffestin, *Por uma geografia do poder* (1980). Para ele, a Geografia Política é concebida como uma geografia do poder a partir da crítica da linguagem do Estado na Geografia Clássica, formulada para dissimular estratégia ocultas. A ideia da dissimulação faz lembrar o comentário irônico de Barnett (2013) sobre haver sempre algo oculto, conspiratório, na Geografia Crítica, que só os praticantes dessa Geografia conhecem. Todavia Raffestin (1980, p. 53) é bastante objetivo, para ele, “o poder está em qualquer relação, inútil distinguir um poder político, cultural, econômico, sendo toda relação um lugar de poder”. A influência de Foucault, para quem o poder é uma forma de dominação sem limites, é evidente na Geografia, e alguns geógrafos ignoraram as críticas ao pensador francês, ou seja, se o poder está em toda parte, ele não está em lugar nenhum (Neiman, 2023).

John Allen, em *Lost geographies of power* (2003), demonstra a dificuldade de localizar o poder, no sentido espacial dessa localização, embora ele afirme que todo poder é espacial. Ao contrário de Raffestin, ele chama a atenção para o prejuízo em pensar o poder como dominação em toda parte, por esvaziar as possibilidades de compreender o conceito. Em suas conclusões, referindo-se à perspectiva arendtiana do poder como exercício com e não sobre outros, ele declara “que

também perdemos de vista o paradeiro dessa forma de poder totalmente diferente. [...] Talvez, esta seja uma outra geografia perdida, esperando para ser encontrada, ou melhor, eu diria, esperando para ser compreendida pela primeira vez” (Allen, 2003, p. 197). Apesar do pessimismo, ele traz ao debate correntes epistemológicas pouco consideradas entre os geógrafos que abordam o problema do poder.

Para Edgar Talledos Sánchez (2014), pensar o poder apenas como análise da relação de poder no espaço, sem uma clara definição de política, dificulta a qualificação desse poder. Sem considerar esse problema, Joan-Eugeni Sánchez (1992, p. 35) defende que “as relações políticas são relações de poder e a geografia política é a análise das relações de poder no espaço e [...] todo o desenho e gestão do processo que chamamos política”. A ideia é bem objetiva, mas peca pela tautologia de reduzir a política ao poder no espaço.

Para finalizar a discussão dos três pilares da Geografia Política, é fundamental abordar o Estado moderno e a centralidade territorial do seu poder (Mann, 1992) como problema, considerando-o um construto histórico ainda presente em nosso cotidiano. Para além dos interesses do mercado e do capital, ele paga as contas dos funcionários públicos; no caso brasileiro, ele oferece programas de renda mínima para os pobres; nos Estados de bem-estar, ele proporciona proteção social; e em muitas sociedades, ele reduz a possibilidade hobbesiana de morte violenta. Esse é o sentido da validade da resposta sobre se o Estado ainda interessa. Sua existência e formato ainda importam a todos que são afetados por políticas públicas ou por sua ausência, e não seria sensato ignorá-lo como objeto de reflexão teórica e pesquisa empírica na disciplina.

Para avançar no tema, um novo eixo teórico conceitual que vá além do exaustivo debate entre perspectivas materialistas e liberais, cada uma presa às suas convicções finalistas, é necessário. Nos dois casos, a teleologia do fim do Estado pela superação da luta de classes ou pelo domínio da autorregulação do mercado tem sido desmentida pela história (Castro, 2023). Sem contar a perspectiva autonomista cuja teleologia é o bem comum alcançado por pessoas livres, responsáveis e solidárias numa sociedade capaz de tomar decisões descentralizadas. Utopias à parte, o campo continua aberto à Geografia Política.

Há, pois, um paradoxo na perda de centralidade do Estado como fator explicativo para questões de interesse da Geografia Política. Com início na crítica a uma Geografia estadocêntrica, na segunda metade do século XX, e arrastada pelos ventos da Geografia Crítica, centrada na economia política e nas determinações do poder do capital, a opacidade do Estado como problema foi aceita sem muita discussão. A onda crítica, iniciada nas universidades americanas, não teve dificuldades em apagar o Estado das suas reflexões, uma vez que esse nunca foi um problema a ser pensado e debatido pela maioria dos cientistas políticos norte-americanos, muito mais preocupados com o governo. O local é muito mais importante nos

Estados Unidos do que a União, expressão da ideia de Estado europeia, e Kevin Cox (2023) chama a atenção para essa diferença em relação à Europa e os riscos da exportação e importação de conceitos. No caso de estudos urbanos, britânicos e franceses tentaram adotar conceitos americanos da política urbana que só podem ser aplicados com dificuldade: *coalizão de crescimento* e *regime urbano* são exemplos dos papéis muito diferentes das ações privadas nos Estados Unidos e das políticas públicas nos países europeus. Para Cox (2023), a confusão transatlântica continua com acadêmicos americanos adotando ideias desenvolvidas no contexto muito diferente da Europa Ocidental.

Outros problemas importantes, como globalização, porosidade das fronteiras e emergência das “*global cities*”, apontados por Saskia Sassen (1994), foram rapidamente assimilados por geógrafos políticos. Peter Taylor (2008), na década de 1980, por exemplo, concluiu que os destinos do mundo estavam sendo decididos nas metrópoles globais, não pelos Estados. A cereja do bolo foi o “*territorial trap*” e a discussão da fragilidade conceitual e operacional da ideia de soberania de John Agnew (2002)⁷. Essa leitura muito ligeira da soberania também ajudou a consolidar a crença estabelecida de que pensar o Estado, nos termos colocados pelos seus teóricos fora Geografia, era perda de tempo. A disciplina tinha coisas mais importantes a fazer.

O que pode ser extraído desses consensos é uma visão de Estado muito limitada entre geógrafos críticos americanos, mas que encontrou eco em países latino-americanos de formação histórica muito diferente. Ao contrário da América Latina, nos Estados Unidos, a ideia de governo sempre foi central e o local sempre foi mais importante que o nacional. O Estado só é percebido quando se trata de defesa e geopolítica. E de lá, essa perspectiva, como muitas coisas mais, foi incorporada pela periferia, sem muita reflexão acerca das profundas diferenças entre os processos históricos de *state building* no norte e no sul das Américas (Centeno; López-Alves, 2001).

Na Europa, a Geografia Política, mesmo para muitos da corrente crítica, nunca abandonou temas cuja ideia de Estado era central, como fronteiras, território, políticas públicas, soberania, regionalismos, nacionalismos etc. A explicação não parece difícil, a Europa foi o berço de nascimento do Estado moderno e responsável pela sua imposição como modelo de controle social e territorial, por meio de seus impérios coloniais desde o século XVI. Também como dizer a um catalão separatista que o Estado não interessa mais? Ou mesmo a um francês ou a um português?

Como bem ressaltou Wanderley Messias da Costa (2022), ainda que se trate de evidente contrassenso para os iniciados da área, até mesmo a Geografia Política

⁷ Segundo ele, suas críticas foram dirigidas aos teóricos das Relações Internacionais, mas foram aceitas sem discussão no ambiente intelectual da Geografia Política.

e a Geopolítica tornaram-se alvos de insistentes ofensivas visando à sua despolitização, desestatização e desterritorialização. Paul Claval (2017), nessa mesma perspectiva, sutilmente sugere que a Geografia se tornou politizada e escolheu um lado.

É evidente que se jogou fora a criança com a água do banho. O paradoxo de ignorar toda a base institucional que define a *gaiola de normas* das sociedades contemporâneas serve apenas a uma ingênua tomada de posição contra o Estado, contra o liberalismo, contra o capitalismo e a favor da sociedade. O Estado é um construto histórico e social e compreender a dialética Estado-território, muito bem elaborada por Gottmann (1952), é tarefa inescapável da Geografia Política contemporânea. Não à toa, na Ciência Política há todo um movimento para trazer o Estado de volta ao debate (Skocpol, 1985; Tilly, 1985). Além disso, recuperar esse tripé não significa ignorar o papel das redes técnicas, sociais e criminosas nas novas questões colocadas pelos conflitos de interesse em diferentes escalas que desafiam o modelo de Estado na contemporaneidade. O seu papel é de ajudar a compreendê-las.

Geografia Política no século XXI

Recolocando, pois, a Geografia Política no seu tripé, é possível avançar na discussão da necessidade de se reapropriar de temas importantes como a Geopolítica, hoje central à disciplina de Relações Internacionais, e a Geografia Eleitoral, apropriada desde sempre pela Ciência Política, assim como trazer temas que os novos tempos abrem ao trabalho acadêmico da Geografia Política.

A Geopolítica desenvolveu uma escola influente no país e não chegou a ser completamente apagada, mas sofreu o impacto dos ataques a seus fundamentos estatistas pela Geografia Crítica. Não há como deixar de trazer Lacoste e seu influente livro *A geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra* (1976). Tudo isso é muito conhecido e quero apenas chamar a atenção para a falta de reflexão crítica sobre questões bem banais. A primeira é: será que a Física, a Matemática, a Química e a Biologia não teriam sido até bem mais importantes para as guerras? Afinal, elas produziram projetos de bombas, executados pela indústria armamentista. Nas Ciências Sociais, a Sociologia, a História, a Antropologia ou mesmo a Filosofia não teriam contribuído para um imaginário nacionalista e excludente, de modo tão ou mais importante que a Geografia? Como já disse antes (Castro, 2014), por que apenas a Geografia Política e a Geopolítica deveriam purgar no ostracismo esse pecado capital?

Como o diabo sempre mora nos detalhes, Yves Lacoste (1996), ao definir a Geopolítica como qualquer forma de conflito espacial, em qualquer escala, toda especificidade dos interesses, alianças e conflitos interestatais foram simplesmente abandonados. Indo contra a tendência dominante dos politólogos da sua época, ele via a Nação, e não o Estado, como ator principal da vida internacional.

Nesse sentido, Dussouy (2006, p. 246) critica o eixo de seu trabalho e daqueles da *Revista Hérodote*, chamando a atenção para que, “ao pautar sua discussão na análise contraditória dos comportamentos nacionais, tenha sido dada prioridade aos fatos sobre as ideias, ao particular sobre o geral, às representações dos cidadãos sobre os conceitos”. Ou seja, o tema está aberto ao debate.

Tampouco discussões muito bem urdidas, como as armadilhas do território e da soberania – numa perspectiva que se pretende ontológica, mas é bem mais normativa –, não ajudam, por exemplo, a compreender as guerras contemporâneas, embora ofereçam mais munição para a vertente que a todo custo quer tirar o Estado do mapa político da Geografia. Em texto recente, Agnew (2023, p. 64, tradução nossa)⁸ parece ter caído em sua própria armadilha ao criticar Putin por não perceber a armadilha territorial ao invadir a Ucrânia. Para ele,

Putin parece pensar na vida política e nas identidades políticas inteiramente em termos de Estados como contentores estáticos de armazenamento de pessoas, recursos e sentimentos... Essa é a última mola da armadilha territorial de Putin. Não havia nenhuma maneira, dada a sua compreensão do território e da soberania, de que a Ucrânia pudesse ser trazida para o rebanho, exceto por meio da invasão e subjugação. Se ele tivesse sido mais claro sobre se sua prioridade era a causa irredentista no Leste ou a mudança de regime e uma conquista mais ampla, poderia ter obtido um sucesso maior e mais rápido. Ao misturar ambos, no final ele provavelmente falhou em ambos.

Como assim? Só faltou combinar com os russos, como se diz por aqui. O geógrafo político, confiante na ideia das armadilhas do território e da soberania, parece ter-se esquecido que guerras, desde a noite dos tempos, sempre foram feitas para conquistar territórios ou aquilo que eles contêm, tanto de bens materiais quanto simbólicos e estratégicos. Na realidade, o problema é que agora elas voltaram ao centro do sistema, na Europa, com a invasão da Ucrânia pela Rússia, e no seu posto avançado no Oriente Médio, entre Israel e os palestinos do Hamas. E os geógrafos políticos são convidados a participar dos debates da geopolítica, de preferência escapando das armadilhas conceituais.

A ordem mundial contemporânea é bem mais complexa do que as anteriores e, nas últimas décadas, novos atores globais entraram na arena internacional, como a China na corrida para ser a maior economia do mundo e para ampliar sua influência na América Latina, na África e na Ásia com o recurso ao *soft power* dos investimentos, empréstimos e comércio. Mas há também a Índia, o país mais populoso do mundo, que tem economia em crescimento acelerado e disputa a influência no

8 No original: “Putin seems to think of political life and political identities entirely in terms of states as static storage containers of people, resources, and sentiments... This is the final spring in Putin’s territorial trap. There was no way given his understanding of territory and sovereignty that Ukraine could be brought into the fold except by invasion and subjugation. If he had been clearer about whether his priority was the irredentist cause in the east or regime change and wider conquest, he might have met with more and quicker success. In mixing up both, in the end he has probably failed at both” (Agnew, 2023, p. 64).

Sudeste Asiático. Além disso, o país é um *hub* de tecnologia da informação (TI) e serviços de TI, com impacto na economia digital global e na segurança cibernética. É também um grande mercado consumidor de tecnologia e produtos digitais. Sem esquecer a Rússia, com seu imenso território, seu arsenal atômico e seus recursos estratégicos de energia.

A globalização e o capitalismo financeiro aí estão, como, aliás, estiveram desde as Grandes Navegações no século XVI (Braudel, 1987). Na atualidade, sua forma, escala e velocidade mudaram substancialmente com o advento das tecnologias de comunicação. A conectividade, mais rápida e profunda do que em qualquer período da história, coloca novos problemas e possibilidades. Os Estados estão cada vez mais desafiados, interna e externamente, pelo tráfico ilícito de mercadorias e drogas, pela imigração ilegal, pelos diferentes tipos de redes, desde as financeiras àquelas do crime organizado, e pela dificuldade de responder às demandas de sociedades cada vez mais exigentes em termos de proteção social e de segurança. Há aqui uma questão importante sobre qual o devir da forma Estado e que novos formatos sociais e territoriais podem ser identificados no horizonte.

No início do século XVI, Maquiavel apontou as condições necessárias para governar; entre elas, o controle do território por meio de estratégias políticas e de um exército profissional a serviço do Príncipe. Ele foi capaz de perceber no horizonte a nova ordem que vinha se impondo num continente fragmentado por disputas territoriais seculares, ou seja, o Estado moderno. Desde as últimas décadas do século XX, Michel Maffesoli (1987), numa declarada perspectiva pós-moderna, chamou a atenção para uma época em que se organizam novas formas de *socialidade*, por meio de um novo tribalismo e da valorização do *genius loci*, o gênio do lugar. Nas décadas 1980 e 1990, geógrafos políticos declaravam que o Estado não contava mais, as escalas globais e locais deveriam ser as referências para compreender os rumos da História (Peet, 1998; Taylor, 2008). No novo século, pautas identitárias e a perspectiva decolonial na América Latina “afirmam a necessidade de pensar múltiplos mundos possíveis em coexistência” (Azevedo, 2019, p. 565), desafiando o universalismo proposto pelo Estado-nação moderno. Muitas ideias estão em aberto na polêmica sobre que nova ordem, ou desordem, está posta no horizonte e de quais recursos conceituais e analíticos a Geografia Política dispõe para compreender que novos espaços estão se organizando e entrar nesse debate (Lévy, 2019).

Quanto à Geografia Eleitoral, proposta por Siegfried na primeira metade do século XX, essa vem sendo lentamente retomada no país, bem assentada na Geografia americana e europeia, mas ainda pouco presente na brasileira (Azevedo, 2023). Essa retomada não é sem esforço para se familiarizar com o debate sobre os sistemas políticos e sobre as teorias eleitorais da Ciência Política, para desenvolver *expertise* cartográfica e para o uso de modelos matemáticos. Produzir mapas

eleitorais e interpretar resultados eleitorais requer o recurso a princípios geográficos como localização, distância e densidade, e outros sociais como moradia, renda, idade, religião etc. Contudo a Geografia Eleitoral deve lidar também com os sistemas de representação e com as conexões eleitorais, estratégia dos representantes eleitos, cujo produto mais bem acabado no país na atualidade são as emendas parlamentares. A perspectiva das escalas federativas na análise dos sistemas partidários e a regionalização informal dos partidos é interessante por contextos e composições nas disputas eleitorais. A busca pela interação entre processos eleitorais e espaço/lugar possibilita entender como a organização do espaço pode influenciar as decisões dos eleitores e de que modo os candidatos manipulam o espaço para induzir os resultados das eleições.

Quase 50 anos depois das efervescências que embalaram a Geografia Crítica, estamos vivendo um novo momento de contestações epistemológicas, manifestações sociais, conflitos políticos e guerras. As bases conceituais e teóricas da modernidade ocidental – o universalismo do Iluminismo, o liberalismo e o marxismo – que buscavam fornecer explicações científicas abrangentes e teleológicas sobre a humanidade estão sendo postas em questão na visão de mundo da pós-modernidade. Nessa visão, os pressupostos das solidariedades sociais, que desde o século XVIII presidiram as sociedades modernas, e a lenta construção de normas de convivência estabelecidas pelos Estados Nacionais são criticados como pretensão civilizatória eurocêntrica. A busca de identidades unificadoras, que mobilizavam símbolos de pertencimento territorial, é substituída no discurso da pós-modernidade pela multiplicidade de identidades, com consequências para o debate sobre o bem comum, que deixa de ser comum e coexiste em fragmentos sociais em disputa, nem sempre pacífica (Sen, 2015).

Muita tinta tem sido gasta nesse debate e muitos temas e pesquisas interessantes estão presentes em livros recentes de Geografia Política (Barnett, 2017; Lévy, 2021), mas o foco aqui são questões de fundo da dimensão política da crítica ao humanismo universalista da modernidade e às bases civilizatórias do Ocidente, especialmente nas perspectivas identitárias, e o que se pode extrair dela (Maalouf, 2024; Mounk, 2023, 2024; Neiman, 2023; Sen, 2015). Críticas são feitas ao liberalismo e aos seus desdobramentos na noção contemporânea de democracia, da economia capitalista e do Estado-nação como base territorial e institucional da modernidade. A partir dos marcos civilizatórios mais visíveis no mundo ocidental, depois da perda da ilusão da sua capacidade de tornar-se universal, é oportuno que a Geografia Política se interesse pela ideia mesma de civilizações (Ferguson, 2012; Maalouf, 2019; Said, 2003), hoje mais evidentes, como objeto de reflexão

sobre a história, os conflitos distributivos (Beramendi, 2012) e a realidade política, social, cultural e espacial que elas produzem nas diferentes nações do mundo. A violência da colonização europeia, que desde o século XVI impôs ao mundo as bases dessa civilização, é justificativa contemporânea do movimento anticolonialista e, na América Latina, após dois séculos de independência, do pensamento decolonial. Mas o mundo que emerge das expressões civilizatórias de vários tipos, além daquela europeia da qual somos filiais, e daquela da longa história das conquistas territoriais dos impérios pré-coloniais tanto na África quanto nas Américas e na Ásia, está aberto à curiosidade da Geografia Política. Esse conhecimento mais aprofundado certamente ajudaria a calibrar as críticas à modernidade e refletir sobre o que deve ser preservado dessa herança, evitando mais uma vez jogar fora a criança com a água do banho.

Um exemplo desse esforço na Geografia é o trabalho de Gloria Maria Vargas (2023) sobre o eurasianismo russo e seus fundamentos. No mesmo tema, Dussouy (2006), no campo das Relações Internacionais, indica que, após o colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o eurasianismo se tornou uma das ideias que exploraram a busca por uma identidade nacional que oferecesse um meio de reconciliar a herança cultural russa com a realidade geopolítica do fim da URSS. A orientação da “Grande Rússia” de Vladimir Putin explica os incidentes políticos com a Ucrânia nas últimas décadas, até a invasão do seu território.

Putin critica abertamente o liberalismo ocidental, inimigo do respeito “da fé, da moralidade, do sagrado e da pátria”. Um pouco como se a nova doutrina oficial virasse as costas aos valores democráticos europeus e americanos, reforçando assim a ideologia nacionalista... (Dussouy, 2006, p. 271, tradução nossa)⁹

Em direção oposta, mas não menos interessante, Mações (2018) sugere pensar a Eurásia como um enquadramento político e econômico que tem a China como eixo do novo capitalismo global de integração competitiva entre diferentes modelos políticos. Europa e Ásia são pensadas como um espaço político a ser unificado pelos interesses comerciais, sendo a questão contemporânea o modo como deverá ser organizado esse espaço composto com visões de mundo diferentes. Muitas civilizações povoaram o mundo com traços culturais particulares, guardam diferenças e ganham visibilidade em relação aos da cultura liberal ocidental (Maalouf, 2019, 2024). Há que conhecer e refletir acerca das histórias de conquistas territoriais e civilizatórias em todos os continentes e, aplicando o recurso metodológico do “véu da ignorância” de John Rawls (1981), refletir sobre quais condições consideraríamos mais justas e escolheríamos viver.

9 No original: “[...] le libéralisme occidental, ennemi du respect de la foi, de la moralité, du sacré et de la patrie. Un peu comme si la nouvelle doctrine officielle tournait le dos aux valeurs démocratiques européennes et américaines, légitimant ainsi un renforcement de l'idéologie nationaliste...” (Dussouy, 2006, p. 271).

Como indicado na introdução, proponho trazer de forma sucinta e objetiva algumas questões da atualidade que convidam a Geografia Política ao debate, lembrando que muitos fenômenos tomados como problemas não são novos, mas sim sua etiquetagem enquanto tal (Muller, P., 1990). Uma possibilidade é investigar a questão mais geral da estrutura institucional nas escalas de gestão e seu papel para as políticas distributivas e de que modo as escolhas dos atores sociais são capazes de limitar forças extrativas em favor das distributivas (Barnett, 2017; Beramendi, 2012).

A questão da pobreza e da justiça social tornou-se central a partir da Geografia Crítica (Cox, 1979; Harvey, 1973) e, consolidada nas Ciências Sociais do país desde o final da década de 1970, pode ser renovada no Brasil com uma abordagem mais adequada para compreender os termos dos conflitos distributivos nas escalas federativas. Nesse sentido, é interessante investigar um problema que a Ciência Política aborda, porém a partir de um ponto de vista espacial: quais são os atores sociais com poder de veto nesse conflito (Ames, 2003)? Construir um objeto de pesquisa na Geografia Política para identificar esses atores territoriais e mapeá-los seria uma contribuição para desvendar algumas questões centrais do longo processo de reprodução da pobreza do país – que tem se tornado nas últimas décadas cada vez mais uma pobreza urbana – e que não se explicam apenas ou se resumem aos interesses do capital.

As manifestações políticas nas ruas e praças desde a Primavera Árabe em 2011 vêm desafiando governos e analistas contemporâneos, os quais produziram uma extensa bibliografia sobre o tema em diferentes países. No Brasil, as mobilizações de 2013 atraíram em especial a atenção de jornalistas¹⁰. O espaço, sua forma, sua localização e suas características como recursos estratégicos das mobilizações para reivindicações políticas foram tratados na Geografia (Gomes, 2019; Machado Filho, 2017; Oliveira, 2015) e fora dela (Barrot, 2021), contribuindo para uma nova visão sobre esses movimentos. Em 2023, livros e trabalhos sobre os 10 anos das Jornadas de Junho de 2013 foram produzidos e as ruas são as protagonistas das análises feitas por cientistas sociais, sem que a maioria dos geógrafos se interessasse pela dimensão espacial desse fenômeno. Paralelamente, foi possível discutir com os céticos a respeito dos possíveis efeitos desses movimentos no sistema legislativo. Pesquisas indicaram que há sim conexão entre as ruas e as repostas do Poder Legislativo (Borges, 2020; Machado Filho, 2023). Há no tema uma discussão interessante com a Sociologia e a Antropologia sobre a relação entre o instituinte – os movimentos sociais – e o instituído – o sistema político de representação. Para as Ciências Sociais, apenas o instituinte é o ator, mas quando se aprofunda a pesquisa a partir dos espaços políticos, emerge uma visão muito mais complexa do território e da sociedade. Na Ciência Política, a perspectiva da *contencious politics*

10 As referências são muitas e estão disponíveis em diversos canais.

(Tilly; Tarrow, 2015), utilizada na Geografia Política por Borges (2020) e Machado Filho (2017), ampliou as possibilidades de análise das manifestações na Geografia.

Outro tema necessário que ressurgiu é o das políticas públicas e o papel das instituições territoriais para sua elaboração e execução. A política é central para a compreensão das demandas e para entender os modos de pactuação entre interesses diferentes e, na maioria das vezes, conflitantes. No Brasil, a estrutura federativa é bastante complexa e é peça fundamental para o estudo das políticas públicas, cujos efeitos para o território e para os cidadãos é central. A base conceitual retomada é o institucionalismo com suas diferentes vertentes – neo, crítico etc. Esse é um campo há muito apropriado pela Geografia europeia no sentido de contribuir para o planejamento territorial e social. O tema tem sido trabalhado também por aqui, no esforço multidisciplinar e em relação às políticas ambientais e à análise de problemas da ação pública na escala municipal (Rodrigues; Machado Filho, 2023; Silva, 2014).

O problema do populismo, longe de ser novo, desafia nossa inteligência espacial e a capacidade de fazer diferença em relação ao modo como o tema tem sido tratado em algumas vertentes da Antropologia e da Sociologia. A senda aberta por Ernesto Laclau (2013) analisa o populismo como movimento autoritário e de direita. O problema dessa vertente é considerar a política como campo do liberalismo elitista e, claro, se propõe à tarefa de trazer de volta ao povo o protagonismo do qual ele, nessa vertente, está alienado. Embora o mérito de defender a ampliação da arena política e a incorporação de outras classes sociais seja evidente, nenhum dos autores que se debruçam sobre o tema, seja à direita ou à esquerda, enfrentou a tarefa espinhosa de definir o que é entendido como povo (Müller, J., 2016; Rosavallon, 2021). Na Geografia Política, o trabalho de Agnew e Shin (2020), *Mapeando o populismo: levando a política ao povo* (em tradução livre), traz o debate à disciplina. São tratados os casos concretos de Trump, Le Pen, o Brexit e o Movimento 5 Estrelas na Itália, elaborando mapas e análise numa perspectiva bastante simplista do fenômeno (Peled, 2020). Os autores ficam nos devendo mais sobre a história dos populismos no mundo, seus contextos espaciais, as desigualdades sociais e os regimes autoritários e corruptos que deles têm resultado, qualquer que seja o lado do espectro ideológico escolhido. Cabe ressaltar a dimensão midiática e simbólica na mobilização das emoções e dos afetos no populismo, seja à esquerda ou à direita, o que estabelece uma ponte com o tema das manifestações nos espaços públicos, que temos visto acontecer por aqui e alhures.

Outro tema que tem sido renovado pela criatividade de alguns geógrafos políticos é o da paisagem política. A paisagem, tema central da história do pensamento geográfico, na sua vertente paisagem política, foi recuperada da tendência que a colocava como um fixo dos símbolos do nacionalismo ou de outras ambições de políticos para deixar suas marcas na paisagem por meio de monumentos (Castro, 2022;

Ribeiro, 2022; Sanguin, 1984). O colorido político das paisagens ganha um protagonismo que tem explorado pedaços da história em diferentes cidades, bem como alimentado um ativismo contra a destruição do patrimônio, além da valorização da memória dos ambientes paisagísticos construídos por populações marginalizadas. As paisagens efêmeras, porém, fixadas em imagens documentais de todo tipo, das manifestações violentas e das guerras, têm constituído um verdadeiro painel das paisagens do medo, que estão aí abertas a análises e interpretações sobre seu significado na esfera pública e na formação dos espaços políticos.

Considerações finais

O objetivo maior das discussões trazidas foi duplo: recolocar a Geografia no seu tripé conceitual e chamar a atenção para a aceitação, sem muito debate, de ideias e conceitos contraintuitivos de autores reconhecidos na academia. Temas importantes estão na pauta da Geografia Política brasileira, mas pesquisas mais substantivas sobre a importância da política institucional e o modo como ela afeta nossos conflitos distributivos precisam ir além das críticas ao neoliberalismo e ao capitalismo.

As discussões no campo decolonial, que começam a se impor como uma nova perspectiva axiológica nas Ciências Sociais, são oportunidades de a Geografia Política debruçar-se sobre o processo histórico e territorial mais geral de formação da cultura e da política em diferentes partes do mundo e sobre aquele mais específico no Brasil e na América Latina (Centeno; López-Alves, 2001). Esse percurso pode trazer mais luz às relações entre conflitos e conciliações no continente e explicar melhor a crônica situação de desigualdades sociais profundas, duzentos anos após o fim da colonização.

Para finalizar, proponho três questões gerais para a Geografia Política e a Geopolítica contemporâneas. 1) Caminhamos para a barbárie do estado de natureza hobbesiano pela redução do poder infraestrutural do Estado, sendo os territórios dominados pelas milícias e pelo narcotráfico no Rio de Janeiro um exemplo entre muitos no mundo? 2) As perspectivas identitárias vão nos levar de volta ao tempo das tribos e ao gênio do lugar, antecipados por Michel Maffesoli? 3) Que tipos de espaços e *gaiolas de normas* emergirão das novas solidariedades sociais baseadas em valores identitários, alguns conflitantes, como resposta à negação do universalismo iluminista?

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **O corredor estreito**: Estados, sociedades e o destino da liberdade. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2019.

AGNEW, J. **Making political geography**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

- AGNEW, J. Vladimir Putin's territorial trap: what the invasion of Ukraine reveals about the contemporary war-sovereignty nexus. In: DAHO, G.; RICHARDS, Y. (ed.). **War, State and sovereignty**. Berlin: Springer Nature, 2023. p. 197-209.
- AGNEW, J.; SHIN, M. **Mapping populism: taking politics to the people**. Lanham: Rowman & Littlefield, 2020.
- ALLEN, J. **Lost geographies of power**. Trenton: Blackwell, 2003.
- AMES, B. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- AZEVEDO, D. A. A perspectiva decolonial e a geografia política na graduação brasileira atual. **GEOUSP – Espaço e Tempo**, São Paulo, v. 23, n. 3, p. 564-581, 2019.
- AZEVEDO, D. A. A espacialidade da democracia: entre espaços políticos e a geografia eleitoral. In: AZEVEDO, D. A.; NOGUEIRA, R. (org.). **Geografia Política: base conceitual e diversidade**. Brasília: Caliandra, 2023. p. 147-173.
- BARNETT, C. Politics is ordinary, or, welcome to the party? In: ANNUAL CONFERENCE OF THE ROYAL GEOGRAPHICAL SOCIETY WITH INSTITUTE OF BRITISH GEOGRAPHERS, 2013, London. **Proceedings** [...]. London: RGSIBG, 2013.
- BARNETT, C. **The priority of injustice**. Locating democracy in critical theory. Athens: University of Georgia Press, 2017.
- BARROT, J.-N. La carte de la crise économique ne se superpose pas à celle des “gilets jaunes”. **The Conversation**, [s. l.], 26 set. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/5y4e9uu6>. Acesso em: 12 nov. 2024.
- BERAMENDI, P. **The Political Geography of inequality**. Regions and redistribution. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
- BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (org.). **Dicionário de Política**. Brasília: Ed. UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2004. p. 954-962.
- BORGES, S. S. **Espaços políticos e a democracia: as ruas das jornadas de junho de 2013 e seus impactos político-institucionais**. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.
- BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo**. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- CASTRO, I. E. **Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.
- CASTRO, I. E. Geografia Política: o que é afinal e para que serve. **Revista Espaço e Geografia**, Brasília, v. 24, n. 2, p. 1-26, 2021.
- CASTRO, I. E. Os dilemas da paisagem e da política no contexto urbano. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. **A política da paisagem: planejamento e disputas urbanas em torno da paisagem**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022. p. 55-72.
- CASTRO, I. E. Trazendo o Estado de volta. In: AZEVEDO, D. A.; NOGUEIRA, R. (org.). **Geografia Política: base conceitual e diversidade**. Brasília: Caliandra, 2023. p. 3045.
- CENTENO, M. A.; LÓPES-ALVES, F. (ed.). **The other mirror**. Grand theory through the lens of Latin America. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- CLAUSEWITZ, C. V. **On war**. Princeton: Princeton University Press, 2008.
- CLAVAL, P. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CLAVAL, P. **Histoire de la Géographie**. Paris: PUF, 1995.

CLAVAL, P. **Géo-épistémologie**. Paris: Armand Colin, 2017.

COSTA, W. M. **Geografia Política e Geopolítica**: discursos sobre território e poder. São Paulo: Hucitec, 1992.

COSTA, W. M. Impressões sobre os rumos atuais da Geografia Política e da Geopolítica (dialogando com Iná Elias de Castro). **Revista Espaço e Geografia**, Brasília, v. 25, n. 1, p. 1-17, 2022.

COX, K. R. The voting decision in spatial context. **Progress in Geography**, [s. l.], v. 1, p. 81-117, 1969.

COX, K. **Location and public problem**. Chicago: Maaroufa Press, 1979.

COX, K. R. Estados Unidos: a Geografia Política da urbanização americana e por que ela é diferente. In: AZEVEDO, D. A.; NOGUEIRA, R. (org.). **Geografia Política**: base conceitual e diversidade. Brasília: Caliandra, 2023. p. 347-367.

DUSSOUY, G. **Les théories géopolitiques**. *Traité de Relations Internationales*. Paris: L'Harmattan, 2006.

FERGUSON, N. **Civilização**. Ocidente × Oriente. São Paulo: Planete, 2012.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

GOMES, P. C. C. Qual a cor da sua revolta? Na França, os coletes são amarelos! Exercício analítico da dimensão político-espacial de um movimento social. **Geographia**, Niterói, v. 21, p. 3-15, 2019.

GOTTMANN, J. **La politique des États et leur géographie**. Paris: Armand Colin, 1952.

HARVEY, D. **Social justice and the city**. London: Arnold, 1973.

LACLAU, E. **A razão populista**. São Paulo: Três Estrelas, 2013.

LACOSTE, Y. **La géographie**: ça sert, d'abord, à faire la guerre. Paris: Maspero, 1976.

LACOSTE, Y. Périls géopolitiques em France. **Hérodote**, Paris, n. 80, p. 3-23, 1996.

LÉVY, J. Siegfried, André (1875-1959). In: LÉVY, J.; LUSSAULT, M. (org.). **Dictionnaire de la Géographie**. Paris: Belin, 2003. p. 841-842.

LÉVY, J. **L'Humanité**: un commencement – Le tournant éthique de la société-monde. Paris: Odile Jacob, 2021.

LÉVY, J.; FAUCHILLE, J.-N.; POVOAS, A. **Théorie de la justice spatiale**. *Géographies du juste et de l'injuste*. Paris: Odile Jacob, 2019.

MAALOUF, A. **O naufrágio das civilizações**. São Paulo; Belo Horizonte: Vestígio, 2019.

MAALOUF, A. **O labirinto dos desgarrados**: o Ocidente e seus adversários. São Paulo; Belo Horizonte: Vestígio, 2024.

MAÇÃES, B. **O despertar da Eurásia**. Em busca da nova ordem mundial. Lisboa: Temas e Debates, 2018.

MACHADO FILHO, G. F. **Espaços da política**: a relação entre o espaço político das assembleias e o espaço político das ruas no contexto das manifestações políticas brasileiras contemporâneas. 2017. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

MACHADO FILHO, G. F. **A Geografia das manifestações e o sistema político**: padrões espaciais e comportamento político da relação entre sociedade e estado. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

MAFFESOLI, M. **No tempo das tribos**: o declínio do individualismo nas sociedades de massa. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1987.

- MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992. p. 47-78.
- MASSEY, D. Spaces of politics. In: MASSEY, D.; ALLEN, J.; SARRE, P. **Human Geography today**. Cambridge: Polity Press, 1999. p. 279-294.
- MOUFFE, C. Penser la démocratie moderne avec, et contre, Carl Schmitt. **Révue Française de Science Politique**, Paris, v. 42, n. 1, p. 83-96, 1992.
- MOUNK, Y. **Le piège de l'identité**. Comment une idée progressiste est devenue une idéologie délétère. Paris: Editions de l'Observatoire, 2023.
- MOUNK, Y. **O grande experimento**. Por que as democracias diversificadas fracassam e como podem triunfar. São Paulo: Companhia das Letras, 2024.
- MÜLLER, J.-W. **What is populism**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016.
- MULLER, P. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 1990. (Coll. Que Sais-Je?).
- NEIMAN, S. **A esquerda não é woke**. Belo Horizonte: Âyiné, 2023.
- NOGUE, J. Geografia Política. In: HIERNAUX, D.; LINDÓN, A. (org.). **Tratado de Geografía Humana**. Barcelona: Anthropos, 2006. p. 202-2019.
- OLIVEIRA, C. P. **Jornadas de 2013: uma perspectiva geográfica sobre espaços políticos das ruas e praças cariocas**. 2015. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- PEET, R. **Modern geographical thought**. London: Blackwell, 1998.
- PELED, Y. Critics. In: AGNEW, J.; SHIN, M. **Mapping populism: taking politics to the people**. Lanham: Rowman & Littlefield; Tel Aviv: Tel Aviv University, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2jnukdvw>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- RAFFESTIN, C. **Pour une géographie du pouvoir**. Paris: LITEC, 1980.
- RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. Brasília: Editora da UnB, 1981.
- RODRIGUES, J. N.; MACHADO FILHO, G. F. Políticas públicas e Geografia: dos modelos político-institucionais para o problema da interação sociedade-Estado-espaço. In: AZEVEDO, D. A.; NOGUEIRA, R. (org.). **Geografia Política: base conceitual e diversidade**. Brasília: Caliandra, 2023. p. 195-214.
- ROSAVALLON, P. **O século do populismo**. História, teoria, crítica. Rio de Janeiro: Ateliê Humanidades Editorial, 2021.
- ROUSSEAU, J.-J. **Do contrato social**. São Paulo: Editor Victor Civita, 1978. (Coleção Os Pensadores).
- RIBEIRO, R. W. Política da paisagem: anotações teóricas e temáticas. In: RIBEIRO, R. W.; CASTRO, I. E.; CADENA, D. **A política da paisagem: planejamento e disputas urbanas em torno da paisagem**. Rio de Janeiro: Terra Escrita, 2022. p. 2137.
- SAID, E. W. **Orientalismo**. O Oriente como invenção do Ocidente. Rio de Janeiro: Companhia de Bolso, 2003.
- SÁNCHEZ, E. T. La geografía: un saber político. **Espiral – Estudios sobre Estado y Sociedad**, Guadalajara, v. XXI, n. 61, p. 15-49, 2014.
- SÁNCHEZ, J.E. **Geografía Política**. Madrid: Síntesis, 1992.
- SANTOS, M. **Por uma Geografia nova**. São Paulo: Edusp, 2002.

SANGUIN, A. L. Le paysage politique: quelques considérations sur un concept résurgent. **L'Espace Géographique**, Paris, v. 13, n. 1, p. 23-32, 1984.

SANGUIN, A. L. **André Siegfried**: Un visionnaire humaniste entre géographie et politique. Paris: L'Harmattan, 2010.

SASSEN, S. **Cities in a world economy**. Berks: Pine Forge Press, 1994.

SCHMITT, C. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, 1992.

SEN, A. **Identidade e violência**: a ilusão do destino. São Paulo: Iluminuras, 2015.

SILVA, A. C. P. Geografia e meio ambiente: as políticas de Estado na configuração de sustentabilidades no Brasil. **Acta Geográfica**, Boa Vista, ed. esp. Geografia Política e Geopolítica, p. 121-137, 2014.

SKOCPOL, T. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (org.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 2-37.

SOBRE os ombros de gigantes. **Wikipédia: A Enciclopédia Livre**, [s. l.], [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/ynb3c6sb>. Acesso em: 18 nov. 2024.

TAYLOR, P. Radical Political Geography. In: AGNEW, J.; MITCHELL, K.; TOIAL, G. **A companion to Political Geography**. London: Blackwell, 2008. p. 47-58.

TAYLOR, P. J.; WUSTEN, H. van der. Political Geography: spaces between war and peace. In: BENKO, G.; STROHMAYER, U. **Horizons géographiques**. Paris: Bréal, 2004. p. 192-240.

TILLY, C. War making and States making as organized crimes. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 169-191.

TILLY, C.; TARROW, C. **Contentious politics**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

TRIGAL, L. L.; DEL POZO, P. B. **Geografía Política**. Madrid: Cátedra, 1999.

VARGAS, G. M. Geographical and ideological features of Eurasianism. In: SILVA, G. V.; VIEIRA, A. B. (org.). **Political Geography, Geopolitics and territorial management**: Brazilian perspectives. Macapá: Editora da Unifap, 2023. p. 436-2.

Espaços de violência: uma tipologia da geografia política da violência contra migrantes que procuram asilo na UE¹

Kara E. Dempsey

Introdução

Quando a guerra chegou, vi o meu irmão ser morto e a minha mãe violada. Paguei contrabandistas para viajar para a Europa. Eles me bateram e gritaram comigo. Eles me trancaram em um galpão com muitas pessoas por dias, com pouca comida e água. Ameaçaram chamar os guardas de fronteira se fizéssemos barulho. Estava muito quente lá dentro, um velho morreu lá dentro, ele não se mexeu. Na fronteira turca, as pessoas atiraram em nós... Agora espero, sozinho, neste acampamento dinamarquês. Há muitos meses que espero pelos documentos de asilo, sem trabalho. Temo que meus documentos sejam rejeitados e eu seja deportado. Estou com muito medo. (Entrevista n° 46, 2017)

Desde 2015, quando mais de 1 milhão de migrantes chegaram à Europa fugindo de guerras civis violentas, conflitos armados, perseguições e pobreza, a segurança das fronteiras foi catapultada para o topo das agendas estratégicas da União Europeia (UE) e dos seus Estados-membros. Dado que as situações e a violência que muitos enfrentam nos seus países de origem são tão terríveis, sua esperança de asilo na Europa incentiva-os a partir. Como revela a citação anterior, os migrantes enfrentam violência generalizada em casa, ao longo das suas viagens (nos Estados de transição) e nos Estados de acolhimento, à medida que várias formas de violência transcendem as fronteiras e são geradas em resposta ou antecipação às mobilidades dos migrantes. A violência não é um conceito monolítico; as variações entre diferentes contextos geográficos ilustram a complexidade dos riscos que os migrantes enfrentam. Uma tipologia de diferentes formas de violência (física, verbal, psicológica, sexual e não linear) e suas interconexões em ambientes geográficos é proposta para servir como guia de pesquisa e construção de teoria pertinente para antecipar certas formas de violência em espaços específicos.

Embora a violência esteja presente nos países de origem com elevados níveis de migração forçada, os migrantes irregulares enfrentam uma série de violência, prisão e morte durante suas longas e árduas viagens para e dentro da Europa (por exemplo, McConnell *et al.*, 2017). Esforços dos Estados da UE para “securitização

¹ Originalmente publicado com o título “Spaces of violence: a typology of the political geography of violence against migrants seeking asylum in the EU” (cf. Dempsey, 2020). Agradecemos à revista *Political Geography* por ceder os direitos autorais para a tradução do artigo em português. Traduzido por Daniel A. de Azevedo.

da migração” (Huysmans, 2006) e a militarização do controle nas fronteiras externas intensificaram-se ao longo do tempo. As respostas políticas que enfatizam um compromisso renovado com uma segurança fronteiriça mais rigorosa como elemento dissuasor contra a migração irregular para a Europa produzem e fomentam a violência contra os migrantes, tanto em trânsito quanto nos campos de asilo da UE.

As várias formas de violência sofridas pelos migrantes conferem responsabilidade ao Estado. Nevins (2017, p. 1350) argumenta que muitas entidades nacionais ou supranacionais acreditam que o poder estatal justifica a soberania nacional em que “o regime associado de policiamento territorial e exclusão são fundamentais e demonstram a natureza hegemônica da lógica nação-estatista, particularmente por meio de expressões territoriais”. Dessa forma, os Estados geram regimes espaciais que ferem ou matam indivíduos que procuram asilo, “afirmando que a exclusão dos migrantes em nome do Estado-nação e do aparelho policial que os acompanha está bem” (Nevins, 2017, p. 1353). À medida que as estratégias estatais para controlar a migração transcendem cada vez mais as fronteiras soberanas (por exemplo, Jones, 2016), essas práticas intensificadas também revelam o poder desigual entre os Estados e os migrantes irregulares (por exemplo, Mountz; Hiemstra, 2014). Os processos fronteiriços, a securitização excludente da migração e as políticas de asilo criam espaços nos quais a violência contra os migrantes é provocada, cometida, tolerada ou prolongada. Jones (2016) argumenta que isso é resultado dos esforços de poucos privilegiados, que podem se beneficiar da globalização, recorrendo frequentemente a narrativas sobre o terrorismo e o contrabando como justificativa para um maior policiamento das fronteiras internacionais.

Este artigo baseia-se em pesquisas realizadas com requerentes de asilo na UE que demonstraram que os participantes sofreram universalmente violência sob diversas formas nos seus Estados de origem, de transição e/ou de acolhimento. Com base em entrevistas etnográficas em vários campos de asilo na Dinamarca, nos Países Baixos e na Suécia entre 2016 e 2017, este estudo investiga as formas de violência (física, verbal, psicológica, sexual e não linear) vividas pelos migrantes e os espaços (origem, trânsito/Estado de transição e anfitrião da UE) através dos quais viajam, ocupam, criam e modificam com a sua presença – antecipada ou concretizada. Essas categorias abrangem uma série de jurisdições, intervenientes estatais e não estatais e narrativas geopolíticas que produzem várias formas cruzadas de violência contra os migrantes. Dado que uma investigação caleidoscópica é demasiadamente multifacetada para uma análise abrangente, precisamos de uma ferramenta analítica que forneça uma base teórica sobre como e por que devemos esperar certas formas de violência nesses espaços. Uma tipologia, derivada de entrevistas, das várias geografias de violência que os migrantes vivenciam permite-nos passar do caleidoscópico ao focalizado, com um quadro conceitual para análise geográfica e construção de teoria.

A discussão a seguir está organizada em quatro seções principais. A primeira baseia-se nas atuais discussões teóricas sobre violência e políticas de migração. A segunda seção explica os métodos de coleta e análise de dados. Com base nos dados das entrevistas, a terceira apresenta um exame topológico de formas categóricas de violência cometidas contra migrantes em diferentes locais. A seção final reflete sobre a tipologia e suas implicações para pesquisas futuras.

Violência estatal e migração

As leis contemporâneas que regulam a migração internacional baseiam-se na existência de Estados soberanos e no seu direito de controlar o seu território (por exemplo, McConnell *et al.*, 2017). Max Weber argumentou que o Estado moderno é formado a partir de um sistema territorial que controla o seu território estabelecendo um monopólio da violência dentro das suas fronteiras. Para Weber (1918), os Estados reivindicam autoridade legítima exclusiva para empregar força física ou violência (por exemplo, militar ou policial) dentro de determinado território, a fim de proteger e gerir sua sociedade.

Com base nesses pressupostos de governação e controle, a migração irregular transnacional é cada vez mais enquadrada como uma ação que desafia ou viola a capacidade dos Estados de controlarem tanto a sociedade quanto as fronteiras territoriais. Os Estados e os espaços estatais transformaram-se ao longo do tempo, impulsionados por contextos específicos e atualizados por meio de um conjunto de práticas políticas e sociais, legislação e narrativas, bem como sistemas materiais e simbólicos de governança, por exemplo (Painter, 2006). A “estruturação de relações de poder” resultante atravessa escalas do espaço político através e além das fronteiras do Estado (Moisio; Paasi, 2013). Nevins (2017) argumenta que o movimento migratório desafia a autoridade dos Estados para policiar suas fronteiras e os organismos dentro de seu território por intermédio de classificações políticas (por exemplo, cidadãos, estrangeiros etc.). Os esforços do Estado para aumentar o controle territorial atingiram um nível histórico, gerando violência e morte para muitos migrantes.

Ao focar nas conexões que existem entre o Estado e a sociedade que se manifestam pela cidadania seletiva e por narrativas nacionalistas, os estudiosos expõem as condições nas quais o Estado está inserido na vida cotidiana e, significativamente, nos corpos individuais (por exemplo, Maillet; Mountz; Williams, 2016; Nevins, 2010). Na verdade, conceitualizar os Estados como agentes que mobilizam o seu alcance soberano por meio de várias práticas geopolíticas revela como os Estados praticam a violência física dentro e fora das suas fronteiras. Isso se manifesta frequentemente em modalidades de poder que geram inúmeras formas de violência contra migrantes irregulares. Embora a violência possa ocorrer num lugar, o trauma dessa experiência não está ligado a esse lugar e tempo, mas viaja

com as vítimas, produzindo um fluxo de violência através do espaço. Assim, nos seus esforços para controlar a mobilidade dos migrantes, o Estado é tanto uma forma quanto um agente de violência.

A violência pode ser definida como “o uso intencional de força física ou poder, real ou em ameaça, contra si mesmo, outra pessoa ou contra uma pessoa, grupo ou comunidade, que resulte ou tenha alta probabilidade de resultar em lesão, morte, dano psicológico, deficiência de desenvolvimento ou privação” (World Health Organization [WHO], 2002, p. 172). Trabalhos recentes investigaram como os Estados cada vez mais respondem à globalização e às ameaças percebidas relacionadas com a migração pelo uso de práticas excludentes de fronteiras e dissuasão (por exemplo, Jones, 2016; Mountz; Hiemstra, 2014). O espaço estatal pode ser conceituado como um processo social e político em rede e multiescalar que se estende dinamicamente através e além das fronteiras estaduais. Os estudiosos também notaram o crescente alcance ou “externalização” das fronteiras além de uma única linha demarcada para entidades multidimensionais ou “paisagens fronteiriças” (por exemplo, Brambilla, 2014; Dell’Agnese; Amilhat-Szary, 2015; Paasi, 2006) que delimitam o Estado soberano.

As investigações de processos dinâmicos de fronteira, incluindo (des/re-) fronteiras, conceituam as fronteiras como entidades não estáticas e multissituadas (por exemplo, Nevins, 2010; Squire, 2011; Vaughan-Williams, 2015). Nessa veia, Amilhat-Szary e Giraut (2015) argumentam que “fronteiras” diversas, complexas e móveis são vivenciadas de forma diferente e podem funcionar separadas de um Estado territorial fixo. Mountz demonstra que a natureza territorial da fiscalização das fronteiras contra os migrantes irregulares é cada vez mais “deslocalizada”, ampliada e “engrossada” pela fiscalização na origem das ameaças percebidas e pela interceptação *offshore* de migrantes, incluindo nas periferias territoriais e ilhas (Mountz, 2010, 2017; ou, por exemplo, Triandafyllidou, 2014) ou outro trabalho fronteiriço “*offshore*” (por exemplo, Bialasiewicz, 2015).

Huysmans (2006) argumenta que a “securitização da migração” ocorre por meio do poder e de técnicas governamentais fundamentais que sustentam a legislação e a execução da política de migração, alimentam narrativas inflacionadas de ameaças que os migrantes representam, e enquadram a migração como uma preocupação de segurança evocada pela “Guerra ao Terror” (Hyndman, 2012). À medida que a migração irregular evoluiu para ser considerada uma ameaça à segurança, a securitização da migração tornou-se o ponto de convergência para a legislação em matéria de migração e asilo. Isso resultou num aumento da proteção das fronteiras e do policiamento (por exemplo, McConnell *et al.*, 2017), poder regulatório transnacional e “militarização fronteiriça como uma rearticulação espacial do poder soberano” (Jones; Johnson, 2016, p. 188), num esforço para impedir a migração indesejada para a Europa.

Nevins (2010) também destaca como os Estados produzem violência através das fronteiras, utilizando a cidadania para determinar se um indivíduo merece os direitos humanos. Por meio da marca racista e do endurecimento ideológico, os Estados e o seu policiamento fronteiriço formam o que ele chama de “Estado Guardião”. O Estado define os indivíduos como “estrangeiros”, designando-os assim como o “Outro” criminoso, criando diferenças que promovem e fomentam um sentimento anti-imigrante entre o público. Tais identificações excludentes aumentam a vulnerabilidade dos migrantes ao vincularem os direitos humanos à cidadania baseada no Estado, deixando os apátridas e aqueles cujos Estados de origem são “insuficientemente seguros” em terreno jurídico perigoso, mesmo que a Declaração Universal dos Direitos Humanos não consiga garantir espaços seguros para aqueles em situação de vulnerabilidade social e com necessidade de asilo (Nevins, 2017).

Os Estados envolvem-se em práticas destinadas a monitorizar, controlar e dissuadir o movimento de migrantes indesejados (por exemplo, Hyndman, 2012; Johnson *et al.*, 2011; Jones *et al.*, 2017; Steinberg, 2018; Vaughan-Williams, 2015), com a evolução da aplicação das fronteiras (por exemplo, Jones; Johnson, 2016) e policiamento e detenção além da fronteira (por exemplo, Mountz, 2011). Reconhecendo esses perigos, os acadêmicos destacaram a agência exercida pelos migrantes à medida que subvertem os esforços da UE para gerir a migração indesejada (por exemplo, Dempsey; McDowell, 2019; Mountz; Hiemstra, 2014), o que pode incluir tecnologia digital (por exemplo, redes sociais e sistema de posicionamento global – GPS) para ajudá-los a navegar nas suas jornadas transnacionais (Popescu, 2017).

Na base dos procedimentos contemporâneos que regem as fronteiras dos Estados da UE e a migração internacional estão narrativas reacionárias e defensivas da “pátria” (por exemplo, Cowen; Gilbert, 2008). Desde a Convenção de Schengen (1990), o medo da passagem irregular da fronteira para territórios adjacentes tornou-se primordial em alguns estados da UE (como Itália, França, Hungria e Chipre), cujos governos enquadraram a migração “ilegal” para a Europa como uma ameaça à segurança e um problema, ato político análogo a uma invasão (por exemplo, Dempsey; McDowell, 2019; Mountz; Hiemstra, 2014).

Como argumenta Jones (2016, p. 9), os Estados são redes complexas com “ligações entre Estado e sociedade civil, crucialmente mediados pela cidadania, socialização nacional e outras formas mediadas de governação... via Estado (espaço) e a vida cotidiana de cidadãos e não cidadãos”. A presença de uma fronteira incentiva a violência contra os migrantes irregulares, ao mesmo tempo que produz privilégios de circulação para outros. Ele argumenta que “a maior parte da violência e das mortes nas fronteiras ocorre devido às novas tecnologias de fiscalização, desde muros a drones e sensores de alta tecnologia, tornando a travessia mais difícil e perigosa” (Jones, 2016, p. 8). Alguns Estados da UE desencorajam ou proíbem

a migração irregular por meio de agências supranacionais como a Frontex, bem como acordos de readmissão geopolítica com Estados vizinhos para externalizar seus controles migratórios e proteger a Europa, refazendo o mundo além dela (Bialasiewicz, 2015).

Os migrantes que chegam aos campos de asilo da UE enfrentam diversas formas de violência que continuam ou são produzidas em espaços de espera prolongada. O Estado anfitrião limita o movimento e a agência dos migrantes durante o longo processo de asilo e/ou deportação (por exemplo, Minca, 2015; Moran, 2015). Hyndman (2012) argumenta que os migrantes estão cada vez mais presos num “limbo de longo prazo” em que sua mobilidade é limitada e controlada, uma vez que são codificados como ameaças geopolíticas e de bem-estar no Estado anfitrião. Outros estudiosos expuseram a violência que os migrantes irregulares enfrentam enquanto esperam (por exemplo, Davies; Isakjee, 2015). Mesmo que lhes seja concedido asilo, os migrantes esperam meses ou anos por alojamento, educação e formação, e/ou reagrupamento familiar. Consequentemente, eles sofrem violência como abandono por parte do país anfitrião ou deslocalização forçada para uma série de campos com “condições que consignam um grande número de pessoas a levar vidas curtas e limitadas” (Li, 2010, p. 69).

Embora tais pesquisas esclareçam casos específicos de violência, elas apresentam apenas partes de uma composição mais ampla. Uma tipologia de violência vivida em diferentes espaços geopolíticos pode fornecer um quadro analítico pelo qual projetos de investigação díspares sobre a violência contra os migrantes podem ser centrados de forma colaborativa nas forças e regulamentações que sustentam e produzem tal violência.

Metodologia

Este artigo baseia-se no trabalho de campo realizado com migrantes em mais de 25 campos de asilo diferentes localizados na Dinamarca, nos Países Baixos e na Suécia durante maio e julho de 2016 e 2017. O alojamento de migrantes variou desde antigas prisões e campos de contentores até campos de tendas e, em alguns casos raros, habitação privada individual. Embora este projeto também incluísse observação participante e entrevistas com membros da Cruz Vermelha, assistentes sociais e tradutores, esta discussão baseia-se principalmente nas 54 entrevistas com migrantes em campos de asilo, cada uma com 1 a 3 horas de duração e centrando-se na violência vivida durante a migração. Os participantes foram contatados e recrutados por meio de assistentes sociais locais, redes de autores e requerentes de asilo, da Cruz Vermelha e de embaixadores do campo. As entrevistas semiestruturadas, agendadas para comodidade e conforto pessoal dos participantes, ocorreram em salas privativas dentro dos acampamentos ou em sala separada nas instalações da Cruz Vermelha. Todas as entrevistas foram realizadas em inglês

ou francês ou facilitadas por tradutor (preferência do participante), gravadas com permissão dos participantes (49 por gravador de voz e cinco manualmente; preferência do participante) e depois transcritas para codificação e análise. Todo o trabalho de campo seguiu rigorosamente o Protocolo de Seres Humanos especificado pelo Conselho de Revisão Institucional. Guiadas pela ética e pela consciência da vulnerabilidade dos participantes (por exemplo, Maillet; Mountz; Williams, 2016), as entrevistas empregaram a metodologia de posicionalidades negociadas de entrevista recíproca (Dempsey, 2018), que permite aos participantes perguntar sobre a vida pessoal do entrevistador, incluindo experiências de violência, a fim de atenuar as desigualdades de poder do processo de entrevista e mitigar parte de sua violência.

O objetivo deste projeto era desenvolver um quadro conceitual para facilitar a investigação e a construção de teorias relacionadas com os espaços e formas que os requerentes de asilo da UE experimentam. Os dados recolhidos a partir de entrevistas com migrantes de diferentes países de origem, gênero, antecedentes religiosos/espirituais, classe, idade e situação familiar não se destinam a apresentar uma representação homogeneizada do “migrante”, dos campos de asilo ou da jornada de qualquer indivíduo. Em vez disso, ao incorporar dados recolhidos de vários locais, situações e indivíduos, este projeto visa destacar alguns dos principais pontos em comum e mecanismos relacionados com a exposição e experiência de violência(s) no espaço.

Tipologia e agenda de investigação

A violência generalizada que os migrantes sofrem nos seus países de origem, de trânsito e de acolhimento levanta a necessidade de identificar e expor como e por que a violência é perpetrada. Dada a complexa geografia política da violência contra os migrantes, o desafio é descrever as várias formas de violência vividas no espaço como resultado de conflitos, estruturação(ões) geopolítica(s) de segurança, mobilidade, cidadania e políticas de asilo. A pesquisa recorreu frequentemente a estudos de casos geograficamente específicos para produzir provas de inúmeras violações contra migrantes, mas não forneceu uma composição abrangente. Uma tipologia de violência que os migrantes vivenciam em diferentes espaços pode impor alguma ordem ao caleidoscópio e orientar a investigação e a construção de teorias relativas às formas de violência que podem surgir em determinado espaço. Também fornece um quadro teórico para focar projetos de investigação díspares sobre a violência contra os migrantes e chamar a atenção para a forma como as forças e regulamentações estatais promovem essa violência. Embora cada migrante sofra violência de forma única, a tipologia proposta identificará padrões, motivações e narrativas comuns.

Este artigo pretende abordar a forma como a migração forçada atravessa diferentes Estados, territórios soberanos e contratos sociais, para perguntar: como e por que a violência produzida por intervenientes estatais e não estatais pode variar em diferentes espaços?

Tipologia

A seguinte tipologia é derivada da análise de entrevistas que revelaram cinco categorias de violência: 1) física; 2) verbal; 3) psicológica; 4) sexual; e 5) não linear (potencial interrompido para uma vida com alguma estabilidade e crescimento/integridade da vida), em três espaços geopolíticos: A) Estado de origem; B) Estado(s) de trânsito/transição; e C) Estado anfitrião da UE. Embora existam outras categorizações de violência (por exemplo, WHO, 2002), essa tipologia e essa categorização da violência surgiram durante as entrevistas e a análise dos dados que revelaram cinco tipos predominantes consistentemente observados nas entrevistas (com sobreposições frequentes, por exemplo, física e sexual; sexual e verbal). Os entrevistados foram convidados a discutir a violência encontrada ao longo de suas jornadas e como classificariam as experiências. A estrutura da tipologia é um produto da magnitude atribuída pelos participantes a cada incidente categorizado e ao total de ocorrências (Charmaz, 2006). Por exemplo, a maioria dos entrevistados destacou frequentemente a violência não linear durante as entrevistas como uma forma de “sofrimento”, suportando longas esperas nos campos por decisões sobre pedidos de asilo enquanto eram impedidos de trabalhar ou de viajar para fora do Estado de acolhimento. Outras discussões sobre violência não linear em outras localizações geográficas evoluíram a partir dessas descrições.

Devido às interações complexas e à natureza multidimensional da experiência de um migrante, as categorias foram criadas para fins heurísticos e não são mutuamente exclusivas. Na verdade, as fronteiras entre essas categorias são muitas vezes confusas; a violência frequentemente inclui componentes de múltiplas categorias. Além disso, os processos estatais estendem-se para além das fronteiras físicas e através de espaços liminares, com variações notáveis entre os Estados da UE e suas políticas de asilo. A violência varia nas diferentes fases que compõem a migração forçada. Essa tipologia serve como uma ferramenta analítica para compreender melhor como e por que certas formas de violência contra os migrantes ocorrem em determinados espaços mesmo quando a governação soberana se tornou cada vez mais disseminada, diversificada e onipresente. A tipologia ilustra como distintos espaços estruturam os tipos de violência que podem ser antecipados em diferentes espaços. A ordenação e a discussão das formas de violência em cada um dos três espaços categóricos refletem a proeminência de uma forma particular de violência identificada em discussões de entrevistas ou um contraste significativo para esse espaço.

Violência no Estado de origem

Embora todas as cinco formas de violência nessa tipologia tenham sido relacionadas nos Estados de origem dos entrevistados, a violência física contra civis foi a mais comum, seguida pela não linear e pela sexual. Os estudiosos que abordam os conflitos violentos e sua difusão concentraram-se em muitos dos Estados de origem dos entrevistados (como Síria, Afeganistão, Iraque e Líbia) e nas subsequentes migrações forçadas (por exemplo, Flint, 2005; O'Loughlin; Witmer; Linke, 2010). A ligação entre Estados devastados pela guerra e violência é bem conhecida, uma vez que ambientes politicamente desestabilizados promovem frequentemente o terrorismo, a violência estatal e de outros, e a privação que pode motivar os cidadãos a apoiar ou a envolver-se em atos extremos de violência (por exemplo, Flint, 2005). Para todos os entrevistados, o contrato social foi rompido, enquanto as fronteiras soberanas dificultam a intervenção da comunidade global. Os efeitos devastadores dessa violência nas infraestruturas, no ambiente e no acesso a cuidados de saúde de qualidade (Dempsey *et al.*, 2017), por sua vez, produzem violência e emigração adicionais. Acredita-se que várias forças estruturais importantes alimentam o colapso da governação, incluindo infraestruturas e transportes (por exemplo, O'Loughlin; Witmer; Linke, 2010). Na verdade, quando as leis estatais, a proteção (por exemplo, as forças de segurança são dissolvidas, deslocadas ou mesmo dirigidas ao público) e os direitos são quebrados, o colapso resultante afeta a segurança, os cuidados de saúde, os padrões de vida e a educação dos cidadãos.

Física

É mais provável que os habitantes sejam expostos a certas formas de violência (por exemplo, campanhas de bombardeamento, terrorismo, tortura etc.) no Estado de origem do que quando viajam ou esperam em Estados mais estabilizados (por exemplo, ataques de contrabandistas ou da polícia fronteiriça). A violência física pode ser extremamente traumática e muitas vezes inclui componentes verbais e psicológicos. Alimentada por conflitos sectários, guerras civis, terrorismo e outros conflitos geopolíticos, a violência física – ou a sua ameaça iminente – foi o fator motivador mais comum que os entrevistados identificaram para deixar o seu país de origem. Apesar da diversidade de origens, todos os participantes neste projeto fugiram de Estados devastados pela guerra ou falidos. Por exemplo, muitos sírios fugiram dos ataques contra manifestantes antigovernamentais a partir de 2011. À medida que a violência se intensificava, os casos de violência extrema, sequestros e mortes de civis aumentaram acentuadamente em todo o país e a campanha de bombardeamentos aéreos de Al-Assad alimentou novos conflitos. Com a tortura física, a violação, o homicídio e outros crimes de guerra cada vez mais difundidos, mais de 4 milhões de sírios fugiram do Estado até novembro de 2015 (United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR], 2019).

Violência semelhante contra civis perpetrada por intervenientes estatais e não estatais foi frequentemente relatada por entrevistados do Afeganistão e do Iraque, com relatos de violência corporal brutal, tortura e execuções às mãos dos talibãs, “senhores da guerra” ou outras forças. Inclusive, em alguns casos, por membros da família – consistente com relatos da mídia internacional e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (Panter-Brick *et al.*, 2009). Além disso, testemunhas oculares descreveram frequentemente as campanhas de bombardeamento das forças de coalizão lideradas pelos Estados Unidos no Afeganistão como irracionais e implacáveis. Da mesma forma, mais de três quartos dos requerentes de asilo iraquianos na Síria ficaram feridos em bombardeios ou ataques com foguetes, e mais de metade foram espancados durante um interrogatório do governo antes de fugirem do Iraque (UNHCR, 2015). Um requerente de asilo iraquiano explicou: “O governo acreditava que o meu irmão era um rebelde e me torturou para encontrá-lo. Como eu não sabia, continuaram a me torturar” (Entrevista nº 10, 2016).

Não é de surpreender que indivíduos em áreas sem estabilidade e ordem política experimentem comumente um aumento da violência física, do terrorismo e de atos selvagens de crueldade (Holland; Witmer; O’Loughlin, 2017; O’Loughlin; Witmer; Linke, 2010), por exemplo, onde os Estados têm pouca ou nenhuma responsabilização ou controle territorial organizado. Esses Estados são incapazes de regular a violência interna e de proteger seus cidadãos, o que resulta na perda de vidas, no desenraizamento e na desintegração de famílias e em redes de alimentação e abastecimento.

Não linear

A próxima forma mais significativa de violência identificada pelos migrantes foi a não linear, que é aqui definida como a perturbação, obstrução, privação ou negação da oportunidade de prosseguir uma vida que de outra forma poderia ter incluído alguma estabilidade e potencial de crescimento. Geralmente, como resultado da violência extrema ou da pobreza, alguns Estados não conseguem fornecer necessidades fundamentais e funções básicas, como segurança, educação ou governação justa. Isso priva os indivíduos de oportunidades de crescimento saudável, emprego, cuidados de saúde ou outros recursos importantes, mobilidade e vida familiar. Perturbar o acesso das crianças em idade escolar à educação pode causar “problemas de saúde mental, dificuldades de aprendizagem, dificuldades de linguagem e outros problemas neurocognitivos” (Perkins; Graham-Bermann, 2012, p. 89). Várias formas de violência não linear são particularmente difundidas em Estados devastados pela guerra e durante a migração irregular manifestam-se como incerteza, perturbação e impedimento ao movimento e à estabilidade.

Embora os participantes tenham identificado a interrupção ou negação de vidas produtivas como uma forma significativa de violência em todas as categorias

espaciais, a manifestação e a função da violência não linear variaram consoante o local. Todos os participantes sofreram violência não linear no seu Estado de origem, uma vez que o acesso a alimentos, cuidados de saúde, familiares, emprego e outras necessidades foram perturbados ou negados por conflitos violentos, pela sua ameaça iminente ou por graves danos infraestruturais. Contudo, no Estado de origem, os migrantes explicaram que a perturbação envolveu suas necessidades mais imediatas, que podem incluir alimentação, comunicação e educação. Isso também incluiu regularmente a interrupção da *internet*, dos celulares, dos telefones fixos e da televisão, o que dificulta a recolha de informações e o contato com os entes queridos, especialmente em tempos de crise. Os serviços fundamentais para as crianças, incluindo o acesso à educação, também estão frequentemente ausentes. Como explicou uma mãe síria:

Era muito perigoso mandar meus filhos para a escola. Era muito longe para caminhar e os danos causados pelo bombardeio significavam que não havia carro nem ônibus. Depois de alguns meses, todas as escolas da cidade fecharam. Não era seguro para crianças. (Entrevista nº 1, 2016)

O contexto espacial e a variação no impacto da violência não linear em diferentes Estados são reveladores: os entrevistados explicaram que era “mais doloroso” esperar e perder tempo num lugar estrangeiro (por exemplo, num país de transição e num país anfitrião da UE), conforme discutido nas seções subsequentes.

Sexual

A Organização Mundial da Saúde (OMS) define violência sexual como:

[...] qualquer ato sexual, tentativa de obter um ato sexual, comentários ou avanços sexuais indesejados, ou atos de tráfico, ou de outra forma direcionados, contra a sexualidade de uma pessoa usando coerção, por qualquer pessoa, independentemente de seu relacionamento com a vítima, em qualquer ambiente, e pode incluir estupro ou outras formas de agressão envolvendo um órgão sexual. (WHO, 2002, p. 149)

A violência sexual também pode impactar profundamente a saúde física e mental (Campbell, 2013). No meio do colapso geopolítico de um Estado, o caos e a perturbação da ordem resultantes produzem um contexto espacial em que a violência sexual é mais provável de ocorrer, particularmente como tática de guerra ou como forma de armamento. Mais de um quinto de todos os participantes, de vários gêneros, incluindo homens, relataram violação ou outras formas de violência sexual cometidas por grupos combatentes em Estados devastados pela guerra, como a Síria, o Afeganistão e o Iraque. Como explicou um participante do sexo masculino: “Quando o governo me prendeu, atacaram-me e violaram-me muitas vezes enquanto me mantinham numa cela durante dias” (Entrevista nº 45, 2017).

Em vez de categorizar a violação e a agressão sexual cometidas durante a guerra ou conflito como uma violação do direito humanitário, tais ataques foram historicamente vistos como “danos colaterais” ou “pilhagem inevitável” da guerra (Farwell, 2004). Muitas acadêmicas feministas também “defendem o reconhecimento de (formas específicas de) violência sexual como tortura – rotulando-a como ‘tortura sexual’ como atos que atendem às definições de ambas as categorias” (Gray; Stern, 2019, p. 1036). Somente nas últimas décadas as percepções mudaram para enquadrar a violação como um ato armado e direcionado do terror (WHO, 2002). Como argumenta Farwell (2004, p. 389), “os militares e os grupos insurgentes têm usado cada vez mais o estupro como arma, visando sistematicamente às mulheres do grupo inimigo para alcançar objetivos políticos como a limpeza étnica, o genocídio e a ocupação de território inimigo”. Existem numerosos exemplos de violação sexual sistêmica contra múltiplos gêneros pelas forças militares e violência sexual patrocinada pelo Estado (Gray; Stern, 2019), por exemplo, mas só quando a Organização das Nações Unidas (ONU) ordenou um relatório sobre a violência sexual em 1998 que o uso sistemático da violação durante a guerra foi rotulado como crime contra a humanidade.

Psicólogos classificam a violência sexual como uma das formas mais graves de trauma, resultando em numerosos e crônicos transtornos de saúde mental, incluindo depressão, transtorno de estresse pós-traumático (TEPT), problemas de saúde física de longo prazo, pensamentos ou ações suicidas e vitimização sexual contínua (Kilpatrick; Acierno, 2003). Além disso, “as vítimas de violação têm grandes necessidades pós-agressão e podem recorrer a múltiplos sistemas sociais para obter assistência”; sem apoio, elas podem continuar a sofrer de medo e ansiedade aumentados, TEPT, depressão, baixa autoestima e pior ajustamento social (Campbell, 2013, p. 703). Todos os entrevistados identificaram os Estados de transição como a maior fonte de violência sexual.

Psicológica

A OMS define abuso psicológico como:

[...] caracterizado por uma pessoa que sujeita ou expõe outra pessoa a um comportamento que pode resultar em trauma psicológico, incluindo ansiedade, depressão crônica ou TEPT. Isto pode incluir *bullying*, intimidação, insultos e humilhação ou como resultado de abusos agudos ou prolongados dos direitos humanos, particularmente sem reparação legal, como detenção sem julgamento, falsas convicções ou difamação extrema. (WHO, 2002, p. 16)

Embora a violência física e verbal possa ter um impacto devastador e muitas vezes agudo num indivíduo, os efeitos da violência psicológica podem ser duradouros e igualmente devastadores (Sirin; Rogers-Sirin, 2015). Por exemplo, um entrevistado afegão contou que, depois de membros dos Talibã terem raptado seu irmão da sua casa, regressavam rotineiramente à sua casa para intimidar sua

família. Desenvolveu ataques de pânico desencadeados pelo som de veículos se aproximando (Entrevista nº 53, 2017). O impacto emocional de testemunhar o desaparecimento do seu Estado de origem e a violência dentro das suas fronteiras foi geralmente identificado como uma forma particularmente dolorosa de traição imprevista. Como explicou um entrevistado: “*Esperava dor e violência numa viagem perigosa até a Europa, mas nunca no meu país!*” (Entrevista nº 21, 2017). Os impactos que começam no Estado de origem muitas vezes continuam e pioram ao longo do seu percurso. Na verdade, a maioria dos migrantes relatou a violência psicológica nos Estados de origem e de transição como parte da “mesma viagem”. Portanto, essa discussão combinada aparece na seção do Estado de transição.

Verbal

A investigação médica sugere que a exposição ao abuso verbal repetido está relacionada com “pontuações elevadas de sintomas psiquiátricos e anomalias do corpo caloso”, incluindo o que os investigadores identificaram como “alterações substanciais na estrutura cerebral” (Teicher, 2010, p. 1461). Isso inclui linguagem racista ou outra linguagem desumanizante e humilhante dirigida às minorias (como as étnicas, religiosas, sexuais etc.). Por exemplo, um entrevistado síndi-paquistanês explicou como seus colegas de trabalho usaram repetidamente linguagem discriminatória e xenofóbica para abusar verbalmente dele no trabalho. Embora a violência verbal não inclua um componente físico, existe notável sobreposição com a violência psicológica. A violência falada domina, mas também ocorreu zombaria escrita (grafite, ameaças de morte em cartas) e nas redes sociais. Embora todos os entrevistados tenham sofrido violência verbal nos Estados de origem e de transição, eles a categorizaram universalmente como a menos impactante nesses espaços, em comparação com a categorização geopolítica de não cidadãos de “alteridade” nos Estados de acolhimento. Portanto, a morfologia dessa violência será discutida no contexto do Estado anfitrião.

Essa tipologia pode ajudar a enquadrar questões de investigação sobre a violência no Estado de origem, enfatizando a interação de diferentes forças geopolíticas e características da violência nesses espaços. Por exemplo, alguém poderia investigar como a elevada prevalência da violência física, não linear e sexual nos Estados de origem contrasta com a dos Estados de transição ou de acolhimento. Por outro lado, os projetos poderiam comparar as diferentes manifestações e influências da violência verbal nos Estados de origem com as dos Estados de acolhimento da UE.

Violência no(s) Estado(s) de transição

Neste estudo, um Estado de transição é definido como aquele pelo qual um migrante viajou, fora do Estado de origem, antes de chegar a um Estado de

acolhimento da UE. A decisão de viajar para a Europa não é tomada facilmente, nem o Estado individual da UE em que os migrantes foram encontrados para este projeto é sempre o destino original. Por exemplo, vários entrevistados viveram em campos de asilo na Síria ou na Jordânia, nos quais os recursos acabaram por diminuir “agravados por uma crise econômica, aumento da criminalidade e vulnerabilidade, bem como acesso limitado à água potável, alimentos e cuidados de saúde” (UNHCR, 2018, p. 4), antes de decidirem tentar entrar na Europa. No contexto da migração global, a regulação desigual da mobilidade, a governação da migração, o controle das fronteiras e os esforços de contenção são facilitados por meio da organização espacial e da expansão do poder estatal soberano. Na verdade, os Estados que respondem à migração irregular reafirmando o controle via reivindicações territoriais alargadas também eliminam o acesso a modos de viagem relativamente seguros e aumentam a vulnerabilidade dos migrantes (Nevins, 2018). Isso inclui interdição *offshore* e externalizada e processamento de asilo (Collyer, 2010), que o Estado justifica por meio de narrativas que enquadram os migrantes como ameaças à segurança nacional, classificando-os e consolidando-os no espaço construído pelos processos estatais e limitando sua mobilidade com os esforços do Estado para securitizar a migração. A fim de gerir de forma mais agressiva a migração irregular, muitos Estados alargam suas fronteiras para impedir eficazmente a migração antes que os migrantes cheguem ao país desejado (por exemplo, Coleman, 2007). Os migrantes podem reagir a vários procedimentos estatais de fronteira e de asilo, tentando explorar os procedimentos irregulares. A ilegalização discriminatória de migrantes “indesejados” retarda sua mobilidade e fomenta redes de contrabandistas que exacerbam a situação dos migrantes que tentam atravessar clandestinamente as fronteiras (Nevins, 2008, 2018).

Física

A violência física continuou a ser a forma mais denunciada pelos migrantes que viajam através de Estados de transição. Enquanto organismos não cidadãos que se deslocam por espaços geopolíticos enquadrados no sistema de soberania baseado no Estado, os migrantes irregulares são marcados como estrangeiros e são-lhes negados os direitos e proteções de que gozam muitos dos cidadãos nos Estados onde viajam. Simultaneamente, são alvo de processos fronteiriços da UE e de “políticas de dissuasão” transnacionais, as manifestações materiais de práticas estatais que conduzem intercepções migratórias agressivas “*front-end*” e que se estendem para além das fronteiras para conter e repelir fluxos de migrantes irregulares. Esses esforços são “justificados” por narrativas de segurança nacional e de combate ao tráfico de seres humanos (Jones, 2016). Vários acordos bilaterais anti-imigração da UE com Estados vizinhos eliminam a migração destinada à Europa a partir de Estados como Marrocos e Líbia como parte do que Mountz (2011) chamou de “espaços de asilos cada vez mais reduzidos”.

À medida que a securitização das fronteiras dos Estados se diversifica, essas práticas tornam-se mais transnacionais e violentas e a precariedade dos migrantes aumenta. Com poucas disposições ou mecanismos de segurança para os direitos humanos dos migrantes, as fronteiras externas da UE tornaram-se as mais perigosas de atravessar do mundo (Jones, 2016; UNHCR, 2018). Conforme aumenta o patrulhamento das fronteiras e as rotas convencionais de imigração são limitadas pela militarização e pela tecnologia de vigilância, os migrantes enfrentam um risco dramaticamente aumentado de violência ao tentar subverter a fiscalização fronteiriça da UE nas rotas de migração irregular. À medida que essas rotas alternativas se tornam mais conhecidas, atraem mais contrabandistas, bem como habitantes locais, polícia e patrulhas fronteiriças, que agrediram e/ou detiveram migrantes em violência fronteiriça especialmente decretada. Os entrevistados que foram presos em campos de detenção na Líbia sofreram espancamentos, extorsão e tortura por eletrochoque durante o seu confinamento (por exemplo, entrevistas nº 5, 19 e 21, 2016, 2017). Como explicou um entrevistado, “[...] na Líbia, às vezes os guardas batiam-me com cassetetes e diziam que não parariam até que eu lhes pagasse, mas eu não tinha dinheiro para lhes dar” (Entrevista nº 19, 2016).

Os contrabandistas que muitos migrantes empregaram para facilitar sua viagem foram também uma fonte significativa de violência física, uma vez que exploraram frequentemente os esforços da Europa na securitização da migração para ganhar poder, produzir medo e manipular seus passageiros, ameaçando transformá-los em agentes de fiscalização das fronteiras. A maioria dos migrantes contou que seu traficante batia em quem ficava para trás, quem ajudava pessoas em dificuldades ou tentava fugir. Relatos de mortes violentas ou roubos também foram onipresentes nas entrevistas. A maioria relatou que eles foram detidos contra sua vontade durante longos períodos em “casas de espera” apertadas e sujas, enquanto tentavam esconder-se da polícia para evitar a detenção.

Os países individuais da UE podem ser Estados de transição para os migrantes que tentam contornar a exigência do Regulamento Dublin III de que migrantes se registrem biometricamente e apresentem pedidos de asilo no primeiro Estado-membro da UE em que entrem. Ao tentarem viajar clandestinamente por toda a UE, os migrantes ficam expostos a mais violência física por parte da polícia, das autoridades fronteiriças, de grupos de ódio e de vigilantes que patrulham algumas das rotas de migração mais populares na Europa. As políticas de asilo desiguais na UE, os esforços para monitorizar e regular a circulação por meio do Regulamento Dublin III e os acordos bilaterais de readmissão não só “ilustram a fragilidade interna da UE, apesar da linguagem sobre a unificação, a harmonização e o objetivo indescritível de política de asilo” (Mountz; Loyd, 2013, p. 175), mas também levam muitos a realizarem etapas traiçoeiras adicionais da sua viagem depois de chegarem à fronteira da UE.

Sexual

Os relatos de violência sexual aumentaram nos Estados de transição em comparação com os Estados de origem e de acolhimento. A natureza transitória das viagens clandestinas que os migrantes irregulares realizam expõe-nos a numerosos locais e pessoas desconhecidas, enquanto as percepções de pertença, cidadania e responsabilidade centradas no Estado muitas vezes excluem ou impedem esses indivíduos de serem protegidos pelas leis locais ou pelos direitos básicos concedidos pela Convenção de 1951, a Convenção sobre Refugiados. Embora ter uma casa não elimine a violência sexual, a maioria dos participantes acreditava que a falta de “acomodações protetoras” ou a presença de familiar/amigo(s) protetor(es) durante a sua viagem “ilegal” exacerbava esse risco. Por exemplo, uma mulher requerente de asilo foi violada pela polícia depois de ser retirada de um ônibus público durante uma operação anti-imigração nas principais rotas de transporte para a Europa. Seis outros entrevistados, incluindo dois homens, relataram terem sido estuprados por guardas de fronteira ou pela polícia em algum momento durante a sua viagem internacional.

Muitas das vítimas acreditavam que a natureza clandestina da viagem “ilegal” as tornava particularmente vulneráveis à violência sexual, embora a natureza secreta da sua viagem não fosse a única responsável. Entrevistados de todos os gêneros relataram tais ataques tanto em áreas privadas isoladas quanto à vista de outras pessoas – por vezes familiares ou amigos. Isso ocorreu às mãos de contrabandistas, bandidos e, em alguns casos, da polícia local e dos guardas de fronteira. Este último pode justificar a detenção de migrantes irregulares como parte de um esforço humanitário para acabar com o contrabando de seres humanos (Jones, 2016), refletindo uma percepção comum de que migrantes sem cidadania não têm recursos legais nem direitos humanos.

O modo de viagem dos migrantes está correlacionado à probabilidade de violência sexual, com aqueles que viajaram de caminhão ou barco relatando menos casos do que aqueles que viajaram a pé. No entanto, nenhum meio de transporte garante proteção. Por exemplo, uma entrevistada relatou que estava sendo transportada por contrabandistas com o seu marido num caminhão, mas foi retirada e violada até que seu marido pudesse pagar mais dinheiro para protegê-la (Entrevista nº 38, 2017). Além disso, a natureza precária das viagens irregulares e clandestinas também aumenta a exposição dos migrantes àqueles que os atacam sexualmente. Como explicou um entrevistado, o contrabandista com quem viajava violou repetidamente indivíduos do seu grupo durante a viagem e ameaçou denunciá-los às autoridades se resistissem. Muitos entrevistados foram informados de que os contrabandistas frequentemente esperam o estupro como uma taxa adicional de passagem.

Três migrantes adultos que viveram em campos de asilo num Estado de transição também relataram terem sido violados ou explorados sexualmente por guardas do campo, e um entrevistado foi violado por outro migrante no campo (Entrevistas nº 6, 21, 37, 41 e 54, 2016, 2017). A violação geralmente não recebe atenção nem assistência médica nos Estados em transição – uma conclusão apoiada por uma avaliação médica sobre a violência sexual contra requerentes de asilo no Oriente Médio. De acordo com esse relatório:

[...] não existem opções médicas viáveis e abrangentes para sobreviventes de violação. Consideradas um tabu e vistas como uma questão familiar, as sobreviventes de estupro ficam sem ter onde procurar atendimento clínico. Os tratamentos para prevenir o HIV [vírus da imunodeficiência humana], a gravidez indesejada ou as infecções sexualmente transmissíveis requerem ação imediata, tal como a janela de 72 horas para a profilaxia do HIV. Esta falta de acesso aos cuidados de saúde emergiu como uma crise humanitária por si só. (Ouyang, 2013, p. 2165)

Não linear

Embora essas viagens clandestinas sejam extremamente extenuantes, perigosas e violentas, também raramente são lineares ou contínuas, sendo muitas vezes interrompidas ou fragmentadas à medida que os migrantes viajam através de Estados de transição (por exemplo, Kaytaz, 2016). Os participantes testemunharam universalmente que não esperavam que a viagem fosse tão longa. Os migrantes sentem-se constantemente “fora do lugar”, num processo contínuo de deslocação, à medida que viajam por fases de mobilidade fragmentadas e precárias durante meses ou anos (Collyer, 2010). Enfrentam inúmeras barreiras linguísticas, logísticas, culturais e econômicas; a falta de acesso à *internet* ou de ligações celulares nos Estados de transição impede ainda mais os migrantes de acederem a informações importantes e se comunicarem com seus entes queridos. Entre suas várias viagens desconexas, os migrantes muitas vezes escondem-se em acomodações precárias ou perigosas à espera da oportunidade e dos recursos financeiros para iniciar a próxima etapa. Frequentemente esses períodos de imobilidade são bastante longos, mesmo que a viagem seja organizada por um contrabandista. As viagens dos migrantes também podem ser interrompidas subitamente pela detenção e deportação; se forem deportados, muitos tentam emigrar novamente. Essas e outras formas de violência não linear representam perda de tempo, recursos financeiros e oportunidades para os migrantes.

Alguns participantes não tinham inicialmente planeado viajar para a Europa, mas descobriram então que as políticas de asilo onde estavam hospedados, como as da Turquia, são particularmente perturbadoras para as famílias com crianças. A Turquia não fornece tradutores em sala de aula e proíbe requerentes de asilo em idade escolar de se matricularem na escola até que possam comprovar

proficiência em turco (Sirin; Rogers-Sirin, 2015). Da mesma forma, a frequência do ensino secundário das crianças iraquianas e sírias nos campos de asilo libaneses era extremamente baixa, com 91% das meninas nos campos de asilo não estudando (UNHCR, 2019). Como explicou um sírio:

Eu queria que meu filho fosse para a escola. Mas a escola disse que ele não falava turco. Ele fala árabe e um pouco de inglês! Ele aprenderá turco na escola! Perguntei: eles conseguem encontrar alguém que fale árabe na sala de aula? Eles disseram não. (Entrevista nº 1, 2016)

Muitos dos regulamentos fronteiriços dos Estados mediterrânicos da UE produzem violência não linear contra os migrantes, à medida que as patrulhas se estendem para além do território soberano da UE, em espaços marítimos liminares e ao longo da costa norte de África, num esforço para impedir que os migrantes cheguem à Europa. Tazzioli (2018) argumenta que os Estados da UE expandem seu alcance para prender os migrantes em períodos prolongados de espera em “zonas fronteiriças” fora do sistema de asilo da UE.

O Regulamento Dublin III também produz uma forma de violência não linear contra aqueles que tentam subverter essa obrigação transnacional; o movimento ilegal expõe-nos a mais violência, rapto ou extorsão enquanto viajam sem proteção, muitas vezes por grandes distâncias. Além disso, pedidos de asilo podem ser rejeitados se as impressões digitais de um migrante já tiverem sido registradas noutro local. Assim, o poder do Estado penetra na vida cotidiana dos migrantes por meio de várias figuras de autoridade (como polícia, juiz, burocratas, guardas de campo) e do silêncio jurídico, constituindo uma violência geopolítica estrutural generalizada.

Psicológica

A violência psicológica que começou no Estado de origem pode continuar e ser exacerbada por traumas semelhantes ou novos no Estado de transição. Alguns psicólogos acreditam que as cicatrizes dessa violência poderão nunca sarar completamente, pois as evidências sugerem que “a exposição a acontecimentos contínuos, angustiantes e potencialmente traumáticos, o esgotamento de recursos, a deslocação forçada e a falta de segurança podem ter impacto negativo na saúde mental e aumentar o risco de má adaptação” (Charles; Denman, 2013, p. 12). Numa avaliação conjunta, a ONU e o governo sírio identificaram “a saúde mental e o apoio psicológico como uma das preocupações mais urgentes” (Charles; Denman, 2013, p. 12) resultante da guerra na Síria e dos acontecimentos relacionados com a guerra no Afeganistão.

Muitos entrevistados foram anteriormente vítimas e/ou testemunharam ataques brutais contra familiares ou conhecidos enquanto viviam ou fugiam de uma zona de combate (por exemplo, explosões de foguetes, tiroteios e assassinatos);

esse trauma foi agravado por mais violência psicológica que ocorreu ao longo de sua jornada. Muitos relataram estar com bastante saudade de casa, assustados e horrorizados com as condições da viagem. Todos os que viajaram com um contrabandista relataram ter sido enganados quanto à extensão da viagem. As famílias eram normalmente separadas ao longo da viagem, especialmente se viajassem com contrabandistas, que muitas vezes dividiam os grupos de migrantes de acordo com a idade, o gênero e os tipos de corpo de documentos de viagem falsos. Isso foi extremamente angustiante, sem garantias ou planos de reunificação, pois algumas famílias ficaram separadas durante horas, dias ou semanas antes de serem reunidas.

Todos os participantes acreditaram, pelo menos uma vez, que morreriam durante a viagem e carregaram esse medo consigo pelo resto do trajeto. Muitos foram roubados, alguns até pelo seu contrabandista ou coconspirador – uma traição que gerou sofrimento psicológico e desconfiança na(s) pessoa(s) a quem pagaram pela passagem segura. Muitos foram forçados a condições claustrofóbicas dentro de um compartimento escondido no caminhão do contrabandista, sem ventilação adequada, durante dias sob calor extremo enquanto atravessavam as fronteiras. Todos os entrevistados relataram trauma psicológico por vivenciar ou testemunhar abuso, sequestro ou morte. Quando a violência foi causada por um ator estatal, agravou o sentimento de desamparo do migrante. Uma mulher síria que foi violada pela polícia depois de ter sido retirada de um comboio na Croácia explicou: *“Tinha viajado para a Europa porque pensava que valorizava a liberdade e a segurança, mas não experimentei nada disso aqui. Saí da Síria para evitar o que sofri na minha viagem até aqui”* (Entrevista nº 9, 2016).

Esse sofrimento psicológico é agravado ao longo do tempo por outras experiências, bem como pelo medo de serem capturados, detidos e deportados, motivando muitos a aderir às exigências dos contrabandistas para evitar os guardas de fronteira e a ameaça de tortura durante a detenção. Os participantes que viajaram pela Líbia relataram ter ouvido ou testemunhado guardas de detenção líbios libertando intencionalmente os detidos apenas para os recapturar e exigir subornos para a sua libertação (entrevistas em 2016 e 2017), produzindo uma “indústria de exploração organizada e lucrativa” (Jesuit Refugee Service [JRS], 2009).

A vida nos campos de asilo incluía violência psicológica nova e contínua, exacerbada pela violência da separação e do abandono. Os entrevistados que permaneceram em campos na Turquia receberam poucos recursos e serviços de saúde limitados. Um estudo médico sobre campos de refugiados revelou que aqueles que estão separados ou:

[...] removidos de redes sociais de apoio manifestaram níveis muito elevados de trauma e 10 vezes mais Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT) em comparação com crianças de todo o mundo; adultos em campos de asilo manifestam uma elevada taxa de sintomas de depressão e TEPT; e as vítimas de estupro não recebiam os cuidados de saúde mental necessários.

Na verdade, estudos sugerem que “o estresse psicológico e o desespero intensificaram-se à medida que o tempo de permanência nos campos aumentou” (Sirin; Rogers-Sirin, 2015). Os migrantes que permaneceram em campos de asilo de Estados de transição, como a Jordânia ou a Turquia, relataram sentirem-se marginalizados e negligenciados.

Verbal

Os migrantes relataram várias formas de violência verbal em Estados de transição que revelaram atitudes xenofóbicas contra os migrantes irregulares por parte dos habitantes locais e da polícia. Como explicou um entrevistado: “Num mercado na Bulgária, as pessoas gritavam que eu era sujo, parasita e lixo humano” (Entrevista nº 20, 2016).

Violência no Estado anfitrião da EU

Nos Estados anfitriões da UE, a legislação sobre soberania e migração cruza-se com condições “constituídas por uma série de outras relações de poder, como o colonialismo, as relações de classe e de gênero” (Jones, 2016, p. 96). Como estrangeiros não cidadãos, os migrantes são regidos pelas leis de asilo do Estado anfitrião, com o tratamento a desviar-se cada vez mais do contrato social extrapolado das leis internacionais de asilo. Paradoxalmente, os migrantes relataram que a violência nos Estados de acolhimento supera a que vivenciaram em espaços geopolíticos anteriores. Ao contrário dos espaços anteriores, as formas de violência mais notificadas no Estado anfitrião foram a violência não linear, a psicológica e a verbal, o que reflete tanto o espaço geopolítico quanto o seu impacto na experiência e percepções dos migrantes.

Não linear

As ameaças percebidas de migração corroem a capacidade dos migrantes de pedir asilo, à medida que se torna cada vez mais difícil entrar num Estado no qual possam utilizar esse direito. O desequilíbrio de poder entre Estados e migrantes também é evidente na interpretação seletiva dos Estados e nas normas individuais para regulamentos de asilo e leis de direitos humanos, que são regidos por relações geopolíticas contemporâneas que podem ter grande impacto no tratamento dos pedidos de asilo. Na verdade, conforme os processos e regulamentações burocráticas estatais relativos aos migrantes proliferam dentro e fora das fronteiras territoriais (Coleman, 2007), também invocam narrativas orientalizantes sustentadas pelo medo, pela insegurança e por imaginários racistas para justificar o controle e/ou “abandono violento” dos migrantes (por exemplo, Davies; Isakjee, 2015; Gilbert; Ponder, 2014), a violência das práticas estatais que regulam e controlam os organismos migrantes está incorporada na estrutura da legislação migratória,

escondida na práxis das burocracias, de uma “estrutura de poder desigual que produz oportunidades de vida desiguais” (Jones, 2016). O estatuto legal dos migrantes dentro do Estado limita sua mobilidade, confinando os migrantes indesejados longe da sociedade, e preserva uma percepção segregada da sua nação (Malkki, 2002). Os residentes do acampamento devem cumprir as verificações semanais de impressões digitais eletrônicas ou perderão seus fundos de subsistência daquela semana. Dessa forma, os Estados hospedeiros reduzem esses indivíduos a objetos codificados e regulam seu movimento, criando seres dependentes cuja mobilidade e estatuto jurídico são limitados e controlados pelo Estado.

Ao mesmo tempo, os migrantes são suspensos num estado de perturbação ou deslocação contínua, pois são forçados a deslocar-se através de uma série de campos enquanto aguardam uma decisão. Durante esse período, seu direito à mobilidade, ao emprego ou à educação é adiado, muitas vezes por vários anos (Hyndman, 2012). Por exemplo, todos os entrevistados foram realocados para três a seis campos diferentes depois de chegarem ao Estado anfitrião, e muitos foram forçados a mudar de quarto inesperadamente várias vezes dentro de um único campo. Os campos de asilo estatais e privados geram um processo de deslocamento, alienação e vulnerabilidade para esses migrantes. Tal como explicou um dos assistentes sociais suecos, os migrantes muitas vezes acreditam que seu Estado anfitrião criou um “labirinto de campos” através do qual muitos migrantes são forçados a viajar pela deslocalização forçada (Entrevista nº 19, 2016). Essas mudanças frequentes podem agravar ainda mais o estresse e a ansiedade dos migrantes, gerando sentimentos de precariedade, medo, solidão e desesperança decorrentes da falta de clareza no processo de asilo e da realidade da sua percepção de abandono. Como explicou uma mulher da Síria: *“Eu estava menos preparada para este sofrimento na Europa. Espera-se violência num país devastado pela guerra e viajando com contrabandistas, mas eu não esperava ser detida num campo ‘semelhante a uma prisão’, como uma criminosa por fugir para a Europa”*. A maioria relatou sentir-se indesejável, desconfortável ou com medo de viver nos campos. Isso talvez se deva à política implícita dos guardas de desencorajar um ambiente de vida confortável, *“para que os migrantes não queiram ficar aqui”* (Entrevista do guarda do COA, 2016).

Na verdade, todos os participantes ficaram extremamente perturbados com a perda de meses ou anos das suas vidas enquanto aguardavam a decisão do Estado anfitrião sobre o asilo, educação, moradia e oportunidades de emprego. A violência não linear que os migrantes sofrem por meio de tais perturbações e abandono pode ter sérias implicações a longo prazo, especialmente para as crianças. Durante períodos de espera de um ano ou mais, as crianças migrantes têm acesso limitado às escolas públicas. A investigação revela que as crianças que sofreram um trauma emocional, como a migração forçada, e depois tiveram o acesso à

educação interrompido correm o risco de ter dificuldades acadêmicas e de desenvolver problemas cognitivos, sociais e emocionais (Sirin; Rogers-Sirin, 2015). Como lamentou um entrevistado afegão: “[...] *tudo o que fazemos aqui é esperar. Esperamos notícias sobre nossos documentos de asilo, aulas de idiomas e nossos pedidos de moradia, assistência médica e reagrupamento familiar. Nós esperamos...tudo o que fazemos é esperar*” (Entrevista n° 48, 2017).

Psicológica

À medida que os requerentes de asilo enfrentam a realidade do “abandono de fato” nos campos de asilo, os sentimentos de ansiedade e desespero só aumentam conforme são forçados a esperar mais tempo (por exemplo, Katz, 2017; Ramadan, 2013). Muito poucos estavam preparados para a pressão psicológica daquilo que o ACNUR chama de “estado de limbo intratável” (UNHRC, 2015), e a maioria dos participantes identificou a espera nesses campos de asilo como o elemento mais difícil da sua migração. Isso reflete não só o abandono violento dos migrantes pelo Estado anfitrião e as memórias das suas casas e viagens, mas também o seu futuro precário nesse novo Estado. Ao contrário dos Estados de origem e de transição, dos quais os participantes consideraram que poderiam sair em busca de um destino mais seguro, o Regulamento Dublin III torna o Estado de acolhimento uma finalidade terminal caso o seu pedido de asilo seja rejeitado.

As desigualdades sistêmicas e estruturais generalizadas nos campos de asilo infligem violência psicológica aos migrantes, que são forçados a viver em quartos lotados e repetidamente transferidos entre campos. Esse reassentamento é particularmente estressante para aqueles que foram expostos à violência, à guerra, à violência sexual e ao afastamento de redes familiares e sociais de apoio, enfrentando frequentemente discriminação, além de barreiras culturais e linguísticas.

Na verdade, os alojamentos densamente lotados e as transferências frequentes para outros campos levam muitos a acreditar que são tratados como animais. Tornam-se objetos de vigilância cuja mobilidade e estatuto jurídico são determinados e controlados pelo Estado anfitrião, mas suas necessidades psicológicas muitas vezes permanecem sem resposta durante anos (UNHCR, 2015, p. 106). Comparações entre acomodações em campos e prisões naturais, visto que campos como o holandês *Koepelgevangenis* eram anteriormente usados como prisões. Além das acomodações vazias ou dos locais originalmente construídos para alojar criminosos, muitos estavam preocupados com o fato de sua contenção nesses espaços também reforçar a percepção pública da migração irregular como um ato criminoso. Os migrantes lamentaram a falta de privacidade, áreas tranquilas, instalações para cozinhar/preparar alimentos e espaços para práticas religiosas dentro dos campos (Dempsey, 2018).

Incapazes de trabalhar, a dependência financeira dos migrantes do Estado contribui para um sentimento de vulnerabilidade que não esperavam experimentar

ao chegar à Europa. Traumatizados pela violência que sofreram antes de chegarem ao continente, pela sensação de insegurança e por um futuro precário na Europa, pela culpa dos sobreviventes, pelo deslocamento, pelo isolamento e pela separação da família e dos amigos, muitos entrevistados relataram um sentimento agudo de perda, separação, medo e depressão, pois são forçados a esperar pelas decisões de asilo. Isso é particularmente notável para menores não acompanhados. Como a pesquisa demonstrou, o apoio familiar corresponde a uma menor prevalência de sintomas de TEPT entre os jovens sírios participantes na investigação (Sirin; Rogers-Sirin, 2015; UNHCR, 2019). Os médicos que avaliam os requerentes de asilo que chegam à UE relataram que “[...] *muitos indivíduos experimentaram condições extremamente angustiantes do ponto de vista psicológico enquanto viajavam para a UE*” (Entrevista com o médico do campo, 2016). Embora um acampamento possa ter acesso a médicos, eles não oferecem cuidados de saúde mental e as consultas clínicas são raras. Como resultado, a depressão, o TEPT, os ataques de pânico e a ansiedade são frequentemente subnotificados e não tratados nos campos. Depressões não tratadas, TEPT e outras doenças mentais nos campos manifestaram-se de muitas maneiras, incluindo uma elevada taxa de suicídio, com 13 suicídios bem-sucedidos e 80 tentativas nos primeiros seis meses de 2014, só nos Países Baixos (UNHCR, 2015).

Contudo, o medo universal dos migrantes que esperam nos campos é a rejeição do asilo e deportação. O impacto das políticas estatais de asilo e das relações geopolíticas intraestatais pesa fortemente sobre os indivíduos, uma vez que estes testemunham as decisões sobre os pedidos de outros e aguardam decisões por si próprios. Por exemplo, os sírios são sistematicamente priorizados como migrantes forçados “não econômicos” no processo de asilo da UE, enfrentando tempos de processamento mais rápidos, e recebem acomodações maiores. Em contraste, outras nacionalidades, como os eritreus ou os afegãos, que muitas vezes são categorizados como migrantes “econômicos e voluntários”, enfrentam estaticamente taxas mais elevadas de rejeição de asilo e acomodações menores (UNHCR, 2019). Como explicou um requerente de asilo de 18 anos do Afeganistão:

Um dos rapazes no meu quarto chegou ao campo quando eu cheguei. Nós temos a mesma idade. Ambos fugimos de conflitos violentos em casa, convertemo-nos ao cristianismo, mas foi-lhe concedido asilo porque era sírio. Não o fiz, porque não sou um migrante “desejável”. Eu não sou sírio. (Entrevista n° 3, 2016)

Os corpos dos migrantes estão, portanto, geopoliticamente ligados ao seu Estado de origem, uma forma violenta de categorização que pode influenciar significativamente a probabilidade de obtenção de asilo e revela como os Estados de acolhimento funcionam como “guardiões” que selecionam quais migrantes merecem asilo dentro das suas fronteiras.

Verbal

Embora a violência verbal tenha sido vivenciada em todos os três espaços estatais, os migrantes descreveram habitualmente o “poder” significativo da sua destrutividade no Estado anfitrião. Nos Estados de origem e de transição, manifestou-se frequentemente por meio de ameaças ou calúnias dirigidas a indivíduos. No entanto, nos Estados de acolhimento, também forma categorizações geopolíticas de diferença e de não pertencimento no âmbito da sua legislação de asilo. Por exemplo, embora o termo geral “migrante” possa referir-se amplamente a uma pessoa em trânsito, o termo categórico marca os organismos migrantes como “fora do lugar” dentro de um Estado (Cresswell, 2006), e em termos jurídicos específicos pode influenciar suas hipóteses de obter asilo. Maillet, Mountz e Williams (2016) argumentam que os termos e rótulos legais utilizados pelos Estados são particularmente significativos, uma vez que categorias como “ilegal” ou “refugiado” determinam a responsabilidade e o poder dos Estados para com cada migrante. Gregory (2004) argumenta que as categorias e representações, incluindo os rótulos que os Estados criam e atribuem aos migrantes, são uma forma de violência. Esses termos também servem para controlar legalmente e, em alguns casos, negligenciar os migrantes com um discurso que também pode produzir estereótipos e justificar a violência ou os maus tratos. Por meio de uma série de leis territoriais e de governação controladas pelo Estado, bem como de uma retórica excludente que cultiva “limites de pertença” (Adamson; Triadafilopoulos; Zolberg, 2011), os migrantes são marcados como estrangeiros, considerados “fora do lugar” e categorizados como ameaças geopolíticas e de bem-estar no Estado anfitrião (como Hungria, Romênia, Dinamarca e França), servindo para subjugar os migrantes com rótulos que categorizam a cidadania e denotam “alteridade”.

Esses rótulos violentos e articulações geopolíticas de diferença também estão presentes nos meios de comunicação social – principais vias pelas quais os Estados comunicam “mensagens-chave” ao público. Especialmente desde o 11 de Setembro, têm utilizado cada vez mais termos alarmistas para enquadrar a migração, ligando-a ao terrorismo e à segurança nacional, num esforço para justificar os seus métodos de securitização da migração. Grande parte da comunicação social europeia perpetuou diversas formas de violência verbal, equiparando a chegada de migrantes internacionais a uma catástrofe natural ou a uma ameaça à segurança. Categorizar os migrantes como entidades não humanas e ameaçadoras insinua que sua presença na Europa é uma forma de invasão (por exemplo, Dempsey; McDowell, 2019). Isso destaca o que Haldrup, Koefoed e Simonsen (2006, p. 174) chamam de “novo orientalismo na política”, uma vez que as organizações políticas ultranacionalistas na Europa rotulam os migrantes internacionais como “Outros” e argumentam que o Estado tem a responsabilidade de restringir a imigração para proteger os valores e a liberdade europeus.

Os entrevistados vivenciaram outras formas de violência verbal durante interações banais com os habitantes locais, em campos de asilo ou por meio de discurso de ódio direcionado em grafites públicos. Os menores que frequentam a escola são classificados como alunos “alienígenas”. Esses rótulos geopolíticos marcam violentamente os corpos migrantes como locais de diferença e reafirmam percepções racistas de pertença. A maioria dos migrantes, independentemente da idade, relataram ter sido vítimas de uma miríade de violência verbal racista, como “terroristas”, “estupradores” ou “covardes que fugiram” por parte das autoridades locais, médicos, polícia e público. Um jovem chorou abertamente numa entrevista quando contou que uma mulher holandesa numa mercearia o chamou de “Al-Qaeda” – o mesmo grupo terrorista que recentemente matara seu irmão (Entrevista nº 8, 2016). Todos os entrevistados, identificados ou não como muçulmanos, acreditavam que ser “muçulmano” ou “parecer muçulmano” se tornou um estigma na Europa, equiparado a estrangeiros, terroristas e invasores. Como resultado, muitos sentem-se ameaçados e presos em campos de asilo. Segundo argumenta Witteborn (2011, p. 1142), para alguns migrantes:

[...] a mobilidade é restringida por leis internacionais e nacionais, bem como por discursos sociopolíticos, que regulam o corpo migrante e a sua capacidade de criar relações sociais. Os requerentes de asilo são espacialmente construídos e presos através de rotulagem burocrática e atribuição a heterotopias e como um local discursivo de transitoriedade e diferença.

Violência física e sexual

Os relatos de violência física e sexual foram mais baixos nos Estados anfitriões. Parte da violência física sofrida pelos migrantes dentro das fronteiras da UE ocorreu durante o trânsito, pelas mãos da polícia ou dos habitantes locais, que são frequentemente influenciados por reportagens sensacionalistas ou tendenciosas dos meios de comunicação social e por narrativas nacionais racistas baseadas na exclusividade. Três entrevistados relataram ter sofrido ou testemunhado violência física por parte de guardas ou outros requerentes de asilo, muitas vezes em termos raciais ou religiosos, o que significa percepções de maus tratos históricos e racismo hierárquico que podem existir entre alguns sírios, iraquianos e afegãos.

Da mesma forma, alguma violência sexual relatada ocorreu em países da UE fora dos Estados nos quais as entrevistas foram realizadas ou aconteceu durante o trânsito clandestino dentro do Estado anfitrião. Embora a diminuição da violência física e sexual possa ser o resultado de numerosos fatores (incluindo a subnotificação por medo de represálias enquanto se aguarda asilo, ou as viagens relativamente curtas no Estado anfitrião em comparação com os percursos anteriores), também pode refletir a influência da vigilância moderna com inúmeras câmeras de segurança e *scanners* de identificação instalados em todos os campos. Além

disso, o contrato social dentro dos Estados anfitriões e a aplicação de “expectativas” gerais de comportamento público podem promover um ambiente de vigilância social e intolerância a essas formas de violência à vista do público.

Considerações finais

Este texto apresenta uma tipologia desenvolvida a partir de dados coletados no exame da produção de diversas formas de violência (física, verbal, psicológica, sexual e não linear) em três espaços estatais (origem, transição e acolhimento) durante migração irregular para a UE. Todos os migrantes que chegaram aos campos de asilo da UE neste projeto sofreram inúmeras formas de violência em todo o espaço. A tipologia sustenta a responsabilidade do Estado pelas diversas formas de violência que os migrantes vivenciam. Todos os entrevistados atestaram que a violência começou no seu Estado de origem e foi o principal impulso para a emigração. No entanto, embora a violência num Estado falido ou numa zona de guerra fosse generalizada, eles também sofreram com ela durante as viagens clandestinas e a vida no campo. Conforme Nevins (2010, 2017), muitos Estados consideram a soberania territorial um direito seu e geram regimes espaciais que excluem e causam violência contra os migrantes.

Os migrantes vivenciam um caleidoscópio de violência através do tempo e do espaço, que muda com a sua presença prevista ou real. Esta tipologia serve como ferramenta analítica para melhor compreender como e por que certas formas de violência contra os migrantes ocorrem em determinados espaços. Pode ser empregada para formular questões de pesquisa e projetar estudos que se concentrem em como os espaços geopolíticos e os tipos de violência interagem, como a violência se transforma no espaço e como os espaços geopolíticos moldam as formas de violência presentes em seu interior.

A organização da investigação por diferentes contextos geopolíticos e formas de violência revela as interligações que sustentam as redes de governação espacial e os atos violentos contra os migrantes. Por exemplo, a investigação pode centrar-se na forma como a prevalência da violência não linear, psicológica e verbal nos Estados de acolhimento ultrapassa a violência física ou sexual. Por outro lado, pode-se questionar como a violência não linear se materializa e funciona de maneira diferente no espaço. Assim, este guia pode facilitar a análise e a construção de teorias sobre a migração irregular e os espaços de violência, e promover a integração colaborativa de pesquisas díspares. Ao traçar a geografia política da violência contra os migrantes, esta tipologia destaca o papel da produção estatal de violência e da erosão dos direitos humanos dos migrantes. A capacidade de identificar espaços e fontes de violência fortalece os esforços para defender mudanças nas políticas e nas narrativas políticas sobre migrantes irregulares, bem como sobre civis em Estados falidos ou devastados pela guerra. Esta tipologia

também promove futuras vias de investigação sobre os esforços do Estado para legislar espacialmente e controlar a mobilidade, reafirmar a soberania e expandir o poder territorial por meio da detenção e contenção.

No entanto, como esta investigação é baseada em estudos de caso, mais pesquisas são necessárias. Uma síntese mais completa das fontes e dos aspectos espaciais das diversas formas de violência contra os migrantes facilitará uma tradução mais eficaz das conclusões e discussões com os decisores políticos e os meios de comunicação social. Dessa forma, a investigação acadêmica pode desempenhar um papel mais importante nos esforços para confrontar a legislação, as práticas e as narrativas que produzem violência contra os migrantes nos seus Estados de origem, de transição e de acolhimento. A violência em Estados devastados pela guerra ou falidos, que não conseguem executar requisitos básicos como governação, segurança e educação, é um produto de ambientes políticos perturbados que alimentam o terrorismo, a violência estatal e deficiências que motivam o público a apoiar ou a envolver-se na violência. Os Estados vizinhos podem exacerbar esses conflitos internos, desestabilizando ainda mais o Estado, intencional ou inadvertidamente, e aumentando a violência. Os civis são extremamente vulneráveis a todas as cinco formas de violência num ambiente político subvertido, à medida que as instituições estatais, a governação e os meios de subsistência e salvaguardas dos civis se desgastam.

O direito dos migrantes a requerer asilo é cada vez mais corroído pelas articulações geopolíticas excludentes de pertencimento e espaço dos Estados, divulgadas por meio da governação, das políticas estatais de imigração e da escalada do policiamento e do endurecimento das fronteiras estatais. Assim, os migrantes “indesejados” são forçados a viajar fora dos procedimentos migratórios legais e a explorar métodos irregulares, muitas vezes ao longo de redes de contrabandistas, o que expõe os migrantes a todas as cinco formas de violência. Os processos fronteiriços transnacionais da UE estendem-se para além das fronteiras físicas. Estão cada vez mais militarizados por um policiamento reforçado e de tecnologia que enfatiza a dissuasão física e a reformulação racializada dos migrantes como ameaças à segurança nacional. Isso também obscurece a produção externalizada de violência à medida que os Estados se afirmam, empurrando a detenção e o processamento de migrantes para além das suas fronteiras.

No entanto, essa crescente externalização das responsabilidades em matéria de asilo, juntamente com um endurecimento da política em relação aos migrantes, contribui para formas de violência geopolítica que os migrantes experimentam não só enquanto viajam, mas na vida cotidiana nos campos de asilo. Os migrantes tornam-se a personificação discernível da violência gerada por meio de retórica e rotulagem excludentes, políticas de migração e leis de asilo que limitam a mobilidade e os direitos básicos. Durante a sua espera prolongada nos campos de asilo,

os migrantes vivenciam o abandono e o discurso de ódio, sentimentos de desesperança e graves problemas de saúde.

A tipologia aqui apresentada tem implicações significativas para pesquisas futuras. Serve como um metaguiá, oferecendo aos acadêmicos uma base para encorajar a avaliação cruzada e a colaboração entre vários estudos de caso situados e metodologias sobre violência contra migrantes. A Geografia Política, juntamente com os estudos críticos sobre migração e fronteiras, está perfeitamente posicionada para interrogar e abordar os mecanismos, atores e práticas que se cruzam e que produzem várias formas de violência. Isso inclui aqueles intrínsecos aos esforços para securitizar a migração e endurecer as políticas de asilo em Estados como os Estados Unidos, os da UE e a Austrália. Dessa forma, os estudiosos podem continuar a trabalhar para expor, defender a mudança e retificar os desequilíbrios hierárquicos de poder e os atores responsáveis por tal violência.

Financiamento

Bolsa de Pesquisa Internacional do Conselho Estadual de Curadores dos Apalaches da Universidade da Carolina do Norte.

Reconhecimentos

A autora gostaria de agradecer a C. Flint, N. Koch, A. Mountz, E. Shay e aos três revisores anônimos. A autora aprecia profundamente o tempo, o trabalho e a confiança dos participantes migrantes.

Referências

- ADAMSON, F. B.; TRIADAFILOPOULOS, T.; ZOLBERG, A. R. Limits of the liberal state: migration, identity and belonging in Europe. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, [s. l.], v. 37, n. 6, p. 843-859, 2011.
- AMILHAT-SZARY, A. L.; GIRAUT, F. **Borderities**: the politics of contemporary mobile borders. London: Palgrave, 2015.
- BIALASIEWICZ, L. **Tangier, mobile city**: re-making borders in the straits of Gibraltar. London: Palgrave, 2015.
- BRAMBILLA, C. Exploring the critical potential of the borderscapes concept. **Geopolitics**, Philadelphia, v. 20, n. 1, p. 14-34, 2014.
- CAMPBELL, R. Psychological impact of rape victim experiences with the legal medicine and mental health systems. In: SISTI, D. A.; CAPLAN, A. L.; RIMON-GREENSPAN, H. (ed.). **Applied ethics in mental health care**. Washington: American Psychologist, 2013. p. 149-178.
- CHARLES, L.; DENMAN, K. Syrian and Palestinian Syrian refugees in Lebanon. **Plight of Women and Children**, [s. l.], v. 14, n. 5, p. 96-111, 2013.

- CHARMAZ, K. **Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis**. London: Sage, 2006.
- COLEMAN, M. Immigration geopolitics beyond Mexico-US border. **Antipode**, Los Angeles, v. 39, n. 1, p. 54-76, 2007.
- COLLYER, M. Stranded migrants and the fragmented journey. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 23, n. 3, p. 273-293, 2010.
- COWEN, D.; GILBERT, E. (ed.). **War, citizenship, and territory**. New York: Routledge, 2008.
- CRESSWELL, T. **On the move: mobility in the modern western world**. London: Taylor & Francis, 2006.
- DAVIES, T.; ISAKJEE, A. Geography, migration and abandonment in the Calais refugee camp. **Political Geography**, Birmingham, v. 49, p. 93-95, 2015.
- DELLAGNESE, E.; AMILHAT-SZARY, A. Borderscapes: from border landscapes to border aesthetics. **Geopolitics**, Philadelphia, v. 20, n. 1, p. 4-13, 2015.
- DEMPSEY, K. E. Negotiated positionalities and ethical considerations of fieldwork on migration: interviewing the interviewer. **ACME**, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 88-108, 2018.
- DEMPSEY, K. E. Spaces of violence: a typology of the political geography of violence against migrants seeking asylum in the EU. **Political Geography**, Birmingham, v. 79, n. 6, 102157, 2020.
- DEMPSEY, K. E.; MCDOWELL, S. Disaster depictions and geopolitical representations in Europe's migration 'crisis'. **Geoforum**, Amsterdam, v. 98, p. 153-160, 2019.
- DEMPSEY, K. E.; QURESHI, M. M.; ONDOMA, S. M.; DEMPSEY, R. J. Effect of geopolitical forces on neurosurgical training in Sub-Saharan Africa. **World Neurosurgery**, New York, v. 101, p. 196-202, 2017.
- FARWELL, N. War rape: new conceptualizations and responses. **Affilia**, London, v. 19, n. 4, p. 389-403, 2004.
- FLINT, C. **The Geography of war and peace: from death camps to diplomats**. New York: Oxford Press, 2005.
- GILBERT, E.; PONDER, C. Between tragedy and farce: 9/11 compensation and the value of life and death. **Antipode**, Los Angeles, v. 46, n. 2, p. 404-425, 2014.
- GRAY, H.; STERN, M. Risky dis/entanglements: torture and sexual violence in conflict. **European Journal of International Relations**, [s. l.], v. 25, n. 4, p. 1035-1058, 2019.
- GREGORY, D. **The colonial present: Afghanistan, Palestine, Iraq**. Malden: Blackwell Publishing, 2004.
- HALDRUP, M.; KOEFOED, L.; SIMONSEN, K. Practical orientalism: bodies, everyday life and construction of otherness. **Geografiska Annaler**, Stockholm, v. 88 n. 2, series B, p. 173-184, 2006.
- HOLLAND, E. C.; WITMER, F.; O'LOUGHLIN, J. The decline and shifting Geography of violence in Russia's North Caucasus, 2010-2016. **Eurasian Geography and Economics**, [s. l.], v. 58, n. 6, p. 613-641, 2017.
- HUYSMANS, J. **Politics of insecurity: fear, migration and asylum in EU**. London: Routledge, 2006.
- HYNDMAN, J. The geopolitics of migration and mobility. **Geopolitics**, Philadelphia, v. 17, n. 2, p. 243-255, 2012.
- INNES, A. In search of security: migrant agency, narrative, and performativity. **Geopolitics**, Philadelphia, v. 21, n. 2, p. 263-283, 2016.
- JOHNSON, C.; JONES, R.; AMOORE, P.; MOUNTZ, S.; RUMFORD, C. **Interventions on rethinking "the border" political geography**. Amsterdam: Elsevier, 2011.

- JONES, R. **Violent borders**: refugees and the right to move. London: Verso Books, 2016.
- JONES, R.; JOHNSON, C. Border militarisation and the re-articulation of sovereignty. **Transactions**, London, v. 41, n. 2, p. 187-200, 2016.
- JONES, R.; JOHNSON, C.; BROWN, W.; POPESCU, G.; PALLISTER-WILKINS, P.; MOUNTZ, A.; GILBERT, E. Interventions on the state of sovereignty at the border. **Political Geography**, Birmingham, v. 59, p. 1-10, 2017.
- JRS. **Do they know?** Asylum seekers testify to life in Libya. Valetta: Jesuit Refugee Service, 2009.
- KATZ, I. Between bare life and everyday: spatializing Europe's migrant camps. **Architecture_MPS**, [s. l.], v. 12, n. 2, 2017.
- KAYTAZ, E. S. Afghan journeys to Turkey: narratives of immobility, travel and transformation. **Geopolitics**, Philadelphia, v. 21, n. 2, p. 284-302, 2016.
- KILPATRICK, D.; ACIERNO, R. Mental health needs of victims. **Journal of Traumatic Stress**, New York, v. 16, n. 2, p. 119-132, 2003.
- LI, T. M. To make live or let die? Rural dispossession and the protection of surplus populations. **Antipode**, Los Angeles, v. 41, suppl. 1, p. 66-93, 2010.
- MAILLET, P.; MOUNTZ, A.; WILLIAMS, K. Researching migration enforcement in obscured places. **Social & Cultural Geography**, [s. l.], v. 18, n. 7, p. 927-950, 2016.
- MALKKI, L. H. News from nowhere: mass displacement and globalized "problems of organization". **Ethnography**, v. 2, n. 3, p. 351-360, 2002.
- MCCONNELL, F.; KUUS, M.; JEFFREY, A.; CRAWLEY, H.; VAUGHAN-WILLIAMS, N.; SMITH, A. Interventions on Europe's political futures. **Political Geography**, Birmingham, v. 60, p. 261-271, 2017.
- MINCA, C. Geographies of the camp. **Political Geography**, Birmingham, v. 49, p. 74-83, 2015.
- MOISIO, S.; PAASI, A. From geopolitical to geoeconomic? The changing political rationalities of state space. **Geopolitics**, Philadelphia, v. 18, n. 2, p. 267-283, 2013.
- MORAN, D. **Carceral Geography**. London: Routledge, 2015.
- MOUNTZ, A. **Seeking asylum**: human smuggling and bureaucracy at the border. Minneapolis: University of Minnesota, 2010.
- MOUNTZ, A. The enforcement archipelago: detention, haunting, and asylum on islands. **Political Geography**, Birmingham, v. 30, n. 3, p. 118-128, 2011.
- MOUNTZ, A. Island detention: affective eruption as trauma's disruption. **Emotion, Space and Society**, [s. l.], v. 24, p. 74-82, Aug. 2017.
- MOUNTZ, A.; HIEMSTRA, N. Chaos and crisis: contemporary migrations and state practices. **Annals of the Association of American Geographers**, Philadelphia, v. 104, n. 2, p. 382-390, 2014.
- MOUNTZ, A.; LOYD, J. M. Constructing the Mediterranean region: obscuring violence in the bordering of Europe's migration "crises". **ACME**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 173-195, 2013.
- NEVINS, J. **Dying to live**: a story of U.S. immigration in an age of global apartheid. San Francisco: City Light Books, 2008.
- NEVINS, J. **Operation gatekeeper and beyond**: war on "illegals" and the US Mexico boundary. New York: Routledge, 2010.
- NEVINS, J. The right to the world. **Antipode**, Los Angeles, v. 29, n. 5, p. 1349-1367, 2017.

- NEVINS, J. The speed of life and death: migrant fatalities, territorial boundaries, and energy consumption. **Mobilities**, [s. l.], v. 13, n. 1, p. 29-44, 2018.
- O'LOUGHLIN, J.; WITMER, F. D. W.; LINKE, A. M. Afghanistan-Pakistan wars, 2008-2009: clusters of violence. **Eurasian Geography and Economics**, [s. l.], v. 51, n. 4, p. 437-471, 2010.
- OUYANG, H. Syrian refugees and sexual violence. **The Lancet**, New York, v. 381, n. 9884, p. 2165-2166, 2013.
- PAASI, A. Texts and contexts in the globalizing academic marketplace. **Eurasian Geography and Economics**, [s. l.], v. 47, n. 2, p. 216-220, 2006.
- PAINTER, J. Prosaic geographies of stateness. **Political Geography**, Birmingham, v. 25, n. 7, p. 752-774, 2006.
- PANTER-BRICK, C.; EGGEMAN, M.; GONZALEZ, V.; SAFDAR, S. Violence, suffering, and mental health in Afghanistan. **The Lancet**, New York, v. 374, n. 9692, p. 807-816, 2009.
- PERKINS, S.; GRAHAM-BERMANN, S. **Violence exposure and development of school-related functioning: aggression and violent behavior**. Amsterdam: Elsevier, 2012.
- POPESCU, G. Making space for digital technologies: the digital, the limit, and the sovereign. In: JONES, R.; JOHNSON, C.; BROWN, W.; POPESCU, G.; PALLISTER-WILKINS, P.; MOUNTZ, A.; GILBERT, E. Interventions on the state of sovereignty at the border. **Political Geography**, Birmingham, v. 59, p. 1-10, 2017.
- RAMADAN, A. Spatialising the refugee camp. **Transactions**, London, v. 38, n. 1, p. 65-77, 2013.
- SIRIN, S. R.; ROGERS-SIRIN, L. **The educational and mental health needs of Syrian children**. Washington: Migration Policy Institute, 2015. p. 1-32.
- SQUIRE, V. **The contested politics of mobility**. London: Routledge, 2011.
- STEINBERG, P. **Lighthouse as survival**. From the lighthouse: interdisciplinary reflections on light. New York: Routledge, 2018.
- TAZZIOLI, M. Temporal borders of asylum in EU border regime. **Political Geography**, Birmingham, v. 64, p. 13-22, 2018.
- TEICHER, M. H. Hurtful words. **American Journal of Psychiatry**, Arlington, v. 167, n. 12, p. 1464-1471, 2010.
- TRIANDAFYLIDOU, A. Multileveling. **Island Studies Journal**, Copenhagen, v. 9, n. 1, p. 7-22, 2014.
- UNHCR. **Operational portal: refugee situations**, [s. l.], 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/yeyu6jys>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- UNHCR. **Mediterranean: dead and missing at sea – (January 2015-2018)**, [s. l.], 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/bd9babhk>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- UNHCR. **Refugee and migrants in Europe**, [s. l.], 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/856p2b5p>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- VAUGHAN-WILLIAMS, N. **Europe's border crisis: Biopolitical security and beyond**. Oxford: Oxford Press, 2015.
- WEBER, M. **Parlament und Regierung**, 1/15. Tübingen: Mohr, 1918. p. 20.
- WHO. **World report on violence and health**, [s. l.], 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxezyr8>. Acesso em: 22 nov. 2024.
- WITTEBORN, S. Constructing forced migrants and the politics of space and place-making. **Journal of Communication**, Oxford, v. 61, n. 6, p. 1142-1160, 2011.

O lugar da Geopolítica no século XXI: por uma Geopolítica no (do) Brasil

Selma Lúcia de Moura Gonzales

Introdução

Vislumbram-se, nos movimentos geopolíticos do mundo atual, dinâmicas de cooperação, de competição e de fragmentação. Essas dinâmicas se dão em diferentes escalas e sobreposições e em diversos âmbitos: militar, econômico, político, social e tecnológico, advindos de necessidades/demandas, interesses e disputas por recursos de poder diversos, o que traz complexas perspectivas de análises, haja vista que ora os movimentos são de aproximação, ora de competição e afastamento, ora de indiferença e exclusão, envolvendo não somente atores estatais, mas não estatais.

Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo refletir sobre o lugar da Geopolítica no século XXI, colocando em relevância uma análise geopolítica a partir de camadas, escalas e intersecções. Assim, buscou-se, também, apresentar algumas reflexões sobre a (in)contornável geopolítica brasileira no complexo cenário mundial, focalizando sua geopolítica intramuros e perspectivas de inserção internacional. Por fim, discutiu-se a necessidade de pactuar uma grande estratégia, com planejamento de médio e longo prazo, com vistas a coibir as discontinuidades nas políticas públicas do país.

Portanto, este texto está estruturado em três partes. A primeira é sobre o lugar da Geopolítica no século XXI; a segunda tece considerações sobre a análise geopolítica a partir de camadas e escalas e a perspectiva que busca ir além da fragmentação e da competição, desvendando as intersecções; e, por fim, apresentam-se algumas considerações acerca da (in)contornável geopolítica brasileira em um cenário de complexidade global, assim como reflexões sobre alguns desafios internos que se colocam para a inserção internacional do Brasil sob a ótica da Geopolítica.

O lugar da Geopolítica no século XXI

Sobre o lugar da Geopolítica no século XXI, há de se mencionar que se tornou comum, na literatura que aborda temas geopolíticos, um pensamento atávico de que houve, especialmente nas últimas décadas, um regresso ou um retorno da

Geopolítica¹, como se, por alguma razão, as relações de poder e território tivessem sido negligenciadas ou descoladas dos processos comuns de interação política e estratégica entre os entes. Ainda que, como neologismo, tenha ganhado certa invisibilidade em alguns centros de pesquisas e academias na segunda metade do século XX, esse campo de conhecimento permaneceu sentado à mesa, participando dos debates, camuflado, por vezes, como categorias de análise vinculadas ao interesse nacional, ao poder nacional, a recursos e projeção de poder e aos estudos estratégicos, dentre outros.

Fato é que o tripé que dá sustentação às análises geopolíticas – quais sejam, ator, espaço e poder – é o corolário da própria existência humana no planeta. Daí decorre a interpretação de que há uma geopolítica enquanto prática, que permeia as relações sociais e está presente na escala do lugar, do Estado, da região e do mundo, e uma Geopolítica enquanto conceito, que busca traduzir a realidade, haja vista que, como nos esclarece Saint-Pierre (2011, p. 409), “os conceitos são ferramentas epistêmicas que não necessariamente precisam se ajustar aos acontecimentos, mas são construídos para permitir uma aproximação aos mesmos com o objetivo de compreendê-los, explicá-los e, eventualmente, operar sobre eles”. Os conceitos são tentativas de interpretar e apreender a realidade e possuem seus significados vinculados a uma realidade cognoscente, objetos, processos, ações, fatos etc. É a representação mental e linguística de um objeto concreto ou abstrato, significando, para a mente, o próprio objeto no seu processo de identificação, classificação e descrição.

Assim, é adequado afirmar que o “conceito” de Geopolítica surgiu no final do século XIX e continuou presente, com maior ou menor peso, em diferentes países e instituições, porém a geopolítica, enquanto prática, é inerente à condição humana e existe desde o surgimento do ser humano na terra e de sua necessidade de se apropriar de extensões de espaços geográficos para sua sobrevivência em contextos de sobreposições e/ou desacordo de interesses e necessidades.

Nesse sentido, a potencialidade analítica do conceito “Geopolítica” se sustenta na capacidade de decifrar as interrelações e intersecções que permeiam as relações entre ator, espaço e poder. Assim, cabe situar o objeto de estudo em recortes espaço-temporais como um mecanismo necessário para compreender as múltiplas dimensões que envolvem o tripé mencionado.

Como prática, as relações entre ator, espaço e poder foram se intensificando com a fixação do ser humano ao seu território e sua sedentarização com o desenvolvimento da agricultura e a criação e domesticação de animais, haja vista a necessidade de delimitação e apropriação de um território específico.

1 Em 2014, durante o auge da crise entre Rússia e Ucrânia, o professor estadunidense Walter Russell Mead publicou um artigo na revista *Foreign Affairs* defendendo a ideia de que viveríamos, neste século, o que chamou de “retorno da geopolítica”. Além de Mead, outros autores discutem sobre um retorno da geopolítica, tais como Atilio Boron, Hal Brands, Ryan C. Berg, Kurt Almqvist, Alexander Linklater etc.

Conforme esclarece Costa (2016, p. 26-27), ao citar os Nuer, grupo nilota do Sudão, e os Tupinambás, povos indígenas do Brasil “a ausência de um sistema político formal não implica, necessariamente, a ausência de uma estrutura de domínio, no que se refere às relações territoriais que ali se expressam, principalmente no sentimento tribal, como língua comum, cultura comum, e sobretudo território comum”. Nesse sentido, esclarece o autor, “essas *relações de domínio*, nesses casos, não devem ser interpretadas como manifestações de propriedades, mas como apropriação de um espaço de vivência e recursos; em outras palavras, *um espaço ecológico territorializado*”.

Como campo de conhecimento sistematizado e conceito, é possível afirmar que a Geopolítica começa a ganhar corpo a partir das primeiras décadas do século XX, ainda que o neologismo – o conceito – tenha aparecido em 1899, em uma publicação do cientista político sueco Rudolf Kjéllen, professor de Direito Político nas Universidades de Gotemburgo e Uppsala.

Na constituição dos estudos das Relações Internacionais, segundo Baracuhy (2021, p. 22-23), a recepção da Geopolítica Clássica foi negativa.

A criação das Relações Internacionais como disciplina acadêmica em 1919 no Reino Unido – com sua ênfase em contribuir para a manutenção da paz e da cooperação internacional por meio do direito internacional e de uma nova organização internacional, a Liga das Nações – passou também pelo esforço consciente de suprimir ideias relacionadas à política do poder no espaço geográfico [...].

Suprimir ou ignorar as relações de poder que permeiam os processos de interação ator *versus* espaço é uma escolha; porém, num exercício de metáfora, ignorar uma realidade não significa que ela se transforme ou deixe de existir. Talvez essa invisibilidade intencional no âmbito dos estudos de Relações Internacionais às discussões sobre relações de poder, ator e território ocorrida, especialmente, no período pós-Segunda Guerra tenha levado alguns autores a discorrer sobre um possível “retorno” da Geopolítica ou, ainda, a uma redescoberta ingênua da Geografia, em alguns casos, uma Geografia “bidimensional” nos estudos geopolíticos, a exemplo de publicações mais recentes sobre a vingança da Geografia ou os prisioneiros da Geografia².

Em síntese, a Geopolítica existe desde há muito tempo e continuará. A reflexão que podemos fazer é como lidar com a complexidade que envolve poderes, atores

2 Vide os livros *A vingança da Geografia*, de Robert D. Kaplan (2013), e *Prisioneiros da Geografia*, de Tim Marshall (2018). Kaplan (2013) discorre sobre o que os mapas dizem acerca dos conflitos futuros e da importância da Geografia na História. Marshall (2018), em *Prisioneiros da Geografia*, apresenta 10 mapas que, segundo o autor, explicam *tudo* o que alguém precisa saber sobre política global. Nesse sentido, observa-se certa simplificação sobre o significado da Geografia nos estudos geopolíticos. Dodds (2021, p. 44) retoma essa discussão afirmando que a “Geopolítica clássica encarna esta confiança em que somos capazes de simplificar a geografia y la historia global mediante unos cuantos mapas bidimensionales”. O autor recomenda dotar de um sentido crítico a Geopolítica e lembra que vivemos em um planeta esférico, no qual a profundidade, a altura e o volume influenciam muito a maneira como vivemos e trabalhamos. Assim, se limitamos a 10 mapas, corremos o perigo de privilegiar os ricos, os poderosos e os principais atores do mundo.

e espaços, como decifrar relações e interesses ora convergentes ou divergentes, e como compreender movimentos de fragmentação, cooperação ou competição neste complexo século XXI.

A análise a partir de camadas e escalas: da cooperação, fragmentação e competição às intersecções

A segunda questão que se coloca é a perspectiva da análise considerando as camadas e as escalas. Na análise geopolítica, interpretar, conjuntamente, a perspectiva horizontal (escalas), a vertical (camadas e sobreposições) e a interseccional, contribui na compreensão das dinâmicas que envolvem os atores, os espaços e os poderes. Olhar e decifrar as camadas sobrepostas e entrelaçadas nas diversas escalas, considerando ao mesmo tempo os processos em curso e as “forças profundas da História”³ é um exercício complexo, mas essencial aos estudos geopolíticos.

Na perspectiva horizontal, a questão que se coloca é sobre as singularidades dos espaços (lugares). Comumente, essas especificidades são obscurecidas em análises homogeneizantes ou quando os estudos trabalham com grandes categorias, tais como Ocidente, Oriente, Sul Global, Indo-Pacífico ou, mais recentemente, Sul Geopolítico. Essas grandes categorias ignoram as dinâmicas e singularidades dos lugares, pois olham o todo, desconsiderando as partes. Como falar de um “Sul Geopolítico” constituído por atores tão distintos: desde países nuclearmente armados e de grande projeção econômica ao lado de pequenas ilhas do Pacífico ou, ainda, países com fortes crises internas, realidades tão distintas quanto China, Tuvalu e Haiti. Quais seriam os elementos similares de identidade entre eles que os colocariam em uma grande e única categoria?

Morin (2006, p. 14), em seu livro *Os sete saberes necessários para a educação no futuro*, afirma que “é preciso ensinar os métodos que permitam estabelecer as relações mútuas e as influências recíprocas entre as partes e o todo em um mundo complexo”. Assim, é importante olhar para as grandes categorias sem desconsiderar as partes e especificidades, bem como entender a síntese que resulta do conjunto das partes.

3 O conceito de *forces profondes* foi desenvolvido pelo historiador francês Pierre Renouvin. Apresentado inicialmente no livro sobre a história da Primeira Guerra Mundial, em 1934, o conceito é retomado no livro *Introduction à l'histoire des relations international*, escrito em parceria com Jean-Baptiste Duroselle e publicado originalmente pela editora Librairie Armand Colin em 1964. Ao explicar o conceito de *forces profondes*, Renouvin afirma: “História Diplomática é um aspecto indispensável do estudo de Relações Internacionais, mas ela certamente não explica tudo. Para entender completamente a diplomacia, nós temos que tentar descobrir as influências profundas que a afetam tão fortemente. Condições geográficas, movimentos demográficos, interesses econômicos e financeiros, características coletivas de pessoas e nações, opinião pública – esses são os fatores subjacentes que formam o ambiente no qual grupos humanos se desenvolveram e determinam grandemente a natureza das relações entre eles. Ao fazer decisões e planos, o político (homem de governo) não pode negligenciá-los; ele mesmo é influenciado por esses fatores; e ele é obrigado a reconhecer os limites que eles colocam em suas ações”. (Renouvin; Duroselle, 1967, p. v).

Na perspectiva vertical, faz-se importante considerar as sobreposições de territorialidades, nas quais redes de atores e estruturas informais e/ou ilegais se sobrepõem às formais e, por vezes, se mesclam. No mesmo território, operam atores e são estabelecidas relações de poder diversas, a exemplo das redes transnacionais de crime organizado, descaminhos, contrabando e grupos terroristas que impactam redes formais e estruturas estatais, políticas, sociais e econômicas.

Observamos que o mundo hoje convive, ao mesmo tempo, com movimentos de cooperação, competição e fragmentação. Nesse sentido, parece-nos que uma perspectiva interseccional, que busca compreender pontos, linhas e/ou áreas de entrecorte entre as dinâmicas geopolíticas em análise, permite ao mesmo tempo perceber as escalas e as sobreposições, as possibilidades de cooperação, os movimentos de competição e os riscos de fragmentação. Assim como o processo de globalização não se contrapõe ao de regionalização, os processos competitivos comportam espaços de cooperação. Para exemplificar, vemos essas dinâmicas se repetindo no Oriente Médio, com a Arábia Saudita retomando suas relações diplomáticas com o Irã, ao mesmo tempo que acenava para uma aproximação com Israel, dialogava com China e, tradicionalmente, mantém consideráveis parcerias com os Estados Unidos da América.

Outro exemplo bastante significativo é o que ocorre com a Índia e sua política externa, país estratégico geopoliticamente. Nesse ponto, chamamos a atenção para a inevitabilidade do lugar, haja vista a lenta mutabilidade desse elemento, ou seja, a localização, as fronteiras, os elementos territoriais e as relações de vizinhança, aspectos tão caros à Geografia, importam muito. Ainda que, aparentemente, possam passar despercebidos, continuam na pauta dos estudos geopolíticos. Parte das relações de poder do tripé “ator, espaço e poder” é proveniente da localização e dos elementos territoriais que são interpretados como recursos de poder.

A Índia, situada no continente asiático, lida com questões fronteiriças com Paquistão, China e Nepal⁴. Considerada um país emergente, participa de arranjos bilaterais e multilaterais com países e grupos de diferentes matizes, inclusive com os que enfrenta conflitos de interesse, como China e Paquistão. Para exemplificar, o país integra o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS); é parte do Diálogo Quadrilateral de Segurança integrado pelos Estados Unidos da América, Japão e Austrália (QUAD); é membro da Organização para a Cooperação de Xangai (OCX), do qual fazem parte Rússia, China, Paquistão, Tadjiquistão, Turcomenistão,

4 Dentre os principais conflitos nas fronteiras terrestres da Índia, destacam-se: 1) Caxemira: o mais conhecido e longo conflito territorial entre Índia e Paquistão, que reivindicam a região da Caxemira, levando a guerras e tensões ao longo das décadas; 2) Arunachal Pradesh: grande parte dessa região é reivindicada pela China como integrante do Tibete; 3) Aksai Chin: localizada na região de Ladakh, é outro ponto de disputa entre Índia e China, pois a Índia a considera como parte de Jammu e Caxemira, enquanto a China a reivindica como parte da Região Autônoma do Tibete; 4) Siachen Glacier: área disputada entre a Índia e o Paquistão, localizada na região da Caxemira, ambos os países mantêm postos militares em altitudes extremamente elevadas; e 5) Terai: a fronteira entre Índia e Nepal na região de Terai tem sido objeto de controvérsia, com disputas sobre terras e águas.

Uzbequistão, Quirguistão e Cazaquistão; além de integrar o BRICS, formado por África do Sul, Brasil, China, Rússia, Egito, Arábia Saudita, Irã, Etiópia, Emirados Árabes Unidos e Indonésia (membros plenos existentes em janeiro de 2024). Ao mesmo tempo que procura estabelecer diálogos com grupos distintos, reforça sua condição de país não alinhado. Lembrando que a Índia, juntamente com Indonésia, Birmânia, Ceilão e Paquistão, foi uma das lideranças do Movimento dos Não Alinhados⁵, iniciado com a Conferência de Bandung em 1955. Assim, observamos na sua dinâmica geopolítica local, regional e global o pragmatismo, o não alinhamento e as interseccionalidades, pois há pontos de convergência, de cooperação e de competição com países dos fóruns mencionados.

A (in)contornável Geopolítica do Brasil em um cenário de complexidade

Para Visentini (2017, p. 125), “o mundo vive hoje quatro crises simultâneas: uma crise econômico-financeira, uma crise ambiental e energética, uma crise ideológica e uma crise política (como acomodar a China na nova geopolítica mundial)”.

Entendemos que há processos em curso irreversíveis neste século XXI: as mudanças climáticas e, vinculada a esse processo, a alteração da matriz energética, na chamada transição energética; um grande desenvolvimento tecnológico e, em consequência, novos sistemas de armas e maior hiato entre países; a robotização do trabalho e readaptação do (des)emprego e, em consequência, o aumento da velocidade das instabilidades sociais, agravadas pelo recrudescimento dos nacionalismos e dos populismos.

Há, ainda, em curso fortes conectividades materiais sustentadas em cadeias globais de produção, de suprimento e do comércio, as quais necessitam de intrincadas redes logísticas, concomitantemente ao grande fluxo de informações e, ao mesmo tempo, espaços ausentes dessa dinâmica. Como escreveu Milton Santos (2002, p. 337), “não existe um espaço global, mas, apenas, espaços da globalização”.

Simultaneamente a essas dinâmicas, existem também, conforme Bertha Becker, outras territorialidades. “Todos os agentes sociais organizados, corporações, organizações religiosas, movimento sociais etc., têm suas próprias territorialidades, acima e abaixo da escala do Estado, suas próprias geopolíticas, e tendem a se articular, configurando uma situação mundial bastante complexa” (Becker, 2005, p. 72).

Nesse contexto de complexidade, como olhar para uma Geopolítica do e para o Brasil?

5 Em 1961, com base nos princípios acordados na Conferência de Bandung de 1955, o Movimento Não Alinhado foi formalmente estabelecido em Belgrado, Iugoslávia, por iniciativa do presidente iugoslavo Josip Broz Tito, do primeiro-ministro indiano Jawaharlal Nehru, do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser, do presidente ganense Kwame Nkrumah e do presidente indonésio Sukarno. A primeira Conferência dos Países Não Alinhados que utilizou esse nome ocorreu em Belgrado, capital da então Iugoslávia, e encerrou-se em 6 de setembro de 1961.

A Geopolítica, tal qual Janus, o deus de duas faces, olha para o internacional e para as dinâmicas internas às fronteiras políticas do Estado. Nesse sentido, o Brasil, como um Estado geograficamente relevante no conjunto dos 193 países integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU), enfrenta dinâmicas internas complexas. Do ponto de vista externo, é diplomaticamente respeitado, um *soft power* construído ao longo da história; porém, no que se refere ao *hard power*, carece de estruturas condizentes com alguns de seus pleitos, a exemplo de uma cadeira permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Ao mesmo tempo que desponta como potência nos setores ambiental, de segurança alimentar e de energia renovável, traduzindo em insumos de poder, o país não dispõe de estoque de poder real para influir significativamente nas questões globais (Medeiros Filho; Menezes, 2023).

Quando falamos de recursos de poder, estão inclusas também, além das capacidades militares, as potencialidades que um país tem, tais como o domínio de tecnologias diversificadas, economia forte e resiliente, estabilidade social, confiabilidade e credibilidade internacional quanto à sua estabilidade política. No Brasil, há ainda outra questão sobreposta, que é, por vezes, o questionamento de parte da comunidade internacional sobre sua capacidade de gerir seus recursos ambientais em um contexto de mudanças climáticas.

A condição geográfica brasileira impõe a construção da confiança com nove países e um Departamento Ultramarino da França. Nesse sentido, pensar em bom relacionamento com os vizinhos e na construção da confiança não é uma escolha, mas uma imposição geopolítica. Esse processo sofreu abalos em anos anteriores e foi retomado após o Consenso de Brasília, encontro que reuniu, em maio de 2023, líderes de 12 países América do Sul que reafirmaram o compromisso com a integração e o desenvolvimento regional. Anteriormente, no dia 6 de abril, houve o retorno do Brasil à União de Nações Sul-Americanas (Unasul) por meio do Decreto nº 11.475 (Brasil, 2023a). No sentido de dar materialidade à integração, no dia 6 de novembro de 2023 o Ministério de Planejamento e Orçamento divulgou o relatório do Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano, com a proposta de uma rede de Rotas de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano, “formando uma vasta teia de conexões que irrigue e potencialize as relações da economia brasileira com a dos países vizinhos e, inclusive, com os mercados emergentes da Ásia Pacífico” (Brasil, 2023b), sinalizando uma retomada da então IIRSA/COSIPLAN⁶.

Ainda pensando no relacionamento internacional, o Brasil voltou a priorizar as múltiplas interações, removendo de sua política externa alinhamentos automáticos, num claro direcionamento a aproximações mais pragmáticas e interseccionais,

6 A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi criada em setembro de 2000, no âmbito da I Reunião de Presidentes da América do Sul, e teve como objetivo desenvolver projetos de infraestrutura a fim de ampliar o processo de integração regional. Foram previstos, inicialmente, 12 Eixos de Integração e Desenvolvimento que, após processo de avaliação e discussão sobre a metodologia pelos governos, foram redefinidos para 10. Em 2009, a IIRSA foi incluída no Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) na estrutura da Unasul, que havia sido criada em 2008, com a participação dos 12 países da América do Sul (Costa; Gonzalez, 2014).

buscando o interesse nacional. Nesse sentido, há um claro movimento de fortalecimento e institucionalização da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico (ZOPACAS), a ampliação do BRICS – com a entrada de mais seis países –, e a permanência na Organização dos Estados Americanos (OEA) e no IBAS. O país mantém o pleito para a adesão à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e tem se colocado em posição com viés mais conciliador, em alguns casos, mediador e buscando posicionamentos moderados e discursos alinhados com a agenda da ONU.

Internamente, trazendo a lente para alguns fatores humanos e econômicos, os recentes resultados do Censo Demográfico⁷ (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2022) revelaram um país com redução nas taxas de população jovem e aumento da longevidade, com a pirâmide se estreitando na base. Isso significa que, caso a nossa estrutura econômica não sofra significativas alterações, em futuro não muito distante, teremos um país de idosos, com baixa industrialização e reduzida capacidade de inovação tecnológica.

Além do envelhecimento da população, que impactará cada vez mais políticas públicas voltadas à saúde e à previdência social, há outra sobreposição perigosa: a redução da população economicamente ativa (PEA) aliada à precária capacitação educacional de crianças e jovens, e consequente não absorção no mercado de trabalho, competindo com a perversa atração exercida pelo crime organizado a essa faixa etária. Tal questão tornar-se-á mais um complicador, agora com viés na segurança pública.

Assim, temos uma equação que reúne envelhecimento da população, redução da PEA e baixa qualificação de crianças e jovens, concomitantemente à captação de parcela desse último grupo pelo crime organizado, além de fuga de talentos para o exterior.

Nesse contexto, ainda que sejamos um país incontornável do ponto de vista geopolítico e percebido por muitos como uma potência ambiental, se os fatores humanos da Geopolítica não receberem uma estratégica atenção, no médio e longo prazo, nosso potencial geopolítico sofrerá, gradativamente, um processo erosivo, reduzindo a possibilidade de o Brasil se inserir no grupo dos países mais desenvolvidos.

Em síntese, na perspectiva de uma geopolítica *do Brasil*, externamente, há um claro movimento de não alinhamento automático, aliado à busca de maior inserção internacional e participação em fóruns multilaterais. Internamente, convivem as potencialidades com fragilidades estruturais em um contexto de forte polarização política.

Na perspectiva de uma Geopolítica *para o Brasil*, há que se olhar no médio e longo prazo, tendo como eixos norteadores a inclusão e o bem-estar social,

7 Em 1980, a população brasileira com 65 anos ou mais somava 4,0%. Em 2022, esse grupo atingiu 10,9%, o maior registro nos Censos Demográficos. Já a proporção de crianças com até 14 anos, que era de 38,2% em 1980, caiu para 19,8% em 2022, o que mostra uma redução de jovens e um aumento significativo de envelhecimento da população (IBGE, 2024).

o desenvolvimento sustentável, o avanço científico e tecnológico, a segurança e defesa, e a política externa. Para tanto, faz-se necessário o diálogo entre lideranças a partir de uma agenda que aproxime, norteada pelo nosso futuro comum, e a consequente elaboração de um documento, por muitos chamado de Grande Estratégia, pactuado entre diferentes setores, que estabelecesse políticas de Estado de longo prazo, uma espécie de fio condutor imune às transições de governos.

Considerações finais

Com o objetivo de refletir acerca do lugar da Geopolítica no século XXI, considerando uma análise a partir de camadas, escalas e intersecções, este capítulo apresentou algumas reflexões sobre a análise geopolítica neste complexo século XXI. Também abordou alguns desafios que se colocam ao Brasil nesse contexto, focalizando sua geopolítica intramuros e as perspectivas de inserção internacional. Por fim, discutiu-se a necessidade de pactuar uma grande estratégia, com planejamento de médio e longo prazo, com vistas a coibir as discontinuidades nas políticas públicas do país.

Dessa maneira, consideramos que o Brasil, geopoliticamente, carece de um eixo norteador que indique a direção a seguir, na busca de mitigar as fragilidades, aumentar as potencialidades e criar estruturas políticas, econômicas e sociais que deem sustentação a um sólido desenvolvimento socioeconômico e redução de desigualdades.

Terminamos este pequeno texto com uma reflexão: geopoliticamente, inseridos em um mundo complexo, precisamos, enquanto sociedade, definir primeiro onde queremos chegar e, depois, quais estratégias construir para chegar, pois, como já dizia o Gato de Cheshire na obra *Alice no País das Maravilhas* (Carroll, 2002), se você não sabe onde quer ir, qualquer caminho serve. Onde queremos chegar e o que queremos nos tornar é a pergunta diária e seminal dos conselheiros do Príncipe para o Príncipe.

Referências

- BARACUHY, B. **Fundamentos da Geopolítica Clássica**: Mahan, Mackinder, Spykman. Brasília: FUNAG, 2021.
- BECKER, B. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 19, n. 53, p. 71-86, 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/ytpzy6uc> <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10047>. Acesso em: 25 mar. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 11.475, de 6 de abril de 2023. Promulga o Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas, firmado pela República Federativa do Brasil, em Brasília, em 23 de maio de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, ed. 67-B, seção 1 extra B, p. 4, 6 abr. 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/5cc8bpjd>. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Ministra Simone Tebet entrega ao presidente Lula relatório do Subcomitê de Integração e Desenvolvimento Sul-Americano. **Gov.br**, [s. l.], 7 nov. 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/yrb42nkz>. Acesso em: 10 nov. 2023.

CARROLL, L. **Alice no País das Maravilhas**. Tradução: Clélia Regina Ramos. Petrópolis: Arara Azul, 2002.

COSTA, C. E. L.; GONZALEZ, M. J. F. Infraestrutura e integração regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Brasília, n. 18, p. 23-40, set.-dez. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/4m3vufza>. Acesso em: 18 mar. 2024.

COSTA, W. M. da. **Geografia Política e Geopolítica**: discursos sobre o território e o poder. São Paulo: Edusp, 2016.

DODDS, K. **Geopolítica**. Una breve introducción. Barcelona: Antoni Bosch Editor, 2021.

IBGE. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE. **Conheça o Brasil**: população – Pirâmide etária, [s. l.], 2024. Disponível em <https://tinyurl.com/hp2h2se5>. Acesso em: 18 mar. 2024.

KAPLAN, R. D. **A vingança da Geografia**: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARSHAL, T. **Prisioneiros da Geografia**: 10 mapas que explicam tudo o que você precisa saber sobre política global. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MEAD, W. R. The return of Geopolitics. **Foreign Affairs**, [s. l.], 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/323txnu9>. Acesso em: 25 nov. 2024.

MEDEIROS FILHO, O.; MENEZES, J. E. da S. A agenda global e os desafios para uma Grande Estratégia. In: ESD, CEEEx; FUNAG. **O futuro no presente**: por uma grande estratégia para o Brasil. Debates e recomendações. Brasília: FUNAG, 2023. p. 1-13.

MORIN, E. **Os setes saberes necessários à educação do futuro**. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2006.

RENOUVIN, P.; DUROSELLE, J-B. **Introduction to the History of International Relations**. New York: Frederick A. Praeger, 1967.

SAINT-PIERRE, H. L. “Defesa” ou “Segurança”? Reflexões em conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 407-433, jul.-dez. 2011.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Edusp, 2002.

VISENTINI, P. F. **Século XXI**: impasses e conflitos. Porto Alegre: Leitura XXI, 2017.

Grandes regiões e regionalismos na pauta da geografia política: a Estratégia Global Gateway da União Europeia (UE) e a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC)

Aldomar A. Rückert

Christian Girault

Yann Richard

Introdução

Este capítulo¹ aborda a questão das grandes regiões e dos regionalismos na pauta da Geografia Política por meio do exame da Estratégia Global Gateway (2021) da União Europeia (UE) e a retomada da agenda de cooperação com a grande região da América Latina e Caribe (ALC), representada pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), dentre eles o Brasil, que retornou ao grupo no início de 2023.

Os regionalismos multilaterais – dos quais a UE é o principal paradigma – têm adotado diretrizes das ortodoxias econômicas de orientação neoliberal pós-crise de 2008. A UE tem incentivado regiões empobrecidas e com crises de desemprego em seu território e fora dele a serem criativas, inovadoras e competitivas. Recentemente, a Estratégia Global Gateway da UE, de forma um tanto diferenciada, atualizou sua agenda da política externa de investimentos imprimindo ênfase, principalmente, à transição verde, digital e mudanças climáticas em cenários de incertezas pós-covid-19, invasão da Ucrânia pela Rússia e competição global com a China e os Estados Unidos.

A reaproximação da UE à grande região da ALC e à CELAC após oito anos (a segunda e última reunião de cúpula havia sido realizada em Bruxelas, nos dias 10 e 11 de junho de 2015) faz parte da Estratégia que visa garantir fornecimento de matérias-primas críticas, como o lítio e o hidrogênio verde, apoiar a transformação digital e o desenvolvimento sustentável. A UE se reaproxima da ALC – que é politicamente instável, com suas profundas assimetrias socioeconômicas e territoriais – enquanto nela cresce a presença da China e o Sul Global disputa

¹ Este texto é um resultado parcial do projeto de pesquisa “Regionalismos, processos de transfronteirizações e regiões transfronteiriças na União Europeia e no Mercosul. Quais perspectivas para políticas territoriais em cenários pessimistas de integração?”, desenvolvido com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS).

representatividade no cenário mundial em oposição ao Norte. Nesse cenário, o Brasil desponta como possível liderança ambiental, ingressando na agenda da Estratégia Global Gateway.

O texto está estruturado em três partes, sendo elas: 1) a abordagem da Geografia Política sobre grandes regiões e regionalismos; 2) a Estratégia Global Gateway e seu contexto; e 3) a nova agenda entre UE e CELAC. Nas considerações finais, procura-se perceber alguns sentidos políticos da reaproximação da UE a algumas regiões do mundo, no caso, à grande região da ALC e CELAC, em busca de recursos estratégicos (matérias-primas críticas) para a transição energética e de investimentos em infraestruturas, em clara concorrência com a China por meio da Estratégia Global Gateway.

A abordagem da Geografia Política sobre grandes regiões e regionalismos

A razão de ser da Geografia Política está na íntima conexão com a *raison d'état*, como nos lembra Agnew (2002). Inegavelmente, os fatos políticos contribuem para modelar as distribuições geográficas, marcando fortemente os lugares, os territórios e as paisagens. As lógicas do poder têm desdobramentos espaciais no atual processo de crise e fragmentações do Estado moderno clássico quando o antigo Estado Territorial Westfaliano vê seu poder diminuir. Entretanto, as reflexões sobre a natureza do poder, a diversidade de suas manifestações e do seu lugar no conjunto da arquitetura social continuam relativamente raras (Claval, 1979, 2010), pois o poder não é fácil de ser representado, faltando-nos decifrá-lo espacialmente (Lévy, 2022).

A abordagem deste texto, que procura relacionar grandes regiões e regionalismos com a Estratégia Global Gateway da UE e a CELAC, encontra-se referenciada no que se entende por grandes regiões ou macrorregiões e processos de integração. As grandes regiões são conjuntos multiestatais ou transnacionais integrados ou em vias de integração política, econômica e territorial; elas são um aspecto principal da geografia da mundialização (Mareï; Richard, 2018a, p. 30).

Nesse mesmo sentido, Girault (2018) aponta que a grande região se situa numa escala intermediária entre o nível mundial (o sistema-mundo) e o nível dos Estados-nações. Desse modo, o interesse sobre a noção de grande região é que ela comporta duas dimensões: 1) uma dimensão analítica que permite tratar a sua geografia política em uma escala média, ainda pouco usual (assim, diz-se tratar de uma integração política); e 2) uma intenção prospectiva que conduz a examinar a evolução das relações internacionais a longo prazo (Girault, 2018, p. 54).

Como ainda informam Mareï e Richard (2018b, p. 63), trata-se de integração para designar dois processos: de um lado, o crescimento de interdependências entre partes que acabam por formar um todo, um sistema distinto de outros conjuntos; de outro, a incorporação de um elemento exterior num composto que

acaba por pertencer à mesma dimensão que todos os demais constituintes desse agrupamento. No entanto, conforme os mesmos autores (Marei; Richard, 2018a, p. 29-30) há poucos estudos comparados de experiências de integração política, econômica, territorial e regional enquanto esses processos tomam formas variadas. Nesse sentido:

[...] as abordagens acadêmicas para o espaço globalizado prestam relativamente pouca atenção às grandes regiões globais, entendidas como agregados de países vizinhos ligados por fortes interações. [...] *a macrorregião é raramente considerada um padrão-chave para a organização do espaço ao nível internacional.* (Marei; Richard, 2020, p. 1, tradução nossa, grifos nossos)

A orientação geral do Novo Regionalismo e da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG-Regio, organismo da Comissão Europeia encarregado da sua política regional) vinha se mostrando presente na ALC nos anos 2000 por meio das ações de cooperação e orientações de políticas regionais a governos nacionais e provinciais ou estaduais. A orientação recente da política regional da UE para “territórios competitivos”, as *place based policies*, por exemplo, tem sido adotada não apenas na Política de Coesão 2021-2027 da DG-Regio (criação de 1,3 milhões de postos de trabalho e aumento do Produto Interno Bruto – PIB – da UE em 0,5%), nos planos Europa 2030 (digitalização de todos os países-membros com redes 5G, dentre outros objetivos) e na Agenda Territorial 2030 (um quadro geral para promover a coesão territorial dos países pertencentes ao bloco). Atualmente, a orientação da UE volta-se também para a Estratégia Global Gateway em escala global com ênfase nas transições verde e digital.

O cenário global contemporâneo é de pessimismo, com a diminuição do poder dos Estados Nacionais em meio a processos lentos de recuperação de suas economias no pós-covid-19 e ao ressurgimento de nacionalismos antiglobalização. Inegavelmente, o cenário político-territorial global encontra-se mais complexo. Ocorre hoje um reposicionamento das potências em processos de investimentos em periferias que contam com amplos mercados e são tanto fornecedoras de matérias-primas críticas quanto consumidoras de alta tecnologia diante da necessidade das transições verde e digital.

Além do que se expõe, a guerra da invasão da Ucrânia pela Rússia desestabilizou o cenário de paz duradoura pelo comércio entre as nações, indicando que conflitos tendem a reposicionar custos e investimentos globais. Portanto, está-se diante do retorno das questões territoriais que envolvem conflitos, assimetrias socioeconômicas, políticas e territoriais que fazem com que as relações entre potências antigas e novas precisem repensar suas estratégias para as tradicionais e as novas periferias, que disputam recursos e poderes entre o Sul e o Norte Global. O recente conflito Israel *versus* Hamas na Palestina vem se somar a esse cenário de incertezas globais.

A Estratégia Global Gateway e seu contexto

A Estratégia visa alinhar-se aos objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas para 2030 (Nações Unidas Brasil, [2024]); aos compromissos dos líderes do G7, com o plano Build Back a Better World (White House, 2021); e ao Acordo de Paris (Brasil, [2016]). Os investimentos previstos são de até € 300 bilhões em cinco áreas-chave: 1) digital; 2) clima e energia; 3) transporte; 4) saúde; e 5) educação e pesquisa em regiões da Ásia Central, África, região do Indo-Pacífico, a vizinhança europeia e a ALC. Os continentes prioritários, no entanto, foram definidos como a África em primeiro lugar, a Ásia Central em segundo e a grande região da ALC em terceiro. A Estratégia reconhece que há um déficit global de investimentos em infraestrutura e dificuldades na relação Norte/Sul com o aumento da pobreza, o acesso limitado a créditos e empréstimos, as instabilidades climáticas, o aumento das secas e o crescimento das desertificações (Neves, 2022).

Documento da Comissão Europeia (European Commission, 2021, p. 1) sobre a Estratégia apontou a necessidade global de infraestrutura: “a chave para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo”. A pandemia da covid-19, continua o documento, revelou os efeitos das infraestruturas incompletas ou não conectadas em nível mundial. Também há falta de conectividade digital, perturbações das cadeias de abastecimento e escassez de bens médicos. O documento menciona ainda que o G20 apontou o déficit global de investimentos em infraestrutura, que ascenderá a € 13 bilhões em 2040.

Contudo, ao mesmo tempo que o documento é claro e preciso no diagnóstico das necessidades de infraestrutura, direcionando-se a várias regiões do mundo, é igualmente explícito em relação aos reais interesses da UE, tendo em vista a diminuição de seus investimentos externos diretos em níveis baixos, comparáveis à década de 1970, e a concorrência da Road and Belt Initiative da China. No período de 1975 a 2020, os investimentos externos diretos da UE no mundo, após crescerem quase ininterruptamente desde os anos da década de 1970, caíram de 11,1% do seu PIB em 2005 para 3,9% entre 2007 e 2009, conforme dados do Banco Mundial (World Bank, [2023]). Desde 2016 há mais queda de investimentos no exterior, tendo chegado em 2018 a apenas 0,8% do PIB da UE, um dos números mais baixos desde a década de 1970 (Neves, 2022; World Bank, [2023]).

Com a Estratégia, a UE busca voltar à sua posição de *player* global e mudar seu posicionamento na estrutura internacional, pois essa seria uma oportunidade de retomar sua participação internacional com maior impacto. No entanto, pondera Neves (2022) que os requisitos de condicionalidades a governos dificultam o acesso a países menores e mais instáveis, quando são esses os que mais necessitam de recursos. O contexto em que se insere o lançamento da Estratégia em 1º de dezembro de 2021 caracteriza-se por incertezas, indefinições e reordenamento das relações entre os centros e as periferias, velhas e novas, o Norte e o Sul Global.

Conforme Valero e Baschuck (2023), a UE demorou a compreender sua dependência energética da Rússia após a invasão da Ucrânia, o que provocou inflação recorde e necessidade de busca de novos fornecedores de petróleo e gás. O Parlamento Europeu reconheceu que a rivalidade entre Estados Unidos e China continua a dominar o cenário político e econômico mundial e que os desafios à nova ordem global do multilateralismo estão redefinindo as estratégias globais (Jütten, 2023).

Concomitantemente ao declínio de investimentos externos diretos da UE no mundo (Kuhn, 2023), o balanço dos 10 anos da Road and Belt Initiative em outubro de 2023 apontou que mais de 75% dos países do planeta assinaram mais de 200 documentos de cooperação com a Iniciativa em mais de 3 mil projetos de cooperação, com investimentos superiores a US\$ 2 trilhões. Relatório do banco estatal China Development Bank (CDB), por exemplo, um dos mais importantes financiadores dos projetos externos chineses juntamente com o Export-Import Bank of China, informa que, em 10 anos da Iniciativa – final de setembro de 2023 –, mais de 1.300 projetos haviam sido financiados, num investimento total de mais de US\$ 280 bilhões (Financial..., 2023).

Comenta ainda Kuhn (2023) que, ao mesmo tempo que os bancos chineses financiam vários projetos em países de baixa ou média renda, os desafios e problemas são inúmeros, incluindo dívidas excessivas, má seleção e atrasos em projetos, corrupção, conflitos culturais e resistência, tanto dos países anfitriões como dos ocidentais. A verdadeira escala da dívida – estimada em trilhões de dólares – é desconhecida, tendo a China se tornado hoje o maior credor internacional.

A Itália, único membro do G7 a participar da estratégia chinesa (por acordo firmado em 2019), anunciou sua saída da Iniciativa em dezembro de 2023. Uma das razões da China para o acordo foi que a Itália era um terminal dos mais importantes ao longo da antiga Rota da Seda, contando hoje com a maior presença de chineses na Europa e grandes relações de produção industrial e comercial. Apesar de as razões da Itália terem sido a busca de investimentos externos e a expansão das exportações para a China, interna e externamente sua presença na Iniciativa foi criticada. O acordo firmado em 2019 previa investimentos da Iniciativa no país de até US\$ 20 bilhões, mas os investimentos chineses foram de apenas US\$ 1,83 bilhão desde a assinatura do compromisso. A primeira-ministra Giorgia Meloni chegou mesmo a afirmar que o acordo teria sido um erro (Itália..., 2023; Italy..., 2023; Sacks, 2023).

A nova agenda entre a UE e a CELAC

Conforme mencionado, a Estratégia prioriza investimentos para o continente africano em primeiro lugar (em que a China tem feito investimentos significativos), a Ásia Central em segundo e a ALC em terceiro. A grande região da ALC e

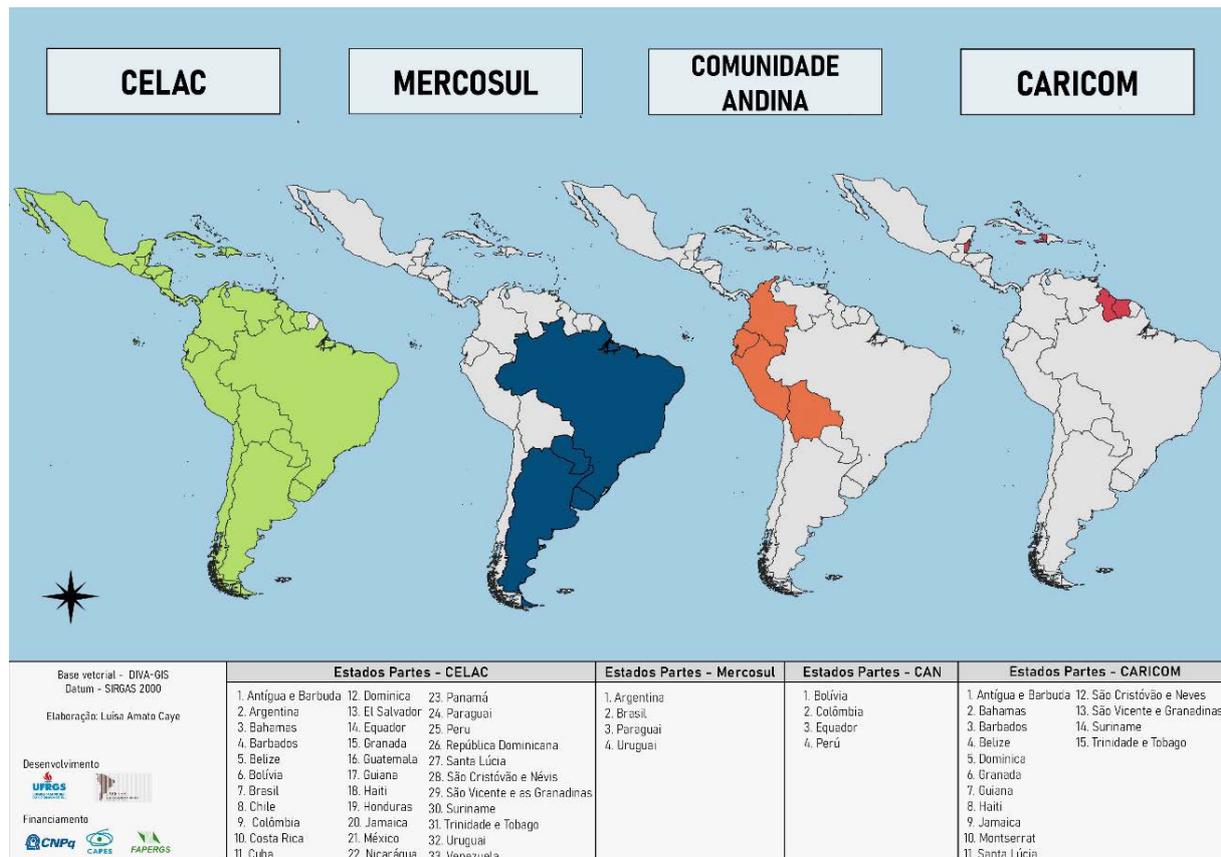
da CELAC (ver Figura 1) inclui um conjunto de 33 Estados-nações com uma população de 660 milhões de habitantes, cobrindo uma área de 20,3 milhões de km² distribuídos entre os hemisférios Norte e Sul (cinco vezes a superfície da UE). Os Estados-membros da CELAC estão associados nas sub-regiões do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da Comunidade Andina (CAN) e da Comunidade do Caribe (CARICOM).

Apesar dos numerosos acordos de cooperação e de uniões aduaneiras realizados desde o Tratado de Montevideu em 1960, o qual previu a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), e da sua transformação na Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, o equilíbrio da integração da grande região é bastante limitado. Do ponto de vista da geopolítica interna, os fatores de divisão política, a dispersão geográfica e obstáculos físicos desempenham papel relevante numa análise objetiva. Esses fatores são reforçados pela baixa densidade populacional no centro do continente, pela distribuição periférica dos centros de desenvolvimento e pela relativa precariedade das infraestruturas de transporte. Já a CELAC, em seus próprios termos, assim se caracteriza:

A Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) é um mecanismo intergovernamental de diálogo e acordo político, que inclui permanentemente trinta e dois países da América Latina e do Caribe. É um fórum regional que reúne todos os países da América Latina e do Caribe. A CELAC aspira ser uma voz única e estruturada na tomada de decisões políticas no âmbito político e de cooperação em apoio a programas de integração regional [...]. (CELAC, [2024])²

A grande região da UE, por sua vez, reúne 460 milhões de habitantes. Constitui o maior mercado do mundo, não sendo um Estado, mas uma Federação de Nações, conforme a definição de Jacques Delors. O conjunto dos 27 Estados-membros corresponde a uma assembleia de países extremamente heterogêneos por suas tradições, seus idiomas e suas instituições. Desde tempos imemoriais, esses países foram divididos em impérios/nações hostis entre si. Mas, na raiz dos tratados sucessivos desde a década de 1950, a integração dos membros foi significativamente reforçada. A coesão do grupo resistiu aos últimos desafios que a UE teve de enfrentar, como a saída do Reino Unido (Brexit), a pandemia da covid-19 e a guerra na Ucrânia.

2 Com o retorno do Brasil à CELAC em janeiro de 2023, o grupo é de 33 países.

Figura 1 – A grande região da América Latina e Caribe e a CELAC com suas sub-regiões

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na era atual, marcada por uma fragmentação geopolítica mais aguda e novas tensões entre as grandes potências, a abordagem de relações entre a UE e a CELAC pode ter um grande significado. Os dois grupos compartilham uma visão pacífica das relações internacionais, afirmada por meio da preferência pelo multilateralismo e do apego ao Direito Internacional e aos direitos humanos. Eles também fazem parte de uma área de civilização tradicionalmente chamada de “mundo ocidental” (junto com o Canadá e os Estados Unidos). Os laços transatlânticos entre esses grupos são fortes devido à circulação cultural de ideias e movimentos migratórios em ambos os sentidos. A presença de territórios europeus na zona americana (francesa, holandesa e francesa da Guiana) também deve ser observada. O relacionamento político, afetado pelos confrontos na Europa durante as duas guerras mundiais do século XX, é tradicionalmente mais distante. Os efeitos da guerra na Ucrânia também podem representar um novo obstáculo às relações comerciais e de cooperação entre as duas grandes regiões.

O ano de 2023 foi, reconhecidamente, um momento decisivo para o relacionamento entre a grande região da CELAC e a UE. Os dois grupos precisam de aliados e o ideal para ambos é que sejam os parceiros transatlânticos. Os países da ALC, muito afetados pela pandemia da covid-19, pela recessão econômica e pelo

sofrimento de males estruturais, como marginalização social e violência, querem conter as pressões hegemônicas tradicionais dos Estados Unidos e limitar uma nova acumulação pela China em seus territórios. Por outro lado, a UE é um ator global em questões de normas legais, progresso científico, tecnologia e relações comerciais. No entanto, o bloco europeu manifesta sinais de fragilidade em nível estratégico no tabuleiro mundial, pois não é um poder tradicional, porque não tem todos os atributos do poder nem uma força armada até agora, sendo sua soberania compartilhada. Ela pode usar apenas capacidades civis e militares que são disponibilizadas pelos países-membros para cumprir missões ocasionais por meio da estrutura da Política Comum de Segurança e Defesa. Sua moeda, o euro, que em seus 25 anos foi bem-sucedida, deve resistir aos choques globais. A UE quer avançar em direção a uma “autonomia estratégica”, e precisamente a melhor maneira de obtê-la é com alianças.

No âmbito da “autonomia estratégica” da UE, em março de 2022 foi aprovado formalmente o plano Bússola Estratégica, no momento do retorno da guerra na Europa. A Bússola dá à UE um ambicioso plano de ação para fortalecer sua política de segurança e defesa até 2030. “O ambiente de segurança mais hostil exige que se dê um salto quantitativo e aumente nossa capacidade e vontade de agir, fortalecer nossa resiliência e investir cada vez melhor em nossas capacidades de defesa” (European Union External Action, 2024). Maior cooperação com a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e as Nações Unidas está no foco desse novo plano.

A reaproximação da UE à grande região da ALC e da CELAC após oito anos faz parte da sua Estratégia que visa garantir fornecimento de matérias-primas críticas (dentre elas, o lítio) e hidrogênio verde, apoiar a transformação digital e o desenvolvimento sustentável. A UE se reaproxima da ALC – que é politicamente instável com suas profundas assimetrias socioeconômicas e territoriais – enquanto nela cresce a presença da China e o Sul Global disputa representatividade no cenário mundial em oposição ao Norte Global.

Nesse cenário mundial, o Brasil desponta como possível liderança ambiental, também ingressando na agenda da Estratégia. A abordagem de “liderança” tem sido difundida, por exemplo, quando o ex-ministro da Fazenda e do Meio Ambiente Rubens Ricuperro afirmava, há alguns anos, que o Brasil é uma espécie de “potência ambiental” porque tem cinco trunfos: 1) a maior floresta tropical do mundo; 2) a maior reserva de água doce disponível; 3) uma das maiores reservas de biodiversidade; 4) uma matriz energética de 40% de energia limpa e renovável; e 5) além disso, é o único país do mundo que tem um programa de combustível extraído de biomassa em escala de milhões de veículos, o etanol (Iaquinto, 2012). A Amazônia está, atualmente, no centro das discussões globais sobre a crise climática, enquanto

a matriz energética hídrica do país elevou-se para 61,9% dentre as diferentes fontes de energia renováveis (Empresa de Pesquisa Energética [EPE], 2024).

Jaramillo (2014, p. 8) aponta que a progressiva globalização política, cultural, social e econômica, aliada ao (cada vez mais) evidente declínio do poderio dos Estados Unidos, são questões fundamentais para se compreender o forte ressurgimento do debate latino-americano sobre autonomia e a respectiva criação de mecanismos multilaterais para a discussão conjunta de soluções. Embora os processos de integração da grande região da ALC possam ser considerados bastante limitados, pode-se adicionar, comenta Jung (2018, p. 52), que a CELAC possui o grande feito de, pela primeira vez na história, reunir os 33 países da ALC, criando mecanismos de diálogo político plural e igualitário.

O retorno de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República pela terceira vez pelo voto popular em janeiro de 2023 tem sido marcado, em uma das frentes, pela volta ao cenário internacional e pela recuperação da imagem do Brasil como um importante *player* global, em oposição à política isolacionista de Jair Bolsonaro (2019-2022). Já na sua primeira viagem internacional a Buenos Aires, em 24 de janeiro de 2023, o presidente Lula assumiu o retorno do Brasil à CELAC em sua 7ª reunião de cúpula (Brasil, 2023a).

A presidenta da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, visitou o presidente Lula, a Argentina, o Chile e o México um mês antes da terceira reunião de cúpula em Bruxelas, nos dias 17 e 18 de julho de 2023, para anunciar que a UE estava voltando ao Brasil e à América Latina. No processo de retomada da reinserção do Brasil no cenário global, o presidente Lula disse na reunião de cúpula em Bruxelas que o país vai cumprir sua parte na questão climática. A promessa foi feita após encontro com Von der Leyen na reunião de cúpula UE-CELAC (Lula..., 2023), que assim se pronunciou sobre a presença do presidente brasileiro:

Sua presença é histórica. Precisamos de amigos nesta época ainda incerta. É um impacto positivo para nossas duas regiões. Queremos discutir como conectar mais nossos povos e nossas empresas. Tudo isso é possível se concluirmos o acordo com o Mercosul. Queremos ser parceiros e que possamos chegar a um acordo que beneficie a todos. A UE quer investir na América Latina e no Caribe e criar bons empregos. Queremos discutir como alcançar resultados. (Lula..., 2023)

O acordo UE-MERCOSUL não é consenso, todavia, e encontra dificuldades para o avanço das negociações. Roncaglia (2023) afirma que o acordo é uma cilada, pois as assimetrias comerciais e tecnológicas o tornam um péssimo negócio para o bloco sul-americano. A indústria do MERCOSUL sofrerá as maiores perdas, notadamente os setores automotivos e de máquinas e equipamentos. A preocupação ambiental aparece de forma simbólica e seletiva (degradação), reforçando assimetrias comerciais. No flanco agrícola, o aumento da competição com produtores europeus pode desestruturar cadeias da agricultura familiar brasileira,

responsáveis por parte expressiva da oferta doméstica de alimentos (Roncaglia, 2023). Os recentes protestos de agricultores em vários países da Europa, especialmente na França, demonstraram suas insatisfações com importações estrangeiras de alimentos baratos, pois elas constituem, segundo seus termos, uma concorrência desleal (Tanno; Liakos, 2024).

Apesar das resistências e protestos contra o acordo UE-MERCOSUL, há receptividade para a Global Gateway entre os latino-americanos e caribenhos, mas também há receio no que diz respeito aos interesses europeus pelas terras raras, comenta Sahuquillo (2023). A China (que tem a expectativa de que o comércio com a ALC chegue, dos US\$ 315 bilhões atuais, a US\$ 700 bilhões até 2035) já firmou acordos de livre-comércio com Peru, Costa Rica e Chile. Em janeiro de 2023 concluiu as negociações técnicas para fechar um pacto com o Equador. Também há tratativas para uma iniciativa similar com o Uruguai. A China já investiu cerca de US\$ 5 bilhões na produção de lítio no México e no chamado Triângulo do Lítio (Argentina, Bolívia e Chile), considerado como o novo *El Dorado*, informa também Sahuquillo (2023). O Triângulo do Lítio é:

[...] uma área de importância estratégica que abrange partes do norte da Argentina, do Chile e sul da Bolívia. Estima-se que a região concentre de 50% a 80% dos recursos mundiais do valioso metal branco. As mineradoras chinesas Tibet Summit, Ganfeng Lithium, Tsingshan e Zijin Mining estão injetando milhões de dólares na indústria argentina de lítio, enquanto no Chile a Tianqi Lithium tem se esforçado para obter a aprovação da autoridade antitruste para um acordo que lhe daria uma participação majoritária na empresa local SQM. [...] Na Bolívia, o consórcio chinês formado pela CBC, Citic Guoan e TBEA Group está avançando na incorporação de tecnologias de extração direta para acelerar a produção em salmouras de lítio. (Presença..., 2023)³

A Comissão Europeia e o Alto Representante da União para Negócios Estrangeiros, em novo documento antes da reunião de cúpula, também informam suas razões para a proposição de uma nova agenda entre a UE e a CELAC (European Commission, 2023a). Cita o documento que o diálogo birregional deverá aprimorar o engajamento com subgrupos e países, como o MERCOSUL, o Sistema de Integração Centro-Americano (SICA), a CAN, a Aliança do Pacífico e a Aliança pelo Desenvolvimento da Democracia.

O documento é explícito sobre a necessidade de se obter apoio das diversas instâncias de poder da UE para incluir a Global Gateway “para remover barreiras e facilitar investimentos”. Uma forte manifestação consta nos termos para uma

3 Os presidentes da Bolívia e do México, Luis Arce e López Obrador, vêm defendendo a criação de uma “Opep” (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) latino-americana para o lítio, com a integração dos países latino-americanos com reservas como a Argentina, com 18 milhões de toneladas no Salar del Hombre Muerto; a Bolívia, com 21 milhões de toneladas no Salar de Uyuni; e o Chile, com 9,8 milhões de toneladas no Salar de Atacama. Há também reservas no Peru, México e Brasil, em menor escala (Santos et al., 2023, p. 61-62). A respeito do Triângulo, pode-se consultar a tese de Audrey Sérandour (2020).

“cooperação para uma transição verde e justa” ao considerar a ALC uma grande região chave para atingir objetivos climáticos globais, pois ela “possui a maior porção de energias renováveis no mundo: 61% em 2021 (água, vento e solar)”, rica em matérias-primas críticas (em inglês, *critical raw materials*, CRMs), como o lítio e o hidrogênio verde, por exemplo, e, notadamente, a Amazônia com seu potencial ambiental (European Commission, 2023a, p. 7-8, tradução nossa).

Ao final da reunião de cúpula UE-CELAC, em 18 de julho de 2023, as declarações conjuntas firmaram boas intenções (Council of the European Union, 2023). Elas reafirmaram trabalhar em conjunto para enfrentar as múltiplas crises e desafios, a insegurança alimentar, a pobreza, as desigualdades em ambas as regiões, a interrupção de cadeias de suprimentos e a inflação crescente, assim como cooperar para mitigar os efeitos adversos das mudanças climáticas e a degradação ambiental.

As declarações conjuntas também reconheceram a contribuição potencial da Agenda de Investimento Global Gateway UE-CELAC para endereçar a lacuna de investimentos em acordo com prioridades comuns. Os objetivos a mobilizar deverão envolver capitais privados e financiamentos públicos para o desenvolvimento sustentável, visando à transformação digital, à educação, às infraestruturas de saúde, à produção de energia, às perspectivas ambientais, às matérias-primas e às cadeias locais de valor.

A carteira de investimentos da Comissão Europeia (Council of the European Union, 2023) prevê mais de € 45 bilhões para a Agenda com a CELAC em mais de 300 projetos, nos pilares transição verde justa, transformação digital inclusiva, desenvolvimento humano, e saúde resiliente e vacinas. Como exemplos de projetos constam os interesses em matérias-primas críticas como o lítio e outras na Argentina, Chile e Bolívia no Triângulo do Lítio; no Brasil, na colaboração com o governo e o setor privado para expandir as redes de telecomunicação na Amazônia e a contribuição com o Fundo da Amazônia (com a Alemanha); no Paraguai, para melhorar a rede de energia com apoio à Administración Nacional de Eletricidad; com o Chile, para projetos de hidrogênio verde (GHZ etc.).

Frenkel (2023) aponta que no anúncio de € 45 bilhões para a promoção de energias renováveis e serviços digitais, mais de 70% dos projetos da Global Gateway para a ALC se centram em desenvolvimento de exploração de minerais como lítio e cobre, promoção de hidrogênio verde limpo e bônus verde. Além disso, como já apontado, a Global Gateway é uma política que busca neutralizar o avanço da China na ALC, mas já são mais de 20 países latino-americanos e do Caribe que aderiram à Belt and Road Initiative.

Quando do lançamento da Estratégia em dezembro de 2021, em Bruxelas, importante ponderação foi enunciada pelo secretário-executivo interino da Comissão Econômica para a América Latina, à época, Mário Cimoli. Ele apontou a

necessidade de se considerar as heterogeneidades entre a grande região da ALC, direcionando os esforços para a regulamentação e padronização entre os países – a integração regional teria um papel importante –, e que a Estratégia deveria ser conjugada com uma política de investimentos para gerar empregos e impactar o desenvolvimento e o combate às desigualdades, especialmente no acesso à *internet* nos lares latino-americanos (Neves, 2022, p. 8).

Recentemente o governo federal do Brasil informou que a UE anunciou, em 20 de novembro de 2023, a construção de uma usina para produção de hidrogênio verde e amônia no país – no escopo da Global Gateway. De acordo com a presidenta da Comissão Europeia, ela será instalada no litoral do Piauí, na Zona de Processamento de Exportação de Parnaíba (ZPE). Esse anúncio faz parte da expansão de projetos dentro do Programa Nacional de Hidrogênio (PNH2), liderado pelo Ministério de Minas e Energia (Brasil, 2023b). O projeto no Brasil será um dos maiores do mundo em hidrogênio verde (H2V), segundo os termos oficiais, pois ele é “[...] parte de um investimento global de dois bilhões de euros na cadeia do hidrogênio no Brasil. Este novo parque de energia verde terá uma instalação de produção de 10 gigawatts de hidrogênio limpo e amônia”, como destacou Von der Leyen ao anunciar o projeto junto ao presidente Lula (Brasil, 2023c).

Além do interesse manifesto nas matérias-primas estratégicas disponíveis na grande região da ALC, outra frente importante compõe o cenário de interesses da UE, qual seja, a parceria digital, com a promoção de investimentos por meio da Estratégia. Em 2021, a CELAC concordou em estabelecer a Agência Espacial Latino-Americana e Caribenha (Alce) em colaboração com o Programa Copérnico de Observação da Terra. A Aliança UE-ALC digital foi lançada em março de 2023 em Bogotá, Colômbia, com a expansão do programa BELLA – *Building the Europe Links with Latin America* – e o lançamento de uma estratégia regional Copernicus (European Commission, [2022]).

Na primeira edição do Fórum da Estratégia, em 25 e 26 de outubro de 2023, em Bruxelas, Von der Leyen assim se manifestou na abertura:

Nós estamos aqui para nos mover para a frente, porque nos últimos anos parece que retrocedemos. Sabemos que há dezoito dias o ataque odioso do Hamas a Israel desencadeou ainda mais conflitos na região do Oriente Médio. A Rússia está fazendo uma guerra imperial contra seu pequeno vizinho democrático, a Ucrânia. Nós estamos numa crise climática. Nós ainda estamos nos recuperando de uma pandemia que devastou vidas. Esses são grandes desafios que afetam a todos nós que demandam nossa cooperação. (European Commission, 2023b, tradução nossa)

No encerramento do evento, o Alto Representante para a Política Externa e Política de Segurança, Josep Borrell Fontelles, assim se referiu:

Vivemos hoje um contexto geopolítico muito tenso [...] com a Estratégia Global Gateway queremos dar apoio ao desenvolvimento econômico e social, construir as infraestruturas de conectividade, acelerar a transição ecológica e digital e melhorar a infraestrutura intangível. (European Commission, 2023b, tradução nossa)

Após o encerramento da primeira edição do Fórum da Estratégia, observadores independentes do evento, da organização civil Eurodad, afirmaram que a Global Gateway foi criada como uma agenda europeia de redução de riscos para competir com os investimentos chineses em infraestruturas globais da Belt and Road Initiative (Global..., 2023). Isso significa, dizem os observadores, que os fundos de desenvolvimento são utilizados para garantir lucros máximos às empresas e aos gestores de ativos provenientes de infraestruturas sociais e bens públicos. A comentarista Alexandra Gerasimčiková, da mesma organização, frisou que fundos públicos serão destinados para fomentar lucros de corporações sem a participação da sociedade civil.

O Fórum Global Gateway refletiu o quadro de ajuda impulsionado pelo setor privado que a Global Gateway sintetiza. Apenas um grupo selecionado de intervenientes foi convidado a participar no evento, em vez da participação aberta e pública e do contributo de organizações da sociedade civil. Como resultado, o apoio ao capital europeu e ao setor financeiro – em vez de dar prioridade aos resultados reais de desenvolvimento e aos investimentos sociais – está no centro da Global Gateway. (Global..., 2023, tradução nossa)

O Global Gateway Business Advisory Group, que reúne 60 das maiores empresas da Europa – incluindo gigantes poluentes como TotalEnergies, ENEL, Volvo e Bayer –, abre ainda mais a porta à influência do *lobby* empresarial. Essa lista não inclui quaisquer empresas públicas ou privadas de países beneficiários, afirmou ainda a organização civil Eurodad (Global..., 2023).

Considerações finais

Neste capítulo, procurou-se relacionar a questão das grandes regiões e dos regionalismos na pauta da Geografia Política, com foco principal na recente Estratégia Global Gateway da UE para a grande região da ALC, representada pela CELAC. Embora a questão de análise seja bastante ampla, considerou-se relevante tratá-la à luz dos referenciais da Geografia Política. A Estratégia pode ser analisada sob o foco das disputas globais de poder no sistema internacional entre a UE, a China e os Estados Unidos, tendo a grande região da ALC como campo de disputas por recursos estratégicos no contexto das mudanças climáticas e das transições verde e digital.

A grande região da ALC e a CELAC apresentam uma tendência recente de disputas e cooperações simultâneas com outras grandes regiões no cenário internacional. A liderança do Brasil, nos governos anteriores de Lula e agora no atual, aponta um relativo rearranjo de forças, notadamente na criação do grupo BRICS (que recentemente recebeu a adesão de mais cinco países, dentre eles a Arábia Saudita e o Irã). A retomada das relações políticas e de cooperações entre a UE e a CELAC insere-se neste novo cenário internacional, no qual a China desponta como a grande potência do século XXI.

O atual cenário global está marcado, dentre outros fatores, pela já tradicional divisão internacional do trabalho entre centros e periferias e pela crise climática e ambiental contemporânea. A Estratégia busca suprir o mercado europeu de recursos estratégicos para a transformação verde e digital em troca de financiamento de infraestruturas em países periféricos do Sul Global, sendo evidente a concorrência com a China e os Estados Unidos. Por outro lado, os países do Sul Global necessitam de investimentos externos diretos para a dinamização de suas economias nacionais. O Brasil, por exemplo, não apenas tem se inserido na Estratégia, como também tem atraído investimentos diretos externos para a construção de uma importante usina de hidrogênio verde no estado do Piauí, no Nordeste do país, assim como tem lançado seu próprio programa de hidrogênio.

A questão ambiental coloca-se como o grande “calcanhar de Aquiles” nas relações entre as grandes regiões. A extração do lítio, por exemplo, na contra-mão do desenvolvimento sustentável, tem trazido grandes problemas ambientais no Triângulo do Lítio, impactando comunidades tradicionais que veem secar seus mananciais de água doce pelo uso intensivo das empresas mineradoras. Além disso, aparentemente, a Estratégia e as políticas públicas parecem estar em desacordo com políticas regionais que consideram as demandas de comunidades periféricas no interior profundo de países latino-americanos, uma marca amplamente conhecida das assimetrias territoriais.

Inegavelmente, as disputas de poder na escala global por recursos estratégicos são demonstrações de que os fatos políticos marcam os lugares, os territórios e as paisagens nas grandes regiões em foco. Mas, como lembraram Claval e Lévy, dentre outros tantos autores, as reflexões sobre a natureza do poder e a diversidade de suas manifestações continuam relativamente raras, faltando decifrá-las espacialmente. Ademais, há poucos estudos comparados de integração política, econômica, territorial e regional em escala global. As grandes ou macrorregiões deveriam ser consideradas como um padrão-chave para a organização do espaço internacional.

Referências

AGNEW, J. **Making Political Geography**. London: Arnold, 2002.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Acordo de Paris**, Brasília, [2016]. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s28nsev>. Acesso em: 15 dez. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Retorno do Brasil à CELAC. **Nota à imprensa nº 5**, Brasília, 5 jan. 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/y64rdhnz>. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Programa Nacional de Hidrogênio – PNH2. **Gov.br**, Brasília, 2023b. Disponível em: <https://tinyurl.com/m89w9zpy>. Acesso em: 8 fev. 2024.

BRASIL. Ministério de Minas e Energia. União Europeia anuncia construção de usina de hidrogênio verde no Brasil. **Gov.br**, Brasília, 21 nov. 2023c. Disponível em: <https://tinyurl.com/m8vbtp8j>. Acesso em: 2 nov. 2023.

CELAC. **The Community of Latin American & Caribbean States**, [s. l.], [2024]. Disponível em: <http://celacinternational.org>. Acesso em: 20 out. 2023.

CLAVAL, P. **Espaço e poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

CLAVAL, P. **Les espaces de la politique**. Paris: Armand Colin, 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. **Declaration of the EU-Celac Summit 2023**. Brussels: Council of the European Union, 18 July 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/t99utfz7>. Acesso em: 23 out. 2023.

EPE. **Matriz energética e elétrica**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2bkzbnrw>. Acesso em: 19 fev. 2024.

EUROPEAN COMMISSION. **The Global Gateway**. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Brussels, 1 Dec. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/ysztpw6r>. Acesso em: 10 out. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **BELLA** – Building the Europe Link to Latin America, [s. l.], [2022]. Disponível em: <https://tinyurl.com/3z8ut48e>. Acesso em: 30 out. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Joint Communication to the European Parliament and the Council**, Brussels, 7 Jun. 2023a. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2839mb6>. Acesso em: 25 set. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. **Global Gateway Forum 2023**, Brussels, 25-26 Oct. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/38xedbnw>. Acesso em: 5 nov. 2023.

EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. **A strategic compass for security and defence**, [s. l.], 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/mwkwfrhv>. Acesso em: 19 fev. 2024.

FINANCIAL connectivity supports infrastructure projects worldwide. **CDB News**, [s. l.], 17 out. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4j7bua3u>. Acesso em: 11 dez. 2023.

FRENKEL, A. La cumbre EU-Celac: ¿un acercamiento sin acuerdos? **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, jul. 2023. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/ue-celac/>. Acesso em: 30 set. 2023.

GIRAULT, C. Grande région: l'autre nom de la macrorégion. In: MAREÏ, N.; RICHARD, Y. (org.). **Dictionnaire de la régionalisation du monde**. Neuilly-sur-Seine: Éditions Atlande, 2018. p. 54-56.

GLOBAL Gateway Forum: a closed-door gathering which fundamentally changes the EU's development landscape. **Eurodad**, [s. l.], 26 Oct. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p3tt7h3>. Acesso em: 1 nov. 2023.

IAQUINTO, K. Brasil, potência ambiental. Entrevista com Rubens Ricupero. **Conjuntura Econômica**, [s. l.], maio 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc5p84fn>. Acesso em: 19 fev. 2024.

ITÁLIA abandona Iniciativa Cinturão e Rota, diz mídia. **Agência Brasil China**, [s. l.], 6 dez. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4p7rzkp9>. Acesso em: 10 dez. 2023.

ITALY snubs China. [S. l.]: [s. n.], 2023. 3 min. Publicado pelo canal Hindustan Times. Disponível em: <https://youtu.be/iAj7eOyIUfk>. Acesso em: 15 nov. 2023.

JARAMILLO, G. Introducción. La integración en la política exterior latinoamericana. In: BONILLA, A.; JARAMILLO, G. (ed.). **La Celac en el escenario contemporáneo de América Latina y del Caribe**. San José: FLACSO: CAF, 2014. p. 7-26.

JUNG, J. H. O papel da Celac no processo de integração latino-americano e na inserção internacional do Brasil. **Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais**, João Pessoa, v. 5, n. 9, p. 27-56, jan. 2018. doi: 10.22478/ufpb.2318-9452.2017v5n9.30948. Acesso em: 20 out. 2023.

JÜTTEN, M. **Strengthening ties**: a new agenda for the EU's relations with Latin America and the Caribbean. Brussels: EPRS, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2p8x7xu9>. Acesso em: 20 out. 2023.

KUHN, R. L. China: os 10 anos da Iniciativa Cinturão e Rota (PRI). **Investing.com**, [s. l.], 17 out. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/k7dhsmwh>. Acesso em: 15 out. 2023.

LÉVY, J. **Géographie du politique**. Paris: Odile Jacob, 2022.

LULA diz em Bruxelas que o Brasil vai cumprir sua parte na questão climática. **G1**, [s. l.], 17 jul. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2322yd58>. Acesso em: 3 nov. 2023.

MAREÏ, N.; RICHARD, Y. Introduction: pourquoi parler de l'intégration régionale aujourd'hui? In: MAREÏ, N.; RICHARD, Y. (org.). **Dictionnaire de la régionalisation du monde**. Neuilly-sur-Seine: Éditions Atlande, 2018a. p. 21-34.

MAREÏ, N.; RICHARD, Y. Intégration régionale: comment sortir de la confusion conceptuelle. In: MAREÏ, N.; RICHARD, Y. (org.). **Dictionnaire de la régionalisation du monde**. Neuilly-sur-Seine: Éditions Atlande, 2018b. p. 63-67.

MAREÏ, N.; RICHARD, Y. Editorial: Regional integration in the world. **Belgeo**, [s. l.], n. 4, 9 Nov. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y8787thm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. Objetivos do desenvolvimento sustentável. **ONU BR**, [s. l.], [2024]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 dez. 2023.

NEVES, B. C. Global Gateway: a estratégia europeia para impulsionar a conectividade mundial. **Observatório Regionalismo**, [s. l.] 28 jun. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/32fpvme2>. Acesso em: 8 out. 2023.

PRESENÇA chinesa no Triângulo do Lítio sul-americano gera tensões geopolíticas. **BNAmericas**, [s. l.], 16 jun. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4xx8k9r7>. Acesso em: 15 out. 2023.

RONCAGLIA, A. O acordo Mercosul-EU é uma cilada. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 6 out. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/442t48n8>. Acesso em: 1 nov. 2023.

SACKS, D. Why is Italy withdrawing from China's Belt and Road Initiative? **Council on Foreign Relations**, [s. l.], 3 Aug. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxu9fv6x>. Acesso em: 15 dez. 2023.

SAHUQUILLO, M. União Europeia lança ofensiva diplomática na América Latina para recuperar terreno perdido para China. **El País**, Bruxelas, 19 jun. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3uhz2jji>. Acesso em: 10 out. 2023.

SANTOS, A. J. dos; SILVA, G. N.; VALVERDE, I. C.; MARTINS, L.; PEÑA, M. A.; WATANABE, T. A. Uma "OPEP" latino-americana do lítio. In: MARANGONI, G.; SOUZA, I. I. de; ALCEBINO, B. (org.). **América Latina em ebulição**: reflexões sobre um continente em busca de sentidos. São Paulo: Alameda Casa Editorial, 2023. p. 61-65.

SÉRANDOUR, A. **Le "triangle du lithium" à l'heure globale**: marges et intégrations territoriales (Argentine, Bolivie, Chili). 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Université Paris 1, Paris, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/crpvrnyt>. Acesso em: 19 fev. 2024.

TANNO, S.; LIAKOS, C. Entenda por que protestos de agricultores eclodiram em toda a Europa. **CNN Brasil**, [s. l.], 3 fev. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/363j4esm>. Acesso em: 10 fev. 2024.

VALERO, J.; BASCHUCK, B. Entenda como a União Europeia quer se proteger do avanço da influência econômica da China. **Bloomberg**, [s. l.], 19 jun. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/ye5p3896>. Acesso em: 10 out. 2023.

WHITE HOUSE. **Fact sheet**: President Biden and G7 leaders launch Build Back Better World (B3W) Partnership, Washington, 21 Jun. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/5f3rvwe6>. Acesso em: 15 dez. 2023.

WORLD BANK. **Foreign direct investment, net outflows (% of GDP)** – European Union, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://tinyurl.com/4whjj9zz>. Acesso em: 15 out. 2023.

O Brasil, a América Latina e o mundo: policrise, o “novo normal”, fragilidades e incertezas

Claudete de Castro Silva Vitte

Introdução

Esta intervenção foi preparada para apresentação na mesa intitulada *Inserção internacional do Brasil e as reconfigurações mundiais*. A proposta foi, de forma panorâmica e em perspectiva escalar, fazer breve contextualização do tempo presente em três diferentes escalas, considerando na escala global alguns indícios de uma crise da globalização e de uma reestruturação da hegemonia que resultam em alguns realinhamentos geopolíticos em um mundo em mudança. Dessa forma, na escala mais ampla do sistema-mundo, a ideia foi discutir brevemente a perda de hegemonia norte-americana, a crise do sistema multilateral, a chamada desglobalização e a desdolarização como pontos que desafiam uma ordem internacional dominante desde o final da Guerra Fria.

Uma abordagem um pouco mais profunda nesta intervenção se deu na análise da escala da região multiestatal da América Latina e Caribe (ALC)¹, visando contribuir com o entendimento sobre o papel do subcontinente na contemporaneidade por meio de um sucinto quadro diagnóstico da região, partindo das perspectivas econômica, política e social. Buscou-se apontar os desafios trazidos pela adoção do neoextrativismo como modelo de desenvolvimento, por uma possível corrosão da democracia e pela militarização dos territórios e dos governos na perspectiva política, discutindo também brevemente sobre a crise e os desafios do regionalismo latino-americano que igualmente afetam o Brasil, principal economia da região, em um quadro de aprofundamento de problemas sociais centenários, como a pobreza, a desigualdade e a violência, desafios a serem enfrentados politicamente.

Terminamos refletindo brevemente a respeito da inserção do Brasil na ALC e no mundo, discorrendo sobre possibilidades de superar os desafios ante um legado de sociedades desiguais e violentas, indicando algumas expectativas positivas advindas do potencial que o país apresenta.

1 Como recorte espacial de pesquisa, inicialmente elegemos a sub-região da América do Sul como área de estudos. Posteriormente, tivemos mais clareza da necessidade de focar também na dimensão política e histórica que essa parte do continente americano denominada de América Latina e Caribe (essa última uma sub-região sempre esquecida, com peculiaridades e importância histórica) apresenta e de nos esforçarmos para *desnaturalizar* sua concepção; sempre nos referirmos a essa parte mais ampla como subcontinente, ainda que muitas vezes seja o entorno sul-americano que esteja em evidência.

A metodologia de pesquisa empregada envolveu fundamentalmente levantamento teórico-bibliográfico, bem como histórico-analítico, acerca desse tema atinente à pauta de pesquisa da Geografia das Relações Internacionais. Foi efetuado o exame de materiais de naturezas diversas, entre os quais se buscaram interpretações novas ou complementares, constituindo-se em uma pesquisa de revisão, com uso de fontes secundárias.

Cabe observar que o título proposto fez uso de recurso retórico com o termo *policrise* e o *novo normal*. Norbert Holcblat (2023, tradução nossa) propõe esclarecer o sentido de *policrise*, ainda que haja controvérsias sobre isso:

[...] o termo *policrise* goza na atualidade de certa popularidade e é utilizado, entre outros, pelo historiador econômico americano Adam Tooze para caracterizar a situação atual na qual várias crises, atuais ou potenciais, interagem. Uma *policrise* não é apenas uma situação em que enfrentamos múltiplas crises. Esta é uma situação [...] em que o todo é ainda mais perigoso do que a soma das suas partes.²

Quanto à ideia de *novo normal*, o sentido que se quer imprimir é de “um estado ao qual uma economia, sociedade, etc. se instala após uma crise, quando esta difere da situação que prevalecia antes do início da crise”, sendo, portanto, o não retorno ao “antigo normal” (Novo..., [2024]), já que, com mudanças no cenário internacional, os atores devem se adequar, reinventar regras, visando à estabilidade e se conscientizar de que análises e estratégias anteriormente eficazes deixarão de funcionar. Dessa forma, o uso retórico desses dois termos visa chamar a atenção para a complexidade do tempo presente e de se compreender uma conjuntura atravessada por múltiplos problemas.

Determinantes estruturais do sistema-mundo e alguns elementos conjunturais da agenda internacional na contemporaneidade

A estrutura do sistema multilateral atual foi o resultado de acordos e disputas após a Segunda Guerra Mundial. Como assinala Diego Cardona (2020), na segunda parte do século XX foi traçado um *grande esquema* da vida internacional, a chamada Guerra Fria, com a consolidação dos Estados Unidos e da União Soviética como grandes potências, período no qual se destacam a implantação da chamada “família” da Organização das Nações Unidas (ONU) e a constituição do dito *Terceiro Mundo*.

A ideia monolítica de *Terceiro Mundo* foi se arrefecendo ao longo das décadas, com uma crescente busca por autonomia das regiões multiestatais e de alguns países, além do desenvolvimento de capacidades de negociação dos países mais

2 No original: “[...] el término *policrisis* goza hoy de cierta popularidad y es utilizado, entre otros, por el historiador económico estadounidense Adam Tooze para caracterizar la situación actual en la que interactúan varias crisis, actuales o potenciales. Una *policrisis* no es sólo una situación en la que nos enfrentamos a múltiples crisis. Esta es una situación [...] en la que el conjunto es todavía más peligroso que la suma de las partes” (Holcblat, 2023).

(semi)periféricos, ampliando-se, assim, as discussões sobre a proposição de uma “nova ordem internacional” como fortalecimento do sistema internacional como um todo em vez de atores estatais individuais, bem como as buscas por respostas coletivas, especialmente das periferias do sistema, como algo possível, fortalecendo a própria alteridade dos agora chamados países do Sul ou o *Sul Global*³.

A perda de hegemonia relativa dos Estados Unidos

Os anos 1990 foram marcados pela dissolução da União Soviética, pelo neoliberalismo econômico, pela ampliação da União Europeia e pelo neorrealismo político, especialmente após 11 de setembro de 2001, com o episódio do ataque terrorista às Torres Gêmeas em Nova York. O incidente fortaleceu o discurso e a prática unilateralista estadunidense, impulsionados pelos *neocons*, passando a dar maior ênfase à política interna e menor importância às organizações multilaterais globais.

Segundo Jacques Sapir (2023), desde os anos 1990 os Estados Unidos desfrutaram de supremacia militar, econômica, política e cultural, configurando-se em uma “potência dominante” mundial, capaz de influir sem ter de utilizar diretamente sua força, mas impondo seus valores (*hard power* e *soft power*). Sua hegemonia refletiu-se também na adoção em âmbito global das regras de livre-comércio, especialmente com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) em 1995.

Contudo, segundo esse mesmo autor, de forma contraditória, os Estados Unidos vêm enfrentando um declínio multifacetado de hegemonia, que se manifesta em:

- a. declínio econômico advindo de crises financeiras globais (como a de 1997-1999, a crise asiática e russa e a crise de 2007-2008);
- b. também um declínio das suas capacidades geopolíticas e militares (ilustradas pelo fracasso da guerra no Iraque e a retirada catastrófica do Afeganistão em agosto de 2021);
- c. diminuição da sua influência cultural (*soft power*), com a ascensão de meios de comunicações de “novos” países desafiando o domínio dos Estados Unidos;
- d. competição mais acirrada com outras potências de diferentes níveis, especialmente a China, como também com Índia, Brasil, Indonésia, Turquia e a *reinvenção da Rússia*, fatores que desafiam o domínio dos Estados Unidos (Sapir, 2023).

Adentramos o século XXI com nova agenda internacional com crescente ênfase na defesa dos direitos individuais, das minorias, da pauta da diversidade e preocupações ambientais, sob discurso de interdependência complexa. No sistema internacional, desenhava-se certa tendência de um mundo mais multipolar,

3 Para uma abordagem sobre o termo Sul Global, ver Ballestrin (2020).

com outros países emergindo, despontando alguns candidatos a futuras potências, em contexto de competição tecnológica e militar, ainda, porém, sob hegemonia estadunidense. Evidenciava-se um peso renovado ao nacionalismo, à colocação dos interesses econômicos nacionais acima dos interesses do comércio livre e das cadeias de valor, e uma política de confronto, por vezes aberto, entre economias (Cardona, 2020).

O sistema multilateral em questionamento

Outro aspecto notável diz respeito às organizações multilaterais. A estrutura do sistema multilateral atual é resultado de acordos e disputas do pós-Segunda Guerra Mundial e da Guerra Fria, sendo que as organizações multilaterais do pós-guerra, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a ONU, estavam todas sob a “orientação” do capitalismo norte-americano. Contudo, recentemente, a hegemonia dos Estados Unidos não tem conseguido se impor mais de modo seguro como anteriormente (Roberts, 2022) e o modelo vigente sofre fortes críticas de diferentes atores.

É cada vez mais notável e pronunciada a perda de eficácia das instituições internacionais concebidas no contexto geopolítico do pós-Segunda Guerra Mundial, que responde mal a uma maior variedade de atores e a diferentes formas de cooperação, tanto formais quanto informais (Bava, 2023).

Há uma crise do sistema multilateral que vem se configurando há décadas. Ummu Salma Bava (2023) chama a atenção para que se observe como têm sido firmados menos tratados internacionais e como cresce o número de países que se retiram de acordos internacionais ou ameaçam fazê-lo. É uma situação que se agudizou durante a primeira gestão de Donald Trump nos Estados Unidos, com seu discurso ainda mais unilateralista e seus questionamentos sobre várias instituições (Bava, 2023). Ummu Salma Bava (2023) também observa que o Conselho de Segurança da ONU está cada vez mais disfuncional, com os cinco membros permanentes não compartilhando a mesma concepção de segurança e cooperação.

Assim, vivenciamos uma ordem internacional atual que está baseada em regras modeladas ao estilo ocidental, que são vistas como situação que privilegia poucos países; isso tem conduzido a uma desintegração da confiança e legitimidade, um modelo incapaz de satisfazer os poderes emergentes e de fazer uma transição para uma ordem vista como mais justa por mais atores (Bava, 2023).

É um contexto de fortalecimento de diferentes países e regiões que consideram haver um déficit democrático de representatividade das instituições de governança global tradicionais, como a ONU, o FMI, a OMC e o Banco Mundial. Isso ocorre especialmente com a ascensão da China, que usa sua influência econômica para afetar o *status quo*. Também pelo modelo socioeconômico vigente, o neoliberalismo,

que eleva as desigualdades e causa aumento generalizado de desconfiança, tanto para indivíduos quanto para países (Bava, 2023).

Segundo Monica Herz e Giancarlo Summa (2023), a China e a Rússia vêm se aliando com certa frequência para criticar a ordem internacional liderada pelos Estados Unidos em assuntos de paz e segurança internacional, e se opõem a qualquer tipo de supervisão internacional em questões que considerem assuntos de soberania, caso da pauta sobre direitos humanos, acusando instituições multilaterais de prática de ingerência.

Na atualidade, há alguns temas que requerem ação coletiva e que ganham cada vez mais importância, de forma que a atual *arquitetura institucional multilateral* não tem dado respostas efetivas, por exemplo, em temas como as mudanças climáticas, a recessão global, as migrações, a militarização da política e da vida, entre outros (Bava, 2023). Por isso, Jacques Sapir (2023, tradução nossa) considera que:

[...] a ordem mundial, que, de fato, se assemelhava a uma *Pax Americana*, está desmoronando, tanto por causa da incapacidade e dos erros dos líderes dos Estados Unidos quanto pela ascensão de outras potências. A globalização, que havia sido aceita como único marco para a atividade econômica, começou a fracassar e a ser questionada antes mesmo da crise de 2008-2010, com o surgimento dos BRICS.⁴

Há cada vez mais um nítido enfraquecimento e perda de importância das organizações multilaterais e certo estancamento de alguns regimes internacionais, como o do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Jacques Sapir (2023) considera que desde a década de 2010 o multilateralismo está em retrocesso, como admitido por várias organizações internacionais. O autor, então, argumenta que:

[...] esse fenômeno é acompanhado por uma estagnação, ou mesmo um declínio, no comércio mundial em porcentagem do PIB, uma estagnação que parece remontar à crise financeira de 2007-2009. Em retrospecto, esta crise parece ter sido uma grande crise da globalização, da qual nem todas as lições foram aprendidas. Agora enfrentamos um mundo que não pode mais ser governado por um único conjunto de regras apolíticas. O fim da globalização é essencialmente medido pelo retorno da POLÍTICA (e não da “política”) às relações internacionais, isto é, à “relação amigo/inimigo”. A desglobalização que se desenrola diante de nossos olhos é impulsionada pelo retorno das nações, e a crise do multilateralismo nada mais foi do que o retorno da política em escala global.⁵ (Sapir, 2023, tradução nossa)

4 No original: “[...] el orden mundial, que se asemejaba de hecho a una *Pax Americana*, se está desmoronando tanto por la incapacidad y los errores cometidos por los dirigentes de Estados Unidos como por el ascenso de otras potencias. La globalización, que se había aceptado como marco único de la actividad económica, comenzó a fracasar y a ponerse en tela de juicio incluso antes de la crisis de 2008-2010 con la aparición de los BRICS” (Sapir, 2023).

5 No original: “[...] este fenómeno va acompañado de un estancamiento, incluso un retroceso, del comercio mundial en porcentaje del PIB, un estancamiento que parece remontarse a la crisis financiera de 2007-2009. En retrospectiva, esta crisis parece haber sido una gran crisis de la globalización, de la que no se aprendieron todas las lecciones. Ahora nos enfrentamos a un mundo que ya no puede regirse por un único conjunto de reglas a-políticas. El fin de la globalización se mide esencialmente por el retorno de la POLÍTICA (y no de la ‘política’) a las relaciones internacionales, es decir, a la ‘relación amigo/enemigo’. La desglobalización que se desarrolla ante nuestros ojos está impulsada por el retorno de las naciones, y la crisis del multilateralismo no fue otra cosa que el retorno de la política a escala mundial” (Sapir, 2023).

A “desglobalização”

Um aspecto afeito a esse cenário de crise sistema multilateral vigente é a discussão sobre a chamada “desglobalização”, ideia que tem gerado controvérsias. Para Eleutério Prado (2022), “um baixo crescimento com inflação é um ‘novo normal’”, e isso deve “continuar assombrando o futuro das economias capitalistas em geral”, sendo o ano de 2008 aquele que marca o início de um processo de desglobalização que se estenderá pelos próximos anos. Por sua vez, para Jacques Sapir (2023, tradução nossa):

[...] a “desglobalização” a que assistimos traduz-se em uma fragmentação do cenário internacional em “blocos” mais ou menos antagônicos. [...] A “desglobalização” é também, em grande medida, uma “des-ocidentalização” do mundo, que se reflete sobretudo – mas não exclusivamente – na diminuição da influência da Europa.⁶

Importante observar que, se a globalização trouxe ganhos econômicos para países do chamado Norte, também gerou o crescimento acelerado de países como a Rússia, a China e o Leste Asiático (Prado, 2022), talvez algo não previsto. O fato é que essas “novas” potências do “Sul” não se conformam a um comportamento servil, desejando ser também novos polos de poder político e militar.

Ademais, como lembra Diego Cardona (2020), temos também de observar que entre as economias mais dinâmicas há uma concorrência acirrada por matérias-primas estratégicas, uma ênfase crescente na necessidade de criação de empregos nos territórios nacionais, e considerações divergentes sobre as alterações climáticas, aumentando tensões e disputas.

Também, e não menos importante, há o crescimento do complexo militar-industrial nos Estados Unidos, no Reino Unido, na Rússia e na China, bem como em algumas potências secundárias (Cardona, 2020), situação que igualmente torna o sistema internacional mais tenso e competitivo. Em suma, “[...] trata-se de uma reedição das políticas de luta pelo poder em escala planetária, semelhante à época da Guerra Fria”⁷ (Cardona, 2020, tradução nossa).

A desdolarização da economia mundial: fragmentação do sistema monetário internacional?

O aumento de “outras moedas” nas reservas internacionais é um claro indicador da fragmentação do sistema monetário internacional e isso se acelerou com a crise da covid-19 (Sapir, 2023). Essa realidade tem alimentado um debate importante, o da chamada *desdolarização*. Paulo Nogueira Batista Júnior (2023) explica que,

6 No original: “la ‘desglobalización’ a la que assistimos se traduce en una fragmentación de la escena internacional en ‘bloques’ más o menos antagónicos. [...] La ‘des-globalización’ es también en gran medida una ‘des-occidentalización’ del mundo, que se refleja sobre todo –pero no exclusivamente– en la contracción de la influencia de Europa” (Sapir, 2023).

7 No original: “[...] se trata de una reedición de las políticas de lucha por el poder a escala planetaria, semejante a la época de la Guerra Fría” (Cardona, 2020).

em anos recentes, os Estados Unidos vêm se valendo da sua moeda, o dólar, de forma cada vez mais agressiva para buscar objetivos políticos e geopolíticos.

É possível falar na ocorrência de uma *militarização do dólar*, isto é, o uso da moeda de referência do sistema financeiro ocidental para atingir países “hostis” ou vistos como tal. Dessa forma, “Venezuela, Irã, Afeganistão e, em grande escala, a Rússia foram alvos de sanções e medidas punitivas que só puderam ser aplicadas porque o dólar e o sistema financeiro dos Estados Unidos ocupam a posição que ocupam no mundo” (Batista Júnior, 2023).

Contudo, o uso e o abuso da posição privilegiada do dólar pelos Estados Unidos acabam levando a uma perda de legitimidade do sistema monetário internacional vigente. Há, assim, uma erosão da confiança no dólar – e confiança, segundo lembra Paulo Nogueira Batista Júnior (2023), é um requisito indispensável para qualquer moeda.

Em suma, há distorções na atual globalização, considerada como assimétrica. As contestações e tentativas de reordenamento do sistema internacional comprometem os vínculos entre multilateralismo, regionalização e regionalismo na forma como vinham ocorrendo anteriormente (Torre, 2020). Pairam muitas incertezas com relação à desglobalização e à desdolarização da economia mundial, mas são evidentes os questionamentos do sistema multilateral criado após a Segunda Guerra Mundial e uma perda relativa de hegemonia dos Estados Unidos, que ainda permanecem um país muito poderoso.

A escala da região multiestatal da América Latina e Caribe: o entorno ampliado do Brasil e seu papel na contemporaneidade

A região multiestatal ALC configura uma experiência histórica:

[...] marcada pelo colonialismo, pelo imperialismo, pela escravidão, pelo extermínio de povos originários, pela violência, [aspectos] fundamentais no entendimento das razões desta região ser uma das mais desiguais e violentas do mundo na atualidade, herança de um passado que estrutura nosso presente e que amalgamou nossa identidade. (Vitte, 2023, p. 18)

De forma sintética, pode-se caracterizar a região em conformidade com Mauro Cristeche e Fabiana Parra (2023, p. 30, tradução nossa):

A América Latina e o Caribe são uma das regiões mais desiguais do planeta (Lustig, 2020). Segundo o historiador Michael Parenti, mais do que uma região “subdesenvolvida”, é uma região “superexplorada”, tanto em nível global – pois as economias do sul global drenam recursos para as economias mais desenvolvidas – quanto em termos do capital que opera em seus mercados internos. [...] Os países que compõem a região compartilham certos desafios estruturais de longa data: vulnerabilidade macroeconômica, alta concentração de riqueza,

altos níveis de pobreza, mercados de trabalho fragmentados e precários, sistemas de proteção social fracos, sistemas tributários regressivos.⁸

Na terceira década do século XXI, o cenário latino-americano e caribenho é complexo. Internamente ao subcontinente, tem havido indefinições e mudanças. Conforme discutido em outra oportunidade (Vitte, 2022), há diversos desafios a serem superados, consonantes com o contexto geopolítico que condiciona a realidade.

Os cenários político e econômico na América Latina e Caribe no século XXI

Enfocando especialmente o atual século, no cenário político regional, tivemos entre 1998 e 2017 a chamada *Onda Rosa*, quando ocorreram vitórias eleitorais do campo político à esquerda e centro-esquerda (entre 1998 e 2017)⁹. Pelo ângulo econômico, na ALC, a primeira década do século XXI foi marcada por fortes exportações de *commodities* e matérias-primas – o chamado *boom das commodities* (entre 2004 e 2014).

O aumento das exportações de *commodities* beneficiou vários países, possibilitando o financiamento de alguns *programas sociais*, marca dos governos progressistas da *Onda Rosa*, que possibilitaram diminuir as vergonhosas taxas de pobreza que centenariamente acompanham a região.

Contudo, muitas das economias na região se *reprimarizaram* nas últimas décadas, aprofundando seu papel de fornecedor de matérias-primas e *commodities* no mercado mundial, de forma que esses países não lograram melhorar a capacidade tecnológica nem houve uma diversificação nas exportações. Desde 2014 a região vem mostrando desaceleração econômica, com instabilidades associadas às tendências de queda dos preços internacionais das *commodities*, concomitantemente à desaceleração da economia mundial (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe [CEPAL], 2018).

8 No original: “América Latina y el Caribe es una de las regiones más desiguales del planeta (Lustig, 2020). Traspalando al historiador Michael Parenti, más que una región ‘subdesarrollada’ es una región ‘sobreexplotada’, tanto a nivel global –las economías del sur global drenan recursos hacia las economías más desarrolladas– como por los capitales que operan en sus mercados internos. [...] Los países que la componen comparten ciertos rasgos estructurales de larga data: vulnerabilidad macroeconómica, fuerte concentración de la riqueza, altos niveles de pobreza, fragmentación y precariedad de los mercados laborales, debilidad de los sistemas de protección social, regresividad de los sistemas tributarios” (Cristeche; Parra, 2023, p. 30).

9 Cabe a observação de Peter Birlle (2018, p. 253, tradução nossa) sobre o chamado “giro para a esquerda” na política latino-americana no início do século XXI: “No entanto, os novos governos eram tudo menos homogêneos. Alguns estavam mais alinhados com a social-democracia conservadora, outros combinavam políticas de estabilidade macroeconômica e políticas sociais progressistas, e outros proclamavam o ‘socialismo do século XXI’. O denominador comum dos governos de esquerda foi a rejeição aos dogmas neoliberais, o desejo de maior autonomia, especialmente em relação ao antigo poder hegemônico dos Estados Unidos, bem como a busca por mais poder latino-americano no sistema internacional” [“Sin embargo, los nuevos gobiernos fueron todo menos homogéneos. Algunos estaban más en consonancia con la social-democracia conservadora, otros combinaban políticas de estabilidad macroeconómica y políticas sociales progresivas, y otros proclamaban el ‘socialismo del siglo XXI’. El denominador común de los gobiernos de izquierda fue el rechazo de los dogmas neoliberales, el deseo de una mayor autonomía, especialmente hacia el poder hegemónico de larga data de los Estados Unidos, así como la búsqueda de más poder latinoamericano en el sistema internacional”].

O período do *boom das commodities* joga luz sobre o modelo de desenvolvimento econômico vigente no subcontinente, fortemente apoiado na especialização de exportações de bens primários, com baixo valor agregado, além de uma estrutura produtiva pouco eficiente e cada vez mais *reprimarizada* (Cruz; Díez, 2021). Nessa perspectiva, em consonância com autores como Eduardo Gudynas (2012), Maristela Svampa (2019) e Raúl Zibechi (2016), consideramos o *neoextrativismo* o modelo econômico hegemônico no subcontinente.

Com outra roupagem, o modelo neoextrativista está presente na região desde a chegada dos europeus ao continente, no século XVI – a partir de um projeto colonialista cujas marcas ainda persistem e que explica, em parte, o quadro social de pobreza e violência das sociedades latino-americanas. Cabe sublinhar que mesmo os recentes governos progressistas da chamada *Onda Rosa* continuaram adotando o neoextrativismo, até mesmo aprofundando a dependência de exportações de recursos naturais com baixo valor agregado nos circuitos econômicos globais (Gudynas, 2012).

Nesse contexto, há críticas que são comumente assinaladas pelos principais estudiosos desse modelo, tais como a de ser um modelo gerador de conflitos socioterritoriais, com a ocorrência de disputas por território, ocupações intensivas, concentração de terras, monocultivos, deslocamentos de povos e problemas ambientais, entre outros. Sendo assim:

[...] as transformações no início do século XXI da economia política internacional da América Latina, que outorga centralidade ao agronegócio e às atividades extrativistas, significaram a recuperação de seu espaço de poder nos jogos políticos locais. Com o *boom das commodities*, produtores agrícolas e proprietários de grandes operações de mineração reforçaram suas estratégias políticas defensivas para evitar legislações redistributivas e regulatórias que iam contra seus interesses. [...] O aumento do investimento no agronegócio e no setor extrativo, [...] estimulou a organização de grupos violentos, muitas vezes financiados pelas elites locais. Isso levou a confrontos mais frequentes entre proprietários de terras, juntamente com grandes corporações econômicas e seus representantes, de um lado, e organizações camponesas e indígenas, movimentos socioterritoriais e coletivos ambientais, de outro, motivados por disputas por bens e recursos naturais, seus produtos e seus territórios.¹⁰ (Hirst; Bobea; Branco, 2023, p. 30, tradução nossa)

10 No original: “[...] las transformaciones de la economía política internacional latinoamericana en los albores del siglo veintiuno, que otorga centralidad al agronegocio y a las actividades extractivas, significaron la recuperación de su espacio de poder en los juegos políticos locales. Con el *boom* de las *commodities* los productores agrícolas y los propietarios de grandes explotaciones mineras reforzaron sus estrategias políticas defensivas para evitar legislaciones redistributivas y reguladoras contrarias a sus intereses. [...] El aumento de la inversión en los agronegocios y el sector extractivo, [...] fomentó la organización de grupos violentos muchas veces financiados por élites locales. Esto hizo más frecuentes los enfrentamientos entre propietarios, sumados a grandes corporaciones económicas, y sus representantes, por un lado, y organizaciones campesinas, indígenas, movimientos socio-territoriales y colectivos ambientales, por otro, motivados por disputas sobre los bienes y recursos naturales, sus productos y sus territorios” (Hirst; Bobea; Branco, 2023, p. 30).

Na discussão sobre o neoextrativismo, destacam-se aspectos observados por Raúl Zibechi (2016), para quem os povos dos países do subcontinente são o grande obstáculo para a acumulação neoextrativista, assim como o uso da violência e a *militarização* são partes inseparáveis do modelo, uma nefasta herança histórica na ALC. Mas quem seriam esses povos? São os indígenas, os negros e mestiços, camponeses sem terra, mulheres pobres, desempregados, trabalhadores informais e crianças das periferias urbanas, que sofrem com práticas de deslocamento e extermínios (Zibechi, 2016), resultando em maior violência, desamparo e desigualdade nos diversos países, como também ressaltam Mauro Cristeche e Fabiana Parra (2023, p. 33, tradução nossa):

A América Latina e o Caribe têm vivido um processo muito marcado de “acumulação por despossessão” (Harvey, 2004). A colonização de novos territórios, a apropriação privada de recursos naturais, a extensão de fronteiras exploráveis, a desapropriação e o deslocamento de comunidades locais, a privatização de serviços, a especulação imobiliária, a financeirização da economia, o uso de crises e dívidas públicas como mais um mecanismo de exploração são todos instrumentos de pilhagem permanente na região.¹¹

O cenário social da América Latina e Caribe no século XXI e seu reatamento nas ações políticas

Cabe observar que, no âmbito social latino-americano e caribenho, a insegurança, a pobreza e a desigualdade, tanto nas cidades quanto nas áreas rurais, são fatores de riscos multifatoriais, havendo também uma vinculação desse estado de insegurança social com o modelo econômico vigente.

Em breve retrospectiva, nas escalas mais locais da ALC, desde os anos 1970 tem ocorrido uma profunda *desruralização* e *suburbanização*, como apontou Carlos Walter Porto-Gonçalves (2006), com os mais pobres se estabelecendo nos subúrbios e periferias das cidades, em um contexto de má distribuição de renda, forte especulação imobiliária e ausência de políticas públicas urbanas.

Concomitantemente, como resultado das *políticas neoliberais* implantadas nos anos 1990 e 2000, houve forte aumento da violência e da insegurança pública, especialmente nas grandes aglomerações urbanas, além de uma crescente *militarização*, tanto no discurso político quanto no da política internacional (Bodemer, 2014; Porto-Gonçalves, 2006).

O contexto socioeconômico da região – com altos índices de pobreza, informalidade, exclusão social e falta de oportunidades – possibilita o aumento da violência

11 No original: “América Latina y el Caribe ha experimentado un proceso de “acumulación por desposesión” muy marcado (Harvey, 2004). La colonización de nuevos territorios, la apropiación privada de los recursos naturales, la extensión de las fronteras explotables, el despojo y desplazamiento de las comunidades locales, la privatización de servicios, la especulación inmobiliaria, la financiarización de la economía, la utilización de las crisis y las deudas públicas como un mecanismo más de explotación, constituyen instrumentos de explotación permanente en la región” (Cristeche; Parra, 2023, p. 33).

e da criminalidade, estimulando experimentos autoritários e populistas que ameaçam a democracia. Diversas medidas tomadas pelos governos para deter a violência têm sido ineficazes, tais como o endurecimento da legislação penal e o aumento das forças de segurança, com as Forças Armadas sendo convocadas para combater a delinquência, o que é um claro desvio de função (Bodemer, 2014) e um constrangimento, devido ao papel histórico da instituição na história regional.

Engendra-se na realidade político-social da região um *Estado policial* no qual a *segurança* é paradigma de governo, dedicado a gerar exceções e manter afastadas as “classes perigosas” (Zibechi, 2016). De fato, há uma crescente *criminalização* dos movimentos sociais e de suas lideranças, com aumento de assassinatos de ativistas, prejudicando a *agenda de defesa dos direitos humanos* na região e, muitas vezes, deixando diversos grupos acéfalos de suas lideranças.

Sob o ângulo do campo político, na ALC tem havido mudança de orientação, com a eleição de alguns presidentes de partidos de direita, conservadores e autoritários nos últimos anos, fragmentando politicamente a região.

Há alguns outros aspectos políticos a serem assinalados na ALC, conforme discutido por Miriam Saraiva (2020), entre os quais um crescente descontentamento da população com a democracia, uma *corrosão* do apoio popular à democracia, como mostram os estudos de opinião pública da organização não governamental (ONG) Latinobarômetro (Saraiva, 2020, p. 53). Outro aspecto é uma recorrente instabilidade política em vários países da região. Também deve ser notado o ativismo de partidos conservadores e de direita, muitas vezes com presença majoritária nos parlamentos, com pautas regressivas em direitos.

Com a conjuntura econômica difícil, tem havido diversas manifestações de rua e movimentos de protesto contra os governos em muitos países da região, os chamados “*estallidos sociales*”, motivados pela tensão existente entre parcelas da sociedade contra o poder político, muitas vezes visto como arrogante por causa de episódios de corrupção, por promessas não cumpridas e incertezas sobre um futuro visto como problemático, especialmente para os jovens, sem respostas políticas efetivas (Saraiva, 2020). Maria Victoria Murillo (2021, p. 7, tradução nossa) observa que, comumente na região, a solução para crises econômicas é a proposta de ajustes fiscais e essa medida é um deflagrador de protestos sociais:

[...] ao invés de reativar [a economia] por meio de gastos, o setor público segue o caminho do ajuste fiscal. Esses ajustes econômicos provocaram protestos no Equador, Chile e Colômbia. Na Bolívia, a deterioração econômica e a agitação resultante nem sempre se expressaram nas ruas, mas algumas vezes resultaram em votos que castigavam o partido do governo.¹²

12 No original: “[...] en lugar de poder reactivar [la economía] a través del gasto, el sector público camina la senda del ajuste fiscal. Estos ajustes económicos encienden la mecha de la protesta en Ecuador, Chile y Colombia. En Bolivia, el deterioro económico y el consiguiente malestar que provocaba no siempre se expresaron en las calles, sino que a veces resultaron en votos que castigaban al partido de gobierno” (Murillo, 2021, p. 7).

Ainda sob uma perspectiva política mais recente, Carlos Eduardo Martins (2024, p. 370) observa que na América Latina tem havido:

[...] o declínio acelerado do centrismo político, a instalação de uma situação de caos, sem nenhum padrão hegemônico estável e uma divisão do liberalismo entre o apoio ao fascismo emergente e o estabelecimento de laços com a esquerda nacional-popular. A nova onda de centro-esquerda na América do Sul se estabelece em sociedades profundamente divididas, pequena margem de vantagem eleitoral, parlamentos conservadores e trincheiras da sociedade civil e do Estado ocupadas por segmentos refratários a avanços sociais mais substantivos.

Sob outro ângulo, no âmbito regional mais externo aos países, prevalece uma falta de coesão e, de certa forma, um retrocesso na *integração regional*, com pouco protagonismo dos países e da região em si na geopolítica global e um desmantelamento das organizações regionais na ALC, tornando o futuro incerto, com muitas organizações quase paralisadas, impossibilitando resolver coletivamente algumas questões de fundo que grassam na região (Saraiva, 2020).

O cenário da integração regional é complexo e frustrante. Também bastante preocupante e controversa, na interpretação de Saraiva (2020), é a perda de relevância da ALC no cenário internacional, o que carece de uma análise mais profunda, mas é um aspecto a ser observado em seus desdobramentos em futuro próximo.

De fato, efetivamente, houve certa perda de influência política e econômica da região no âmbito internacional, resultante das diversas crises, quadro que a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no Brasil para um terceiro mandato em 2022 poderia ajudar a alterar; contudo, é cenário a ser conferido, e é evidente o declínio pronunciado da participação do conjunto da região nas exportações mundiais totais, que era de 12% em 1955 e passou para 4,7% em 2018 (Actis; Malacalza, 2021), uma sinalização de perda de participação econômica e uma das possíveis consequências do neoextrativismo (Vitte, 2022).

A inserção do Brasil no sistema internacional, seu potencial e desafios

Por fim, algumas breves considerações sobre o Brasil, país que vem apresentando recentemente inúmeros desafios e inúmeras crises, sendo inegáveis os diversos problemas de ordem política, como o chamado presidencialismo de coalizão e dificuldades de articulação do Executivo com o Legislativo, “Orçamento Secreto”, esgarçamento do ambiente democrático e da gestão pública, bem como de ordem econômica, decorrentes dos equívocos na gestão macroeconômica no passado recente, orçamento insuficiente e demandas sociais reprimidas. Assim, há alguns componentes internos críticos que necessitam de soluções.

Considerando o Brasil no âmbito internacional, José Luís Fiori (2024), ao analisar a atual gestão – o terceiro mandato do presidente Lula da Silva –, delineia um novo papel (mais relevante) para o país, e que denota as potencialidades a serem aproveitadas a favor da sociedade. O autor avalia que o atual mandatário brasileiro

trabalha por projetar positivamente o país e, a despeito das controvérsias que tal objetivo acarreta, observa um esforço para transformar o país em uma potência pacifista e com capacidade de influenciar e alcançar consenso no sistema internacional, assumindo algumas pautas de interesse mundial, como uma “mobilização mundial contra a fome e a favor da igualdade e da sustentabilidade; fazendo do Brasil um grande ‘mediador’ e pacificador dos conflitos internacionais que se multiplicam ao redor de todo o mundo” (Fiori, 2024). José Luís Fiori (2024) observa que o presidente Lula da Silva reconhece e denuncia uma paralisia decisória do sistema mundial, e por isso sua proposta é de reformar ou construir um novo sistema de normas, regras e instituições, capaz de administrar esses conflitos mundiais, “antes que o mundo tome – uma vez mais – o caminho da ‘guerra mundial’, como forma de impor a primazia dos vitoriosos, dentro do sistema internacional” (Fiori, 2024).

Assim, considerando que o problema do mundo hoje não é “falta de ‘regras’ [porque] as regras existem”, mas, sim, que vivenciamos a “ausência de instituições que sejam capazes de interpretá-las de forma consensual e que sejam aceitas pela comunidade internacional” (Fiori, 2024), Lula da Silva, um porta-voz do chamado Sul Global, faz coro junto com os críticos que entendem que a ordem internacional atual está baseada em regras modeladas no pós-Guerra ao estilo ocidental, que privilegia poucos atores, e isso precisa mudar.

Sob outra perspectiva, é importante também ressaltar as diversas potencialidades e positivities que nosso país apresenta. Como bem lembram José Luís Fiori e William Nozaki (2023): “somos um país de território continental, de demografia populosa, de cultura diversa, e, portanto, com vocação para nos desenvolvermos geograficamente em múltiplas dimensões”.

Os autores defendem que a superação da pobreza e a construção da riqueza da nação, principais desafios a serem superados, dependem de o país construir o que chamam de uma “própria bússola” e entendem que a atual conjuntura internacional “de reativação do papel do Estado, do investimento e da segurança” exige que o país mapeie áreas, desafios e oportunidades trazidas pelas vantagens comparativas e competitivas que o Brasil apresenta (Fiori; Nozaki, 2023). A partir de quatro pontos cardeais, enumeram desafios e oportunidades no tempo presente:

[...] ao Norte temos a Floresta Amazônica, área com potencial para desenvolvermos uma bioeconomia baseada em recursos naturais, biodiversidade e florestas, com um modelo intensivo em CT&I e mobilizador de redes de conhecimento produtivo, capaz de aproveitar as vantagens comparativas do bioma Amazônia [...]. Ao Sul temos uma região historicamente estratégica, a Bacia do Prata, área propícia para a construção de uma infraestrutura capaz de fazer com que o país volte seus olhos para a América do Sul e para o Pacífico, num modelo que estimule a integração sul-americana e que facilite a conexão com os principais parceiros comerciais da região na Ásia [...]. Ao Leste temos os olhos voltados para o Atlântico e a África negra, com potencial para o avanço de uma indústria *offshore* capaz de mobilizar recursos

naturais estratégicos energéticos e minerários, orientada pela verticalização de cadeias produtivas que nos permitam alcançar autossuficiência em refino, gás e fertilizantes, os principais itens da nossa pauta importadora. [...] Ao Oeste temos o coração estratégico voltado para a integração nacional, que para se consolidar deve conter a expansão predatória e ilegal da fronteira agropecuária em favor do estímulo a novos sistemas agroalimentares mais inovadores e com compromissos socioambientais. (Fiori; Nozaki, 2023)

Outras potencialidades podem ser observadas, como a capacidade para exploração de recursos naturais estratégicos (lítio e outros minerais energéticos), necessários na atual fase do capitalismo para desenvolver alguns segmentos de indústria ligados à chamada Quarta Revolução Industrial (semicondutores e circuitos integrados), o que, a despeito das possibilidades, não deixará de ser uma tarefa árdua, pois “envolverá uma negociação permanente entre grupos de interesse que são extremamente heterogêneos e possuem um poder extremamente desigual” (Fiori; Nozaki, 2023).

Considerações finais

Com as colocações feitas sobre o Brasil, objetivou-se delinear constrangimentos e possibilidades para o país nesse intrincado contexto atual de sobreposição de várias crises em âmbito global: crise econômica, com inflação e recessão; crise ambiental, com aquecimento global; crise geopolítica, com guerras e tensões internacionais; também a persistente pobreza e desigualdade globais, entre outras, convergindo na “[...] ‘policrise’ do capitalismo no século XXI [cujas diferentes crises] estão conectadas através da emergente crise econômica”¹³ (Roberts, 2023, tradução nossa). Importante entender que há o pano de fundo, que é uma crise estrutural do modelo capitalista, como adverte Norbert Holcblat (2023, tradução nossa) quando diz:

[...] temos de refletir sobre o termo policrise; efetivamente, há várias crises que se sobrepõem e seus estragos se combinam, mas por trás delas há um fundamento determinante: o impasse do capitalismo, um sistema cujas contradições estão se aguçando e que só pode levar a uma alternativa não regressiva por meio da ação dos “de baixo”.¹⁴

O modelo político-econômico latino-americano no qual o Brasil se insere, apesar de altamente conflituoso, faz sobressair uma *positividade* do contexto social regional, que é a forte organização de movimentos sociais, tanto urbanos quanto rurais, muito marcantes na ALC. Nesses movimentos sociais, o território aparece como *espaço de resistência* e como *lugar de ressignificação* e de *criação de novas relações sociais* (Svampa, 2019), motivo de esperança para o enfrentamento dessas agudas situações sociais e da crise capitalista.

13 No original: “[...] ‘policrisis’ del capitalismo en el siglo XXI [que] están conectadas a través de la emergente crisis económica” (Roberts, 2023).

14 No original: “hay que darle alguna vuelta al término policrisis; efectivamente, hay varias crisis que se superponen y sus estragos se combinan, pero detrás de ellas hay un fundamento subyacente decisivo: el impasse del capitalismo, un sistema cuyas contradicciones se agudizan y que sólo pueden conducir a una alternativa no regresiva a través de la acción de ‘los de abajo’” (Holcblat, 2023).

Um antídoto a esse cenário de policrise é valorizar a tradição de lutas populares na região e no Brasil, de forma independente da *coloração política* do governo eleito, pois:

[...] não se trata de submeter as iniciativas [sociais] a uma determinação e orientação política governamental. Pelo contrário, trata-se de reconhecer a potência democrática que brota da sociedade civil em termos de produção de análise de propostas de qualidade, muitas vezes até com críticas construtivas aos responsáveis políticos do nosso campo. Não conseguiremos desencurrular a democracia se tais iniciativas foram deixadas na sombra, entregues à própria sorte. São estas iniciativas que privilegiam a investigação dos sinais virtuosos que brotam do chão da sociedade. Desconhecer isto é um grande risco para a tarefa do necessário desencurrulamento e, sobretudo, de disputa de hegemonia democrática ecossocial de direitos iguais para todas e todos. (Grzybowski, 2024)

Cabe também valorizar o papel estatal. Com seu otimismo militante, Cláudio Katz (2021) argumenta, especialmente pensando no campo à esquerda, que:

[...] a experiência de todo este período demonstrou a ineficácia de qualquer estratégia de transformação social que renuncie à gestão do Estado. Este instrumento é indispensável para alcançar melhorias sociais, expandir o raio de exercício da democracia e permitir o protagonismo popular num longo processo de erradicação do capitalismo. A intervenção em eleições constitui um momento relevante nesta batalha. [...] A esquerda precisa de diagnósticos e programas, mas nenhum documento escrito resolverá os enigmas da experiência militante. A vontade de lutar é o principal ingrediente dessa intervenção, em oposição aberta ao ceticismo e à resignação. Os inúmeros exemplos desta característica entre os jovens de hoje auguram tempos promissores para toda a região.

Encerrando essas considerações finais, gostaríamos de propor algumas questões para se pensar a região latino-americana e caribenha e o Brasil. Qual o nosso lugar no mundo? Permaneceremos como provedores de recursos naturais para o mundo, com nossos territórios a serviço de um capitalismo predatório, de uma acumulação por espoliação? A região e nosso país permanecerão com suas sociedades em grande parte *invisibilizadas*, transitando entre a apatia e a convulsão social? As lutas sociais que vêm sendo travadas nas últimas décadas visando ao atendimento de necessidades básicas e ao reconhecimento de territórios, tanto no campo quanto na cidade, trazem, em seu bojo, propostas e práticas transformadoras? Não seriam os movimentos sociais, com suas lutas, o caminho para avanços efetivos, cabendo estancar sua criminalização? Talvez aqui haja um sopro de esperança.

Referências

ACTIS, E.; MALACALZA, B. Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 291, ene.-feb. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfdw76s>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BALLESTRIN, L. O Sul Global como projeto político. **Horizontes ao Sul**, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdd4fuvv>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BATISTA JÚNIOR, P. N. Uma moeda BRICS? **ViaMundo**, [s. l.], 11 ago. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3sutakeu>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BAVA, U. S. ¿La bancarrota del multilateralismo? **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, feb. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddx7txr>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BIRLE, P. Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización. In: SERBIN, A. (ed.). **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales**. Barcelona: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2018. p. 247-268. Disponível em: <https://tinyurl.com/35h4e7d5>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BODEMER, K. Violencia, inseguridad urbana y estrategias para combatirlas. In: QUENAN, C.; VELUT, S. (direct.). **Desafíos del desarrollo en América Latina: dinámicas socioeconómicas y políticas públicas**. Aubervilliers: Institut des Amériques/AFD, 2014. p. 244-266.

CARDONA, D. C. América Latina en el mundo. In: GRABENDORFF, W.; SERBIN, A. (ed.). **Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina**. Buenos Aires: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2020. p. 69-82. Disponível em: <https://tinyurl.com/4vfths2r>. Acesso em: 30 nov. 2024.

CEPAL. **Perspectivas del comercio internacional de América Latina y el Caribe: las tensiones comerciales exigen una mayor integración regional**. Santiago: CEPAL, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/mvybxdr>. Acesso em: 28 mar. 2024.

CRISTECHE, M.; PARRA, F. Dinámica socioeconómica, movilización política y disputa de derechos en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. In: PARRA, F.; CRISTECHE, M. (ed.). **Desigualdades, resistencias y derechos en Latinoamérica y el Caribe**. Religación. Buenos Aires: UNLP-FaHCE, 2023. p. 29-56. Disponível em: <https://tinyurl.com/ynkpi5ew>. Acesso em: 30 nov. 2024.

CRUZ, J. M. G. de la; DÍEZ, Á. S. Aprender de la crisis, por una Iberoamérica más inclusiva y sostenible. In: PINZÓN, E. R. (org.). **Informe Iberoamérica 2021: el sistema iberoamericano y el multilateralismo – Una perspectiva de progreso**. Madrid: Fundación Alternativas, 2021. p. 25-40.

FIORI, J. L. Brasil, uma estratégia em construção. **A Terra é Redonda**, [s. l.], 26 mar. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yve5m2ws>. Acesso em: 30 nov. 2024.

FIORI, J. L.; NOZAKI, W. A questão do desenvolvimento – bússola brasileira. **A Terra é Redonda**, [s. l.], 3 abr. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc8fe647>. Acesso em: 30 nov. 2024.

GRZYBOWSKI, C. A democracia brasileira, ainda encurralada. **Outras Palavras**, [s. l.], 25 mar. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/yufez793>. Acesso em: 30 nov. 2024.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LENA, P.; NASCIMENTO, E. P. do (org.). **Enfrentando os limites do crescimento: sustentabilidade, decrescimento e prosperidade**. Rio de Janeiro: Garamond & IRD, 2012. p. 303-318.

HERZ, M.; SUMMA, G. América Latina y la caja de Pandora de las grandes potencias. **Revista Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 305, mayo-jun. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/4xd2z3v7>. Acesso em: 30 nov. 2024.

HIRST, M.; BOBEA, L.; BRANCO, P. H. V. B. C. **La violencia y la calidad de las democracias en América Latina y el Caribe**. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, 2023.

- HOLCBLAT, N. Policrisis y capitalismo. Elementos sobre la situación económica. **Viento Sur**, [s. l.], 9 sept. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc237rc9>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- KATZ, C. As novas encruzilhadas da América Latina. **A Terra é Redonda**, [s. l.], 24 abr. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/emzbuxvn>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- MARTINS, C. E. Caos e nova temporalidade do sistema-mundo contemporâneo. **Cadernos Metrôpoles**, São Paulo, v. 26, n. 59, p. 355-376, jan.-abr. 2024.
- MURILLO, M. V. Protestas, descontento y democracia en América Latina. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 294, jul.-ago. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/4pf7nkp6>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- NOVO normal. **Wikipédia**, [s. l.], [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/mtjkrkuu>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. A reinvenção dos territórios: a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, A. E. (org.). **Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado**. Buenos Aires: CLACSO, 2006. p. 151-197.
- PRADO, E. F. S. Estagflação renitente. **A Terra é Redonda**, [s. l.], 12 maio 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/47spaexa>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- ROBERTS, M. Acabou o impulso de globalização? **A Terra é Redonda**, [s. l.], 1 maio 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/3kydxyyh>. Acesso em: 10 mar. 2024.
- ROBERTS, M. La policrisis, de nuevo. **Sin Permiso**, [s. l.], 12 out. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc29523c>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- SAPIR, J. ¿Caminamos hacia un nuevo orden mundial? **Observatório de la Crisis**, [s. l.], 14 jul. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3tvv84vt>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- SARAIVA, M. G. América Latina y su inserción en el sistema internacional. In: GRABENDORFF, W.; SERBIN, A. (ed.). **Los actores globales y el (re)descubrimiento de América Latina**. Buenos Aires: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2020. p. 41-58.
- SVAMPA, M. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Guadalajara: CALAS, 2019.
- TORRE, P. C. de la. Reconfiguración de la dependencia latinoamericana: regionalización en crisis y fractura del multilateralismo. In: GRABENDORFF, W.; SERBIN, A. (ed.). **Los actores globales y el (re) descubrimiento de América Latina**. Barcelona: Icaria Editorial: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, 2020. p. 25-40. Disponível em: <https://tinyurl.com/4ctrpacy>. Acesso em: 28 mar. 2024.
- VITTE, C. de C. S. América Latina em um mundo atravessado por múltiplas crises: breve contextualização do tempo presente. **Revista Intellector**, Rio de Janeiro, ano XVIII, v. XIX, n. 37, jan.-jun. 2022. doi: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7235910>. Acesso em: 30 nov. 2024.
- VITTE, C. de C. S. À guisa de introdução: Geografia das Relações Internacionais no vasto horizonte das geografias possíveis. In: VITTE, C. de C. S.; BLUM, G. G. (org.). **Geografia das Relações Internacionais da América Latina e Caribe**. Curitiba: Appris, 2023. p. 13-20.
- ZIBECCHI, R. El estado de excepción como paradigma político del extractivismo. **Movimiento Mesoamericano contra el Modelo Extractivo Minero**, [s. l.], 23 ago. 2016. Disponível em: www.movimientom4.org. Acesso em: 30 nov. 2024.

Mapeando ideias: chaves para uma genealogia do pensamento Geopolítico latino-americano

Juan Agulló

Introdução

El factor geográfico en la política sudamericana (“O fator geográfico na política sul-americana”), de Carlos Badía Malagrida, um pioneiro do pensamento geopolítico ibero-americano, começa citando um axioma de um autor muito conhecido na época, Walter Sheldon Tower: “os que estudam Geografia encontram-se imersos em dúvidas e confusões por não existir um consenso em relação ao conteúdo e ao método dos estudos geográficos” (Badía Malagrida, 1919, p. 3-4, tradução nossa).

Um século depois, embora a situação tenha evoluído, há ainda, no âmbito da Geopolítica, muitas incógnitas. Mesmo que, coincidindo com o final da Guerra Fria, tenha havido uma recuperação do debate teórico que contribuiu para esclarecer algumas questões básicas que pesavam desde a sua irrupção no mundo acadêmico (pela mão, em 1900, do politólogo sueco Rudolf Kjellén), continuamos “imersos em dúvidas e confusões”.

A proposta “Crítica”, promovida por autores como Simon Dalby, Gearóid Ó Tuathail, John Agnew ou Klaus Dodds, desde o final do século XX, contribuiu para delimitar os contornos da Geopolítica, para identificar com clareza os seus conteúdos, para sugerir focos e estratégias metodológicas inovadoras e para institucionalizá-la, principalmente, no espaço acadêmico anglófono (Tuathail, 1996).

Embora aquele movimento tenha tido como referência o que, a partir daquele momento, começou a ser chamado – em contraposição à proposta “Crítica” – de “Geopolítica Clássica”, nunca se teceu uma genealogia do pensamento geopolítico que identificasse com clareza os termos da sua evolução, os seus autores de referência, as suas correntes principais, as suas influências, as suas escolas nacionais e regionais e, com certeza, as suas rupturas epistemológicas.

No contexto da aparição do pensamento “crítico”, foram publicadas no início do século XXI – sempre no mundo anglófono – diversas coletâneas de textos históricos e/ou referenciais. As duas mais reconhecidas e difundidas foram as editadas por Gearóid Ó Tuathail, Simon Dalby e Paul Routledge (2006) de um lado, e por Klaus Dodds, Merje Kuus e Joanne Sharp, do outro (2013).

Essas obras, comercializadas por editoras acadêmicas de prestígio internacional como Routledge e Ashgate, representaram um avanço não apenas em termos de visibilidade e reconhecimento de uma linhagem de pensamento que, durante a

Guerra Fria, chegou a ter reputação negativa no mundo acadêmico (especialmente no mundo anglo-saxão), mas também para a difusão de alguns dos seus textos mais importantes, muitos dos quais, já na época, tinham sido um pouco esquecidos, eram difíceis de achar etc.

É por isso que essas coletâneas devem ser intelectualmente valorizadas: a indústria editorial não costuma republicar textos. Essas coletâneas são, por conseguinte, uma prova do interesse e da demanda crescente que a Geopolítica tem tido nos últimos tempos: a globalização, uma realidade política nova, dinâmica e complexa que, como lembrava Doreen Massey (2002), tem a ver com “a reestruturação da geografia mundial” (2002) acabou, no terreno prático, com as representações maniqueístas da realidade típicas da Guerra Fria e daí começou a precisar de ferramentas de análise inovadoras que contribuíssem para interpretar, em termos rigorosos, uma ordem mundial em redefinição constante.

Contudo, apesar da enorme contribuição intelectual dessas coletâneas que proporcionaram rigor e respeitabilidade acadêmica para um pensamento geopolítico em crise, uma contradição inquestionável foi que elas se caracterizaram por um viés que atualmente poderia ser chamado de “ocidentalista”. De fato, elas acabaram ignorando um pouco textos e autores de tradições de pensamento não “ocidentais”, como a russa, a indiana, a chinesa, até certo ponto a japonesa, a africana e, com certeza, a latino-americana.

Essa omissão deve ser sublinhada pois, de fato, uma terceira coletânea, promovida por Dodds e Atkinson (2002), que teve como intuito principal apresentar as diferentes “tradições geopolíticas” existentes no mundo, demonstrou ter realmente ciência da existência dessas outras tradições de pensamento. Mesmo assim, no caso específico da América Latina e dos Caribes, o trabalho de pesquisa limitou-se a um capítulo, desenvolvido por Klaus Dodds, que focou exclusivamente no caso argentino.

Considerando o descaso posterior (inclusive em periódicos de prestígio internacional), não parece ter existido nem a vontade nem o interesse intelectual necessários para aprofundar uma perspectiva orientada a identificar os termos de evolução e as características do pensamento geopolítico latino-americano e caribenho, assim como de uma produtividade que com certeza vai muito além do caso argentino. De fato, há muito para se falar das suas constantes, das suas estratégias metodológicas, das suas fraquezas e contradições, das suas trocas etc.

Existem, porém, algumas exceções significativas que é necessário colocar em destaque. A primeira delas é o detalhado levantamento bibliográfico publicado por John Child em 1979: “Geopolitical thinking in Latin America” (“O pensamento geopolítico na América Latina”). A segunda, a dissertação defendida na Universidade de São Paulo (USP), também naquela época, pelo acadêmico brasileiro Shiguenoli Miyamoto (1981): *Pensamento geopolítico brasileiro, 1920-1980*.

Três décadas depois do final da Guerra Fria, com um mundo que, envolvido nas transições digital e energética, caminha em direção à constituição de novos equilíbrios globais (que incluem novas pressões sobre a América Latina e suas *commodities* e, por conseguinte, sobre os seus equilíbrios ambientais), está se tornando necessário desenvolver não apenas temáticas e perspectivas que contribuam a construir interpretações inovadoras, mas também ferramentas metodológicas que permitam compreender melhor as chaves estratégicas da ordem mundial a partir de pressupostos associados à nossa realidade e à ferramentas analíticas desenvolvidas pelos nossos autores e autoras.

É nesse contexto que faz sentido revisitar, identificar, caracterizar e inclusive tensionar a nossa tradição de pensamento geopolítico. Nesse intuito, este texto vai se desenvolver em duas etapas sucessivas: mergulhando, para começar, nas raízes do pensamento geopolítico latino-americano e analisando, posteriormente, as características do produzido na parte final da Guerra Fria. Na nossa região, esse momento histórico foi chave, pois concomitou com o fim das ditaduras militares e, coincidentemente, com o esgotamento epistemológico de uma forma de compreender a Geopolítica.

Finalmente, as conclusões do texto visaram identificar os desafios que foram se desenvolvendo com a construção da forma nova de compreender a Geopolítica que começou a ser tecida no período posterior às transições democráticas, já no século XXI.

Raízes do pensamento geopolítico latino-americano

O pensamento geopolítico surgiu cedo na América Latina. *Intereses argentinos en el mar* (“Interesses argentinos no mar”) foi pensado para ser apresentado como uma palestra (Storni, 2009), assim como aconteceu com o famoso texto de Halford Mackinder (2020), *The Geographic Pivot of History* (“O pivô geográfico da história”), de 1904. Posteriormente, ele foi publicado por Segundo Storni, apenas 16 anos depois que Rudolf Kjellén propusesse a Geopolítica – na Suécia e em sueco – como uma de cinco “disciplinas” sugeridas para “estudar o Estado” (Kjellén, 1900).

Há um dado interessante em relação ao texto de Storni que comprova o impacto simbólico que a Geopolítica chegou a ter, ao longo do tempo, na região: desde 2004, todos os dias 16 de julho (aniversário de Storni) é comemorado na Argentina, por disposição oficial, o “Dia dos Interesses Argentinos no Mar”, conforme a Lei 25.860, de 8 de janeiro de 2004 (Argentina, 2004).

Pode-se argumentar que no texto de Storni, assim como naquele de Alfred Mahan (1898), no qual provavelmente ele se inspirou, não aparece a palavra-chave “Geopolítica”. De fato, existe há muito tempo certa polêmica a respeito: fez ou não fez Geopolítica Mahan, que publicou muitos dos seus textos antes do termo ser proposto por Kjellén? Uma resposta possível é que um terceiro autor, Mackinder,

mesmo rejeitando abertamente o termo, é considerado no mundo anglófono (e inclusive fora dele) como um dos autores de referência.

A chave do assunto é que os contornos da Geopolítica, ainda hoje, são algo difusos e objeto de discussão. Por conseguinte, para compreender bem a evolução de seu *corpus* teórico, é necessária certa flexibilidade epistemológica que deixe margem à contextualização. No caso da América Latina, se optarmos por ser estritos, deveria ser aceito que um dos primeiros textos em que apareceu a palavra “Geopolítica” foi *Problemas do Brasil: estrutura geopolítica – O espaço*, do geógrafo Everardo Backheuser, publicado em 1933.

Aceitar essa premissa implicaria, porém, ignorar quase duas décadas de evolução anterior cheia de contribuições isoladas entre si, mas que, na medida em que problematizaram a conexão entre poder e espaço nessa parte do mundo, fazem parte de um mesmo campo epistêmico. Nesse contexto, pode ser mencionada a contribuição do argentino Julián del Campo Wilson (1920), a do brasileiro Elyseo de Carvalho (1921), a do boliviano Jaime Mendoza (1925) e inclusive, se a discussão fronteiriça for aceita como uma espécie de subgênero da Geopolítica – mesmo tendo uma tradição de pensamento e de debate própria –, a do brasileiro Fernando Antônio Raja Gabaglia (1916) e a do peruano Victor Andrés Belaúnde (1923).

Aceitar que se faz (ou se fez) Geopolítica apenas quando aparece (ou apareceu) a palavra-chave também pode significar ignorar as contribuições de autores não latino-americanos que, durante as primeiras décadas do século XX, produziram textos geopolíticos sobre a América Latina e, portanto, também permitem explicar não apenas a difusão, mas o desenvolvimento e as influências do pensamento geopolítico na região. Entre tais personagens, pode-se citar o já mencionado Carlos Badía Malagrida (1919), seu compatriota espanhol Germán Latorre Setién (1920), os norte-americanos Osgood Hardy (1919) e Isaiah Bowman (1922) e, inclusive, anos depois, o italiano Ernesto Massi (1940).

Merece menção especial, nesse mesmo sentido, o interesse que demonstrou sempre pela América Latina, por meio de diversos autores, a *Zeitschrift für Geopolitik (Revista de Geopolítica)*, revista acadêmica alemã fundada pelo filo-nazista Karl Haushofer e publicada pelo *Institut für Geozologie und Politik – Instituto para a Geossociologia e a Ciência Política (IGP)* – da Universidade de Munique. Entre 1924 e 1939, essa publicação divulgou mais de 20 artigos dedicados à região, com ênfase no Brasil. A estreita relação que o mencionado Backheuser, grande difusor da escola alemã de pensamento geopolítico no Brasil, manteve com o IGP ajudou muito (Backheuser, 1942).

A América Latina foi, portanto, desde que aceito proceder com critérios flexíveis, uma das primeiras regiões do mundo em que se produziu Geopolítica e sobre as quais se produziu Geopolítica. As razões últimas são diversas, embora se relacionem, para começar, com a intensa ligação histórica e social das Américas

e dos Caribes com diversos países, principalmente, da Europa Ocidental (como Reino Unido, França, Espanha, Portugal, Alemanha etc.).

Essa relação, tradicionalmente assimétrica, não se limitou nunca ao comércio ou à cultura: incluiu a circulação de ideias e seu grande suporte para a difusão delas no início do século XX, os livros. Não é casual, portanto, que os primeiros focos de recepção e de desenvolvimento do pensamento geopolítico na América Latina surgissem em duas capitais (Buenos Aires e Rio de Janeiro) que, no início do século XX, possuíam dois dos portos com maior trânsito marítimo e recepção de imigrantes (e, portanto, de ideias) do mundo.

Em um contexto assim, o desenvolvimento de perspectivas intelectuais atraentes que, como a Geopolítica, eram percebidas como inovadoras foi lógico. Como também fez sentido que uma das primeiras tentativas intelectuais fosse adaptar à América Latina e Caribes a modelos epistemológicos, a princípio, pensados para a análise de outras regiões do mundo (como *Sea Power*, *Heartland*, *Lebensraum* etc.).

As influências de Mahan (2009) foram, nesse contexto, claras em *Interesses argentinos no mar*, assim como a influência das ideias de *Lebensraum* e de “Ilha-Mundo” (*World-Island*) e do conseguinte controle do seu *Heartland* (“coração terrestre”, compreendido como a parte de um continente mais longe do mar) aparecem e são identificáveis em *A projeção continental do Brasil*, de Mário Travassos (1939), outra referência para o pensamento geopolítico latino-americano.

Esse trabalho marcou, sem dúvida, um ponto de inflexão intelectual, pois combinou uma perspectiva nacional clássica com uma projeção continental, o que mudou a lógica do raciocínio e, por conseguinte, a perspectiva. O essencial dela é que Travassos, que acabou impulsionando a aposta de certa intelectualidade militar pela Geopolítica, jamais pensou o Brasil isolado de seu entorno.

Uma das chaves da sua reflexão foi que o seu indissimulado “Estado-centrismo” (Massey, 2005) e o seu “nacionalismo metodológico” (Sassen, 2010) conseguiram estabelecer um diálogo criativo com o mencionado conceito de *Lebensraum*, desenvolvido pela tradição alemã desde a parte final do século XIX (Abrahamsson, 2013). De fato, a proposta de Travassos foi bem recebida fora do Brasil, pois ele conseguiu harmonizar a “necessidade” política de exploração e de colonização do território (materializada naquele momento histórico, no nosso país, na *Marcha para o Oeste*) com uma ideia assimétrica da América do Sul que desde a sua perspectiva era uma região que devia ser hegemônica pelo Brasil.

Reflexionando desde o momento atual, André Roberto Martin (2018) considera que o valor teórico de Travassos foi transcender o “determinismo” que a Geopolítica Crítica costuma atribuir ao pensamento “clássico”, mas também o que ele chama de “organicismo germânico”. Martin chama a proposta de Travassos de “estruturalista” e ressalta os elementos formalistas e pragmáticos que não só caracterizaram, desde então, o pensamento geopolítico militar, mas também uma

corrente importante da tradição latino-americana e, inclusive, da representação simbólica “popular” do que a Geopolítica supostamente é (ou “deve ser”).

O interessante da obra de Travassos é que ela serviu (em boa medida graças à rápida tradução ao espanhol) como inspiração prática, mais ou menos explícita, para um conjunto de textos produzidos em países vizinhos e publicados em meados do século XX. Entre eles, cabe destacar “Antecedentes para una determinación geográfico-política de la República Oriental del Uruguay” (“Antecedentes para a determinação geográfico-política da República Oriental do Uruguai”) (Aguiar, 1939); *El imperativo geográfico en la mediterraneidad de Bolivia* (“O imperativo geográfico na mediterraneidade da Bolívia”) (Meneses, 1943); *Paraguay: prisionero geopolítico* (“Paraguai: prisioneiro geopolítico”) (González, 1947); “Reflexiones geopolíticas sobre el presente y el futuro de Chile y América” (“Reflexões geopolíticas sobre o presente e o futuro do Chile e da América”) (Cañas Montalva, 1948); *Geopolítica de Colombia* (“Geopolítica da Colômbia”) (Londoño, 1948a); *Introducción a la geopolítica argentina* (“Introdução à geopolítica argentina”) (Isola, 1950); ou o posterior e famoso *Geopolítica do Brasil*, de Golbery do Couto e Silva (1967).

Chama a atenção que a maioria dos autores desses textos fossem militares. Isso demonstra que, embora o pensamento geopolítico não tenha chegado à América Latina graças às Forças Armadas, alcançou uma popularidade significativa nos quartéis em meados do século XX e que o fato de que Travassos fosse um deles ajudou (Miyamoto, 1981). Aliás, essa tendência, que começou no Brasil a partir das décadas de 1930 e 1940, acabou se expandindo, com poucas exceções, aos demais países da região (um exemplo interessante dessa tendência e do prestígio que proporcionava, em determinados ambientes, “trabalhar” com a *Geopolítica* foi o texto publicado no Chile, sob o nome de Augusto Pinochet, em 1974).

A cauda da moeda é que, para além da rápida circulação da Geopolítica em alguns ambientes durante os anos iniciais da Guerra Fria, ela esteve longe de ser imune – como por vezes tenta ser sugerido – à crise epistemológica e ao subsequente retrocesso acadêmico de que ela foi objeto na Europa Ocidental e nos Estados Unidos após a derrota do nazismo e do fascismo. De fato, ela não foi de jeito nenhum uma das perspectivas dominantes do pensamento social latino-americano e não esteve presente nas universidades senão de forma muito excepcional até a década de 1960.

Não por acaso, um dos principais obstáculos para sua institucionalização foi a prática inexistência de modelos fora da região: o IGP, por exemplo, tinha sumido junto a todo o aparato ideológico da Alemanha nazista, enquanto nos Estados Unidos, até a sua “reabilitação mais ou menos oficial” por parte de Henry Kissinger, durante a década de 1970 (Kissinger, 2013), o que se praticava era uma espécie de “cripto-geopolítica”, mais ou menos afastada do âmbito universitário (Tuathail; Agnew, 1992).

O outro grande obstáculo estrutural, nesse mesmo contexto, foi a concorrência acadêmica: aqueles foram anos em que começaram a ser fundados na região (em 1960, na Universidade Jorge Tadeo Lozano de Bogotá e no El Colegio de México, e em 1966, na Universidade do Chile) o que acabaram sendo os embriões dos atuais cursos de graduação em Relações Internacionais. Na prática, essa tendência assimétrica nunca foi revertida. Ela se aprofundou: ainda hoje não há como comparar o grau de institucionalização da Geopolítica e das Relações Internacionais na América Latina e nos Caribes.

Contudo, um elemento que precisa ser mencionado é que a evolução do pensamento geopolítico não se limitou a um seguimento simples dos marcos “ocidentais” de discussão. De fato, aos poucos, foram surgindo perspectivas e problematizações autóctones que começaram a questionar e a transcender as configurações “geopolíticas” mais tradicionais (deterministas, organicistas etc.) e a sugerir, ao mesmo tempo, a necessidade de focar no estudo da dimensão espacial de temáticas vinculadas ao entorno mais imediato.

Nesse contexto, os primeiros anos da *Revista Brasileira de Geografia* (RBG), fundada em 1939, foram fundamentais. De fato, em suas páginas foram publicados textos sobre questões na época não necessariamente percebidas como geopolítica, como transporte, fronteiras, mineração, petróleo, bacias hidrográficas e diversos artigos e inclusive números especiais (como os publicados em 1942) sobre o que já desde então começava a ser identificado como um dos grandes temas da escola brasileira: a Amazônia (RBG, 1939-1946).

A RBG começou dessa forma – nos anos 1940 – uma linha de trabalho institucional extremamente necessária em uma área geográfica na qual a falta de redes estáveis limitava o intercâmbio intelectual necessário para qualquer nicho de conhecimento. Infelizmente a RBG não deu continuidade sistemática nessa orientação. Nesse contexto, em 1949 foi fundada a *Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro* (ESG), mas sua inspiração no modelo das academias militares norte-americanas (principalmente, de West-Point) e o seu “ocidentalismo” (apontado por Martin, 2018) acabaram limitando suas possibilidades reais de desenvolvimento. Aliás, a ESG acabou voltando referência, mas de um modelo de Geopolítica caracterizado por algumas limitações epistemológicas que acabariam se evidenciando em décadas posteriores.

O interessante do caso é que nesse momento histórico, coincidindo com as primeiras tentativas de institucionalização da Geopolítica, também apareceram *outsiders* que deixaram sua marca: o mais notável no Brasil foi Josué de Castro que, apesar de não se dedicar de forma constante à Geopolítica (vinha da Medicina e sua preocupação essencial foi com a segurança alimentar), publicou um livro que abriu outro universo de possibilidades analíticas para o pensamento geopolítico latino-americano: *Geopolítica da fome* (1946). Nele, abordou, de forma inédita, um

problema social a partir de uma perspectiva espacial: uma inovação epistemológica que teria réplicas, décadas depois, na região, mas também fora dela.

Formação das especificidades do pensamento geopolítico latino-americano

O período da Guerra Fria foi muito prolífico, intelectualmente, na América Latina e nos Caribes. Depois da Segunda Guerra Mundial, foram publicados vários textos que desde fora do campo acabaram influenciando, no longo prazo, o desenvolvimento do pensamento geopolítico na região.

Entre eles, destacam-se *Sudamérica o la Geografía como destino* (“América do Sul ou a Geografia como destino”), do colombiano Julio Londoño (1948b); *América Latina, un país* (“América Latina, um país”), do argentino Jorge Abelardo Ramos (1949); e inclusive o mítico artigo “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (“O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus principais problemas”), do também argentino Raúl Prebisch (1949).

Nas décadas seguintes foram lançados *América Latina integrada*, do então presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o chileno Felipe Herrera (1964), e todos os textos chave da discussão “dependentista” (Cardoso; Faletto, 1969; Frank, 1967; Furtado, 1959; Marini, 1973; Santos, T., 2011; Sunkel; Paz, 1970) que, na medida em que problematizaram a inserção da região no sistema internacional e contribuíram à “latino-americanizar” a discussão, fecharam o círculo.

Paradoxalmente, nesse mesmo período, a “Geopolítica latino-americana” se caracterizou por um isolamento intelectual que, adicionado ao progressivo assentamento acadêmico mencionado, de disciplinas como as Relações Internacionais ou a Geografia, e ao fato de ficar praticamente por fora das discussões acadêmicas (e, por conseguinte, de fundamentações sólidas, de metodologias homologáveis e transparentes, de redes de troca e canais de discussão institucionalizados etc.), acabou gerando uma crise epistemológica inquestionável.

A chave do assunto foi a prevalência acrítica de perspectivas deterministas e “organicistas”, misturadas com a progressiva influência do “ocidentalismo” de que fala Martin no seu *Anti-Golbery* (2018). Outro elemento delicado foi a reprodução de inércias duvidosas para a problematização dos espaços e para a compreensão de fenômenos sociais complexos; a insistência na utilização de conceitos não só importados, mas superados por outras comunidades epistêmicas; e, acima de tudo, a permanência de um obstáculo que nunca conseguiu ser completamente superado: a carência de institucionalização e, mais especificamente, de uma institucionalização acadêmica.

Contudo a atividade geopolítica não parou. Para além de uma produção “clássica” que, por razões diferentes, atingiu picos interessantes – com textos significativos como o mencionado *Introducción a la geopolítica argentina* (“Introdução

à geopolítica argentina”) (Isola; Berra, 1950); *Aspectos geopolíticos do Brasil* (Silva, 1967); *Rumo à Antártica* (Castro, T., 1976); *Geopolítica del Cono Sur* (“Geopolítica do Cone Sul”) (Guglielmelli, 1979); ou a coletânea *Los países del Atlántico Sur. Geopolítica de la Cuenca del Plata* (“Os países do Atlântico Sul. Geopolítica da Bacia do Prata”) (Dallanegra, 1983) –, apareceram alguns textos autocríticos que começaram a demonstrar que nos ambientes acadêmicos mais consistentes da América Latina existia ciência de que a Geopolítica precisava ser repensada.

No primeiro desses textos autocríticos, Nelson Werneck Sodré, em linha com os argumentos desenvolvidos nos Estados Unidos na década dos 1940 (por exemplo, por Isaiah Bowman, em 1942) afirmou que a Geopolítica era a “Geografia do fascismo” e do colonialismo. Basicamente, ele questionou o seu determinismo, a sua falta de rigor científico e a utilização ideológica à qual – segundo ele – a Geopolítica era submetida, não apenas pelas potências coloniais, mas por muitos dos seus colegas militares (Werneck Sodré, 1976).

Infelizmente, o fato de esse texto ter sido publicado no período da ditadura e fora dos ambientes acadêmicos dificultou sua distribuição. Ao longo de muitos anos foi bem mais simples achar textos de autores como Mário Travassos, Golbery de Couto e Silva ou Carlos de Meira Mattos que do autor anteriormente mencionado. Isso teve uma incidência considerável no desenvolvimento da Geopolítica na região, pois o Brasil foi sempre um dos polos principais de difusão desse pensamento na América Latina e nos Caribes.

Entre as décadas de 1960 e 1980, por exemplo, a Geopolítica protagonizou uma popularidade inédita na Argentina com textos como *¿Qué es la Geopolítica?* (“O que é a Geopolítica?”), de Atencio (1965); *La Argentina triangular; geopolítica y proyecto nacional* (“A Argentina triangular; geopolítica e projeto nacional”), de Cirigliano (1975); ou *Aspectos geopolíticos del mar argentino* (“Aspectos geopolíticos do mar argentino”), de Fraga (1980), que vieram acompanhados por uma tentativa de institucionalização, com periódicos como *Estrategia* ou editoras como a *Pleamar*. Mesmo assim, os referentes, além de autores clássicos europeus e norte-americanos (como Mahan, Ratzel, Mackinder, Haushoffer ou Strausz-Hupé), continuaram sendo os autores brasileiros mencionados.

Nesse período, o segundo dos textos autocríticos publicado foi “A Geografia e o resgate da Geopolítica” (Becker, 1988). Nele, Bertha Becker voltou a criticar, de um lado, o determinismo que “naturaliza” o poder do Estado, ignora as transformações globais e analisa o espaço sem considerar as dinâmicas socioeconômicas. De outro, reclamou a necessidade metodológica de considerar as escalas e de trabalhar com perspectivas interdisciplinares capazes de fornecer margem de manobra às análises, permitindo desse modo “resgatar” a Geopolítica do *impasse* epistemológico no qual, segundo Becker (1988), ela se encontrava.

O mais interessante das suas observações é que elas foram feitas oito anos antes da publicação de *Critical Geopolitics* (“Geopolítica Crítica”), de Tuathail (1996),

e antes de outras referências seminais do pensamento crítico anglo-saxão, como *American Security discourse: the persistence of Geopolitics* (“O discurso da Segurança dos Estados Unidos: a persistência da Geopolítica”), de Dalby (1990); *Geopolitics and Discourse* (“Geopolítica e discurso”), de Tuathail e Agnew (1992); *Locating Critical Geopolitics* (“Localizando a Geopolítica Crítica”), de Dodds e Sidaway (1994); ou *Geopolitics: re-visioning world politics* (“Geopolítica: revisando a política mundial”), de Agnew (1998).

Esse detalhe demonstra não só a maturidade intelectual de Bertha Becker (uma mulher em um campo tradicionalmente masculino), mas o seu conhecimento profundo dos debates teóricos que desde os últimos anos da década dos 1970 levaram à explosão da proposta crítica no mundo anglo-saxão na década dos 1990 (e, por conseguinte, de autores como Michel Foucault, Yves Lacoste, Béatrice Giblin, Claude Raffestin, Edward Soja, David Harvey etc.). A qualidade do seu texto também prova o grau de desenvolvimento da escola geográfica brasileira de que ela fazia parte – junto com autores como Milton Santos (1978) ou Manuel Correia de Oliveira. Na prática, todos eles acabaram sendo referência e seus materiais, ferramentas insubstituíveis na hora de repensar a Geopolítica na região.

Nesse contexto histórico, um elemento importante na progressiva saída da crise epistemológica pela qual passou o pensamento geopolítico latino-americano durante o período da Guerra Fria foi o desenvolvimento de perspectivas e temáticas não tradicionais que contribuíram para adaptar a produção geopolítica aos contextos locais e/ou problematizar territórios e relações de força que até esse momento não tinham tido interesse e/ou visibilidade para o *mainstream*. Todas essas dinâmicas contribuíram para identificar as que aos poucos viraram especificidades características do pensamento geopolítico latino-americano.

As principais foram as vinculadas à integração regional, ao imperialismo (ou, segundo os autores, à “inserção dependente” na economia mundial) e ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, em termos de territórios, a Amazônia ganhou uma atenção geopolítica cada vez maior, assim como os Caribes, em perspectivas diferentes (com referentes como os textos publicados por Juan Bosch ou Eric Williams, ambos em 1969). O Atlântico Sul, do seu canto (incluindo as Malvinas e a Antártica), também ganhou uma visibilidade até então inédita.

A influência de muitos dos textos, formalmente não geopolíticos, mencionados anteriormente foi evidente nos desdobramentos posteriores: começaram a se desenvolver conexões intelectuais muito interessantes que foram muito para além dos marcos disciplinares; de fato a semente da interdisciplinaridade, reclamada formalmente por Becker (1988), começou a florescer nas práticas intelectuais quotidianas de muitos autores e autoras.

Um exemplo dessa tendência menos rígida e mais “intelectual” do que o historicamente acostumado foi o autor uruguaio Alberto Methol Ferré (1973). Sua

formação intelectual e as influências que a enriqueceram são uma demonstração de que as práticas intelectuais, também no campo da Geopolítica, estavam mudando na região. De fato, muito da inspiração inicial de Methol Ferré veio dos inflamados discursos latino-americanistas de Juan Domingo Perón – sistematizados pelo marxista Jorge Abelardo Ramos (1949) – cujas raízes teóricas Methol Ferré (1973) acabou pesquisando em clássicos alemães como Friedrich Ratzel ou Karl Haushoffer.

Tem-se o ecletismo, por conseguinte, como bandeira e como chave de crescimento e de maturação intelectual.

No terreno prático, a grande contribuição de Methol Ferré ao pensamento geopolítico regional foi o que ele acabou chamando de “Estados Continentais”, ou seja, grandes territórios supranacionais (talvez uma lembrança dos “Estados Unidos Socialistas da América Latina” propostos por Leon Trótski – 1961 – nos seus últimos anos?) suscetíveis a projetar sua influência ou ao menos ser menos vulneráveis e mais autônomos nas relações internacionais. Pense-se nisso desde os tempos atuais, caracterizados por discussões geopolíticas que problematizam os BRICS, uma associação de países grandes, com territórios enormes, recursos críticos, crescimentos econômicos acelerados etc.

Pense-se também que uma das condições necessárias para a existência do “Estado Continental” (que Methol Ferré localizava na América do Sul) era a “integração regional”, um conceito e debate que a partir dessa época e de livros como *Geopolítica de la Cuenca del Plata. El Uruguay como problema* (Methol Ferré, 1973) – “Geopolítica da Bacia do Prata. O Uruguai como problema” – acabou fazendo parte do miolo das temáticas e das especificidades do pensamento geopolítico latino-americano. Esse livro é um dos grandes clássicos do pensamento regional.

O caso de Bernardo Quagliotti de Bellis, outro autor uruguaio da época, foi diferente. Para além da sua atividade intelectual (bem mais tradicional e menos eclética que a de Methol Ferré), ele foi um grande articulador e um grande divulgador. De fato, fundou em 1979, com meios limitados, a revista *GeoSur*, publicada ao longo dos seguintes 30 anos (aliás, até 2009), virando não só o periódico especializado em Geopolítica mais longo da região, mas um instrumento inédito de diálogo sul-americano: a saída do isolamento intelectual do pensamento geopolítico latino-americano, com Kissinger nos Estados Unidos relegitimando-o e a *GeoSur* no Uruguai difundindo-o, acabou sendo uma realidade.

Nas páginas desse periódico assinaram autores sul-americanos como Luis Dallanegra (Argentina), Enrique Iglesias (Uruguai), Carlos de Meira Mattos (Brasil), Terezinha de Castro (Brasil), Edgardo Mercado Jarrín (Peru), Ramón Cañas Montalva (Chile), Raúl Prebisch (Argentina), Julio Londoño (Colombia), Osiris Villegas (Argentina), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Monica Hirst (Brasil), José Felipe Marini (Argentina), Luiz Alberto Moniz Bandeira (Brasil), Heraldo Muñoz (Chile), Jorge Fraga (Argentina) etc.

Muitos autores clássicos, com certeza, mas pela primeira vez um espaço, umas perspectivas e umas trocas intelectuais compartilhadas. Não por acaso aquela foi a época na qual o pensamento geopolítico latino-americano e caribenhos (coincidindo com a parte final da Guerra Fria) voltou a chamar a atenção de autores estrangeiros. *Geopolitical thinking in Latin America* (“Pensamento geopolítico na América Latina”), de Child (1979); *Geopolitics and conflict in South America* (“Geopolítica e conflito na América do Sul”), de Child (1985); e *Geopolitics of South America and Antarctica* (“Geopolítica da América do Sul e da Antártica”), de Kelly e Child (1988) foram publicados nesse período.

Outro elemento significativo desse período foi a irrupção do México no debate geopolítico latino-americano. Aliás, até a década dos 1970, o eixo dos debates latino-americanos (e latino-americanistas) tinha se localizado, principalmente, na América do Sul, mas a partir da eclosão das ditaduras militares em países como o Brasil (1964), o Uruguai (1973), o Chile (1973) ou a Argentina (1976), os exílios em direção ao país norte-americano (que aplicou uma política de asilo muito generosa) começaram a ser comuns. Universidades como a Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) se transformaram, desde aquele momento, em grandes pontos de referência intelectual e de difusão de conhecimento para toda a região.

No campo da Geopolítica (até então praticamente inédito no México) surgiu a figura de John Saxe-Fernández, um acadêmico de vocação latino-americanista (e origem costarriquenha) que começou a estudar a então movimentada região centro-americana (afetada por guerras civis, na lógica típica da Guerra Fria) desde a perspectiva das práticas “imperialistas” dos Estados Unidos. Nesse contexto, o seu *Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana* (“Projeções hemisféricas da Pax norte-americana”) acabou virando mais um clássico do pensamento geopolítico latino-americano (Saxe-Fernández, 1971).

Naquela época, o imperialismo não era, porém, uma temática completamente virgem na discussão geopolítica latino-americana. Na década precedente, o uruguaio Vivian Trias (aliás, um dos inspiradores de Methol Ferré) já tinha começado a trabalhar a questão em textos como *El imperialismo en el río de La Plata* (“O imperialismo no rio da Prata”), de 1960, ou *Imperialismo y Geopolítica en América Latina* (“Imperialismo e Geopolítica na América Latina”), de 1967. Ao mesmo tempo, essa perspectiva também tinha tido reflexos na área dos Caribes nos trabalhos de Juan Bosch (1969) e Eric Williams (1984).

Ao longo dos anos seguintes, John Saxe-Fernández (1971) continuou nessa linha de trabalho no México criando escola na UNAM e virando, inclusive, um grande divulgador do gênero com os seus mais de 1.300 artigos de opinião publicados em jornais de difusão nacional como *Excélsior*, nos primeiros anos, ou *La Jornada*, posteriormente.

No México, teve também continuidade a discussão “desenvolvimentista”. Aliás, muitos dos referentes sul-americanos desse debate (como Sergio Bagú, Agustín

Cueva, Ruy Mauro Marini, Eduardo Ruiz Contardo, Hugo Zemelman, Norbert Lechner, René Zavaleta, Theôtonio dos Santos ou Atilio Borón) se exilaram no país norte-americano. Foi lá, não por acaso, que essas conexões transdisciplinares entre a discussão sociológico/econômica e a Geopolítica começaram a acontecer: *Imperialismo e dependência*, de Theôtonio dos Santos (2011), e muito especialmente *Geopolítica latino-americana*, de Ruy Mauro Marini (1985), foram produto dessas sinergias. Ao mesmo tempo, eles contribuíram para abrir o campo da discussão geopolítica pelas vias das especificidades, criando assim condições para a renovação do campo que começou a acontecer, realmente, na virada do século XXI.

Concluindo: que pensamento geopolítico latino-americano para esses tempos convulsos?

A discussão acadêmica que contribuiu para fechar o ciclo de renovação da Geopolítica latino-americana e caribenha, entre os séculos XX e XXI, foi o debate pós-colonial. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas* (“A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas”), uma coletânea lançada pelo Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) coordenada pelo venezuelano Edgardo Lander (1993), foi a primeira referência importante.

Aliás, ela contém o famoso capítulo “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina” (“Colonialidade do poder, eurocentrismo e a América Latina”), do peruano Aníbal Quijano (2000), outra referência importante. Na sequência apareceram outros textos chave, como “Beyond the Third World” (“Além do Terceiro Mundo”), do colombiano Arturo Escobar (2004); “Sistema mundo y transmodernidad” (“Sistema-mundo e transmodernidade”), do mexicano Enrique Dussel (2004); ou *La idea de América Latina* (“A ideia da América Latina”), do argentino Walter Dignolo (2005).

O mais interessante de todos eles foi que, ao inaugurar (da mesma forma que a discussão desenvolvimentista o fez na década de 1960) uma forma crítica de pensar não só a América Latina e os Caribes, mas sua projeção no mundo e inclusive o seu papel no sistema internacional, ela modificou a autopercepção da região, deixando progressivamente obsoletas algumas das visões geopolíticas mais formais, mais estáticas, mais clássicas.

Aqueles foram os anos imediatamente posteriores ao final da Guerra Fria: naquele contexto de incertezas e ansiedades, os intelectuais latino-americanos precisavam, igual que os anglo-saxões (que naquela época estavam construindo e institucionalizando a proposta crítica), de ferramentas novas para interpretar realidades em transformação.

O pensamento geopolítico latino-americano, depois de ter sofrido influências epistemológicas vinculadas a debates acadêmicos tão significativos como aqueles

mencionados, sobre integração regional, desenvolvimento, imperialismo e, já no começo do século XXI, colonialidade, começou a se transformar, contribuindo para fixar especificidades que passaram a diferenciar, em termos cada vez mais claros, o pensamento latino-americano de outras tradições. Ignorar esse detalhe não só equivale a ignorar traços fundamentais do pensamento geopolítico latino-americano e caribenho, mas elos muito importantes da sua história, sem os quais sua evolução seria praticamente incompreensível.

De fato, é aqui que acaba se fechando a discussão mencionada no começo deste texto, quando o intuito era identificar o primeiro (ou os primeiros) textos de geopolítica na região. Palavra-chave sim ou palavra-chave não? O critério por nós adotado foi procurar para além da palavra-chave (“Geopolítica”). Na prática, trabalhar pesquisando um campo de conhecimento com limites menos definidos permitiu realizar uma genealogia do pensamento geopolítico latino-americano baseada em um fio epistemológico até agora nem sempre tão visível (ou tão contínuo), mesmo se rico em intervenções, propostas, perspectivas, nuances, variantes, influências.

Muitos dos seus textos chave, de fato, não teriam sido considerados se o critério de inclusão tivesse sido outro mais rígido. Na prática, isso é possível devido ao fato de que a Geopolítica, mais do que uma “disciplina” tradicional, demonstra ser um “campo de problematização” no qual interagem várias disciplinas e, por cima delas, influências intelectuais diversas (às vezes, inclusive, contrapostas). Na prática, essa interação permite identificar com uma agilidade maior os focos, as perguntas e os métodos que ajudam a problematizar, em termos cada vez mais adaptados aos contextos locais, a projeção espacial das relações de poder na região.

O interessante do caso – falando em problematizações – é que, como lembrava Foucault, os tipos de interação – que permitem (re)construir conhecimento e redefinir perspectivas – costumam aparecer em conjunturas históricas especiais ou como resultado de uma acumulação de debates, de reflexões, de pesquisas... No contexto latino-americano e caribenho, a incorporação, por parte do pensamento geopolítico, de perspectivas influídas por debates como os anteriormente mencionados não só contribuiu para diferenciar, mas também para robustecer uma tradição de pensamento que, na virada do século, atingiu níveis inéditos de popularidade.

A Geopolítica de fato, no século XXI, começou a despertar uma atenção cada vez maior entre os latino-americanos e caribenhos (como dá para comprovar no *Google Trends*). Foram tempos complicados: aumento exponencial da demanda global de matérias-primas; chegada na região de atores externos não tradicionais; mobilidade social ascendente; polarizações políticas; violências; inseguranças... Parece normal que, nesse contexto marcado pela incerteza e pela instabilidade, o número de pesquisas, de teses, de dissertações, de ensaios e inclusive, de artigos

de imprensa com foco geopolítico tenha crescido significativamente, criando as condições para um novo *boom* que, diferentemente de períodos anteriores (por exemplo, nas décadas de 1970 e 1980), não se limitou a círculos intelectuais restritos. A universidade, pela primeira vez na história, mesmo sem ainda contribuir realmente a institucionalizar, se converteu em um grande espaço de troca e de produção.

Alguns dos textos mais importantes produzidos nessa época são *Geo-grafias. Movimentos sociais, novas territorialidades e sustentabilidade*, de Porto-Gonçalves (2001); *O mito da desterritorialização*, de Haesbaert (2004); “Geopolitics of integration and the imagination of South America” (“Geopolítica da integração e a imaginação da América do Sul”), de Rivarola Puntigliano (2011); *Recursos naturales y la geopolítica de la integración latinoamericana* (“Recursos naturais e a Geopolítica da integração latino-americana”), de Bruckmann (2012); “La dominación de espectro completo sobre América” (“A dominação total da América”), de Ceceña (2014); “Hacia una definición de la transición energética para Sudamérica: Antropoceno, Geopolítica y posdesarrollo” (“Discutindo uma definição de transição energética para a América do Sul: Antropoceno, Geopolítica e pós-desenvolvimento”), de Fornillo (2017); *O anti-Golbery*, de Martin (2018); *Challenges of Latin America in the global environmental Geopolitics* (“Desafios para América Latina na Geopolítica ambientalista global”), de Estenssoro (2020); “Agronegócio e geopolítica do liberalismo transnacional: biodiversidade e soberania alimentar em risco na América do Sul”, de Freitas (2021); e “¿Qué Geopolítica de la región latinoamericana y caribeña?” (“Que Geopolítica para a região latino-americana e caribenha?”), de Cairo (2023).

Na maioria dos textos mencionados, são perceptíveis detalhes que permitem falar de algumas dinâmicas características, evoluídas em relação ao período precedente. Em termos de temáticas, por exemplo, aparece, com clareza e recorrência, uma crítica aberta e plural não só da globalização, mas das assimetrias estruturais que ela envolve, assim como dos impactos sociais e ambientais que acabam sendo consequência direta. Nesse contexto, os referentes territoriais, inclusive aqueles formais (por exemplo, o Estado-nação), começam a ser contornados e/ou questionados e, paralelamente, a América Latina e os Caribes aparecem como cenário de análises e de imaginações com a integração regional e alguns problemas estruturais específicos compartilhados como pano de fundo.

Em relação às perspectivas, a maioria dos autores e das autoras latino-americanas contemporâneas (a feminização do campo ao longo dos últimos anos é evidente) questionam os clássicos importados, propondo ao mesmo tempo abordagens que, como dito, focam nas especificidades latino-americanas, inclusive as mais problemáticas (como migrações, crime organizado, degradação ambiental etc.). Nesse contexto, dá para perceber um paradoxo intelectual típico desse período: uma perda de contato significativa, do pensamento geopolítico

latino-americano, com outras comunidades epistêmicas, inclusive com as correntes mais críticas.

Essa circunstância chama a atenção pois, de fato, a produção geopolítica contemporânea na América Latina e nos Caribes tem muitas coincidências com a ruptura crítica promovida no Ocidente, desde a década de 1990, por autores como John Agnew, Simon Dalby, Klaus Dodds ou Geraóid Ó Tuathail no mundo anglo-saxão: interdisciplinaridade; crítica das representações (inclusive, nos últimos tempos – uma novidade na região – das representações cartográficas); consideração das escalas como um elemento fundamental nas análises; preocupação em conectar os estudos atuais com estruturas históricas de poder e dependência; tentativas de criar narrativas etc.

Uma diferença importante, contudo, é que assim como no mundo anglo-saxão, a transição da *Geopolítica Crítica* à *Geopolítica Clássica* foi muito explícita e acabou envolvendo não só a publicação de alguns textos teóricos chave – como o mítico *Critical Geopolitics* (Tuathail, 1996) –, mas a institucionalização de mecanismos acadêmicos de troca e de debate (como a fundação, em 1998, do periódico *Geopolitics*) na América Latina e nos Caribes, essa ruptura, formalmente, nunca aconteceu. Houve apenas mudanças muito significativas, mas pouco teorizadas e debatidas desde a Geopolítica, o que muitas vezes limitou a correta compreensão pelo público das diferenças entre o pensamento *clássico* e o pensamento *crítico*.

Essa porosidade, que às vezes frisa na ambiguidade, é uma característica típica do pensamento geopolítico latino-americano e caribenho contemporâneo. O problema é que, em um contexto histórico no qual a Geopolítica tem ganhado destaque nos debates acadêmicos regionais, quase tudo arrisca ser “Geopolítica” ou possuir um caráter “geopolítico”: os desafios decorrentes em termos de rigor são evidentes. De fato, como consequência da situação descrita, a distinção que Dalby e Tuathail (1998) fizeram – no mundo anglo-saxão – entre as que eles chamaram Geopolítica “formal”, “popular” e “crítica” às vezes acaba ficando sem efeitos reais: com recorrência o debate acadêmico na América Latina e nos Caribes acaba ficando misturado, sem nuances, com o político, com o mediático etc.

Infelizmente não é o único problema epistemológico da Geopolítica latino-americana contemporânea. Apesar da sua produtividade exponencial, do seu prestígio social e do seu progresso histórico, ela continua sofrendo alguns problemas metodológicos significativos: inconsistência de representações e correlações; certa tendência ao reducionismo histórico; carência de diálogo com outras comunidades epistêmicas etc.

Ao final, todos esses problemas têm origem em uma dificuldade estrutural: a carência histórica de institucionalização que, embora a Geopolítica esteja cada vez mais presente nas universidades, ainda existe na região. Indo para o específico na América Latina e nos Caribes, praticamente não há cursos de pós-graduação

que canalizem a rica produção teórica existente; congressos internacionais homologáveis; periódicos realmente especializados; redes ativas de pesquisadores e pesquisadoras etc.

Resumindo, faz muita falta a instalação de mecanismos como os descritos, que contribuam a consolidar um campo de problematização latino-americano que permita valorizar e visibilizar o tecido saindo assim do mar de “dúvidas e confusões” que Walter Sheldon Tower descrevia há mais de um século falando de Geografia...

Referências

- ABRAHAMSSON, C. On the genealogy of Lebensraum. **Geographica Helvetica**, [s. l.], n. 68, p. 37-44, 2013.
- AGNEW, J. **Geopolitics**: re-visioning world politics. London: Routledge, 1998.
- AGUIAR, J. Antecedentes para la determinación geográfico-política de la República Oriental del Uruguay. **Revista Nacional**, Montevideo, p. 200-221, jul. 1939.
- ARGENTINA. Ministerio de Justicia de la Nación. **Ley 25.860, de 8 de enero de 2004**, Buenos Aires, 8 ene. 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/3yfmreac>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- ATENCIO, J. **¿Qué es la Geopolítica?** Buenos Aires: Pleamar, 1965.
- BACKHEUSER, E. **Problemas do Brasil**: estrutura geopolítica – O espaço. Rio de Janeiro: Omnia, 1933.
- BACKHEUSER, E. Geopolítica e Geografia Política. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 21-38, 1942.
- BADÍA MALAGRIDA, C. **El factor geográfico en la política sudamericana**. Madrid: Jaime Ratés, 1919.
- BECKER, B. A Geografia e o resgate da Geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 99-125, 1988.
- BELAÚNDE, V. A. La frontera en Hispanoamérica. **Mercurio Peruano – Revista Mensual de Ciencias Sociales y Letras**, Lima, v. VI, n. X, p. 395-403, 1923.
- BOSCH, J. **De Cristóbal Colón a Fidel Castro**. El Caribe, frontera imperial. La Habana: Miguel Ángel Porrúa, 1969.
- BOWMAN, I. **The New World**: Problems in Political Geography. Chicago: World Book Company, 1922. Disponível em: <https://lccn.loc.gov/22002816>. Acesso em: 1 dez. 2024.
- BOWMAN, I. Geography vs. Geopolitics. **Geographical Review**, New York, v. 32, n. 4, p. 646-658, 1942.
- BRUCKMANN, M. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración latinoamericana**. Lima: IAEN, 2012.
- CAIRO, H. ¿Qué Geopolítica de la región latinoamericana y caribeña? In: CAIRO, H. **Geopolítica de América Latina y el Caribe**. Madrid: Síntesis, 2023. p. 11-26.
- CAMPO WILSON, J. **Geografía política de América**. Buenos Aires: Virtus, 1920.
- CAÑAS MONTALVA, R. Reflexiones geopolíticas sobre el presente y el futuro de Chile y América. **Revista Geográfica de Chile**, Santiago, v. 1, n. 1, p. 27-40, 1948.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1969.

- CARVALHO, E. O fator geográfico na política brasileira. In: LUCAS, F. (org.). **Obras de Elyseo de Carvalho**: ensaios. São Paulo: Universia, 1921. p. 193-196.
- CASTRO, J. de. **Geopolítica da fome**. Rio de Janeiro: O Cruzeiro, 1946.
- CASTRO, T. de. **Rumo à Antártica**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.
- CECEÑA, A. E. La dominación de espectro completo sobre América. **Revista de Estudios e Pesquisas sobre as Américas**, Brasília, v. 8, n. 2, p. 124-139, 2014.
- CHILD, J. Geopolitical thinking in Latin America. **Latin American Research Review**, [s. l.], v. 14, n. 2, p. 89-112, 1979. doi: <https://doi.org/10.1017/S0023879100031952>. Acesso em: 1 dez. 2024.
- CHILD, J. **Geopolitics and conflict in South America**. New York: Praeger, 1985.
- CIRIGLIANO, G. F. J. **La Argentina triangular; geopolítica y proyecto nacional**. Buenos Aires: Humanitas, 1975.
- DALBY, S. American security discourse: the persistence of geopolitics. **Political Geography Quarterly**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 171-188, 1990.
- DALLANEGRA, L. (coord.). **Los países del Atlántico Sur**. Geopolítica de la Cuenca del Plata. Buenos Aires: Pleamar, 1983.
- DODDS, K.; SIDAWAY, J. Locating critical geopolitics. **Environment and Planning D: Society and Space**, [s. l.], v. 12, n. 5, p. 515-524, 1994.
- DODDS, K.; ATKINSON, D. **Geopolitical traditions: critical histories of a century of geopolitical thought (Critical Geographies)**. London: Routledge, 2002.
- DODDS, K.; KUUS, M.; SHARP, J. **The Ashgate Research Companion to Critical Geopolitics**. Farnham: Ashgate, 2013.
- DUSSEL, E. Sistema Mundo y Transmodernidad. In: DUBE, S.; DUBE, I. B.; MIGNOLO, W. **Modernidades coloniales: otros pasados, historias presentes**. México: El Colegio de México, 2004. p. 201-227.
- ESCOBAR, A. Beyond the Third World: imperial globality, global coloniality and anti-globalization social movements. **Third World Quarterly**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 207-230, 2004.
- ESTENSSORO, F. Challenges of Latin America in the global environmental Geopolitics of the twenty-first century. In: LORENZO, C. **Latin America in times of global environmental change**. [S. l.]: Springer, 2020. p. 15-29.
- FORNILLO, B. Hacia una definición de la transición energética para Sudamérica: Antropoceno, Geopolítica y posdesarrollo. **Universidad Nacional de General Sarmiento**, Los Polverines, v. 20, n. 2, p. 46-53, 2017.
- FRAGA, J. A. **Aspectos geopolíticos del mar argentino**. Buenos Aires: Centro Nacional de Documentación e Información Educativa, 1980.
- FRANK, A. G. **Capitalismo y subdesarrollo en América Latina**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1967.
- FREITAS, E. P. Agronegócio e geopolítica do liberalismo transnacional: biodiversidade e soberania alimentar em risco na América do Sul. **Tramas y Redes**, Buenos Aires, v. 1, n. 1, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc2xbnrz>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1959.
- GONZÁLEZ, L. **Paraguay: prisionero geopolítico**. Buenos Aires: Nogal, 1947.
- GUGLIAMELLI, J. E. **Geopolítica del Cono Sur**. Buenos Aires: El Cid Editor, 1979.

- HAESBAERT, R. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HARDY, O. South America alliances: some political and geographical considerations. **Geographical Review**, [s. l.], n. 4-5, p. 259-265, 1919.
- HERRERA, F. **América Latina integrada**. Buenos Aires: Losada, 1964.
- ISOLA, E.; BERRA, Á. **Introducción a la geopolítica argentina (Las influencias geopolíticas en la formación de nuestro Estado)**. Buenos Aires: Círculo Militar, 1950.
- KELLY, P.; CHILD, J. **Geopolitics of South America and Antarctica**. Boulder: Lynne Rienner, 1988.
- KISSINGER, H. White House years (1979). In: KISSINGER, H. **The complete memoirs**. New York: Simon & Schuster, 2013.
- KJELLÉN, R. Inledning till Sveriges Geografi. In: GÖTEBORGS HÖGSKOLA (org.). **Populärt Vetenskapliga Föreläsningar**. Göteborgs: Göteborgs Högskola, 1900. v. 13.
- LANDER, E. (Coord.) **La colonialidad del saber: Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 1993.
- LATORRE SETIÉN, G. Las fronteras naturales e históricas. Agrupación ideal de los estados de Hispano América. **Boletín del Centro de Estudios Americanos**, Sevilla, v. 8, n. 40-41, p. 1-37, 1920.
- LONDOÑO, J. **Geopolítica de Colombia**. Bogotá: Imprenta del Ministerio de Guerra, 1948a.
- LONDOÑO, J. **Sudamérica o la Geografía como destino**. Bogotá: Imprenta del Ministerio de Guerra, 1948b.
- MACKINDER, H. **The geographical pivot of History**. New York: Cosimo Classics, [1904] 2020.
- MAHAN, A. T. **The interest of America in sea power, present and future**. Boston: Little, Brown & Co., 1898.
- MARINI, R. M. **Geopolítica latinoamericana**. Ciudad de México: UNAM, 1985. Disponível em: <https://tinyurl.com/49skskey>. Acesso em: 3 dez. 2024.
- MARINI, R. M. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. **Cuadernos Políticos**, Ciudad de México, v. 12, p. 21-39, 1977.
- MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. Ciudad de México: Era, 1973.
- MARTIN, A. R. **Brasil, geopolítica e o poder mundial: o Anti-Golbery**. São Paulo: Hucitec, 2018.
- MASSEY, D. **For space**. London: Sage, 2005.
- MASSEY, D. Globalization: what does it mean for geography? In: CRISTOPHER, B.; LAVE, R.; PECK, J.; WERNER, M. (ed). **The Doreen Massey reader**. Newcastle: Agenda Publishing, 2018. p. 197-202.
- MASSI, E. Aspetti geopolitici del Panamericanismo. **Geopolitica**, [s. l.], v. 2, n. 8-9, p. 333-355, 1940.
- MENDOZA, J. El factor geográfico en la nacionalidad boliviana. **Revista de la Sociedad Geográfica**, La Paz, n. 23-25, p. 1-15, 1925.
- MENESES, R. **El imperativo geográfico en la mediterraneidad de Bolivia**. La Paz: Renacimiento, 1943.
- METHOL FERRÉ, A. **Geopolítica de la Cuenca del Plata**. El Uruguay como problema. Buenos Aires: A. Peña Lillo, 1973.
- MIGNOLO, W. **La idea de América Latina: la herida colonial y la opción decolonial**. Madrid: Gedisa, 2005.
- MIYAMOTO, S. **Pensamento geopolítico brasileiro: 1920-1980**. 1981. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

- PINOCHET, A. **Geopolítica**. Santiago: Andrés Bello, 1974.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. **Geo-grafías**. Movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad. Ciudad de México: Siglo XXI, 2001.
- PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. **El Trimestre Económico**, [s. l.], v. 16, n. 63, p. 347-431, 1949.
- PRECIADO, J.; UC, P. La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional. **Geopolítica(s)**, Madrid, n. 1, v. 1, p. 65-94, 2010.
- QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, E. **La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2000. p. 777-832. Disponível em: <https://tinyurl.com/yydc4h6p>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- RAJA GABAGLIA, F. A. **As fronteiras do Brasil**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Comércio, 1916.
- RAMOS, J. A. **América Latina, un país: su historia, su economía, su revolución**. Buenos Aires: Ed. Octubre, 1949.
- REVISTA BRASILEIRA DE GEOGRAFIA. Rio de Janeiro: IBGE, 1939-1946. 32 números. Disponível em: <https://tinyurl.com/s9ube6ef>. Acesso em: 2 dez. 2024.
- RIVAROLA PUNTIGLIANO, A. "Geopolitics of Integration" and the imagination of South America. **Geopolitics**. [s. l.], n. 4, v. 16, p. 846-864, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14650045.2010.549863>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- SANTOS, M. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1978.
- SANTOS, T. **Imperialismo y dependencia**. Caracas: Biblioteca Ayacucho, [1978] 2011.
- SASSEN, S. The global inside the national. **Sociopedia.isa**, New York, 2010. doi: 10.1177/2056846010.
- SAXE-FERNÁNDEZ, J. **Proyecciones hemisféricas de la Pax Americana**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1971.
- SILVA, G. de C. e. **Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967
- STORNI, S. **Intereses argentinos en el mar**. Buenos Aires: Armada Argentina [1916] 2009.
- SUNKEL, O.; PAZ, P. **El subdesarrollo latinoamericano y la Teoría del Desarrollo**. Ciudad de México: Siglo XXI, 1970.
- TRAVASSOS, M. **A projeção continental do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional [1935] 1939.
- TRÓTSKI, L. **Por los Estados Unidos Socialistas de la América Latina**. Ciudad de México: Coyoacán, 1961.
- TRÍAS, V. **El imperialismo en el Río de La Plata**. Ciudad de México: E. Coyoacán, 1960.
- TRÍAS, V. **Imperialismo y geopolítica en América Latina**. Montevideo: J. Álvarez, 1967.
- TUATHAIL, G. Ó. **Critical Geopolitics: the politics of writing global space**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- TUATHAIL, G. Ó; AGNEW, J. Geopolitics and discourse: practical geopolitical reasoning in American foreign policy. **Political Geography**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 190-204, 1992. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(92\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X). Acesso em: 2 dez. 2024.
- TUATHAIL, G. Ó; DALBY, S. Rethinking geopolitics: towards a Critical Geopolitics; In: TUATHAIL, G. Ó; DALBY, S. **Rethinking Geopolitics**. London: Routledge, 1998. p. x-x.

TUATHAIL, G. Ó; DALBY, S.; ROUTLEDGE, P. **The geopolitics reader**. London:Routledge, 2006.

WERNECK SODRÉ, N. A Geopolítica. In: WERNECK SODRÉ, N. **Introdução à Geografia: geografia e ideologia**. Petrópolis: Vozes, 1976. p. 54-71.

WILLIAMS, E. **From Columbus to Castro: the history of the Caribbean 1492-1969**. New York: Vintage Books, [1969] 1984.

SEÇÃO II

GESTÃO DO TERRITÓRIO



Geografia política do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Rio de Janeiro¹

Juliana Nunes Rodrigues
Amanda Orozco Morais

Apenas se a política recuperar a capacidade estratégica é que conseguirá passar do mundo das reparações para o das configurações.

(Daniel Innerarity, 2017, p. 269)

Introdução

Este texto resulta do desenvolvimento de uma agenda de pesquisas dedicada à compreensão dos contextos territoriais em que as políticas são realizadas, procurando-se destacar as diferentes temporalidades e espacialidades envolvidas nos processos de formulação e concretização de agendas. O objetivo é destacar alguns aspectos relacionados à maneira como os processos de formulação e de execução de políticas públicas podem ser abordados, desde uma perspectiva geográfica interessada em como as diferentes espacialidades e temporalidades da política ganham forma e expressão para dar sentido à política em ação no território.

O SUS é um sistema territorial de atendimento em saúde que resulta de compromissos firmados entre as três escalas federativas. Suas diretrizes de integralidade e de universalidade se apoiam em um desenho político-institucional ancorado na construção de entendimentos compartilhados e consensos, em arranjos territoriais de negociação. É justamente o caráter pactuado e territorialmente capilarizado do sistema que nos interessa mais detidamente para compreensão de uma geografia política do SUS.

Embora as diretrizes do SUS sejam válidas para todo o território nacional, seus modos de operacionalização estão associados às capacidades governativas existentes nas escalas subnacionais. Essas capacidades vinculam-se não apenas a aspectos técnicos, financeiros e burocráticos, mas também à capacidade de formar coalizões de sustentação de compromissos (Santos, M., 1996).

Sabe-se que mudanças institucionais significativas foram introduzidas para se ampliar o atendimento em saúde no território (Fonseca; Rodrigues, 2021). Essas

¹ Esta é uma versão revisada e ampliada do artigo "Desafios da regionalização do Sistema Único de Saúde no estado do Rio de Janeiro", submetido à avaliação na revista GEOUSP em junho de 2024. Agradecemos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ) pela Bolsa Jovem Cientista do Nosso Estado que financia esta pesquisa, assim como ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

mudanças compreendem a regionalização como forma de organização da hierarquia de polos de atendimento em distintos níveis de complexidade, além da criação de colegiados voltados para a promoção da coordenação entre escalas políticas. Apesar das várias “camadas territoriais” já estabelecidas para consolidar esse modelo (Fonseca; Rodrigues, 2021), observam-se estágios de avanço do SUS muito distintos no território brasileiro. Esses estágios, descontinuidades e impasses se relacionam aos conflitos político-territoriais e às conexões políticas que ganham forma e expressão nas escalas subnacionais. É este o interesse deste texto. Mais precisamente, optamos por investigar o processo de implementação do SUS no Rio de Janeiro – um caso que nos apresenta as distintas temporalidades da ação pública territorial em um contexto de fortes disparidades e descontinuidades políticas.

Na primeira seção, rememoramos algumas dimensões da política, buscando enfatizar a importância da compreensão das relações entre instituições, comportamentos e processos políticos para interpretar a formulação e execução de políticas públicas em diferentes escalas territoriais e temporais. Esses processos são influenciados por mudanças ideacionais, estruturais e por dinâmicas geográficas múltiplas, que se expressam em contextos territoriais distintos.

Na segunda seção, apresentamos as mudanças no desenho do SUS, contextualizando essas mudanças no quadro dos processos de ajuste do federalismo brasileiro ao longo dos anos. Desde a Constituição de 1988, que consolidou um modelo de Estado com princípios de universalização no acesso a políticas sociais, até os ajustes relacionados à crise fiscal, houve alterações no desenho e na condução das políticas sociais, sobretudo relacionadas aos modos de coordenação entre as diferentes escalas políticas.

Por fim, na terceira seção, revisitamos o processo de instauração do modelo do SUS no estado do Rio de Janeiro, que se associa à sua formação territorial e aos processos políticos que moldaram as relações entre as diferentes escalas de governo. A fusão dos estados, em particular, gerou conflitos federativos ainda não superados e a superposição de processos políticos de temporalidades distintas (Gerschman; Castanheira, 2013). Some-se a isso a longa crise fiscal do estado e as descontinuidades que dificultam as relações colaborativas de longo prazo. Ou seja, o estado do Rio de Janeiro nos parece ilustrativo na demonstração das temporalidades e espacialidades implicadas na instauração do modelo de pactuação político-territorial previsto no SUS.

As múltiplas dimensões da política: espacialidades e temporalidades

Iniciamos nosso percurso lembrando que o termo *política* é polissêmico, pois abarca: 1) os processos políticos que se referem aos conflitos de interesses, à competição eleitoral, às mobilizações coletivas em torno de demandas, prioridades,

recursos, estratégias de agentes e atores – *politics*; 2) a política pública, seus processos de legitimação e seus resultados – *policy*; e 3) a compreensão sobre os valores de uma comunidade política e os fundamentos de sua dimensão institucional mais geral – *polity* (Palier; Surel, 2001).

Em uma primeira compreensão, aquela de *politics*, o termo recobre o espaço da competição eleitoral, das mobilizações coletivas ou ainda das mudanças na opinião pública. O segundo entendimento, referente às políticas, centra-se nas lógicas burocráticas e nos métodos de elaboração de políticas públicas. Frequentemente se entende, de maneira equivocada, que ocorre um processo de despoliticização quando esses temas entram na agenda política, já que envolve a regulação política em uma fase processual. Essa fase processual tem sido, no entanto, central na análise das políticas públicas, já que os conflitos aí também se apresentam (Palier; Surel, 2001, p. 53).

Em uma terceira perspectiva do político, a noção de *polity* refere-se à ideia de uma comunidade política cuja forma predominante é o Estado-nação. Nesse contexto, o político vai além do espaço de competição eleitoral ou das formas específicas de legitimação e participação; ele envolve, fundamentalmente, a própria definição da comunidade política. Seus elementos essenciais são formados pelos sentimentos de pertencimento que vinculam os sujeitos políticos em um contexto territorial de interações conflituosas e cooperativas (Palier; Surel, 2001).

É importante pontuar que essas separações abstratas e o caráter abrangente do termo *polity* não significam que a comunidade determine as políticas públicas e a política eleitoral, já que a imbricação entre essas esferas historicamente ganha forma e substância. Pode-se considerar, por exemplo, que o espaço eleitoral é animado por debates sobre os princípios e características da própria *polity*, enquanto as políticas públicas podem afetar a legitimidade dos detentores do poder (*politics*) e, por vezes, até da *polity* (Palier; Surel, 2001).

Como geógrafos, somos convocados a entender a dimensão espacial de cada uma dessas dimensões e a forma como os conflitos políticos aí se expressam e se organizam espacialmente. Embora os geógrafos tenham se dedicado à análise de políticas públicas (*policy*), faltam estudos sistemáticos, na Geografia, sobre a maneira como o desenho institucional da política relaciona-se com seu percurso e os sentidos que assume quando da sua concretização. Concordamos com Bichir (2020) quando a autora afirma que considerar as diversificadas práticas políticas, seus meandros e resultados como “desvio de rota” ou “fracasso” não é o melhor caminho para analisar processos políticos conflituosos e permeados por interações que compreendem escalas, temporalidades e espacialidades distintas.

Em seu texto “Para além da ‘fracassomania’: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas”, Bichir (2020) convida os pesquisadores a irem além da constatação de que as ações efetivamente executadas pelos governos

diferem daquelas originalmente planejadas. O foco principal desses estudos, que dominaram as Ciências Sociais nos anos 1980 e 1990, esteve voltado para a investigação sobre o porquê das alterações das diretrizes originalmente estabelecidas (Faria, 2003; Lotta, 2012 *apud* Bichir, 2020), e essas discrepâncias eram comumente analisadas como “desvios de rota” ou fracassos.

Para Bichir (2020, p. 23), esses estudos são superados por uma literatura mais recente e instigante, que denuncia a ingenuidade da expectativa de quem busca correspondências entre os momentos de formulação e de implementação de políticas públicas. Com efeito, o processo de transformação da política em ação está sendo cada vez mais reconhecido como um conjunto de momentos do processo de produção de políticas, que envolvem relações horizontais e verticais em *espaços de conflito*. Ganha então centralidade o mapeamento de redes de relações e de estruturas formais e informais que se desenvolvem em torno de determinado problema, em distintas cadeias de decisão implicadas no cotidiano das políticas.

Não nos cabe refazer o percurso epistemológico de ancoragem desse ângulo de análise na perspectiva do neoinstitucionalismo. Mas destacamos a importância das trajetórias institucionais (Fonseca; Rodrigues, 2021) e de seus diferentes tempos (Hecló, 1994; Palier; Surel, 2005). O neoinstitucionalismo histórico centra-se nas trajetórias das instituições formais – seus tempos de elaboração e de formalização nos desenhos de Estado; o neoinstitucionalismo sociológico enfoca o tempo das ideias e das concepções, passíveis de orientar as escolhas individuais e coletivas, as quais estão no fundamento dos desenhos institucionais formais; o neoinstitucionalismo da escolha racional, por sua vez, volta-se para os conflitos políticos de curto prazo mais associados a um balanço entre retornos positivos e ônus, frequentemente associados aos ciclos eleitorais e dos mandatos políticos.

Na busca pela compreensão das relações entre as instituições, os comportamentos e os processos políticos, os neoinstitucionalistas oferecem contribuições sutilmente distintas, priorizando ora os aspectos culturais e históricos que influenciam os comportamentos, ora a dimensão calculista presente nas interações políticas. Hecló (1994) e Palier e Surel (2005), ao adotarem as categorias propostas por Fernand Braudel, argumentam que as “ideias”, as “instituições” e os “interesses” – elementos fundamentais nas reflexões dos neoinstitucionalistas – são influenciados por dinâmicas temporais distintas: as ideias, representando o quadro mais amplo de crenças e de convenções, estariam inseridas em um tempo longo; as instituições, orientadas por uma temporalidade “intermediária”, de formalização das compreensões e dos acordos; e os “interesses”, relacionados às interações mais imediatas entre atores e agentes, por um tempo curto.

O objetivo não é esmiuçar esse modelo de maneira exaustiva, tampouco tomá-lo de forma excessivamente esquemática, mas sim considerá-lo como grade de leitura para interpretar os processos de formulação e de implementação de

políticas públicas no território, resultantes de diferentes escalas de decisão e de suas temporalidades. Os autores (Hecló, 1994; Palier; Surel, 2005) propõem, pois, uma perspectiva indutiva, que busca compreender os contextos em que os desenhos institucionais, as concepções, os valores e as ideias se imbricam em ambientes institucionais distintos.

Seguindo essa linha de raciocínio, as práticas políticas são influenciadas tanto por diferentes temporalidades quanto por dinâmicas que ocorrem em escalas geográficas múltiplas. Isso se dá em escala nacional, quando mudanças no campo das ideias ou em estruturas institucionais proporcionam o arcabouço normativo e definem o espaço das possibilidades e os efeitos de inércia para a ação política; em escala regional, em que transformações sociais e econômicas podem incentivar ou se tornar obstáculos para a prática colaborativa entre agentes e atores a médio prazo; e em escala local, em que as interações e trocas entre atores e agentes locais estão na base dos processos de tomada de decisão. Além disso, a incorporação da dimensão temporal à análise nos leva a considerar os mecanismos de aprendizagem e as possibilidades de mudança de padrões.

Nesse quadro, como entender as espacialidades e temporalidades dos processos políticos que envolvem normas, cultura de organização, procedimentos, rotinas e processos, protocolos de negociação, decisão e resolução de conflitos? Quais espacialidades estão implicadas nos processos de coordenação e de cooperação territorial? Ainda que instáveis, esses podem produzir ambientes de aprendizagem e contribuir para superar padrões competitivos e predatórios? Essas são algumas das questões de fundo que nos estimulam a investigar sistemas territoriais capazes de propiciar processos de aprendizagem para a decisão e a ação política.

Na próxima seção, abordaremos as mudanças no desenho institucional do SUS desde a Constituição de 1988. Destacaremos, particularmente, a transição para um federalismo cooperativo na gestão da saúde que compreende a valorização da regionalização e da coordenação entre as diferentes escalas de poder. Nesse sentido, passam a ser elementos de análise as capacidades governativas nas escalas subnacionais e a formação de coalizões para a efetivação das políticas sociais.

Desenho institucional do SUS e federalismo cooperativo: desafios e possibilidades na execução de políticas públicas no Brasil

As mudanças no desenho institucional referentes ao SUS no Brasil remetem aos próprios processos de ajuste do federalismo brasileiro aos distintos contextos de atuação e reforma do Estado. Desde a Constituição de 1988, analistas do pacto federativo brasileiro seguiram uma tendência de entendimento das potencialidades e limitações dos recursos disponíveis para a garantia dos princípios constitucionais de universalização das políticas sociais mais fundamentais (Arretche, 2000).

Se, em um primeiro momento, a Constituição de 1988 consolida um modelo de Estado calcado nos princípios de universalização no acesso a políticas sociais com base no papel dos municípios no pacto federativo (Rodrigues, 2004), a crise fiscal e a forte dependência dos municípios aos repasses constitucionais em um federalismo centralizado deslocam os desenhos institucionais das políticas sociais, por meio de emendas constitucionais, para um formato orientado pelo princípio da coordenação entre as escalas político-administrativas (Rodrigues, 2010). A compreensão dessa transição, que confere diferentes papéis às escalas de poder, relaciona-se aos desafios de se garantir a capilaridade territorial do Estado em um país extremamente desigual e diverso.

Nesse processo não linear de ampliação do acesso a direitos, a Constituição de 1988 é um marco que consagrou a universalização como horizonte para a prestação de políticas sociais fundamentais, além de promover a expansão do poder infraestrutural do Estado e de sua capacidade de afetar as rotinas, por meio da valorização da proximidade do poder público à população em um regime democrático.

Durante o período de retomada da democracia, houve uma reorganização das políticas sociais com o objetivo de torná-las mais equitativas e promover a democracia social. Antes da Constituição, essas políticas eram fragmentadas e dispersas, resultando em baixa cobertura da proteção social para a população (Arretche, 2000, p. 46; Draibe, 1989, p. 25).

A universalização das políticas públicas foi acompanhada por uma maior transparência e prestação de contas dos seus processos decisórios. A descentralização foi então valorizada como meio de aproximar o poder público da população, provendo serviços públicos imediatos e fortalecendo a escala municipal (Draibe, 1989, p. 25).

A Constituição de 1988 define, portanto, balizas para arregimentar um tipo de federalismo cooperativo, já que elenca um conjunto de competências comuns entre União, estados federados e municípios. Um modelo de federalismo cooperativo se caracteriza pela ação conjunta das três escalas políticas por meio de adesão ao desenho e à implementação de políticas sociais. Concretamente, a Constituição define um conjunto de competências compartilhadas a serem elaboradas e implementadas no âmbito das três escalas de poder, segundo mecanismos de incentivos, contrapartidas e barganhas federativas.

Os problemas resultam, justamente, da falta de limites claros dessas competências e nos desafios para garantir os direitos constitucionais em um contexto de forte crise fiscal que se instaurou nos anos 1990. É interessante destacar que arranjos político-territoriais se desenharam com vistas à coordenação em setores particulares de políticas públicas. São configurações que não correspondem aos limites fixos das unidades político-administrativas, mas que envolvem a mobilização de atores e agentes políticos em conexões colaborativas, no intuito de otimizar recursos e coordenar os processos decisórios.

As análises atuais sobre o federalismo se voltam, assim, para a compreensão dos condicionantes estruturais e conjunturais que possibilitam identificar os entraves para a coordenação interescalar para a implementação de políticas e de programas de ação pública. Ganham centralidade as capacidades governativas nas escalas subnacionais – recursos humanos, técnicos, informacionais, mas também as capacidades de articulação entre diferentes coalizões políticas e intersetoriais. Destacam-se também as fragilidades e os potenciais dos mecanismos de participação e de controle social, bem como suas capacidades de mobilização estratégica para a construção de cenários futuros.

Entende-se, assim, que a qualidade desses processos está associada às capacidades de formação de coalizões e às capacidades de construção da legitimidade necessária à ação pública em contextos democráticos, por meio da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno da busca de consensos (Santos, M., 1996). Há, por um lado, um debate premente sobre as formas de controle democrático em processos de governança; por outro lado, suscitam-se reflexões sobre os caminhos institucionais que possibilitam qualificar os processos de tomada de decisão (Ferrão, 2013; Santos, M., 1996). Nesse sentido, torna-se mais instigante entender as relações intergovernamentais e as pactuações que envolvem governos e setores da sociedade civil – e não apenas o federalismo como instituição abrangente. Nesse quadro, o SUS se apresenta como sistema emblemático, por estar calcado na criação de arranjos colegiados como estratégia de sua expansão territorial.

O SUS se origina nos movimentos sanitaristas da sociedade civil, e na sua concepção estão princípios de solidariedade semelhantes aos que se propagaram na Europa do período pós-Guerra (Santos, N., 2022). Dentre esses princípios estão a integralidade da atenção, a participação social e a descentralização.

O movimento sanitário resulta de um conjunto de organizações e de instituições que, em um momento refundação democrática, compartilharam valores e propostas políticas com o objetivo de democratizar o sistema de saúde (Menicucci, 2006, p. 84). A reforma pretendeu, dentre outros elementos:

[...] i) transferir aos governos locais (Estados e municípios) as funções de gestão dos atos e procedimentos (ambulatoriais e hospitalares) do setor público e privado, restando ao governo federal as funções relativas ao financiamento; ii) transferir aos municípios a maior parte dos atendimentos básicos em saúde e iii) transferir aos Estados e municípios as atividades de vigilância sanitária e epidemiológica. (Arretche, 2000, p. 198)

No entanto, a implementação do SUS coincidiu com uma conjuntura desfavorável do ponto de vista fiscal, em que houve forte retração da participação do governo federal no seu financiamento (Santos, N., 2022). Foi um período de ajustes econômicos e de reordenamento do papel do Estado no provimento de políticas sociais, no contexto nacional e internacional. De acordo com

Menicucci (2006, p. 74), a implantação da reforma na área da saúde foi fortemente influenciada pelas crises fiscais e pela diminuição do papel do Estado, ao mesmo tempo que ocorria a entrada do setor privado, mesmo considerando a definição legal de um sistema único, público, universal e gratuito. A falta de financiamento adequado foi, portanto, reconhecida como ponto crítico para a concretização da reforma, uma vez que os recursos não permitiam a universalização da cobertura e tampouco os investimentos necessários para a ampliação da rede de atendimento pública (Menicucci, 2006, p. 77).

Depois de um período de predominância de uma lógica fragmentária e localista do SUS (Fonseca; Rodrigues, 2021), começaram a emergir novos contornos da ação e da decisão balizados por concepções de governança territorial e pela consolidação da regionalização, intraestadual, para a operacionalização do sistema². Tais concepções vêm mobilizando coordenadores de comissões e de conselhos de saúde, além de gestores de saúde locais, em suas posições estratégicas. Esses agentes, além de negociarem e pactuarem em favor da coordenação de diversas escalas de ação territoriais, também agem mediando e coordenando os diversos conflitos que se apresentam em todo o processo de tomada de decisão. Estruturas de articulação político-territoriais têm sido, assim, importantes para fomentar a coordenação entre os poderes públicos nas três escalas federativas, mas também entre diversos agentes associados ao atendimento em saúde no território.

Dessa maneira, torna-se possível analisar os processos de efetivação da reforma do sistema de saúde com a consagração do SUS, que se orienta pela concepção da saúde como direito universal. Nas escalas subnacionais, essa implementação se associa à temporalidade dos efeitos da dependência de trajetória, assim como das coalizões políticas de sustentação e da construção de arenas de negociação em torno de objetivos comuns (Santos, M., 1996). De fato:

Dado o caráter autônomo do processo de implementação, não há uma relação direta entre o conteúdo das decisões, que configuraram uma determinada política pública, e os resultados da implementação, que podem ser diferentes da concepção original. Seu sucesso está associado à capacidade de obtenção de convergência entre os agentes implementadores em torno dos objetivos da política e, particularmente, do suporte político dos afetados por ela. Além de ser um processo de adaptação, em função das mudanças do contexto, a implementação envolve decisões e, nesse sentido, é um processo que pode criar novas políticas. (Menicucci, 2006, p. 73)

Com efeito, os modos como as políticas são implementadas são processuais (Menicucci, 2006, p. 73) e resultam da interação nas distintas instâncias em que são elaboradas, implementadas e avaliadas, segundo uma lógica não linear.

² Abordamos a trajetória institucional do SUS em Fonseca e Rodrigues (2021).

A partir do exemplo do estado do Rio de Janeiro, apresentamos elementos histórico-territoriais e conjunturais associados aos processos de instauração do SUS. A trajetória do SUS nesse estado apresenta processos político-territoriais de longo prazo e, também, as temporalidades das composições político-partidárias que afetam a maneira como as políticas públicas são pactuadas e postas em prática.

Desafios da implementação regionalizada do SUS no estado do Rio de Janeiro

Análises de políticas públicas destacam que o estado do Rio de Janeiro enfrenta desafios na implementação de políticas sociais integradoras, incluindo a política de saúde, com entraves à gestão coordenada entre os entes federados (Gerschman; Santos, 2016). A priorização dos princípios da descentralização e regionalização na organização do sistema de saúde estadual tem sido um objeto de investigação instigante. Pode-se dizer que dois ciclos de implementação aí se destacam: o primeiro, de 1988 a 2001, enfatizou a descentralização sob bases municipalistas/localistas; já o segundo, a partir de 2001, priorizou a regionalização na agenda da saúde. Esses ciclos resultaram em condições distintas para a descentralização, integração regional e controle social sobre o sistema.

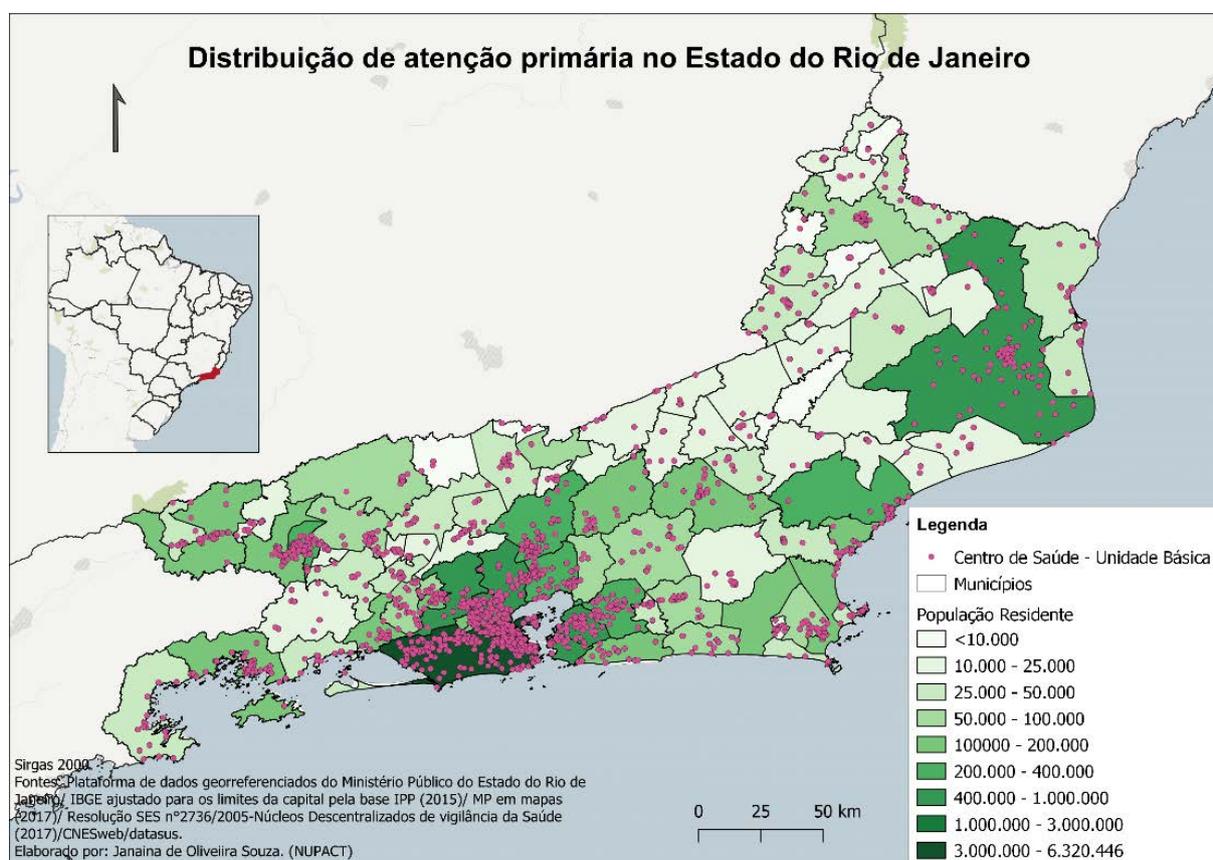
Para compreender esse processo, foram realizadas duas rodadas de entrevistas. A primeira, em 2021, envolveu 12 apoiadores do Conselho de Secretários Municipais de Saúde do Rio de Janeiro (COSEMS-RJ) para revisar o Plano Diretor de Regionalização de 2021 e os desafios na governança territorial do SUS. A segunda, entre abril e julho de 2024, incluiu sete gestores municipais, membros do COSEMS-RJ e representantes de consórcios que possuem vasta experiência no SUS.

O COSEMS-RJ, criado em 1986, representa gestores municipais e estaduais, oferecendo suporte técnico e facilitando o diálogo entre os entes federativos. Essa estrutura foi fundamental para impulsionar a regionalização da saúde no estado, especialmente quando a Secretaria Estadual de Saúde (SES) falhou na coordenação. O COSEMS-RJ, em colaboração com a Comissão Intergestores Bipartite (CIB)³ e as Comissões Intergestores Regionais (CIR) – que são, por sua vez, arranjos colegiados de representação estadual e municipal –, auxilia nas negociações e decisões operacionais do SUS, fortalecendo a governança. No entanto, no Rio de Janeiro, o funcionamento dessas instâncias é frequentemente limitado por questões relacionadas à inércia institucional e às disputas entre coligações político-partidárias. Esses aspectos refletem as trajetórias mais longas das políticas públicas e influenciam a governança do SUS no estado.

3 Instância de negociação na escala estadual; reúne representantes da SES e das Secretarias Municipais de Saúde.

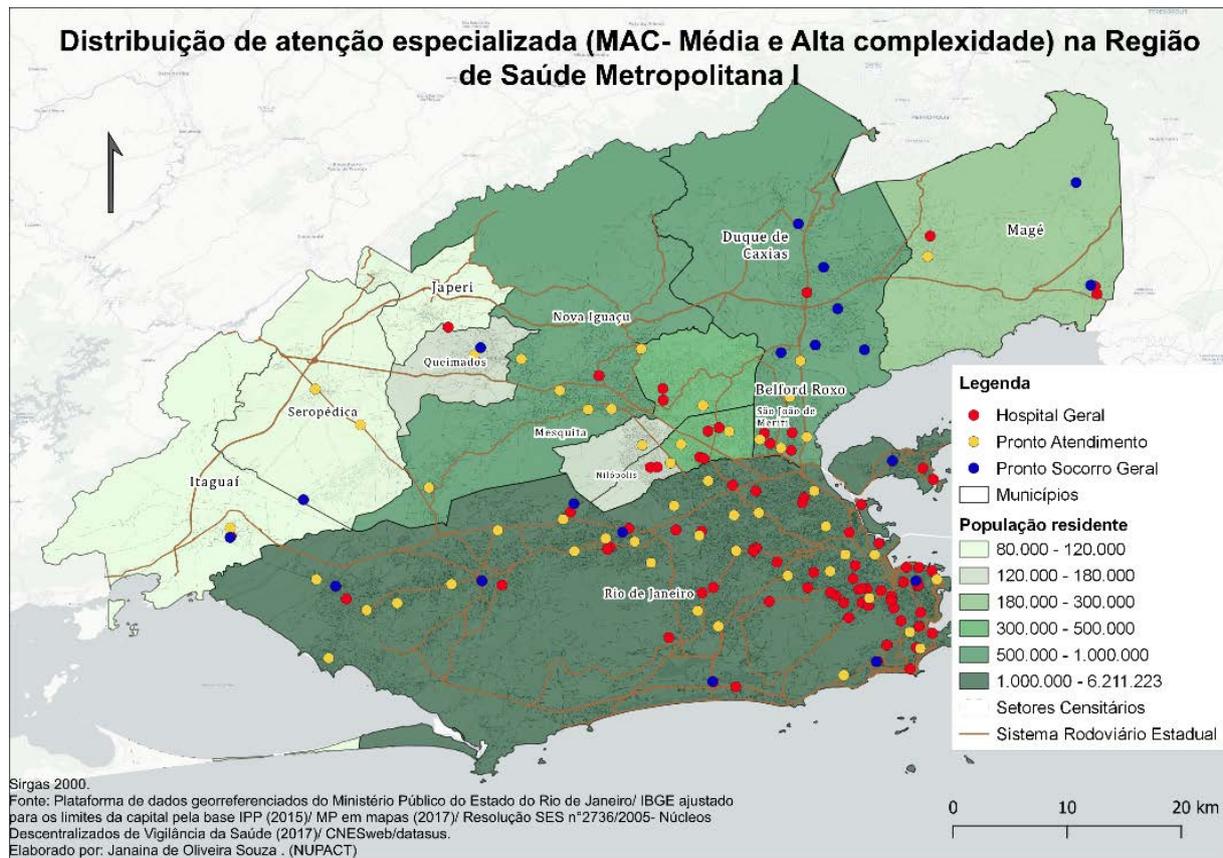
Um dos principais problemas no estado do Rio de Janeiro, frequentemente apontado nas entrevistas e nas fontes bibliográficas e jornalísticas consultadas, é a má distribuição dos equipamentos de saúde, especialmente dos hospitais de alta e média complexidade. No Mapa 1 é possível perceber a concentração desses equipamentos na capital, a cidade do Rio de Janeiro, em comparação com o restante do estado. Por sua vez, no Mapa 2 pode-se observar essa mesma concentração na escala regional, o que já oferece pistas sobre o isolamento da capital mesmo dentro da sua região de saúde.

Mapa 1 – Distribuição de atenção primária no estado do Rio de Janeiro



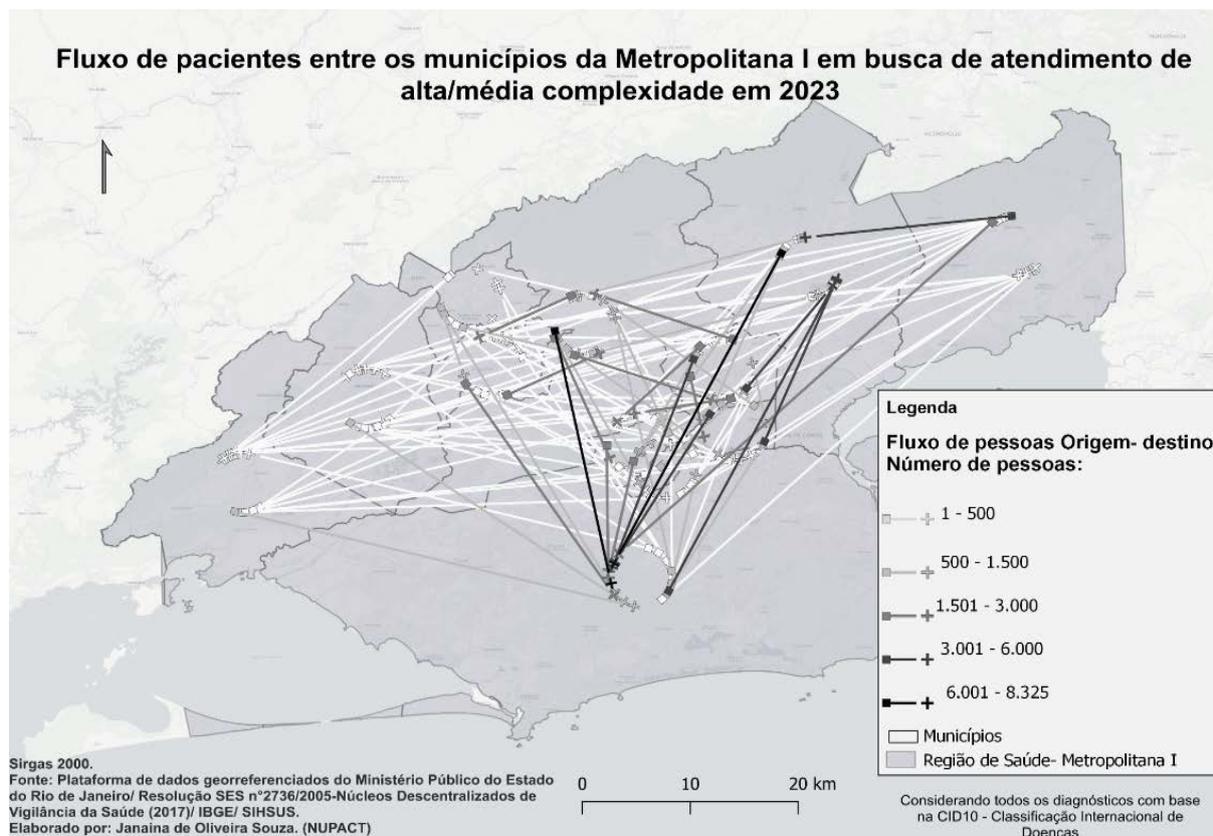
Elaborado por: Janaina de Oliveira Souza (Núcleo de Pesquisas sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento da Universidade Federal Fluminense [NUPACT-UFF]). Fontes: Plataforma de Dados Georreferenciados do Ministério Público do ERJ; IBGE (2017); DataSUS.

Mapa 2 – Distribuição da atenção especializada (média e alta complexidade) na Região Metropolitana 1



Elaborado por: Janaina de Oliveira Souza (NUPACT-UFF). Fontes: Plataforma de Dados Georreferenciados do Ministério Público do ERJ; IBGE (2017); DataSUS.

Analizamos ainda os fluxos de pacientes dessa região, que é composta pela cidade do Rio de Janeiro e pelos 11 municípios da Baixada Fluminense, historicamente marcados por dificuldades no acesso aos serviços de saúde e onde se notam largos vazios sanitários. A partir de dados do Sistema de Internação Hospitalar do Sistema Único de Saúde (SIH-SUS), verificamos que parte significativa dos pacientes da região migrava para a capital em busca de atendimentos mais especializados, evidenciando a insuficiência da infraestrutura local e criando um cenário de pressão sobre o sistema de saúde do município do Rio de Janeiro, conforme o Mapa 3 possibilita visualizar.

Mapa 3 – Fluxo de pacientes entre os municípios da Metropolitana 1⁴

Elaborado por: Janaina de Oliveira Souza (NUPACT-UFF). Fontes: Plataforma de Dados Georreferenciados do Ministério Público do ERJ; IBGE (2017); SIHSUS.

A concentração de recursos hospitalares na capital e a escassez na Baixada refletem não apenas as dificuldades no atendimento, mas também a persistência de um padrão de governança historicamente frágil. Neste ponto, convém explorarmos os elementos histórico-territoriais da regionalização do SUS no estado.

Alguns estudos sugerem que a configuração atual do sistema de saúde no Rio de Janeiro está profundamente relacionada ao histórico de sua formação territorial. Destaca-se aqui o processo de fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, que gerou um conflito federativo distinto em comparação com outras unidades federativas (Gerschman; Castanheira, 2016; Vianna, 2012). Esse processo resultou em redistribuição de responsabilidades entre os governos federal, estadual e municipal, com agências governamentais federais permanecendo no estado por longos períodos, causando tensões entre municípios e entre esses e o estado.

Os conflitos envolveram a organização e distribuição das competências de gestão e prestação de serviços entre os entes municipais e estadual⁵. A falta de

4 O Mapa 3 utiliza dados do SIH-SUS e explora o fluxo de pacientes entre os municípios da região em busca de atendimentos de média e alta complexidade no ano de 2003, demonstrando seus locais de origem e de destino.

5 Nesse processo, muitas das agências governamentais federais permaneceram no estado por um longo período e constituíram fontes de tensionamento. Isto inclui importantes instituições da saúde, como o Instituto Nacional de Assistência Médica Previdência Social (Inamps), a Fundação Nacional de Saúde (FNS), e hospitais de alta e média complexidade, entre outros (Gerschman; Castanheira, 2013).

coordenação efetiva permitiu que grupos políticos locais se fortalecessem em detrimento de pactuações colaborativas, levando a descontinuidades nas políticas públicas, especialmente durante períodos eleitorais (Parada, 2002). Além disso, o processo de fusão desencadeou uma série de impactos na distribuição de recursos para a saúde, afetando a qualidade e a garantia do acesso aos serviços, especialmente em períodos de restrições econômicas.

A descentralização municipalista desencadeada no início dos anos 1990 teve como desdobramento o agravamento de um quadro de descoordenação e fragmentação que já se apresentava, sendo recorrentes os conflitos entre órgãos de diferentes níveis, protagonizados, em sua maioria, pela Secretaria Estadual de Saúde (SES). Segundo Parada (2002), médico e pesquisador em saúde coletiva, havia uma tensão latente entre a esfera estadual e os municípios, que temiam o intervencionismo daquela, e que teve como consequência o predomínio de relações diretas entre municípios e a União, sem a mediação da escala estadual. Essas tensões correspondem, então, não somente ao modo pelo qual se induziu a descentralização do sistema de saúde no país, mas ao contexto territorial fluminense marcado por disputas que remetem ao processo de fusão e à perpetuação da lógica municipalista.

Parada (2002) demonstrou que, durante o mandato de Marcelo Alencar (1994-1998), os interesses políticos da coalizão de sustentação do governo foram privilegiados em detrimento de uma visão mais abrangente e orientada à efetivação de uma governança territorial mais eficaz no estado. O autor aponta que a gestão da SES era predominantemente centrada nos hospitais, e isso significava que os gestores estaduais priorizavam mais a prestação direta de assistência à população, buscando ganhos eleitorais, do que a assunção de um papel de liderança na construção de um sistema de saúde unificado.

Lembre-se de que o adequado funcionamento do SUS pressupõe a criação de uma rede de referência territorial para a oferta de serviços, o que requer superar as barreiras de poder local em favor de interesses regionais e mais pactuados. Em contraposição à ausência de coordenação e face a necessidade de cooperação, emergiram no estado importantes iniciativas que, embora limitadas, ajudaram a superar certo grau de descoordenação entre os gestores do estado.

Algumas práticas e arranjos promovidos por um conjunto de municípios, principalmente os municípios mais afastados da capital, organizaram conselhos e consórcios intermunicipais de saúde. Entre os anos 1980 e 1990, formaram-se quatro consórcios intermunicipais: 1) Hemologos, em 1988; 2) Consórcio Intermunicipal de Saúde (CIS) Noroeste, em 1998; 3) CIS da região Centro-Sul, em 1998; e 4) CIS Médio Paraíba, em 1998, além de duas iniciativas de implantação, sendo uma na Baixada Litorânea e outra na região norte (Schneider, 2001).

No entanto, a eficácia e a sustentabilidade desses consórcios nem sempre foram asseguradas. A implementação e o funcionamento enfrentaram desafios como diferenças político-partidárias, demográficas e financeiras entre os municípios participantes; carência de recursos para financiamento e a necessidade de coordenar ações em uma escala regional (Rodrigues, 2010). Dessa forma, a mediação experimentada por meio dos consórcios acabou sendo bastante limitada (Lima *et al.*, 2016).

Embora limitadas, pode-se dizer que essas experiências tiveram um duplo efeito. Por um lado, trouxeram para o centro da cena as particularidades do federalismo no estado do Rio de Janeiro e a necessidade premente de superar seus entraves político-territoriais. Por outro, ainda que de forma gradual, oportunizaram o surgimento de uma prática política mais colaborativa entre os municípios, especialmente entre os mais distantes da Região Metropolitana. Essa aproximação gradual propiciou a instauração dos colegiados de gestão das regiões de saúde a partir de 2009⁶.

Ainda de acordo com Parada (2002), havia na gestão da SES um falso dilema, que resultava de um conflito entre dois modelos de gestão: o modelo anterior da SES-RJ, que se concentrava na administração dos hospitais estaduais, e o novo modelo, surgido após a Constituição, em que o estado desempenhava um papel de liderança tanto em escala estadual quanto regional (intraestadual), como um centro de comando único na construção do sistema de saúde.

Para fortalecer as relações interfederativas de governança regional, o COSEMS-RJ instituiu as Vice-Presidências Regionais no final dos anos 1990, promovendo a interlocução entre os gestores municipais em fóruns periódicos e induzindo a regionalização do estado. Embora o Rio de Janeiro tenha atendido às pré-condições para a gestão plena do sistema, só alcançou esse *status* no final de 1998, devido a divergências com a liderança e a equipe técnica da SES. Em contrapartida, municípios como Niterói, Angra dos Reis, Volta Redonda e Resende obtiveram a gestão plena e passaram a acessar recursos federais (Parada, 2002).

Neste ponto, retoma-se a importância da dependência de trajetória. Parada (2002) nos lembra de que esses municípios já possuíam, naquele contexto da Norma Operacional Básica (NOB) de 1996, estágio avançado de organização técnica e política em seus quadros, além de apresentarem lideranças no movimento municipalista da saúde no estado. Eram também municípios cujas Secretarias de Saúde apresentavam continuidade na agenda política por

6 Uma região de saúde do SUS é uma área geográfica que abrange um conjunto de municípios, tendo seu recorte definido com base em identidades culturais, econômicas e sociais compartilhadas, assim como em redes de comunicação e infraestrutura de transporte comuns. O objetivo de sua institucionalização é integrar a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde coletivamente (Brasil, 2011).

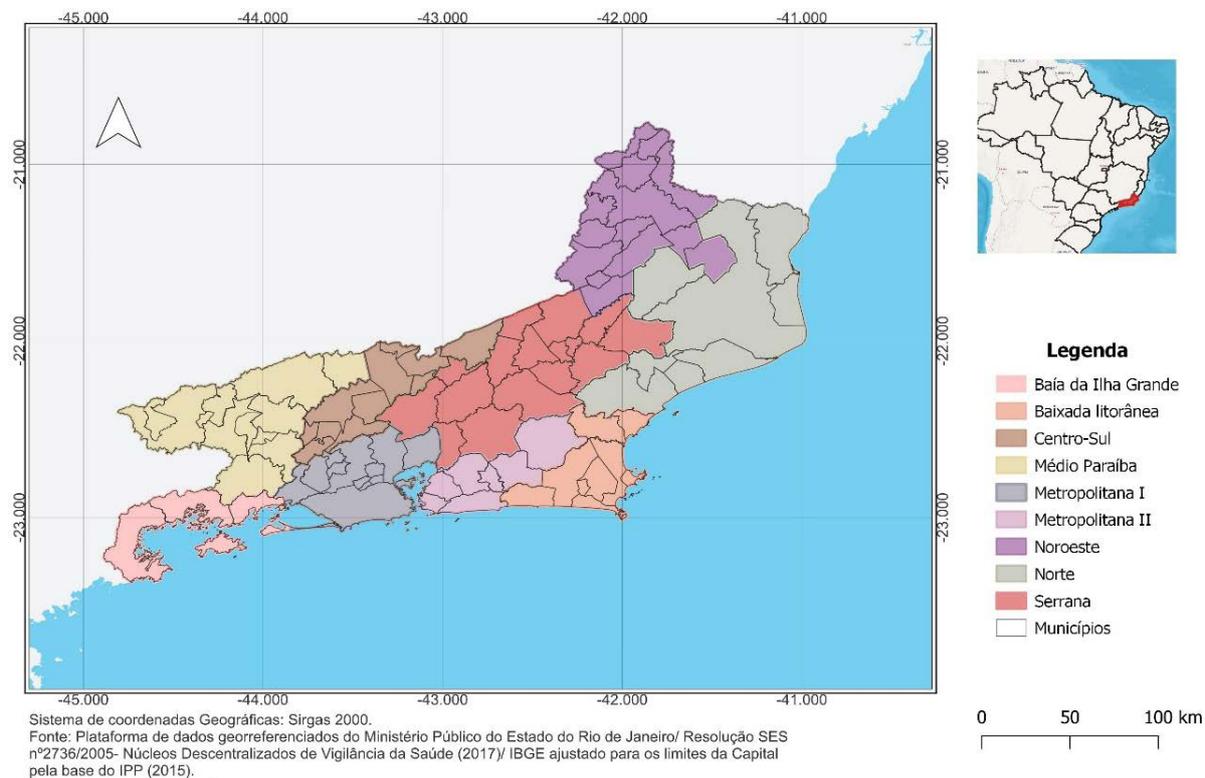
mandatos sucessivos, ao passo que na SES houve expressiva descontinuidade política durante as trocas de governo.

As relações intergovernamentais frágeis e, sobretudo, a falta de interesse por parte da esfera estadual em desenvolver um projeto próprio para a saúde agravavam o quadro até aqui explicitado. Foi somente no final dos anos 1990 que algumas iniciativas institucionais no sentido do preenchimento dessas lacunas foram instituídas.

Se a regionalização da saúde não era uma prioridade da SES durante a gestão de Marcelo Alencar (1995-1998), na gestão seguinte, liderada por Anthony Garotinho (1998-2001), o debate sobre a integração regional em saúde voltou a ocupar posição de destaque na agenda da SES, tornando-se uma pauta prioritária (Lima *et al.*, 2016). Destacam-se avanços como a criação do Núcleo de Integração e Desenvolvimento Estratégico (NIDE), em 1999, um grupo da SES dedicado a promover a articulação interna das áreas técnicas e a coordenação dos processos regionais de gestão compartilhada do sistema de saúde (Vianna, 2012).

O segundo ciclo de implementação do SUS no estado tem início a partir de 2001, quando foi elaborado o primeiro Plano Diretor de Regionalização (PDR) do SUS, fixando diretrizes nacionais. Embora as NOB de 1993 e 1996 (Brasil, 1993, 1997) já mencionassem o poder regulador do estado sobre prestadores de serviços públicos e privados, foi com a NOB/1996 que o papel dos estados na formulação de políticas públicas e na regulação do SUS foi mais bem delineado. A NOB instituiu a Programação Pactuada e Integrada (PPI), que foi utilizada pela SES-RJ como mecanismo de articulação entre os municípios sob coordenação estadual (Gerschman; Castanheira, 2016).

O PDR de 2001 foi importante para a consolidação da estratégia de regionalização. Os critérios consideraram a contiguidade intermunicipal, a existência de sistema de transporte e comunicação entre os municípios e regiões, a identificação dos fluxos assistenciais e o “grau de suficiência na regionalização”, que avalia a disponibilidade de recursos humanos, físicos, equipamentos e insumos em escala adequada. No entanto, esses critérios não foram totalmente adotados, pois as regiões de saúde replicaram o desenho das regiões administrativas do estado: Baía da Ilha Grande, Baixada Litorânea, Centro-Sul, Médio Paraíba, Metropolitana I e II, Noroeste, Norte e Serrana (Mapa 4).

Mapa 4 – Regiões de saúde: estado do Rio de Janeiro

Elaborado por: Janaina de Oliveira Souza (NUPACT-UFF). Fontes: Plataforma de Dados Georreferenciados do Ministério Público do ERJ; IBGE (2017); Plano Estadual de Saúde (2020-2023).

O problema da sobreposição das regiões de saúde ao recorte administrativo é que os critérios de definição de recortes para o atendimento à saúde parecem ter se diluído para se acomodarem a um desenho e a uma dinâmica pré-estabelecidos. Essa característica de sobreposição das regiões de saúde à divisão político-administrativa, no entanto, deriva das oficinas realizadas que visaram atender aos anseios dos gestores de saúde então recém-empossados (Vianna, 2012). Além disso, a organização das regiões de saúde no Rio de Janeiro não aderiu ao desenho de microrregiões e macrorregiões comumente adotadas em outros estados.

No final de 2005, uma mudança no Ministério da Saúde teve impacto não apenas na direção da política de saúde no país, mas também nos arranjos político-partidários. O então Ministro da Saúde, Humberto Costa (Partido dos Trabalhadores – PT), deixou o cargo, assumido por Felipe Saraiva (Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB). Esse foi um sinal da aproximação política entre o PT, partido do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e o PMDB. No ano seguinte, em 2006, ocorreram as eleições e uma coalizão político-partidária (PT-PMDB) foi formada para disputar as eleições presidenciais e para o governo do estado do Rio de Janeiro. A partir daí, houve um alinhamento político entre os governos federal e estadual. Em 2008, o alinhamento político-partidário entre as três escalas aprofundou-se quando Eduardo Paes, também do PMDB, chegou à prefeitura do Rio de

Janeiro. Porém, se essa aliança contribuiu para uma maior coordenação federativa na saúde, a duração das ações segundo o tempo das coalizões político-partidárias assim alinhavadas expõe a fragilidade das relações federativas do Estado, haja vista que os acordos se orientaram não pela construção de uma política de estado duradoura sobre a gestão estadual da saúde, mas sim por “afinidades político-partidárias” (Gerschman; Castanheira, 2016). A prioridade da regionalização na agenda dos governos municipais e estadual mudou de acordo com os interesses dos grupos políticos que compunham a sua coalizão de sustentação.

Gerschman e Castanheira (2016) analisaram a produção legislativa no Rio de Janeiro de 2007 a 2012 e concluíram que a regionalização não foi uma prioridade na agenda legislativa estadual, que estava mais focada na regulação do estado. No entanto, o discurso da regionalização era forte devido ao Pacto pela Saúde de 2006, que ampliava o papel do estado na coordenação do sistema de saúde.

A partir de 2007, a regionalização da saúde no Rio de Janeiro avançou com a adesão ao Pacto pela Saúde, impulsionada pela aliança do governo estadual com o federal. Isto levou à criação dos Colegiados de Gestão Regional (CGR) e à incorporação de responsabilidades sanitárias ao Plano Estadual de Saúde. Embora algumas iniciativas não tenham sido totalmente efetivadas, elas valorizaram o processo de regionalização e a governança regional.

Para subsidiar a definição dessas regiões, foi elaborada uma análise de dados secundários da oferta de serviços desde a atenção básica até a atenção de alta complexidade. Ainda no ano de 2009, Seminários de Planejamento Regional resultaram tanto das oficinas regionais quanto dos seminários em cada região, nos quais se manteve o desenho regional pactuado em 2001 no âmbito do primeiro PDR. Essa análise se baseou nas responsabilidades atribuídas no ato da constituição do desenho regional, em que os municípios firmaram acordos para garantir a atenção básica e a vigilância em saúde em sua unidade administrativa, enquanto as regiões de saúde foram orientadas a garantir a suficiência em atenção básica e média complexidade, além de algumas ações de alta complexidade, segundo critérios de acessibilidade e possibilidade de oferta.

Em um artigo publicado na *Physis: Revista de Saúde Coletiva*, Luciana Dias de Lima (2001) afirma que a implementação dos CGR, atualmente conhecidas como CIR, ocorreu de forma tardia em comparação com outros estados do país, embora tenha seguido o padrão da regionalização no estado em 2006. Dentre os motivos conhecidos para esse atraso estão as dificuldades na organização de um sistema de saúde abrangente por parte dos entes subnacionais. Segundo Dias (2013), o problema é mais acentuado nos municípios de pequeno porte demográfico, em que as CIR foram instaladas de maneira mais lenta e dependente dos governos estaduais. Por outro lado, os municípios com maior capacidade de operação foram mais bem sucedidos em estabelecer a CIR (Dias, 2013).

Embora a implantação dos CGR no Rio de Janeiro tenha ocorrido tardiamente, se comparada a outros estados do Brasil, sua proposição marca o início de uma fase de valorização do enfoque regional. Os CGR consolidaram-se como espaços políticos de discussão e de negociação política e, para Vianna e Lima (2013), isto se deve à existência de determinações federais, bem como aos legados de políticas e iniciativas prévias, como os consórcios intermunicipais.

A implementação dos CGR e sua capacidade de funcionar como espaços de aprimoramento das relações federativas foram, no entanto, limitadas pela desigual capacidade técnica e política existente, bem como pelo histórico das relações e acordos políticos intermunicipais. Embora a cooperação e a convergência de visões e interesses tenham prevalecido nos primeiros anos de implementação dos CGR, houve alguns conflitos entre os municípios e entre municípios e estado, sobretudo em razão de aspectos econômico-financeiros (Lima *et al.*, 2016).

Mais uma vez, a cidade do Rio de Janeiro protagonizou um movimento que expôs a fragmentação política no território fluminense e o seu grau de insulamento, ao propor a constituição de um colegiado exclusivo para si: o CGR Capital. A proposta, ratificada pela CIB⁷, baseou-se no argumento de que a cidade era autossuficiente na oferta de serviços a ponto de conseguir atender à demanda de municípios de outras regiões. De fato, desde a fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, a articulação entre o município do Rio com o restante do território foi bastante precária. Historicamente, a capital atuou de forma isolada em relação à política do estado e em conexão direta com a escala federal – um modelo pouco alinhado ao próprio modelo da política nacional de saúde. A proposta de desmembramento foi largamente debatida, com mediação do Ministério da Saúde, e em agosto de 2011 o Rio de Janeiro foi reintegrado à região Metropolitana I.

O Decreto Federal 7.508/2011 modificou alguns critérios e parâmetros para o estabelecimento das regiões de saúde. Dentre essas modificações, inclui-se a mudança na nomenclatura dos CGR, que passaram a ser chamados de CIR e tiveram suas atribuições reforçadas. Analisando a atuação dos gestores da cidade do Rio de Janeiro nesses espaços entre os anos de 2012 e 2023, observamos que o isolamento da capital segue como uma constante. Os diferentes gestores que ocuparam a pasta da saúde no município se fizeram muito pouco presentes nas reuniões, conforme indicado no Gráfico 1, acabando por reforçar o quadro de descoordenação existente nessa região de saúde.

7 Deliberação CIB-RJ 753, de 13 de novembro de 2009.

Gráfico 1 – Participação dos secretários municipais de Saúde nas reuniões da CIR: Metropolitana 1 (2013-2023)



Fonte: Elaboração própria a partir das atas da CIR Metropolitana 1 (2013 a 2023).

Vale ainda acrescentar que um importante passo na gestão regionalizada do SUS, desde 2012, é o Planejamento Regional Integrado (PRI). Concebido para promover o planejamento ascendente – ou seja, desde os municípios até a escala federal – e organizar as Redes de Atenção à Saúde (RAS), esse processo é realizado em quatro etapas a cada quatro anos, devendo ser instituído e coordenado pelo estado em articulação com os municípios e a participação da União⁸.

Na primeira etapa, realiza-se um diagnóstico da situação de saúde (identificação das necessidades de saúde, da capacidade instalada, dos vazios assistenciais, dos fluxos de acesso etc.). A etapa seguinte consiste na construção do plano regional, em que se estabelecem as prioridades sanitárias, com suas respectivas diretrizes, objetivos, metas, indicadores e prazos de execução. A partir daí, é elaborada a Programação Geral de Ações e Serviços de Saúde e, por fim, a definição dos investimentos necessários. Esse processo é fundamental para o fortalecimento da regionalização e a garantia da equidade.

Assim, com o incentivo do Ministério da Saúde e o apoio da SES, os municípios se dedicaram à elaboração dos diagnósticos e, em seguida, dos planos regionais. No entanto, o processo foi paralisado e os anos seguintes foram marcados por poucos avanços relacionados à governança da saúde no estado e à fragilidade das coalizões de sustentação da política de regionalização. Embora tenha havido avanços no arcabouço normativo que define os papéis dos poderes instituídos nas três esferas, especialmente no âmbito estadual, o período de 2011 a 2021 foi caracterizado pela redução da capacidade de intervenção pública do Estado, com destaque para o setor da política de saúde.

8 Resolução CIT 37, de 22 de março de 2018.

Na visão de alguns entrevistados, essa tendência é resultado da emergência de um modelo de gestão estadual que volta a priorizar o governo do estado como um prestador de serviços, mais do que como um impulsionador da política de integração regional da saúde, ao que se somam rupturas nas coalizões até então estabelecidas. A partir daí, na contramão da governança e da cooperação, reforçam-se as relações de competição e isolamento, agravando a crise de descoordenação e judicialização das relações federativas.

Os PRI do ciclo 2017-2020⁹ não foram concluídos. O processo está travado na etapa de diagnóstico e esse atraso está diretamente relacionado à conjuntura de crise e enorme instabilidade política pela qual passa o estado há pelo menos uma década. No próprio Plano Estadual de Saúde (2020-2023) reconhece-se o enfraquecimento da atuação do ente estadual, conclusão que foi ratificada nas entrevistas. Segundo uma entrevistada, a indução estadual é essencial, considerando que muitos municípios não possuem a capacidade técnica necessária para conduzir esse processo de forma autônoma:

Eu entendo que, como coordenação, a SES deveria assumir esse papel, certo? E não deixar que essa análise propositiva seja feita apenas pelo município, porque o município, muitas vezes, não tem a capacidade técnica necessária para analisar a região. Temos municípios pequenos com uma estrutura técnica limitada, que não conseguem ter essa visão regional, entende? Então, é preciso haver uma expertise técnica que consiga olhar para o macro, certo? O macro daquela região, e fazer propostas para que o planejamento regional e a construção de redes de acesso para a população aconteçam. E hoje, o estado do Rio de Janeiro está enfrentando grandes dificuldades justamente por não ter essa capacidade técnico-política disponível, e por essa questão não ser tratada como uma estratégia fundamental para o Estado do Rio de Janeiro. (Entrevistada 4, 18/06/2024)

Vale destacar a dimensão espacial mais evidente desse problema. Os planos regionais organizam territorialmente as redes de atenção e cuidado, definindo sua distribuição a partir de duas escalas: as regiões e as macrorregiões de saúde. As macrorregiões correspondem a um espaço regional ampliado, composto por uma ou mais regiões e seus municípios. Essa estruturação segue uma determinação federal, estabelecida pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Porém, na contramão desse processo, a instância estadual – a CIB – decidiu não adotar as macrorregiões, e as redes de saúde foram organizadas apenas com base nas regiões de saúde¹⁰, organizadas a partir de um desenho que não corresponde aos critérios epidemiológicos, demográficos etc., mas ao recorte administrativo instaurado ainda em 2001.

9 Ver Plano Estadual de Saúde (Rio de Janeiro [Estado], [2020]).

10 Essa decisão, que explicita a descoordenação entre as instituições gestoras dos três níveis de governo, foi tomada a partir do argumento de que o prazo para execução nos estados era considerado pela CIB bastante curto, limitando a possibilidade de debate e pactuação entre os entes subnacionais, além de ir contra o Decreto 7.508/2011, que prevê autonomia das escalas subnacionais. Então, a própria CIB revogou as macrorregiões por meio da Deliberação CIB 5.630, de 13 de dezembro de 2018.

Essa decisão revela não apenas a desarticulação entre CIB e CIT, como também nos leva a chamar a atenção para a temporalidade da política de saúde no estado. Trata-se de um contexto que expõe a fragilidade da governança no estado, ao contrário da conjuntura de 2007 a 2014, quando a aliança política entre gestores das escalas municipal, estadual e federal possibilitou o avanço da regionalização. Portanto, à medida em que a coalizão político-partidária se enfraquece e a agenda estadual continua priorizando a prestação de serviços em detrimento da expansão e coordenação federativa do sistema, a integração regionalizada do SUS é novamente comprometida no estado.

A crise econômica e política por que tem passado o estado amplia essas fraturas. Em 2014, uma pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹¹ classificou o Rio de Janeiro como o estado que menos investiu em saúde pública no país. Matérias de jornais do período demonstram que o governo estadual insistia em priorizar a atenção básica em detrimento da média e alta complexidade, que demandam mais estrutura, equipamentos, investimento tecnológico e profissional especializado¹². Observa-se, ainda, que apenas 1% do montante do orçamento foi investido no Programa de Apoio aos Hospitais do Interior (R\$ 59 milhões), em um contexto em que a maioria das unidades de saúde de média e alta complexidade está localizada na capital do estado, reforçando, dessa forma, as assimetrias no acesso.

Entre 2014 e 2020, houve uma significativa redução do quadro de servidores da SES-RJ (Araújo, 2013; Peres; Sant'Ana; Rodrigues, 2020). Segundo Peres, Sant'Ana e Rodrigues (2020), isto se deve à crise econômica e política que o estado tem enfrentado, mas também à falta de uma política eficiente de recursos humanos para a SES. Essa conjuntura tem implicações diretas no avanço da regionalização na medida em que não só retira o planejamento regional da agenda política como o inviabiliza tecnicamente, tendo em vista que, ao fim e ao cabo, faltam recursos humanos para executá-lo nas regiões de saúde, apesar do apoio de órgãos como o COSEMS-RJ por meio do programa Apoiadores Regionais instituído em 2012.

O desmonte das capacidades técnicas da SES se agrava a partir de 2016, quando o ex-governador Sérgio Cabral foi preso em meio a denúncias de corrupção, lavagem de dinheiro e envolvimento em esquemas de desvio de recursos públicos. Sua detenção desencadeou uma crise política sem precedentes no estado, que teve impactos significativos na gestão da política de saúde, dificultando ainda mais o avanço da regionalização.

Em 2019, Wilson Witzel (Partido Social Cristão – PSC) assumiu o governo, rompendo com a hegemonia do PMDB no estado. Witzel, aliado político do então presidente Jair Bolsonaro (PSC), adotou medidas que contrariavam o ideal do

11 Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (IBGE, 2014).

12 Ver A Caixa... (2014).

federalismo cooperativo e indicavam um desmantelamento do setor de saúde em seu governo. Quando, em 2020, teve início a pandemia da covid-19, os entraves político-institucionais existentes em nosso pacto federativo não só foram expostos como reforçados (Rodrigues; Azevedo, 2020). Diante da precária articulação entre os entes federativos em um contexto de fragilidade técnica e política, o estado e os municípios do Rio de Janeiro encontraram enormes dificuldades para coordenar respostas precisas e estimular atuações mais estratégicas.

A crise foi agravada quando, ainda em 2020, Witzel foi alvo de investigações relacionadas à chamada Operação Placebo, que apurou suspeitas de desvios de recursos na área da saúde durante a pandemia. As investigações culminaram não só no *impeachment* do governador, como na prisão do então secretário estadual de saúde, Edmar Santos¹³.

Qual espaço para integração regional e para a governança na agenda política do estado? Embora nas últimas décadas tenha ocorrido o aprimoramento do arcabouço normativo do SUS e a ampliação das capacidades estatais em termos de coordenação da política de saúde, essas capacidades mostram-se ainda muito limitadas no estado do Rio de Janeiro. Essas limitações, como vimos, estão fortemente vinculadas à fragilidade das coalizões de sustentação da política de saúde no estado, que corresponde a toda uma trajetória de insulamento, de persistência de localismos de viés competitivo e verticalizado e de descoordenação federativa.

A implementação do SUS no estado do Rio de Janeiro expõe desafios significativos que evidenciam a complexidade da coordenação federativa no país, mas também particularidades associadas ao seu processo de formação político-territorial. A tendência de insulamento da capital e as disputas entre SES e escala federal, somadas à fragilidade das coalizões de sustentação da política de regionalização – agravadas na conjuntura mais recente de crise no estado –, são entraves permanentes à coordenação no estado.

Torna-se evidente, portanto, a necessidade de enfrentar os desafios federativos e as perspectivas de curto prazo (Innerarity, 2017, p. 265). Mobilizar esforços conjuntos da sociedade e dos governos para criar espaços de aprendizado voltados para uma visão compartilhada de futuro configura-se como um desafio fundamental para a melhoria das condições de vida e saúde da população.

Considerações finais

Este capítulo teve por objetivo revisitar o processo de instalação do SUS em escalas subnacionais no Brasil. Para tanto, elegemos o estado do Rio de Janeiro como um caso ilustrativo das diversas temporalidades dos marcos regulatórios e dos processos de decisão implicados na implementação do sistema em um contexto político-territorial particular.

¹³ Ver Brasil *et al.* (2020).

Em nosso percurso, rememoramos as distintas dimensões da política, que englobam: 1) a compreensão dos valores de uma comunidade política e os princípios de sua dimensão institucional mais ampla – *polity*; 2) os processos políticos que envolvem conflitos de interesses, competição eleitoral, mobilizações coletivas em torno de demandas, prioridades, recursos e estratégias de agentes e atores em disputa – *politics*; e 3) a política pública, seus processos de legitimidade e seus resultados – *policy*.

No processo de conformação das regiões de saúde, os estados federados assumiram a responsabilidade de liderar a reforma da estrutura de saúde no Brasil, com a missão de reaglutinar a fragmentação do primeiro momento de descentralização do sistema. Isto desencadeou uma série de desafios, incluindo questões técnicas e burocráticas, bem como desafios políticos, como o papel das coalizões partidárias nos distintos ciclos eleitorais.

Constatamos que ainda persiste, no estado do Rio de Janeiro, um excessivo localismo e fragmentação municipal no atendimento em saúde. As estruturas locais permanecem relativamente insuladas e sem capacidade de gestão coordenada para a conformação de redes intermunicipais. Além disso, a operacionalização dos serviços de saúde é alvo frequente de campanhas políticas por parte dos gestores, o que resulta na personalização de uma política pública em meio a interesses e disputas político-partidárias.

Em síntese, com base nas entrevistas realizadas, no tratamento dos dados de atendimento em saúde e na literatura, sistematizamos um conjunto de elementos capazes de explicar um atraso relativo do estado do Rio de Janeiro em relação a uma gestão mais regionalizada e cooperativa do SUS, tais como: as frequentes interrupções na gestão e as trocas de quadros técnicos e políticos de relevância na condução das pactuações interfederativas; as disputas entre a SES-RJ e o governo federal no financiamento à saúde; o insulamento da capital e os localismos que dificultam as práticas cooperativas intermunicipais; as disputas político-partidárias que dificultam a coordenação federativa no âmbito do SUS no estado; e as conjunturas de crise federativa e econômica que aprofundam as desarticulações entre as escalas de governo e vulnerabilizam as capacidades técnicas de implementação do sistema conforme os princípios da universalidade, da integralidade e da equidade.

Nesse quadro, que envolve distintas temporalidades e espacialidades, é interessante pontuar que os processos políticos podem oportunizar espaços de aprendizagem. A conformação de novos espaços de decisão, que engajam distintos agentes para a discussão de temáticas que tocam a vida em comum, sugerem possibilidades de aprendizagem a longo prazo. Apesar das contradições e das discontinuidades, parece-nos convidativa uma reflexão sobre o papel das ideias e princípios inscritos nesses espaços, para além da visão curta dos conflitos de interesses político-partidários (Innerarity, 2017, p. 267). Qual visão estratégica de futuro

poderia ser forjada entre gestores, técnicos e integrantes de grupos de pressão organizados em torno de pautas que afetam o acesso a bens e serviços públicos?

Para além das fragilidades e dos vazios assistenciais notados em relação às promessas de universalidade e de equidade originárias, mecanismos silenciosos e de mais longo prazo podem se inscrever em experiências que se dão nas diversas frações espaço-temporais em que a política pública é pensada e instituída. São essas as questões de fundo que nos interpelam para a construção de objetos de investigação futuros.

Referências

A CAIXA preta da saúde do Rio de Janeiro. **Jornal do Brasil**, [s. l.], mar. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/3detkx5a>. Acesso em: 27 dez. 2024.

ARAÚJO, V. A caixa-preta dos números da saúde pública do Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 mar. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/5k2n6hj3>. Acesso em: 28 fev. 2024.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

BICHIR, R. Para além da “fracassomania”: os estudos brasileiros sobre implementação de políticas públicas. In: MELLO, J.; RIBEIRO, V. M.; MOTTA, G.; BONAMINO, A.; CARVALHO, C. P. **Implementação de políticas e atuação de gestores públicos**: experiências recentes das políticas das desigualdades. Brasília: Ipea, 2020. cap. 1. p. 21-41.

BRASIL. Portaria nº 545, de 20 de maio de 1993. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde, através da Norma Operacional Básica – SUS 01/93. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 maio 1993. Disponível em: <https://tinyurl.com/fb5y9yx5>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde – SUS**. Brasília: Ministério da Saúde, 1997. Disponível em: <https://tinyurl.com/yaaeh8hm>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 28 jun. 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdd66tnx>. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. Resolução nº 37, de 22 de março de 2018. Dispõe sobre o processo de Planejamento Regional Integrado e a organização de macrorregiões de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/y25tx6k3>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL, M.; FIGUEIREDO, P.; GUEDES, O.; ROUVENAT, F.; COELHO, A. Edmar Santos, ex-secretário de Saúde, é preso no RJ. **G1**, Rio de Janeiro, 10 jul. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/sbayv96b>. Acesso em: 27 dez. 2024.

DIAS, L. O Pacto Federativo brasileiro e o papel do gestor estadual no SUS. In: UGÁ, M. A. D.; SÁ, M. C.; MARTINS, M.; BRAGA NETO, F. C. (org.). **A gestão do SUS no âmbito estadual**: o caso do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 27-58.

DRAIBE, S. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, p. 13-61, 1989.

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, Á.; RUA, J.; MATTOS, R. C. (org.). **Metropolização do espaço**: gestão territorial e relações urbano-rurais. Rio de Janeiro: Consequência, 2013. p. 255-282.

FONSECA, A. A.; RODRIGUES, J. N. Trajetória institucional e governança no Sistema Único de Saúde (SUS): uma abordagem político-territorial. In: OLIVEIRA, M. P. de; HAESBAERT, R.; RODRIGUES, J. N. (org.). **Ordenamento territorial urbano-regional**: territórios e políticas. Rio de Janeiro: Consequência, 2021. p. 199-226.

GERSCHMAN, S.; CASTANHEIRA, D. Formulação e implementação da política de saúde no estado do Rio de Janeiro. **Revista Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 3, p. 86-117, 2013.

GERSCHMAN, S.; CASTANHEIRA, D. O Poder Legislativo na formulação da política de saúde. In: GERSCHMAN, S.; SANTOS, A. **Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016. p. 63-98.

GERSCHMAN, S.; SANTOS, A. **Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2016.

HECLO, H. Ideas, interest, and institutions, the dynamics of American politics. In: DODD, L.; JILLSON, C. (ed). **Approaches and interpretations**. Boulder: Westview Press, 1994. p. 366-392.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais – ESTADIC**. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

INNERARITY, D. **A política em tempos de indignação**: a frustração popular e os riscos para a democracia. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

LIMA, L. D. de. A Comissão Intergestores Bipartite a CIB do Rio de Janeiro. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 199-252, 2001.

LIMA, L. D. de; VIANNA, R. P.; MACHADO, C. V.; OLIVEIRA, R. G. de. A regionalização da saúde no estado do Rio de Janeiro. In: GERSCHMAN, S.; SANTOS, A. M. S. P. (org.). **Saúde e políticas sociais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. v. 1. p. 137-158.

MENICUCCI, T. M. G. Implementação da reforma sanitária: a formação de uma política. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 72-87, maio 2006.

PALIER, B.; SUREL, Y. Le politique dans les politiques. **Espaces Temps. Repérages du politique. Regards Disciplinaires et Approches de Terrain**, Paris, n. 76-77, p. 52-67, 2001.

PALIER, B.; SUREL, Y. Les “trois i” et l’analyse de l’Etat en action. **Revue Française de Science Politique**, Paris, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PARADA, R. **Federalismo e o SUS**: um estudo sobre as mudanças dos padrões de governabilidade no Rio de Janeiro. 2002. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) – Instituto de Medicina Social Hesio Cordeiro, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

PERES, A. M. A. M.; SANT’ANA, D. R.; RODRIGUES, P. H. de A. O processo de desmonte da Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro e sua invisibilidade. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 3, e300315, 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Declaração CIB nº 753, de 13 de novembro de 2009**. Rio de Janeiro: SES, 2009. Disponível em: <https://tinyurl.com/ydjtceh9>. Acesso em: 27 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Deliberação CIB-RJ 5.630, de 13 de dezembro de 2018**. Rio de Janeiro: SES, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/yuuxbusc>. Acesso em: 27 dez. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano estadual de saúde: 2020-2023**. Rio de Janeiro: SES, [2020]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5d9fu6fy>. Acesso em: 31 out. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Atas da Comissão Intergestores Regional (CIR) da Região Metropolitana I**. Rio de Janeiro: SES, 2013-2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2sjdnfem>. Acesso em: 3 jan. 2025.

RODRIGUES, J. N. **A importância do município como escala de gestão no Brasil contemporâneo**. 2004. Monografia (Graduação em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

RODRIGUES, J. N. **La coopération intercommunale: regards croisés entre la France et le Brésil**. 2010. Tese (Doutorado em Geografia) – Université Jean Moulin Lyon, Lyon, 2010.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. de. Pandemia do coronavírus e (des)coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. **Espaço e Economia**, [s. l.], n. 18, 2020. doi: 10.4000/espacoeconomia.12282. Disponível em: <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/12282>. Acesso em: 3 jan. 2025.

SANTOS, M. H. **Governabilidade, governança e capacidades governativas: algumas notas**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SANTOS, N. R. dos. **SUS e o Estado de bem-estar social: perspectivas pós-pandemia**. São Paulo: Hucitec, 2022.

SCHNEIDER, A. Os consórcios intermunicipais de saúde no estado do Rio de Janeiro. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 51-66, jul. 2001.

VIANNA, R. P. **Colegiados de gestão regional no estado do Rio de Janeiro: atores, estratégias e negociação intergovernamental**. 2012. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2012.

VIANNA, R. P.; LIMA, L. D. de. Colegiados de Gestão Regional no estado do Rio de Janeiro: atores, estratégias e negociação intergovernamental. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 1025-1049, out. 2013.

Geografia e emergência climática: estudo de caso na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Claudio Antonio Gonçalves Egler

Introdução

Qual a contribuição da Geografia para o enfrentamento da emergência climática? Enquanto ponte entre as ciências naturais e as sociais, a Geografia pode beneficiar-se de sua tradição histórica para abordar as questões contemporâneas, especialmente na compreensão das alterações climáticas induzidas pelo ser humano. Essa abordagem interdisciplinar é crucial para abordar as complexidades sociais das alterações climáticas, que são frequentemente sub-representadas nos debates políticos atuais.

Na tentativa de contribuir para esse debate, este capítulo procura avaliar o papel da Geografia no enfrentamento da emergência climática, focando a análise na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), com especial destaque para o Setor Leste Metropolitano. As pesquisas que fundamentam o estudo receberam apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) por meio de Bolsa de Pesquisador Visitante Emérito concedida ao autor.

Geografia e mudanças climáticas

O marco conceitual adotado está assentado na obra pioneira de Taylor, O'Brien e O'Keefe (2020), que aborda as complexas relações entre urbanização, mudanças climáticas e sustentabilidade. Os autores examinam como as cidades, enquanto centros de atividade humana, são tanto responsáveis por grandes impactos ambientais quanto essenciais para encontrar soluções para a crise climática.

Boa parte das emissões de gases de efeito estufa (GEE) são provenientes da urbanização acelerada nas últimas décadas, assim como a perda da biodiversidade e a contaminação de rios e mares. As cidades, enquanto consumidoras de recursos e produtoras de resíduos, desempenham um papel importante na origem das questões climáticas globais. A urbanização em escala global é uma noção básica na construção teórica de Taylor, que realiza uma análise detalhada da rede de cidades globais, explorando como essas cidades estão interconectadas por fluxos econômicos, sociais e culturais. O autor propõe uma metodologia para entender a globalização a partir da perspectiva das cidades, e não dos Estados Nacionais (Taylor; Derudder, 2004).

Ao trazerem a dimensão ambiental para o enfrentamento da emergência climática, Taylor, O'Brien e O'Keefe (2020) discutem a necessidade de reimaginar as cidades de maneira que possam se tornar mais sustentáveis. Isso inclui mudanças nas infraestruturas urbanas, no planejamento e nas políticas públicas para reduzir a pegada ecológica das cidades. Para os autores, apesar de serem uma grande parte do problema, as cidades também têm o potencial de ser uma grande parte da solução para a crise climática. Eles propõem que as inovações urbanas, políticas progressistas e o envolvimento comunitário podem transformar as cidades em centros de sustentabilidade e resiliência.

O livro destaca a importância do desenvolvimento de políticas urbanas que incorporem práticas de sustentabilidade. Isso inclui a promoção do transporte público eficiente, a construção de edifícios verdes, a gestão sustentável de resíduos e a preservação de espaços verdes urbanos. Também aborda questões de justiça climática, examinando como as populações urbanas mais vulneráveis são frequentemente as mais afetadas pelas mudanças climáticas. Indicam que as soluções para a crise climática devem ser equitativas e inclusivas, garantindo que todos os segmentos da sociedade se beneficiem das iniciativas de sustentabilidade.

Os autores reafirmam o papel da inovação e da tecnologia na transformação das cidades. Examinam como novas tecnologias podem ajudar a reduzir as emissões, melhorar a eficiência energética e criar infraestruturas urbanas mais resilientes. Por fim, não deixam de enfatizar a importância do engajamento comunitário na criação de cidades mais sustentáveis. Eles sugerem que a participação ativa dos cidadãos nas decisões urbanas é crucial para implementar mudanças efetivas e duradouras.

Retomando a questão do papel da Geografia no enfrentamento da emergência climática, em artigo posterior, Taylor e O'Keefe (2021) afirmam que ela supera a divisão entre as ciências naturais e as humanidades ao abordar a mudança climática induzida pelo ser humano, servindo como uma ponte entre as ciências ambientais e as sociais. Apesar da disciplinarização da Geografia em ramos físicos e humanos, existem exceções como o paradigma dos riscos naturais que integram ambos os aspectos. Esse paradigma, enraizado na Geografia Humana, mas abrangendo pesquisas de Geografia Física, demonstra o potencial da Geografia para preencher a lacuna entre os processos ambientais e os sociais.

Além disso, a Geografia pode fornecer uma valiosa síntese do conhecimento das ciências naturais e sociais para entender a mudança climática induzida pelo ser humano. Ao integrar a ciência ambiental com a ciência social, a Geografia pode oferecer uma compreensão abrangente das complexas interações entre as atividades humanas e o meio ambiente. Essa abordagem interdisciplinar é crucial para avaliar as complexidades sociais dentro da mudança climática, que muitas vezes são sub-representadas nas discussões políticas atuais.

Em essência, a capacidade da Geografia de atravessar a divisão entre as ciências naturais e as humanidades reside em sua capacidade de reunir perspectivas e metodologias diversas para analisar e responder aos desafios apresentados pela mudança climática induzida pelo ser humano. Ao abraçar seu papel como um campo de estudo que transcende fronteiras disciplinares, a Geografia pode oferecer visões e soluções únicas para a emergência climática que enfrentamos hoje.

Segundo os autores, os principais desafios enfrentados pela Geografia na consolidação de seu lugar dentro do *ethos* de pesquisa nas universidades nos dias de hoje incluem os seguintes aspectos.

1. *Divisão disciplinar*: a Geografia tem sido cada vez mais dividida em duas esferas separadas – Geografia Física e Geografia Humana. Essa separação levou a uma falta de coerência no campo, dificultando a apresentação de uma abordagem unificada para questões complexas como a mudança climática. A credibilidade da disciplina melhorou, mas isso ocorreu à custa de seu tradicional papel integrador.
2. *Negligência das tradições históricas*: na busca por reconhecimento como uma disciplina acadêmica distinta, a Geografia negligenciou suas vantagens históricas como um campo de estudo que integra várias formas de conhecimento. Isso resultou em uma oportunidade perdida de aproveitar sua rica tradição de compreensão das interações entre humanos e o meio ambiente na pesquisa contemporânea.
3. *Colaboração interdisciplinar insuficiente*: embora a pesquisa interdisciplinar tenha se tornado mais comum na academia, a Geografia não abraçou totalmente essa tendência. O campo não conseguiu sintetizar efetivamente as contribuições das ciências físicas e sociais, o que é essencial para abordar a natureza multifacetada da mudança climática.
4. *Foco na especialização*: a ênfase das universidades modernas na especialização levou a uma “balkanização” do conhecimento, na qual as disciplinas são vistas como unidades isoladas. Esse foco em áreas de pesquisa estreitas pode dificultar a capacidade da Geografia de operar como um campo de estudo holístico que aborda questões globais urgentes, como a mudança climática.
5. *Currículos e temas de conferências*: os currículos universitários da Geografia e os temas das conferências acadêmicas muitas vezes não priorizam a mudança climática como foco central, o que diminui a relevância do campo na abordagem dessa questão urgente. O artigo argumenta que a mudança climática deve ser o tema predominante nas conferências e na educação em Geografia, mas lamentavelmente essa mudança ainda não foi totalmente incorporada no meio acadêmico (Taylor, O’Keefe, 2021, p. 399).

Mudanças climáticas e a RMRJ

No contexto sul-americano, a RMRJ, com uma população de cerca de 13,2 milhões de habitantes em 2022, destaca-se como uma das maiores aglomerações urbanas situadas em áreas costeiras, superada em população pela Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina), com cerca de 15 milhões de habitantes, e acima de Lima Metropolitana (Peru), com aproximadamente 11 milhões de habitantes. Enquanto áreas densamente povoadas situadas na zona costeira, isso as torna diretamente expostas às ameaças de eventos meteorológicos extremos e à erosão provocada pela elevação do nível do mar.

No Brasil foram realizados dois Macrodiagnósticos da Zona Costeira, o primeiro em 1996 e o segundo em 2008, incluindo a parte marinha da fronteira oceânica brasileira (Brasil, 1996, 2008); ambos foram realizados com apoio do Laboratório de Gestão do Território (LAGET), vinculado ao Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Dois aspectos relevantes devem ser apontados nos dois Macrodiagnósticos. O primeiro diz respeito ao conceito de risco ambiental, avaliado do ponto de vista natural, tecnológico e social¹. O segundo refere-se aos impactos da elevação do nível médio do mar sobre o litoral brasileiro, considerado tanto quanto à erosão marinha como quanto às zonas costeiras de baixa elevação (LE CZs, do inglês *low elevation coastal zones*), que são áreas que estão a menos de 10 metros acima do nível do mar, aumentando a vulnerabilidade a inundações devido a marés altas, tempestades e elevação do nível médio do mar.

Nesse aspecto, duas metrópoles costeiras no Brasil se destacam quanto à vulnerabilidade a inundações e deslizamentos: Recife (PE) e Rio de Janeiro (RJ). A primeira foi objeto de estudo pioneiro por Muehe, Neves e Fialho (1991) e o município-sede da região metropolitana elaborou recentemente um documento técnico denominado Análise de Riscos e Vulnerabilidades Climáticas e Estratégia de Adaptação (Recife, 2019), que reconhece a dimensão da emergência climática para o aglomerado metropolitano e propõe alternativas de adaptação para aumentar sua resiliência.

Já no caso da RMRJ, um marco importante foi a realização de estudo pioneiro pelo Instituto Pereira Passos (IPP-RJ), órgão vinculado à Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, com a missão de fornecer suporte técnico e estratégico para o planejamento urbano e a gestão da cidade, intitulado *Rio próximos 100 anos: o aquecimento global e a cidade* (Gusmão; Carmo; Vianna, 2008), que reunia ensaios de diversos autores a respeito dos impactos das mudanças climáticas sobre a cidade do Rio de Janeiro.

Dentre os ensaios integrantes do livro, Egler (2008) chama a atenção para a necessidade de promover o enfrentamento aos impactos das mudanças climáticas

¹ Vide detalhamento do conceito em Egler (1996) e sua aplicação na segunda versão do Macrodiagnóstico em Nicolodi e Petermann (2010).

na escala metropolitana, já que parte significativa das LECZs são compartilhadas com os municípios vizinhos na periferia metropolitana, os quais, além da elevada vulnerabilidade a eventos meteorológicos extremos, são frequentemente aglomerados urbanos precários, com habitações construídas em áreas de elevado risco de inundações e desabamentos.

O reconhecimento da importância da avaliação de risco e de propostas de adaptação às mudanças climáticas na escala metropolitana fica patente no estudo *Megacidades, vulnerabilidades e mudanças climáticas: Região Metropolitana do Rio de Janeiro* (Nobre; Young; Gusmão, 2011), realizado em colaboração por diversas universidades e instituições de pesquisa, com importante participação de geógrafos, os quais atuaram em conjunto com meteorologistas, engenheiros, planejadores urbanos e médicos, dentre outros pesquisadores. Nessa linha, deve-se destacar duas publicações que reforçam a importância da dimensão metropolitana no que diz respeito à gestão sustentável do território no enfrentamento dos impactos da mudança climática (Egler; Gusmão, 2014, 2015).

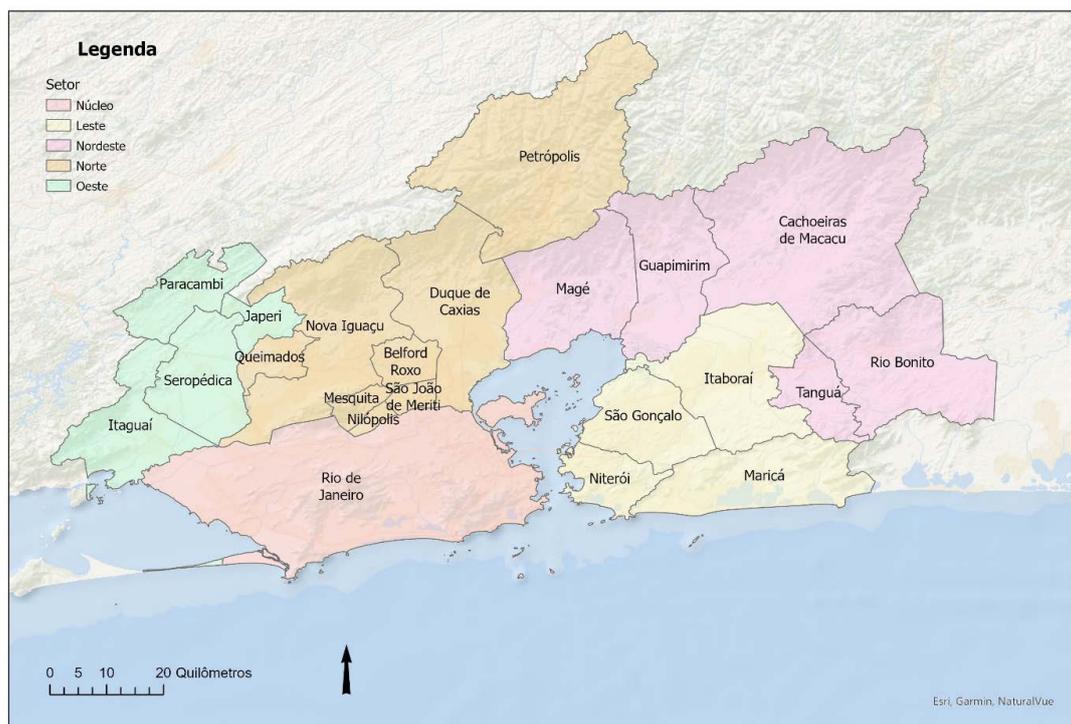
Apesar da importância das dimensões metropolitanas no enfrentamento da emergência climática, nota-se a ausência de uma entidade institucional de integração político-administrativa na RMRJ. Embora o Instituto Rio MetrÓpole tenha sua criação proposta no Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – PDUI/RMRJ (Rio de Janeiro [Estado], 2018), sua existência é, na prática, apenas virtual², na medida em que são as municipalidades que estão promovendo estratégias de adaptação, como é o caso do município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro [Município], 2016) e de Niterói, que criou uma Secretaria Municipal do Clima e está promovendo a elaboração de um Plano de Adaptação às Mudanças Climáticas para o município.

O Setor Leste metropolitano: desafios da adaptação

No contexto do enfrentamento das mudanças climáticas e da vulnerabilidade da RMRJ, o Setor Leste Metropolitano destaca-se por alguns desafios específicos de adaptação. Esse recorte territorial, conforme delimitado no PDUI/RMRJ, é formado pelos municípios de Niterói, São Gonçalo, Maricá e Itaboraí (Figura 1) e, devido às suas características geográficas e urbanísticas, enfrenta problemas particulares relacionados a inundações e deslizamentos (Egler; Carvalho, 2023).

O Setor Leste é marcado por uma combinação de áreas costeiras baixas, suscetíveis à elevação do nível do mar e a marés altas, e de regiões mais elevadas que sofrem com deslizamentos em períodos de chuvas intensas. Além disso, a urbanização rápida e desordenada, com ocupações irregulares em áreas de risco, agrava a vulnerabilidade das populações locais.

² Vide <https://www.rj.gov.br/irm/>. Acesso em: 7 dez. 2024.

Figura 1 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro: setorização

Fonte: PDUI/RMRJ (Rio de Janeiro [Estado], 2018).

Do ponto de vista demográfico, a RMRJ apresenta elevado grau de primazia urbana em relação ao estado, com cerca de três em cada quatro habitantes residindo em seus limites, conforme os dados do Censo Demográfico de 2022 (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2024). De acordo com essa fonte, no conjunto metropolitano, o município do Rio de Janeiro é o local de residência da metade de seus habitantes e o Setor Leste metropolitano contribui com cerca de 15% do total de residentes na RMRJ. Conforme a Tabela 1, que mostra a dinâmica populacional desde o início do século XXI, observa-se significativa discrepância no comportamento dos municípios que compõem o Setor Leste.

Tabela 1 – Estado do Rio de Janeiro, RMRJ e Setor Leste: dinâmica populacional (2000-2022)

Recorte territorial	População			Taxa de crescimento	
	2000	2010	2022	2000-2010	2010-2022
Itaboraí	187.479	217.790	224.267	1,51	0,24
Maricá	76.737	127.397	197.300	5,20	3,71
Niterói	459.451	487.562	481.758	0,60	-0,10
São Gonçalo	891.119	999.728	896.744	1,16	-0,90
Setor Leste	1.614.786	1.832.477	1.800.069	1,27	-0,18
Região Metropolitana	11.180.693	12.168.095	11.950.111	0,85	-0,18
Estado do Rio de Janeiro	14.391.282	15.993.583	16.055.174	1,06	0,04

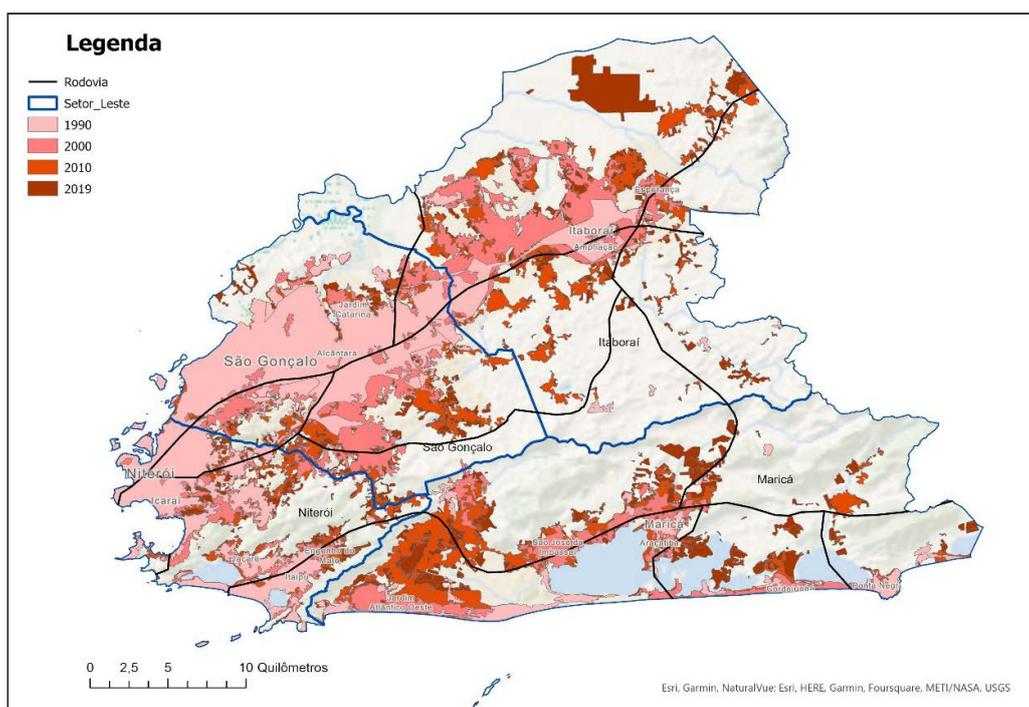
Fonte: IBGE (2024), Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022 obtidos no Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA).

De modo geral, observa-se uma redução nas taxas de crescimento entre os dois períodos considerados, porém a queda na dinâmica populacional se deu de modo diferenciado. Parte-se do conjunto do estado do Rio de Janeiro, cuja taxa geométrica caiu de 1,06 para 0,04, isto é, com a população praticamente estabilizada em torno de 16 milhões de habitantes em 2022. A seguir, nota-se que tanto a RMRJ quanto o Setor Leste apresentam queda no ritmo de crescimento, ambos ajustando-se a mesma taxa negativa de 0,18 entre 2010 e 2022.

Por fim, quando se considera o ritmo demográfico nos municípios que integram o Setor Leste, apesar do decréscimo nos valores entre os períodos intercensitários, nota-se que enquanto Maricá apresenta a mais elevada taxa de crescimento dos municípios fluminenses, São Gonçalo situa-se no extremo oposto, com a maior perda populacional do estado. Niterói acompanha a tendência da RMRJ e Itaboraí apresenta pequena variação positiva no período considerado.

A manifestação espacial dessa dinâmica populacional diferenciada pode ser vista na Figura 2, que mostra a expansão da área urbanizada no Setor Leste entre 1990 e 2019. No mapa é possível notar o avanço da urbanização recente, principalmente em Maricá, onde é flagrante a ocupação acelerada de novas áreas a partir de 2010, movimento que é seguido em menor intensidade por Itaboraí, indicando a tendência de expansão da área metropolitana na direção leste. Já nos casos de Niterói e São Gonçalo, a urbanização do território municipal aparentemente está consolidada, com indicações de avanço na região oceânica de Niterói e em São Gonçalo na direção sudeste, aproximando-se dos limites com o município de Maricá.

Figura 2 – Setor Leste: expansão da área urbanizada (1990-2019)



Fonte: Elaborado a partir dos dados básicos do IBGE (2019).

Um dos motivos que ajudam a compreender a expansão urbana diferenciada no leste metropolitano é sua posição em relação aos campos produtores de petróleo e gás natural no pré-sal da bacia de Santos. A atribuição contábil do valor dos hidrocarbonetos produzidos *offshore* aos municípios defrontantes com os poços produtores fez com que locais como Maricá e Niterói apresentassem um salto acentuado nos valores do Produto Interno Bruto (PIB) a preços correntes e do PIB *per capita* entre 2010 e 2021, afastando-se em larga medida de seus vizinhos Itaboraí e São Gonçalo, conforme pode ser observado na Tabela 2.

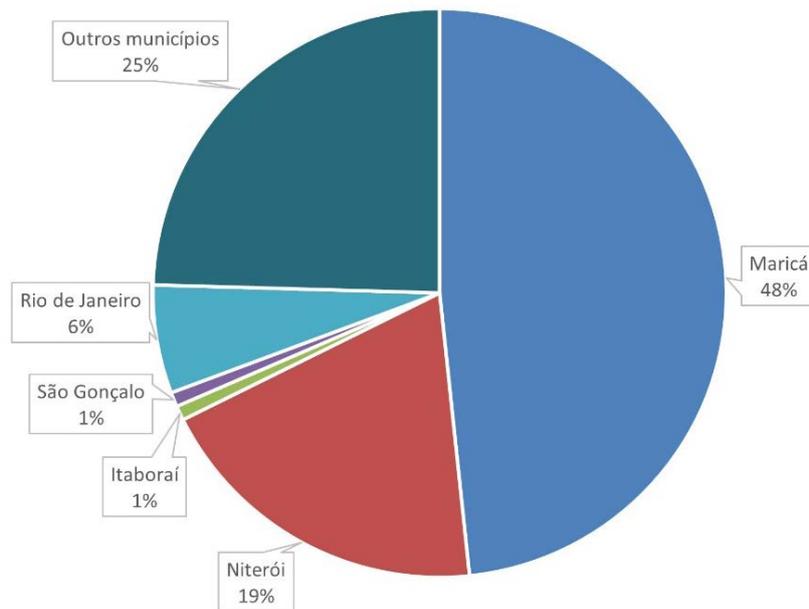
Tabela 2 – Estado do Rio de Janeiro, RMRJ e Setor Leste: PIB a preços correntes e PIB *per capita* (2010–2021)

Recorte territorial	PIB a preços correntes (em mil reais)		PIB <i>per capita</i> (em reais)	
	2010	2021	2010	2021
Itaboraí	2.429.729	5.640.738	11.140,95	23.078,43
Maricá	1.873.273	85.814.296	14.690,15	511.810,82
Niterói	12.587.901	66.345.730	25.830,50	128.333,01
São Gonçalo	10.327.201	20.324.883	10.328,22	18.504,81
Setor Leste	27.218.104	178.125.648	14.853,18	98.954,90
Região Metropolitana	302.546.249	680.135.346	24.863,90	56.914,56
Estado do Rio de Janeiro	449.858.101	949.300.770	28.127,41	59.127,40

Fonte: IBGE (2023).

A posição dos municípios citados em relação aos campos produtores de petróleo e gás natural não resulta apenas da atribuição contábil dos valores produzidos ao PIB municipal, mas principalmente pelo valor dos *royalties* e participações especiais que recebem como compensação pela extração dos hidrocarbonetos. Maricá e Niterói são, respectivamente, o primeiro e o segundo lugares entre os municípios brasileiros contemplados com essa compensação. Observando-se a Figura 3, nota-se que Maricá fica com 48% dos *royalties* recebidos pelos municípios da RMRJ, seguido por Niterói, com 19%, enquanto São Gonçalo e Itaboraí participam com apenas 1% cada.

A posição do Setor Leste em relação aos campos do pré-sal fez com que investimentos diretos no setor de petróleo e gás fossem orientados para os municípios que o compõem. Boa parte deles foram consumidos no Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), sob o comando da Petrobras, que se propunha a construir uma megarrefinaria e toda a cadeia petroquímica a ela associada. O projeto não vingou e hoje se encontra reduzido a uma Unidade de Processamento de Gás Natural (UPGN) e uma central termoelétrica alimentada por esse combustível. A razão dessa UPGN é a presença de gasoduto que se origina nos poços da bacia de Santos e atravessa Maricá para chegar a Itaboraí. Intitulada como Rota 3, ainda não entrou em operação integral, embora tenha sido previsto para ocorrer em 2022.

Figura 3 – Municípios da RMRJ: distribuição dos royalties do petróleo (2023)

Fonte: Universidade Candido Mendes (UCAM, 2024).

Os municípios de Niterói e Maricá criaram fundos com os recursos advindos dos royalties do petróleo. O Fundo Soberano de Maricá atingiu valor superior a R\$ 1,2 bilhão em 2023. O Fundo de Equalização de Receita (FER) de Niterói, também conhecido como a poupança dos royalties, tinha um valor de aproximadamente R\$ 207 milhões em 2022, com expectativas de crescimento contínuo por meio de uma política de investimentos controlada, de modo a suportar possíveis frustrações de receitas e financiar projetos de desenvolvimento local. Dentre as possíveis aplicações para os recursos disponíveis estão as medidas destinadas a financiar e promover a adaptação às mudanças climáticas.

Nessa direção, Niterói criou uma Secretaria Municipal do Clima, fato pioneiro no Brasil, e contratou a elaboração do Plano de Adaptação Municipal às Mudanças Climáticas. Maricá, por sua vez, buscou apoio na UFRJ para elaborar um plano de drenagem municipal que buscasse reduzir a vulnerabilidade às frequentes inundações que resultam em perdas materiais significativas. Também foram realizados estudos pela UFRJ para conter a erosão marinha que afeta diretamente a orla do município. No entanto, a política municipal está apoiando investimentos que afetam diretamente o seu litoral, como a construção de resort na Área de Preservação Ambiental (APA) de Maricá, onde estão presentes dunas e vegetação de restinga, assim como colônia de pescadores e aldeia indígena remanescentes de populações tradicionais desse trecho do litoral fluminense.

Na mesma direção, a municipalidade está apoiando a construção do porto de Jacaré, nos limites com o vizinho município de Saquarema, com a previsão de infraestrutura marítima e terrestre para terminais portuários de graneis líquidos

e carga geral, com impactos diretos não apenas na linha de costa, como também em toda a área limítrofe destinada à construção do retroporto. A dimensão das inversões em obras de forte impacto ambiental e resultados econômicos e sociais duvidosos é contrastante com a situação do saneamento básico nos municípios do Setor Leste, principalmente Maricá e Itaboraí, que compõem a área de intensa expansão urbana (Tabela 3).

Tabela 3 – Setor Leste: domicílios ligados à rede de água e esgoto (2022)

Recorte territorial	Número de domicílios			Porcentagem de domicílios	
	Total	Ligados à rede de água	Ligados à rede de esgoto	Ligados à rede de água	Ligados à rede de esgoto
Itaboraí	86.584	21.854	57.138	25,24	65,99
Maricá	73.454	25.870	25.458	35,22	34,66
Niterói	194.492	190.529	179.881	97,96	92,49
São Gonçalo	358.103	302.847	299.788	84,57	83,72
Setor Leste	712.633	541.100	562.265	75,93	78,90

Fonte: IBGE (2024), Censo Demográfico de 2022.

Considerações finais

A contribuição da Geografia para o enfrentamento da emergência climática é fundamental pela sua capacidade de articular as condições naturais com aspectos socioeconômicos e institucionais. Nas condições presentes, com a disponibilidade de geotecnologias que permitem o tratamento de informações geográficas em tempo real, com grande precisão e em distintas escalas, sua importância é decisiva tanto no diagnóstico da situação atual quanto na construção de cenários alternativos.

O papel das cidades, principalmente das áreas metropolitanas, na busca de soluções para aumentar sua resiliência às mudanças climáticas é decisivo. É nelas que inovações do ponto de vista do conhecimento técnico-científico podem encontrar respaldo em movimentos sociais de distintas orientações, que são capazes de materializar iniciativas no sentido de buscar soluções negociadas entre agentes públicos e privados, visando à mitigação das emissões de GEE e a adaptação aos impactos do aquecimento global em seus diversos aspectos.

No caso da RMRJ, é patente a ausência de instituições capazes de articular as distintas esferas federativas de poder em torno de um projeto sustentável de desenvolvimento com equidade social e justiça ambiental. Neste estudo, procurou-se mostrar as contradições que existem em uma porção determinada do espaço metropolitano – no caso, o Setor Leste, que sintetiza os desafios que enfrenta um aglomerado urbano litorâneo diante dos eventos meteorológicos extremos e da elevação do nível médio do mar.

Por fim, é patente que as prioridades dos tomadores de decisão ainda não contemplam as demandas trazidas pela emergência climática. Projetos que refletem visões ultrapassadas de desenvolvimento ainda estão na pauta dos gestores públicos e de investidores privados que não reconhecem a importância de medidas voltadas para a universalização dos serviços básicos de saneamento, como redes de abastecimento de água, de coleta de esgoto e de drenagem urbana, fundamentais para o enfrentamento dos riscos associados às mudanças climáticas, ao mesmo tempo que são decisivas para a promoção da justiça ambiental.

Referências

- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Macrodiagnóstico da zona costeira na escala da União**. Brasília: MMA/GERCO, 1996.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Macrodiagnóstico da zona costeira e marinha do Brasil**. Brasília: MMA, 2008.
- EGLER, C. A. G. Risco ambiental como critério de gestão do território: uma aplicação à zona costeira. **Território**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 31-41, 1996.
- EGLER, C. A. G. Rio de Janeiro e as mudanças climáticas globais: uma visão geoeconômica. In: GUSMÃO, P. P.; CARMO, P. S.; VIANNA, S. B. (ed.). **Rio próximos 100 anos: o aquecimento global e a cidade**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008. p. 43-54.
- EGLER, C. A. G.; CARVALHO, T. C. Subsídios para políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas no setor leste da região metropolitana do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO – CONGEO, 2023, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Even3, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/45dtd3m3>. Acesso em: 21 jun. 2024.
- EGLER, C. A. G.; GUSMÃO, P. P. de. Gestão costeira e adaptação às mudanças climáticas: o caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Brasil. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, [s. l.], v. 14, n. 1, p. 65-80, 2014.
- EGLER, C. A. G.; GUSMÃO, P. P. de. Mudanças climáticas, vulnerabilidades e resiliência: reflexões sobre a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: CHANG, M.; GÓES, K.; FERNANDES, L.; FREITAS, M. A. V.; ROSA, L. P. (ed.). **Metodologias de estudos de vulnerabilidade à mudança do clima**. Rio de Janeiro: Interciência, 2015. p. 155-184. (Coleção Mudanças Globais, v. 5).
- GUSMÃO, P. P. de; CARMO, P. S.; VIANNA, S. B. (ed.). **Rio próximos 100 anos: o aquecimento global e a cidade**. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008.
- IBGE. **Áreas urbanizadas**. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/4pd4543m>. Acesso em: 23 maio 2023.
- IBGE. **Produto interno bruto dos municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/5xrnyreu>. Acesso em: 25 jan. 2024.
- IBGE. **SIDRA: Sistema IBGE de Recuperação Automática – Dados censitários**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/2fnd367p>. Acesso em: 20 jun. 2024.

MUEHE, D.; NEVES, C. F.; FIALHO, G. O. M. Coastal management and sea level rise in Recife. Brazil. In: MAGOON, O. T.; CONVERSE, H.; TIPPIE, V.; TOBIN, L. T.; CLARK, D. (ed.). **Proceedings of 7th Symposium on Coastal & Ocean Management**. Long Beach: ASCE Library, 1991. p. 2801-2815.

NICOLODI, J. L.; PETERMANN, R. M. Mudanças climáticas e a vulnerabilidade da zona costeira do Brasil: aspectos ambientais, sociais e tecnológicos. **Revista de Gestão Costeira Integrada**, [s. l.], v. 10, n. 2, p. 151-177, 2010.

NOBRE, C.; YOUNG, A. F.; GUSMÃO, P. P. (ed.). **Megacidades, vulnerabilidades e mudanças climáticas**: Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: INPE: Unicamp, 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/2nxjhyj2>. Acesso em: 6 jun. 2022.

RECIFE. **Análise de riscos e vulnerabilidades climáticas e estratégia de adaptação do município do Recife – PE**. Recife: Prefeitura do Recife, 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/wbrsk979>. Acesso em: 20 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (PDUI/RMRJ)**: versão preliminar revisada. Rio de Janeiro: Governo do Estado, 2018. t. 1. Disponível em: <https://tinyurl.com/2x6z4wkc>. Acesso em: 15 jan. 2024.

RIO DE JANEIRO (Município). **Estratégia de adaptação às mudanças climáticas da cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: PMRJ, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/3wv8wkdk>. Acesso em: 15 jan. 2024.

TAYLOR, P. J.; DERRUDER, B. **World city network**: a global urban analysis. London: Routledge, 2004.

TAYLOR, P. J.; O'BRIEN, G.; O'KEEFE, P. **Cities demanding the Earth**: a new understanding of the climate emergency. Bristol: Bristol University Press, 2020.

TAYLOR, P. J.; O'KEEFE, P. In praise of Geography as a field of study for the climate emergency. **The Geographical Journal**, [s. l.], v. 187, n. 4, p. 394-401, 2021.

UCAM. **InfoRoyalties – Base de dados sobre royalties petrolíferos**, Campos dos Goytacazes: UCAM, 2024. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em: 1 jun. 2024.

Governança Metropolitana no Rio de Janeiro: arquiteturas de gestão em territórios milionários

Augusto César Pinheiro da Silva

Introdução

As discussões sobre as estratégias espaciais de agentes públicos e privados para a gestão de territórios¹ tornam as pesquisas no campo das ações políticas cada vez mais expressivas para os diversos campos do saber. Nas chamadas democracias ocidentais modernas, as tendências apresentadas por geógrafos do quilate de João Ferrão e Eduarda Ferreira (Portugal), assim como André-Louis Sanguin (França), são as de que o estabelecimento das formas (e naturezas) entre as práticas espaciais e as práticas políticas institucionais pluraliza (e potencializa) as ações público-privadas em múltiplas escalas, tornando a gestão um campo de aprendizado constante para o desenvolvimento de estratégias de ação por agentes diversos em cidades, regiões e países. Abrucio e Sydow (2018, p. 47) veem tais estratégias como um bônus nos sistemas federalistas, pois devem “combinar a autonomia dos entes governamentais com a interdependência entre eles”.

Na contemporaneidade do século XXI, todavia, as ações políticas estratégicas são complexas pela própria natureza das relações socioespaciais que, apesar de ainda serem entendidas por alguns pesquisadores e gestores como “meros processos” de ordenamento territorial², são sinérgicas nas suas naturezas e complexidades. Na verdade, tais ações, quando coordenadas por agentes públicos competentes, tendem a ser “mais democráticas” (no sentido da sua capilaridade social) e intergovernamentais em relação à sua funcionalidade e dinâmica.

Na realidade cosmopolita e metropolitana do século XXI, as formas e os conteúdos para as gestões territoriais apresentam-se multiescalares, e deles emergem práticas debatidas no mundo acadêmico e nos ambientes político-institucionais

1 Esse processo é aqui concebido como ação/resultados das atuações sinérgicas técnicas, políticas e econômicas entre atores diversos coordenados por uma agenda de políticas públicas que cria condições espaciais para transformações estruturais nas sociedades.

2 A simplificação do entendimento sobre os ordenamentos territoriais no Brasil e sua dinâmica “puramente técnica” da tradição francesa dos anos de 1960 foi esclarecida por Egler (1992), Souza (1993), Machado (1997) e Moraes (2005), não sendo a perspectiva deste capítulo nem a visão do seu autor. Um ordenamento territorial robusto na sua base de representação político-institucional e técnico-profissional deve estruturar políticas públicas para os temas da gestão dos territórios e das governanças. Como afirma Moraes (2005, p. 44), “[...] a revisão [das ideias sobre os ordenamentos territoriais] pode oferecer ensinamentos férteis para novas concepções e iniciativas. A retomada do planejamento integrado de base espacial pode originar um útil instrumento para alavancar o crescimento e a justiça social que a nação requer”.

para a compreensão de suas externalidades em espaços geográficos que são tão mais distintos “no conteúdo” quanto próximos “na sua forma”.

Nesse campo da abordagem teórico-conceitual da gestão territorial, destacam-se as dimensões materiais, políticas e simbólicas das metrópoles³ (devido à sua condição intrínseca de “nó central” na rede urbana pela força territorial, econômica, técnica, cultural etc. em variados espaços) nas regiões metropolitanas⁴ (RM, condição político-territorial do espaço conurbado pelo “nó metrópole” em larga região dos espectros escalares do espaço geográfico) e no processo de metropolização⁵ (o transbordamento da força decisória das metrópoles, o que faz tais centros serem indutores de processos para além dos limites da RM da qual fazem parte, política e institucionalmente).

Sendo o seu processo indutor (a metropolização) mais impactante do que o do seu limite territorial (a RM), as metrópoles (as *core areas* do espectro territorial) readéquam, constantemente, suas funções político-administrativas e funcionais.

Diante do exposto, este capítulo se propõe a “arquitetar” um modelo de governança metropolitana baseado em dois pressupostos: o primeiro é o dos *arranjos institucionais cooperativos* entre os entes federativos, o que Souza (2002) chama de cooperação intergovernamental, e o segundo o da *coparticipação instituinte dos atores*, em múltiplas escalas, que por meio do capital social de Putnam (1996) devem participar ativamente das decisões na aplicação de políticas públicas em territórios instituídos. O campo espacial de observação para essas duas ações, doravante chamadas de verticais (clivagens federativas dos poderes instituídos) e horizontais (redes de solidariedade e cidadania intra e intermunicípios) será o da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), por ser um exemplo de espaço regional cujas pesquisas sobre gestão territorial estratégica podem contribuir

3 As metrópoles atuais são “nós” do sistema urbano de organização territorial por concentrarem milhões de pessoas em cidades/municípios muito populosos, sendo centralidades nas RM, pois irradiam atividades de gestão financeira, econômicas, técnico-científicas e de políticas regionais, nacionais e mundiais. Como “nós”, as metrópoles têm força para definir funções para outras unidades territoriais multiescalares que, no caso das RM, são os municípios a elas conurbados e influenciados pela intensidade superlativa no agregado regional metropolitano ao qual foi institucionalizado.

4 No Brasil, as primeiras RM foram criadas sob exclusiva competência do governo federal, instituída por meio da Lei Complementar Federal 14/1973. Dessa lei foram definidas as RM de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. A RM do Rio de Janeiro foi delimitada e oficializada no ano de 1974 pela Lei Complementar 20. Enquanto perduraram os efeitos dessas leis complementares, o Brasil teve nove regiões metropolitanas instituídas por iniciativa do poder federal. O formato do seu aparato de gestão, composto por dois conselhos, o Deliberativo e o Consultivo, era semelhante e se desconsideravam as particularidades da urbanização de cada um dos territórios instituídos (Davanzoa; Negreiros; Santos, 2010).

5 Não é o objetivo deste texto compreender o fenômeno da metropolização como processo institucional conforme foi divulgado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2013) ao se referir aos diferentes processos legais que culminaram no atual arranjo metropolitano brasileiro nem como indutor do poder das formas e conteúdos urbanos para além das suas regiões de ação institucional. O termo é bastante apropriado, não apenas pelo conteúdo que o encerra, mas também por lembrar que o processo de metropolização não se resume aos recortes espaciais ou mesmo, como aponta parte significativa da literatura sobre o tema pós-Constituição Brasileira de 1988, ao processo de concentração espacial de atividades produtivas na metrópole, como apontado por Lencioni (2015).

para o estabelecimento de modelos de governança metropolitana mais adequados aos padrões das relações socioespaciais atuais.

Para tanto, o texto está dividido em três partes, além da introdução em curso. A parte I mostrará o contexto metropolitano fluminense na atualidade e os seus maiores problemas em termos da oferta mais equânime de serviços de interesse comum com funções metropolitanas. Na parte II, haverá a proposição de uma estrutura de gestão em rede para ambientes metropolitanos cujas ações políticas integradas entre agentes e atores reforcem a proposta de Silva (2018), para quem governanças democráticas em RM desiguais devem buscar o equilíbrio sistematizado pelos pressupostos da Teoria dos Vasos Comunicantes (Silva, 2018, 2019, 2020). Na parte III haverá, finalmente, a apresentação de um esquema adaptado, estabelecendo-se um padrão de governança cooperativa e coparticipativa com base no desenho institucional de gerenciamento inter e intracidades de Camagni (2006). Para esse autor, os princípios básicos de uma organização territorial adequada e sustentável em cidades (e entre cidades e seus municípios) sempre ajudará a responder questões fundamentais sobre a natureza, a estrutura e as leis de movimento do sistema urbano contemporâneo e da sua dimensão socioespacial. Não há conclusões, pois que a pesquisa está em curso e as referências bibliográficas fecham capítulo.

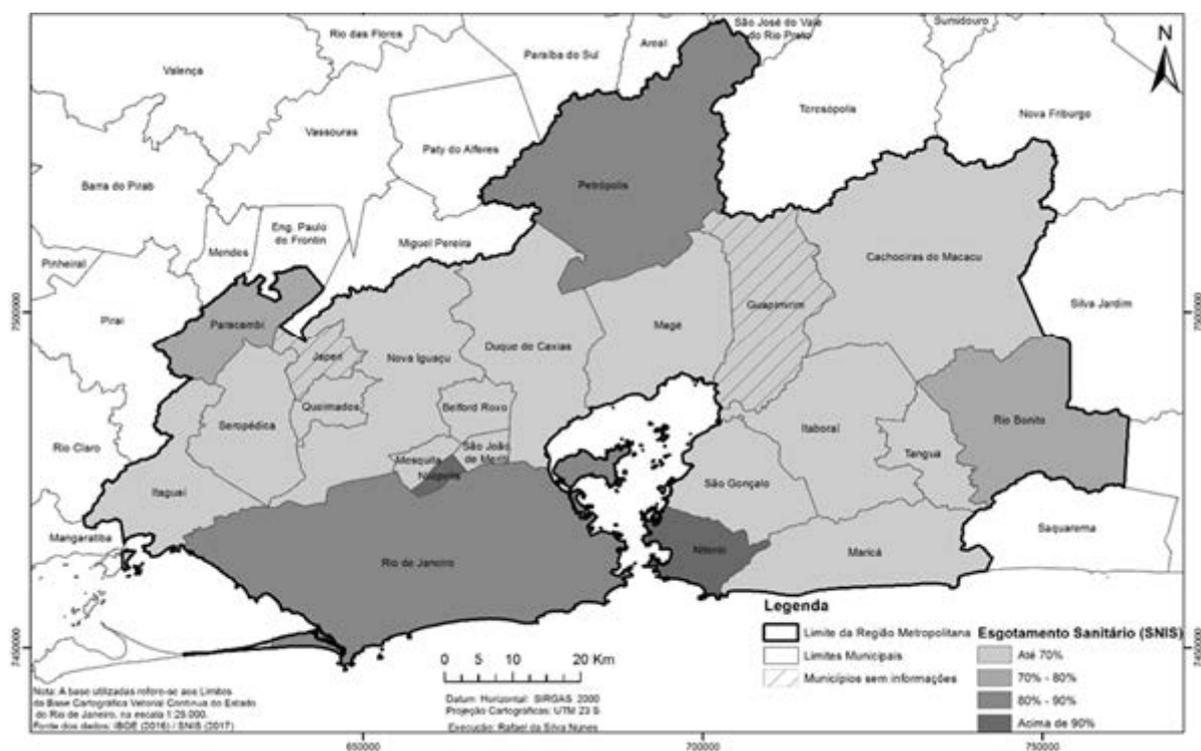
O contexto metropolitano fluminense: um espaço regional para estudos singulares de Geografia Política no Brasil

Levando-se em conta seu alto grau de desigualdade socioespacial sob competências administrativas difusas e concorrentes, os espaços conurbados dos municípios de RM brasileiras possuem enormes disparidades na distribuição dos sistemas de água potável e de tratamento de esgotos domésticos, nos sistemas de coleta, transporte e deposição de resíduos sólidos, na segurança pública e em demais serviços. Tal condição afeta o cotidiano de milhões de pessoas que se aglomeram nos territórios municipais como os da RMRJ⁶ (Figura 1), que sofrem pela insuficiência desses serviços, naturalizados como “ineficientes” e mesmo “inexistentes” pelos moradores à margem de modelos de qualidade de vida geradores de bem-estar socioambiental em escalas mais amplas. O poder municipal, no Brasil, ainda está desconectado das dinâmicas regionais nas quais se incluem seus municípios, e assim os gestores eleitos perdem a oportunidade de tratar os problemas da oferta de serviços essenciais para os cidadãos municipais com base nos aspectos geográficos e ecológicos dos territórios regionais. Cabe lembrar que eventos

6 Atualmente, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, [202-]), a RMRJ, instituída após a fusão dos antigos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, o que uniu as então RM do Grande Rio Fluminense e da Grande Niterói, tem 13.850.430 habitantes; é a segunda maior área metropolitana do Brasil (após a Grande São Paulo), a terceira da América do Sul e vigésima do mundo.

espaciais de variadas naturezas ocorrem e se espalham, em grande maioria, para espaços muito mais amplos do que os dos territórios municipais sobre os quais os prefeitos representam (Silva, 2020).

Figura 1 – Percentual da população total municipal atendida com esgotamento sanitário na RMRJ (2017): Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)



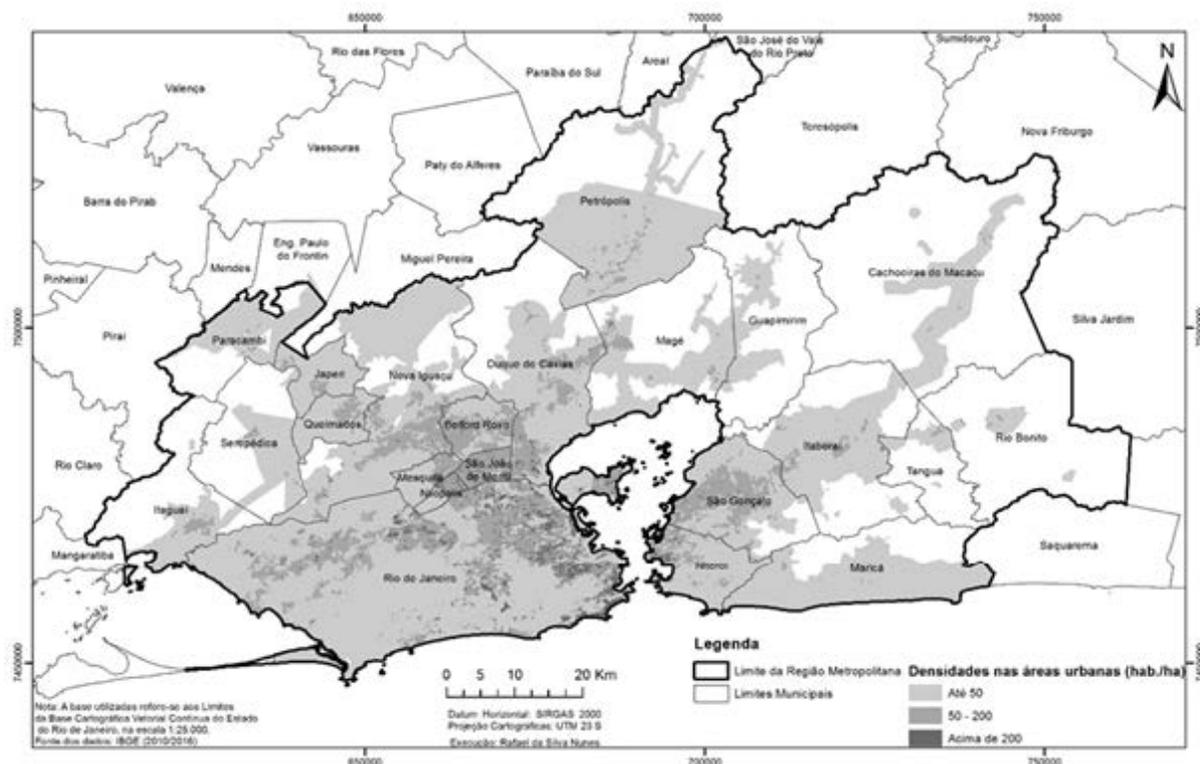
Fonte: Grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ).
Geógrafo Rafael da Silva Nunes (2019).

Os municípios conurbados em uma RM brasileira cooperam muito pouco com as demandas dos seus vizinhos, o que enfraquece as forças horizontais e verticais que tornam tais regiões mais autônomas na resolução de questões básicas e problemas estruturantes. Tal incompetência em lidar com problemas de ordem local vem das deliberações mal alinhavadas da Constituição Municipalista de 1988, que deixou passar a percepção espacial de que “quando existe uma conurbação, os interesses são interpenetrados, e, portanto, não se percebe mais onde termina um município e começa outro, e aí não se pode falar mais em interesse predominantemente local; o interesse passa a ser regional, sendo isso que viabiliza escala entre todos” (Villela Souto, 2005, p. 156).

No caso da RMRJ, a concentração de cerca de 72% da população da unidade federada em somente 22 dos seus 92 municípios (IBGE, [202-]) faz com que a observação destacada na reflexão do tributarista citado seja ainda mais expressiva, considerando-se a condição demográfica dessa região no contexto

estadual. Na Figura 2 é fácil observar a conurbação dos municípios metropolitanos do Rio de Janeiro⁷.

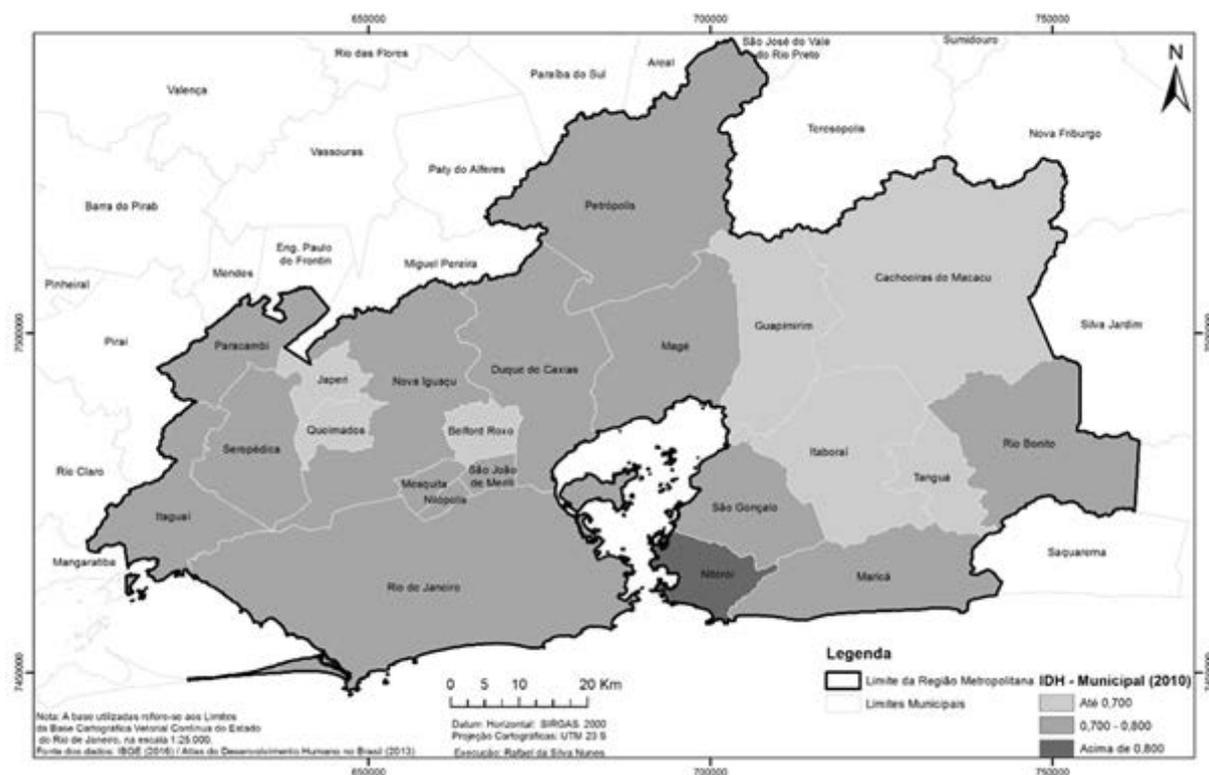
Figura 2 – Densidade populacional em áreas urbanas na RMRJ



Fonte: Grupo de pesquisa GeTERJ. Geógrafo Rafael da Silva Nunes (2019).

Com a ampliação numérica da população dos municípios limítrofes à faixa imediata da fronteira carioca/fluminense, o outrora “cinturão verde da capital do país” conurbou-se ao longo do século XX, ao mesmo tempo que o antigo estado do Rio de Janeiro perdia quantidades absolutas de população, situação que perduraria até os anos 1990 (Silva, 2016, 2017). A Figura 3 reforça a ideia de fragilidade no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) Municipal entre os 22 municípios que compõem hoje a RMRJ, identificando-se um claro desequilíbrio intermunicipal no desenvolvimento humano entre as unidades metropolitanas metrópole carioca, municípios da Baixada Fluminense (Belford Roxo, Queimados e Japeri) e grande parte da sub-região do Leste Metropolitano.

⁷ Tal distribuição urbana da unidade tem a sua história na constituição do Município Neutro, no Império brasileiro, em 1834. Essa unidade imperial foi transformada em Distrito federal, em 1891, permanecendo nessa condição até 1960, quando foi reincorporada ao antigo estado do Rio de Janeiro, em 1975. A histórica separação territorial iniciada na primeira metade do século XIX e que perdurou 121 anos (Município Neutro – Cidade Imperial do Rio de Janeiro/província fluminense – estado do Rio de Janeiro) deixou marcas sociológicas e antropológicas profundas nos seus habitantes e territórios (Silva, 2018).

Figura 3 – IDH na RMRJ em 2010 (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD)

Fonte: Grupo de pesquisa GeTERJ. Geógrafo Rafael da Silva Nunes (2019).

No atual contexto de crise fiscal e política do país (e, especificamente, da unidade federada Rio de Janeiro depois de quase uma década – de 2006 a 2014 – de uma falsa sensação de pujança econômica com o crescimento “pouco sustentável” de investimentos no território fluminense), novas formas de gestão dos territórios voltaram a ser discutidas em um contexto de “mudanças sustentáveis”. A modernização do “novo” estado do Rio de Janeiro de 1975 trouxe algumas importantes redes infraestruturais (como as de gás e óleo), rodovias e outros aspectos associados à natureza (projetos de proteção à Mata Atlântica) para o território fluminense; todavia, as maiores transformações foram realizadas no território carioca, desde então, tanto por governos municipais quanto estaduais, afetando o equilíbrio na RMRJ e em toda unidade subnacional estado do Rio de Janeiro.

Dentre os mais recentes estudos sobre a RMRJ, um dos caminhos mais visados refere-se à democratização espacial para as “funções metropolitanas”⁸. Tais funções devem servir, com máxima prioridade, ao cotidiano das pessoas; todavia, quando elas (as funções) são coordenadas por agentes exógenos aos espaços regionais metropolitanos, por exemplo, tendem a ser insuficientes e mal gerenciadas.

8 O “Mudar a Metrópole” implementado no Rio de Janeiro a partir de 2015 buscou resgatar um dos principais temas nas discussões sobre as competências dos três entes federativos (União, estados e municípios) para a gestão territorial no país: o da desconcentração dos investimentos das *core areas* metropolitanas (no caso específico, o município do Rio de Janeiro) para a reestruturação das funções político-administrativas dos municípios que compõem as “funções metropolitanas” da RMRJ, a partir das ações integradas.

Com base nas reflexões de Grau (1974), no auge dos governos militares brasileiros (1971), as funções metropolitanas passam a ser consideradas as “atividades e serviços urbanos, ou parte destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais” (São Paulo [Estado], 1971, p. 189).

Nas visões de Alves (1998) e Grau (2000), as funções metropolitanas são estratégias político-institucionais para que os serviços se tornem públicos e equanimemente espacializados em dado recorte regional a fim de que tenham tratamento comum e integrado, dando forma pública a elas por meio da rede de municípios conurbados. Esses os ofertarão, de forma horizontal, com importante apoio vertical, o que exige confiança político-institucional no poder instituinte, a partir de uma sociedade supraterritorializada – entendendo-a como a organização socioespacial cujas ações conjuntas envolvem atores e agentes que usufruem coletivamente dessas funções metropolitanas na região.

Governança metropolitana em espaços desiguais: desequilíbrio decisório em um jogo de “perdas e ganhos” de orçamentos e representações políticas

A partir de quadros institucionais de governos em diferentes escalas, seus agentes políticos e atores sociais (cujas intencionalidades, redes e ações convergem e/ou divergem em políticas setoriais diversas) é que a governança metropolitana deve ser considerada. O fator de indução das metrópoles como *core areas* na definição dos arranjos institucionais voltados para a cooperação poderá ser discursivo, deliberativo e/ou implementador de políticas públicas, definindo-se o tom e a intensidade das múltiplas gestões regionais. Nesse contexto, o nível de coesão político-territorial dará o tom das transformações socioespaciais cuja realização societária estará na realização de uma justiça social cuja base será a oferta de serviços de melhor qualidade para as populações da região. Nas possibilidades das *boas gestões locais para boas governanças regionais*, o conhecimento dos limites dos espaços de escassez, iniquidade e falta oportunidades se torna a chave para que as possibilidades comunitárias se mantenham na utopia da vida cotidiana.

A definição de boas práticas de governança vem ao encontro da supressão das assimetrias presentes no federalismo brasileiro, assim como da desigualdade socioespacial entre os territórios regionalizados pelo fato metropolitano (em escalas macro e micro).

Sob esses aspectos de âmbito institucional, Silva (2018, 2019, 2020) propõe que os modelos de governança cooperativa/coparticipativa em RM sigam os pressupostos do sistema de vasos comunicantes. Nele, os municípios devem conceber, via territórios, arquiteturas complexas de ação política voltadas para “o equilíbrio

entre os diferentes” perante as desigualdades socioespaciais dominantes. O mesmo autor se refere ao sistema como aquele que pode gerar uma dinâmica associativista entre os municípios componentes de uma mesma RM, a partir da concepção legal que rege os serviços de “funções metropolitanas” no Brasil. Para tanto, cada um dos municípios regionalizados exerceria suas ações de gestão com base nas especificidades socioespaciais dos seus fatores geográficos impulsionadores de serviços ecossistêmicos, por exemplo, buscando-se, com isso, a melhor distribuição deles na oferta ao habitante metropolitano. Na base política do sistema está o município *core area* da região (a metrópole), que induzirá políticas públicas setoriais na direção da superação das deficiências e dificuldades em ofertar tais serviços para a realização vertical e horizontal via cooperação e colaboração intermunicipal.

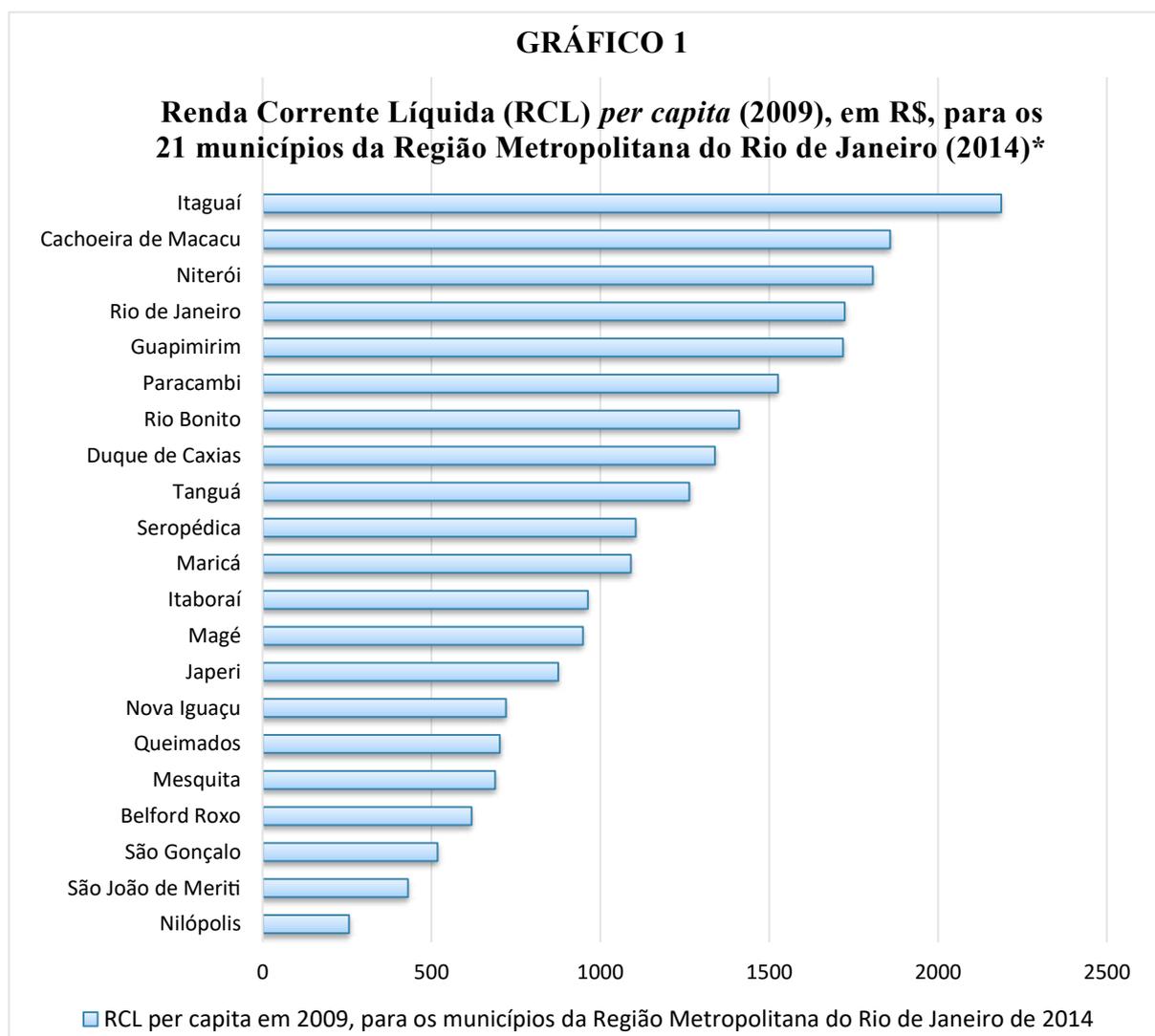
Portanto, uma governança metropolitana mais equânime poderá se dar a partir das condições particulares e singulares (sistema ecológico, estrutura produtiva e de desenvolvimento socioespacial, padrão de infraestrutura e de consumo, nível de renda, densidade demográfica...) das unidades político-territoriais que, desiguais, constituem o conjunto regional. A posição de destaque do “nó” metropolitano será a chave para reequilibrar as forças que definem as prioridades das diversas políticas públicas “entre si”. Os municípios, ao se complementarem, podem atuar como forças políticas de “solidariedade horizontal” (Santos, 1993), em prol do reequilíbrio de acesso às funções metropolitanas essenciais. Os municípios regionalizados, com menores imposições externas e abertos ao equilíbrio endógeno, tornar-se-iam campos políticos, via territórios, de maior equidade espacial. Um bom exemplo do desafio para o exercício sustentável de governança metropolitana no Brasil é o que pode ser proporcionado pelo uso das diferenças entre as rendas correntes líquidas (RCL)⁹ *per capita* dos municípios dessas regiões brasileiras.

Na RMRJ, com base nos dados dos orçamentos municipais de 2009 apresentados no Gráfico 1, há expressivas diferenças intermunicipais entre as RCL *per capita*. Com um orçamento 8,6 vezes maior do que o de Nilópolis (a menor RCL em 2009 da RMRJ), Itaguaí (o maior RCL em 2009 da mesma região) tinha uma população residente quase 1,5 vez inferior, o que ampliava a capacidade de investimento do poder local itaguaense nos serviços essenciais do município. Nesse contexto, o município do Rio de Janeiro, apesar de possuir, à época, 53,4% de toda população da RMRJ, ainda mantinha uma média corrente de R\$ 1.686,63 *per capita*, ficando abaixo somente dos municípios metropolitanos de Niterói, Cachoeira de Macacu e Itaguaí (SECPLAN-RJ, 2009). Seu papel de *core area* da cidade carioca na RMRJ reforça a noção de que é a partir dela que grandes sinergias regionais

9 RCL é o somatório das receitas tributárias de um governo referentes a contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzindo-se os valores das transferências constitucionais. Esse dado municipal é fundamental por indicar os recursos que os governos dispõem para o seu exercício diante de suas despesas (TCU, [202-]).

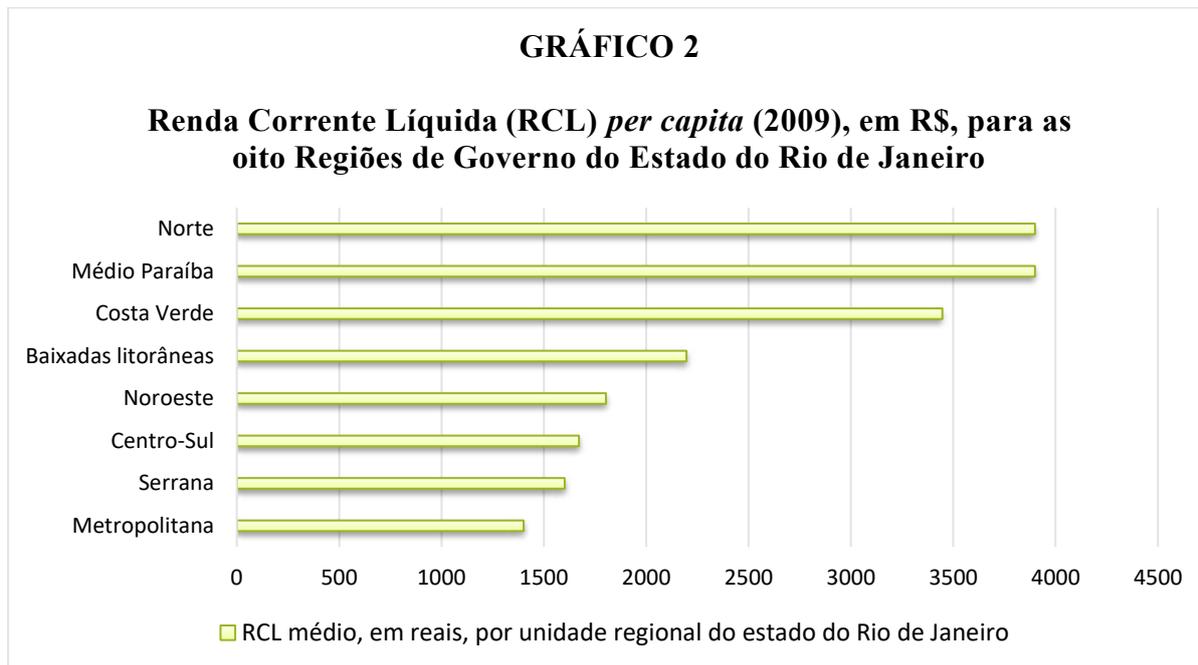
podem ser iniciadas, pois arrecada recursos diversos via captação de investimentos advindos de múltiplas áreas e possui força política e interação inter-regional. Já a RMRJ, naquele ano, possuía aproximadamente 72% de toda a população do estado, o que tornava sua ação vital para o andamento dos instrumentos cooperativos e colaborativos de governança aqui defendidos. Sendo assim, se o sentido da governança sustentável é o de fortalecer a base regional das populações conurbadas, então o estabelecimento de lógicas “comunicantes” dos recursos líquidos correntes no espectro regional é um dos mais importantes exercícios para a especialização equânime dos serviços com funções metropolitanas.

Gráfico 1 – RCL *per capita* (2009), em reais, para os 21 municípios da RMRJ*



*Dos dados coletados no documento oficial do Tribunal de Contas da União (TCU, [202-]), de 2009, foram incorporados à RMRJ os municípios de Cachoeira de Macacu e Rio Bonito, como era em 2014.

Gráfico 2 – RCL *per capita* (2009), em reais, para as oito regiões de governo do estado do Rio de Janeiro

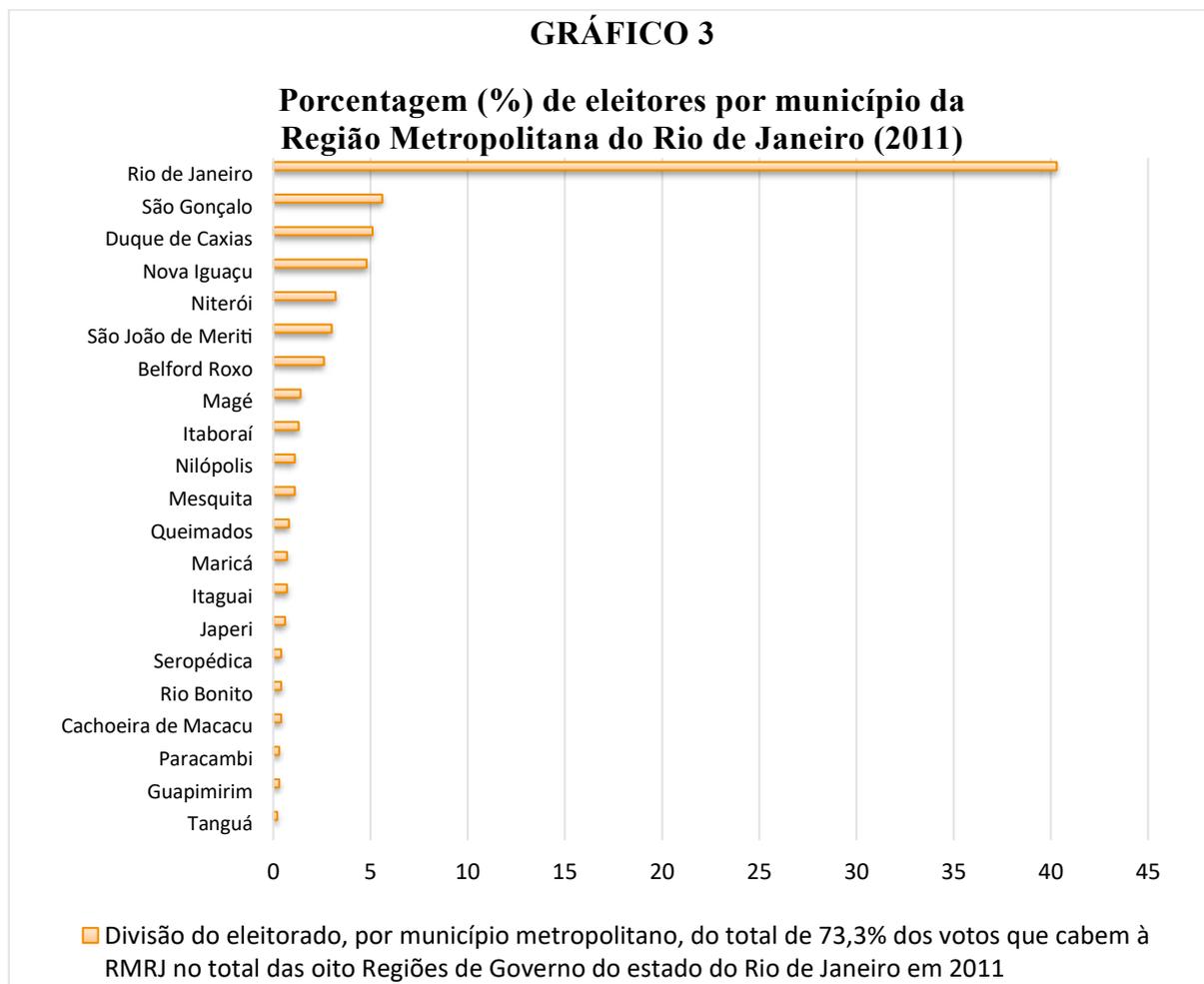


Fonte: SECPLAN-RJ (2009).

Na dimensão regional do estado do Rio de Janeiro, como se pode observar no Gráfico 2, ocorria o mesmo. Com uma RCL de R\$ 3.899,24 (a maior do estado no ano de 2009), a Região Norte fluminense, se comparada à RMRJ (a menor renda corrente para o mesmo ano com seus R\$ 1.401,11), possuía uma população quase 13 vezes menor do que a metropolitana, o que mostra o potencial regional do interior fluminense para a definição de arquiteturas de gestão intermunicipal mais autônomas do que as da *core area* estadual. A implementação de políticas regionais de desenvolvimento regional pode proporcionar mais equidade na oferta dos serviços essenciais, a partir da emergência de agentes econômicos forjados na confiabilidade e comunitarismo regional, desonerando as regiões metropolitanas e outras escalas verticais do poder instituído nas ações diretas das políticas ligadas aos cotidianos regionais no estado.

Ainda em relação às oito regiões de governo do Gráfico 2, a metropolitana possui municípios com os menores valores de RCL *per capita*, apesar de toda a sua importância. No extremo oposto estão a Costa Verde e a Região Norte – cujos municípios se destacam pela notável desigualdade de recursos públicos –, com os três “mais ricos” governos municipais de todo o estado (Quissamã, São João da Barra e Macaé). As Baixadas Litorâneas se sobressaem igualmente pela desigualdade intermunicipal, uma vez que possuem três municípios entre os dez “mais ricos” do estado e três entre os 20 de menor RCL *per capita* (SECPLAN-RJ, 2009).

Gráfico 3 – Porcentagem de eleitores por município da RMRJ (2011)



*Dos dados coletados no documento oficial do TCU ([202-]), de 2009, foram incorporados à RMRJ os municípios de Cachoeira de Macacu e Rio Bonito, como era em 2014.

Fonte: SECPLAN-RJ (2009).

O Gráfico 3 indica uma situação estrutural bastante preocupante em termos das redes de solidariedade horizontais: a sobrecarga da *core area* metropolitana na representação política instituída nesse espaço regional. Com mais de 40% dos eleitores regionais em seu território, o município do Rio de Janeiro se torna o “grande problema político” a ser resolvido na escala regional metropolitana. Com os votos para governador da unidade subnacional Rio de Janeiro se concentrando, majoritariamente, no município carioca (e 73% na RMRJ em relação às demais regiões de governo), a dimensão regional do poder instituído é fundamentalmente gerada no território carioca. Portanto, para efeitos de ação regional, as ações do Legislativo municipal necessitam criar mecanismos de articulação intermunicipal para que as ações das representações políticas na escala metropolitana possam ser mais equilibradas entre os seus pares.

Os problemas estão postos e caberá aos estudiosos da administração pública “em rede” buscar estratégias para a aplicação concreta de políticas públicas regionais baseadas na capacidade de governarem problemas comuns em prol da coletividade conurbada. A governança cooperativa, nesse sentido, é um conjunto de mecanismos e redes regionais, internos e externos, que permitem aos municípios definir e assegurar a execução dos objetivos dos sistemas cooperativados de serviços públicos comuns. Esses, sistemicamente articulados, podem garantir as condições gerais de isonomia dos serviços essenciais a partir dos conceitos de segurança, eficiência e redução de riscos.

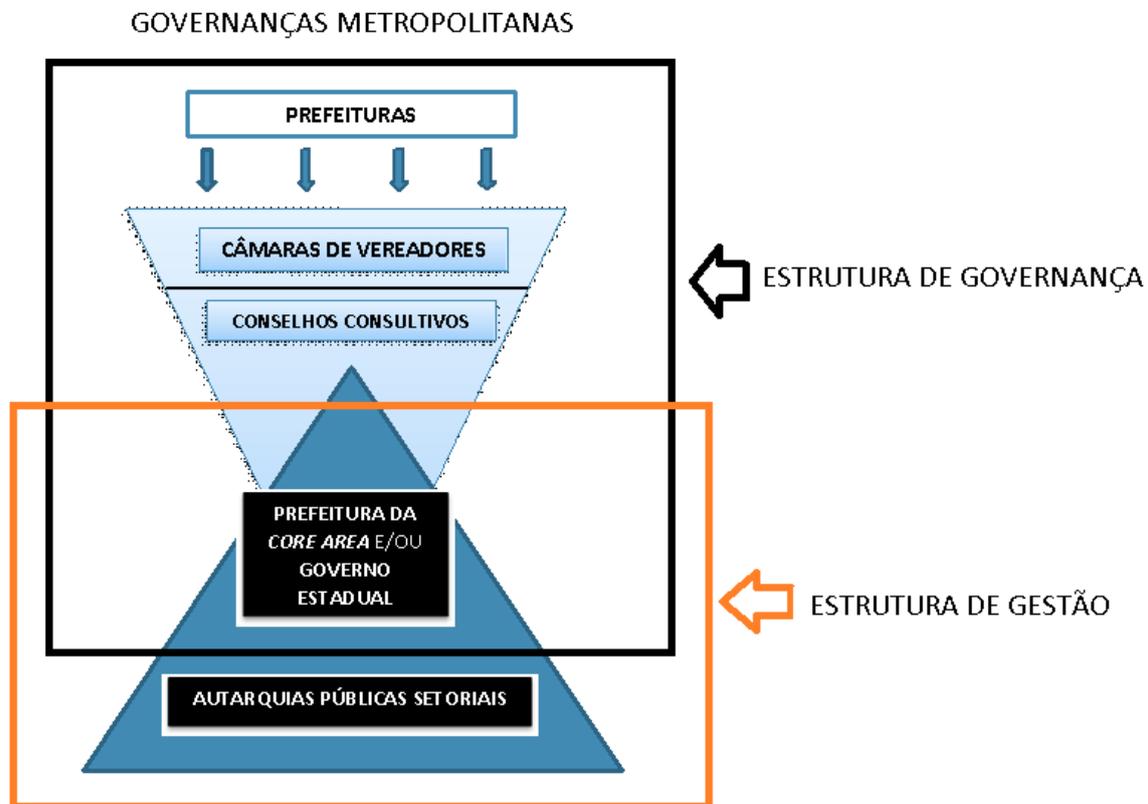
Priorizadas as condições essenciais para a qualidade de vida dos seus habitantes, e não prerrogativas políticas e econômicas de sistemas decisórios exógenos, a gestão metropolitana basear-se-ia em uma lógica regional fundamentada por dinâmicas demográficas e de renda corrente de cada unidade, cujo sistema metropolitano (e demais sistemas regionais) estaria comprometido com as necessidades cotidianas e os pontos potenciais da gestão democrática e equânime.

Governanças metropolitanas: modelos de arquiteturas cooperativistas em construção

Buscar modelos de governança metropolitana pautados no dinamismo desigual das metrópoles brasileiras exige uma capacidade de gestão que não se abstenha, de forma alguma, de demandas coletivas em torno da equidade por qualidade de vida material nos espaços milionários. A compatibilização entre a ação democrática e participativa e o empreendedorismo cooperativista pode ser mediada na fronteira entre o possível e o utópico. Unir pessoas e compartilhar resultados é a proposta do movimento cooperativista contemporâneo¹⁰, cuja busca da “prosperidade conjunta” com o atendimento às necessidades de grupos diversos promove, simultaneamente, o crescimento econômico sustentável e a inclusão social.

Ao serem constituídos, os municípios devem representar seus cidadãos em operações econômicas diversas, fortalecendo assim o seu poder de negociação e espaço no mercado. Em uma governança cooperativa, a distribuição de resultados está vinculada às operações efetuadas pelo conjunto dos atores políticos no escopo regional, em que o direito ao voto e às decisões está ligado a esferas deliberativas diferenciadas e que contribuem, funcionalmente, para estabelecer valores de ajuda mútua, responsabilidade, igualdade, equidade e solidariedade socioespacial. Na contribuição de modelos de arquiteturas regionais de governança cooperativa e coparticipativa, os estudiosos da Geografia Política brasileira devem focar-se na valorização de estratégias que concretizem “os desejos dos cooperativados”.

¹⁰ Importante acompanhar as discussões teórico-conceituais e temáticas do Sistema Organização Cooperativista Brasileira (OCB, [202-]).

Figura 4 – Governanças metropolitanas

Nesse sentido, a Figura 4 propõe-se a experimentar a aproximação entre as gestões cooperativas das governanças na escala regional metropolitana, exercício que estimula a produção de modelos mais alinhados com as estratégias de cooperação e coparticipação em espaços urbano-metropolitanos conurbados. O esquema adaptado busca mecanismos de ações políticas capazes de promover autonomias em momentos cruciais das decisões sobre projetos de desenvolvimento em múltiplas escalas. Entendendo as metrópoles pelas desigualdades no Brasil contemporâneo, as tensões crescem velozmente a partir de problemas comuns e altamente imbricados no cotidiano das manchas metropolitanas. Assim sendo, o esquema em análise pode ser dividido em três partes: A) *a estrutura da gestão da core area da RM*; B) *a estrutura da governança da RM*; e, finalmente, C) *a governança metropolitana propriamente dita* no seu conjunto de intersecções escalares.

No tópico A, a ação do governo municipal da metrópole proporcionará o nível vertical das relações políticas entre as demais esferas do poder instituído (no caso brasileiro, os governos estadual e federal) na busca por sinergias e contrapartidas que possibilitem, com clareza, a definição das competências institucionais geradas por uma rede institucional de poder. Para tanto, a coleta e mensuração de dados precisa ser em rede, pois os dados derivados por metodologias díspares sobre as

informações socioespaciais geram diagnósticos conflituosos nas demandas espaciais, afetando a clareza dos problemas comuns a serem resolvidos/melhorados na escala metropolitana¹¹. Tão complexos quanto as decisões setoriais entre os Executivos municipal, estadual e federal são os acordos entre as autarquias dessas esferas decisórias, seja pelo perfil das burocracias dominantes (as forças partidárias são importantes nesse contexto) ou pelo acesso e domínio das técnicas de controle dos dados espaciais.

No tópico B, os prefeitos dos municípios componentes da RM em questão devem vislumbrar mecanismos políticos instituintes e instituídos para que sejam alavancados os desejos e as necessidades das populações regionais. Assessorados por vereadores (com suas cotas de emendas, por exemplo) e movimentos mobilizadores das questões mais prementes nos seus municípios, a força de coesão entre os legisladores municipais e a sociedade civil dará o tom da pressão política sobre os Executivos da *core area* regional (o município-metrópole) e o do governo estadual e representantes do Executivo federal (suas autarquias, por exemplo). Nesse jogo entre forças políticas diversas, os vereadores do município central vetorizam a criação de um fórum regional de significância metropolitana, cujo somatório de forças e intencionalidades impulsionará as ações estruturantes para problemas comuns. Sem essas representações legislativas, não há força de coesão política regional capaz de dar suporte às demandas regionais. Cabe chamar a atenção para a importância dos deputados estaduais eleitos com os votos metropolitanos, cuja pressão política junto ao governo estadual refletirá na força de uma agenda regional metropolitana. Isso também se refere aos deputados federais em relação à pressão do Executivo nacional para reforçar a ação política sobre agentes e atores diversos.

No tópico C, o da governança metropolitana em si, a sinergia mais importante para o modelo apresentado é a intensa comunicação entre os três níveis do Executivo: os prefeitos dos municípios centrais, governadores de estado (no caso das Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDES –, os governadores das unidades da Federação envolvidos) e os representantes das autarquias federais. A governança metropolitana assessorada por comitês regionais (como defendido por Alves, em 1998) reduz a centralidade da *core area* e, mesmo que os seus sócios (leia-se os municípios) não tenham os mesmos objetivos e interesses, eliminam-se problemas comuns no que se refere à relação entre gestores e cidadãos. Esses podem não ter os mesmos objetivos e interesses dos prefeitos, mas sua força de coesão em rede com os vereadores pode conduzir as políticas públicas de acordo com as decisões dos Conselhos Consultivos. Nesse sentido, caberá aos prefeitos ceder às pressões

11 São comuns problemas nas bases de dados apresentados por autarquias diversas. Além de distorções enormes e discrepâncias que afetam a credibilidade dos dados dos problemas apresentados pelos atores políticos, as agências oficiais atrasam muito o levantamento das informações socioespaciais, além, de muitas vezes, utilizarem metodologias distintas para diagnoses necessárias para o enfrentamento dos problemas territoriais.

populares para a governança regional ser sustentável, pois geram capacidade para as mudanças nos planos de aplicação das ações da gestão cooperativa.

Não há receitas prontas que indiquem quais são os modelos de gestão que garantem sucesso para uma governança metropolitana sustentável. O fato é que a gestão das funções metropolitanas tende a ter menor ou maior sucesso em função da capacidade local de estabelecer articulações entre os esforços legislativos para atender às demandas já estabelecidas, com serviços e investimentos, especialmente àqueles que resultam de passivos urbanos e sociais preexistentes e reconhecidos. Por outro lado, essa mesma gestão pede mais atenção dos prefeitos dos municípios com melhores RCL para formular estratégias de competitividade e inovação que permitam exercer suas funções de polos nas economias regionais e no mundo globalizado.

Trata-se de um modelo de gestão estratégica fundamentado nos valores e princípios cooperativistas, que estabelece práticas éticas visando garantir a consecução dos objetivos sociais em consonância com os interesses dos habitantes regionais e assegurar a governança cooperativa de modo sustentável. Os impactos desse modelo deverão proporcionar: a) ampliação da transparência da administração dos governos locais; b) facilitação da colaboração entre as unidades municipais envolvidas; c) contribuição para a sustentabilidade e perenidade do modelo cooperativista e coparticipativo; d) aprimoramento da participação dos moradores e suas representações no processo decisório (não há sustentabilidade sem corresponsabilidade); e) obtenção de melhores resultados perante os problemas estruturais de origem econômica e financeira; f) incentivo à inovação e melhoria da qualidade dos serviços metropolitanos; e g) aplicação da responsabilidade social e do comunitarismo como estratégias políticas instituintes e de coesão social.

No âmbito espacial, as governanças metropolitanas cooperativas e coparticipativas possibilitarão: a) a explicação da noção de aglomeração (ou sinergia) pela concentração de pessoas e equipamentos em lugares determinados, contrapondo-se à noção de dispersão e diferenciação cidade-campo, por exemplo; b) a acessibilidade e/ou concorrência espacial contribuindo para definir a localização das diversas atividades, residenciais e produtivas, no espaço intra e interurbano; c) a interação espacial (demanda por mobilidade e conexões) efetivada por fluxos entre pontos fixos situados em distintas localizações em uma ou diferentes cidades, a partir do usufruto de serviços diversificados e especializados; d) a definição de uma hierarquia (ou ordem) das cidades baseada nas leis de organização de espaços urbanos ampliados nas mais distintas escalas (local, regional e estadual); e e) a competitividade inter-regional que responderá pelo dinamismo de um centro metropolitano em relação aos demais centros urbanos/metropolitanos diferenciados.

Com esse exercício de arquitetura para a governança metropolitana, espera-se que novas realidades urbano-regionais, baseadas em esforços coletivos para a melhoria da qualidade de vida no Brasil nas próximas décadas, sejam apresentadas e exercitadas por governos, agentes públicos e atores dos mais diversos níveis e escalas para uma reorganização sustentável das políticas territoriais de interesse comum.

Referências

- ABRUCIO, F. L.; SYDOW, C. T. Federalismo e governança multinível em regiões metropolitanas: o caso brasileiro. In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável: experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018. p. 47-68.
- ALVES, A. C. **Saneamento básico: concessões, permissões e convênios públicos**. Bauru: Edipro, 1998.
- CAMAGNI, R. **Economía urbana**. Barcelona: Antoni Bosch, 2006.
- DAVANZOA, A. M. Q.; NEGREIROS, R.; SANTOS, S. M. M. dos. O fato metropolitano e os desafios para sua governança. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n. 119, p. 65-83, jul.-dez. 2010.
- EGLER, C. A. G. As escalas da economia: uma introdução à dinâmica territorial da crise. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 53, p. 229-245, 1992.
- GETERJ. **Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro** – grupo de pesquisa. Figuras elaboradas pelo geógrafo Rafael Nunes. Rio de Janeiro, 2019.
- GRAU, E. R. **Regiões metropolitanas: regime jurídico**. São Paulo: José Bushatsky, 1974.
- GRAU, E. R. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.
- IBGE. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 7 set. 2022.
- IBGE. **Portal do IBGE**, Rio de Janeiro, [202-]. Disponível em: <https://ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 jan. 2025.
- IPEA. **Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano**, Brasília, 2013.
- LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **E-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], ano 6, p. 6-15, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3j8rx4c4>. Acesso em: 8 dez. 2024.
- MACHADO, L. O. Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 55, p. 5-31, 1997.
- MORAES, A. C. R. M. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2005.
- OCB. **Manual de governança cooperativa**, Brasília, [202-]. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxfsr4h>. Acesso em: 7 out. 2019.
- PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SÃO PAULO (Estado). **Plano metropolitano de desenvolvimento integrado da Grande São Paulo**. São Paulo: GEGRAN, 1971.

SECPLAN-RJ. **Municípios em dados**, Rio de Janeiro, 2009.

SILVA, A. C. P. Uma trajetória de investigação de Geografia Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **GEOgraphia**, Niterói, v. 18, p. 95-114, 2016.

SILVA, A. C. P. Governanças cooperativas sustentáveis na gestão metropolitana fluminense: desafios geográficos. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, p. 280-301, 2017.

SILVA, A. C. P. **Geografia Política, Geopolítica e gestão do território**: a integração sul-americana e a inserção das regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018. v. 1.

SILVA, A. C. P. El federalismo brasileño: un rápido ensayo sobre la multidimensionalidad del poder en el más extenso país de América Latina. In: PAP, N.; LILÓN, D.; ÁKOS, S. (org.). **A tér hatalma**: a hatalom terei – Tanulmánykötet a 70 éves Szilágyi István Professzor Tiszteletére. Pécs: PTE Egyetemi Nyomda, 2019. v. 1. p. 1-295.

SILVA, A. C. P. Governanças metropolitanas no Brasil: cooperações intergovernamentais e coparticipações instituintes para a sustentabilidade da gestão dos territórios. In: MARAFON, G. J.; COSTA, E. M. da (org.). **Cidade e campo**: olhares de Brasil e Portugal. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2020. v. 1. p. 1-182.

SOUZA, M. L. Reflexão sobre as limitações e potencialidades de uma reforma urbana no Brasil atual. **Actas Latinoamericanas de Varsóvia**, Varsóvia, v. 15, p. 207-228, 1993.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos – Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TCU. **Dados econômicos setoriais**, Brasília, [202-]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5bmxs9wv>. Acesso em: 14 maio 2019.

VILLELA SOUTO, M. J. Parcerias decorrentes do Programa Estadual de Desestatização. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 59, p. 155-156, 2005.

Reforma urbana, renda e redensolvimento: do impasse para a constituição de um projeto alternativo para as periferias?

Jeroen J. Klink

Introdução

O movimento brasileiro em prol do direito à cidade tem sido objeto de amplo debate no campo do planejamento (Fernandes, 2007; Klink; Denaldi, 2015; Rocco; Royer; Gonçalves, 2019). Já nos anos 1960, protagonistas dos movimentos sociais, arquitetos e urbanistas reivindicaram uma mudança radical na trajetória contraditória de desenvolvimento do país, marcada pelo aumento das disparidades sociais, pela proliferação de favelas e pela degradação ambiental. O direito à cidade emergiu como uma queixa sobre o padrão de urbanização brasileiro e uma demanda autêntica por cidades mais inclusivas e sustentáveis, garantindo moradia acessível e bem localizada para todas as classes sociais.

A redemocratização e a descentralização que acompanharam o contexto político da Assembleia Constituinte de 1988 geraram uma arena estruturada em torno de uma reforma urbana institucionalizada. O capítulo constitucional sobre a política urbana garantiu o arcabouço jurídico que norteou os princípios e instrumentos por meio dos quais os governos locais eleitos poderiam discutir, elaborar e implementar seus planos diretores municipais. Isso culminou, no ano 2001, na aprovação da Lei Federal 10.257, mais bem conhecida como Estatuto da Cidade. O Estatuto traduziu a reivindicação anterior do direito à cidade dos anos 1960 em arcabouço institucional da reforma urbana, recortado para a elaboração de planos. A reforma é ancorada em duas premissas, isto é, a virada comunicativa do planejamento e a função social da propriedade (FSP). A primeira se refere ao caráter participativo do planejamento, ou seja, explicitou a substituição de uma lógica tradicionalmente instrumental-tecnocrática por uma racionalidade comunicativa; o planejador não podia impor suas vontades, mas tinha de escutar, mobilizar e envolver as comunidades na transformação da cidade (Healey, 1997). A segunda premissa da reforma emergiu da arena constitucional como um compromisso: enquanto a propriedade privada ainda representasse peça jurídica central da estrutura institucional das cidades, ela deveria desempenhar sua função social. Para viabilizar isso, o Estatuto regulamentou um conjunto de instrumentos urbanísticos que se transformaram

em “caixa de ferramenta” para o planejamento reformista controlar os mercados fundiários e imobiliários especulativos.

O alcance da reforma urbana no modo brasileiro como (pensamos que) a conhecemos tem sido limitado. Frustrou a expectativa de que o projeto reformista do planejamento pudesse articular o processo participativo com a transformação concreta das trajetórias urbanas rumo às cidades mais justas, conforme prevê o conceito da FSP (Klink; Denaldi, 2015).

A literatura especializada mobilizou duas chaves analíticas para explicar o enigma. Dialogando com autores como Purcell (2009), a primeira enfatizou a natureza contraditória da racionalidade comunicativa no contexto brasileiro. A alavancagem de agentes imobiliários e fundiários sobre a governança local e as disparidades de renda e *status* social fizeram com que o planejamento participativo-comunicativo legitimasse a neoliberalização dos espaços urbanos. A segunda chave analítica se refere à falta de efetividade dos instrumentos urbanísticos para viabilizar a FSP. Governos locais não usam os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto (Santos Junior; Montandon, 2011) ou, quando utilizam, os agentes privados conseguem preenchê-los de acordo com seus próprios interesses (Brajato; Denaldi, 2019). De acordo com essa perspectiva, a agenda de pesquisa sobre os desafios da FSP precisa avançar na compreensão das disputas econômicas e políticas a respeito do desenho e da implementação dos instrumentos urbanísticos (Faria, 2013).

Neste capítulo ampliamos esse debate crítico. A literatura existente enfatizou os desafios *operacionais* da reforma urbana brasileira, isto é, a falta de efetividade dos instrumentos urbanísticos e a fragilidade das estruturas de participação no campo do planejamento. Aqui problematizamos a própria natureza contraditória da reforma urbana, enraizada nas premissas da FSP e da racionalidade comunicativa do planejamento.

No que se refere à primeira premissa, a FSP gera uma tensão natural entre as dimensões produtivas e redistributivas da propriedade. Historicamente, o conceito da FSP está enraizado numa doutrina estruturada em torno de um conjunto de incentivos regulatórios e financeiros com o objetivo de induzir a utilização *produtiva* da propriedade fundiária. Fundamentado no pensamento da reforma agrária (Ondetti, 2016), o conceito expressa um viés produtivista, ou seja, contra a especulação e a renda da terra, que gera obstáculos para o mundo da produção (agrícola). Entretanto, no contexto urbano, marcado pelo ambiente construído consolidado, *usar* a propriedade de forma produtiva significa, na maioria das vezes, o seu *redesenvolvimento*, em outros termos, converter o uso e ocupação do solo existente em estruturas alternativas. Nesse sentido, no contexto urbano, o redesenvolvimento representa o elo conceitual e operacional que articula os interesses individuais dos proprietários e os objetivos mais amplos do planejamento reformista-redistributivo, organizados em torno da FSP. Ao mesmo tempo, o redesenvolvimento

proporciona uma tensão natural entre o *uso produtivo* da terra e a *transformação redistributiva* do espaço urbano, pois põe em marcha mercados não competitivos de reconversão do ambiente construído, o que gera um processo de circulação de rendas fundiárias e imobiliárias. Ironicamente, apesar do seu viés produtivista/antirrentista, no urbano a FSP constitui umnexo redesenvolvimento-renda e uma disputa acirrada entre os agentes públicos e privados sobre a apropriação de rendas que circulam em torno do ambiente construído. E, conforme argumentaremos, não há garantia alguma de que o planejador consegue se apropriar de uma parcela adequada dessas rendas para financiar os bens públicos atrelados à reforma urbana.

A outra premissa da reforma, isto é, o planejamento participativo ou colaborativo-comunicativo, é igualmente problemática. Discutiremos como, em tempos de austeridade e dominância financeira, sua essência foi deslocada para a busca pela liquidez e pelo dinheiro no presente por meio de parcerias com os produtores e financiadores do espaço urbano. Referidas parcerias são estruturadas em torno de uma linguagem de modelos financeiros que distanciam os movimentos sociais e “os leigos” dos debates sobre a cidade como espaço privilegiado para a reprodução da vida cotidiana.

Nesse contexto, a reforma urbana, desenhada formalmente como um meio para o planejamento se conectar com as periferias, se transformou no seu próprio fim, sem garantir o direito à cidade para todos. Para agravar, a trajetória dinâmica das cidades desde os primórdios do debate sobre o direito à cidade e a reforma urbana transformou as próprias periferias. Gerou periferias mais complexas, entrelaçadas com a cidade, e marcadas pela emergência de novos agentes – como as igrejas evangélicas e as milícias.

Considerando esse pano de fundo, o objetivo deste texto é contribuir para repensar as relações imbricadas entre planejamento reformista e periferia à luz das deficiências intrínsecas da reforma urbana e das transformações que ocorreram nas cidades brasileiras. Após esta introdução, estruturamos a contribuição em duas seções complementares. Enquanto na primeira aprofundamos o debate teórico sobre as contradições da reforma urbana, na segunda seção exploramos um projeto de planejamento com dimensões espaciais, temporais e comunicacionais alternativas.

Como chegamos aqui? A reforma urbana como mecanismo de acesso ou barreira à cidade?

A função social da propriedade

As cidades são marcadas por um ambiente construído consolidado. No contexto urbano, o princípio da FSP desencadeia o redesenvolvimento como um elo sistêmico entre o direito constitucional à propriedade, de um lado, e a obrigatoriedade de usá-la de forma produtiva em prol do bem comum, de outro. Ao mesmo tempo,

o redesenvolvimento mediado pelo Estado implica a constituição de mercados urbanos não competitivos (em outros termos, mercados com poucos agentes atuando na promoção imobiliária), nos quais circulam rendas que foram geradas pelos projetos de reconversão do ambiente construído.

Para compreender o que está em jogo com a reforma urbana ancorada no princípio da FSP, cabe revisitar os debates contemporâneos sobre a natureza da renda. Enquanto o objetivo aqui não é aprofundar essa literatura (por exemplo, Ward; Aalbers, 2016), para o nosso argumento, a sistematização proposta por Christophers (2020) é particularmente relevante. O autor discute duas escolas tradicionais no debate sobre a renda econômica. A primeira, baseada na perspectiva da economia política de *produção de valor* (Marx, Ricardo etc.), explica a renda a partir da posição social dos proprietários de terra na sociedade capitalista. A propriedade requer um conjunto de normas e instituições que permita o proprietário cobrar, de forma exclusiva, pelo direito de usá-la de forma produtiva. Sua posição social de monopolista permite que o proprietário se aproprie de uma parcela do excedente social gerado por capitalistas e trabalhadores.

A segunda perspectiva ortodoxa, enraizada na economia neoclássica, é recordada para *a troca e circulação do valor nos mercados*. Analisa a renda econômica como um pagamento por determinado fator de produção cujo valor fica acima do nível necessário para viabilizar sua utilização e permanência em mercados competitivos. Na perspectiva neoclássica, a renda está associada à existência e ao funcionamento de mercados não competitivos, que permitem a circulação e extração de um nível extraordinário de recursos por agentes específicos¹.

A investigação da FSP “em ação” nas cidades requer a articulação dessas perspectivas de renda de monopólio e renda de circulação. Por um lado, o princípio da FSP reconhece o direito individual à propriedade como a âncora do arcabouço institucional que norteia a organização da cidade. Nesse sentido, a FSP está enraizada numa perspectiva clássica de renda monopolista. Por outro lado, a obrigação constitucional de *usar* a propriedade de forma produtiva desencadeia mercados não competitivos, associados à transformação do ambiente construído consolidado via um projeto de redesenvolvimento urbano. Compreender e traçar a circulação e extração de rendas que emergem nas transações institucionais que definem as dimensões físicas, regulatórias e financeiras do redesenvolvimento representa o objeto privilegiado da vertente neoclássica.

A articulação dessas duas escolas teóricas permite também lançar luz sobre o paradoxo e as tensões que acompanham a reforma urbana ancorada no princípio da FSP. Para eliminar a renda monopolista (a *essência clássica* da FSP), a reforma urbana acaba gerando uma renda (*neoclássica*) de circulação por meio dos projetos

1 Na perspectiva neoclássica, um nível extraordinário de renda significa um nível acima dos custos marginais que prevalecem em mercados com uma estrutura competitiva.

de redesenvolvimento. Ironicamente, o sucesso da reforma, ancorada na ideia da intervenção redistributiva no mercado, depende das rendas fundiárias. Isso porque a apropriação parcial dessas rendas pelo Estado desempenha papel central na geração de recursos financeiros para cumprir a função social e garantir bens públicos locais como moradia e infraestrutura urbana.

Conforme discutimos em outras ocasiões (Klink; Ignatios, 2024), o impacto desencadeado pelo nexos reforma-redesenvolvimento dependerá de uma variedade de fatores como a capacidade estatal-institucional dos governos locais, a pressão política e o grau de mobilização das comunidades e dos movimentos de base, assim como a alavancagem de agentes privados tradicionalmente influentes sobre a governança urbana. Independentemente da configuração específica dessas variáveis, a conclusão é de que, diferente da abordagem baseada em *direitos apriorísticos à cidade*, a reforma impulsionada pela premissa da FSP não garante que essas negociações entre agentes públicos e privados, estruturadas em torno da articulação dos interesses dos proprietários individuais e da extração de uma parcela da circulação das rendas fundiárias para financiar os bens coletivos, serão capazes de aumentar o bem-estar social e a justiça urbana.

Referida disputa sobre rendas urbanas assume relevância ainda maior à luz das transformações que ocorreram nas favelas brasileiras ao longo das últimas décadas. A favela contemporânea se entrelaça com a cidade. É marcada pela alta densidade construtiva e populacional. Apresenta dinâmicas de promoção imobiliária que desencadearam novos produtos (por exemplo, quitinetes sublocadas e predinhos comerciais), novos agentes (o tráfico e a milícia) e disputas sobre os espaços públicos, as áreas de lazer e as rendas fundiárias diferenciais. Tais rendas desempenham papel cada vez maior nas favelas e periferias em função das infraestruturas urbanas que foram consolidadas ao longo das últimas décadas por meio de sucessivos programas de urbanização de assentamentos precários. A trajetória das políticas de urbanização de favelas, implementada desde os anos 1980/1990, gerou diversas camadas de intervenções não finalizadas (Denaldi; Cardoso, 2022). Requalificou a periferia pelo acesso a infraestruturas urbanas, terra, equipamentos públicos e moradia. Ao mesmo tempo, no século XXI, essas áreas sofrem processos de reprecuarização e aumento de insalubridade que acompanham o aumento das densidades. Nesse sentido, a densidade e a complexidade dos territórios periféricos fazem com que as estratégias para a favela desencadeiem também um binômio redesenvolvimento-renda que marca o projeto da reforma urbana para a cidade como um todo. Conforme argumenta Kawahara (2023) para o contexto específico do Rio de Janeiro, o aumento da densidade das favelas representa tanto uma porta de entrada quanto barreira

para as camadas de baixa renda, considerando seu impacto sobre a escalada das rendas fundiárias².

Para agravar, o próprio mercado de trabalho nas regiões metropolitanas passou por transformações intensas, influenciadas por processos de desindustrialização, precarização da relação salarial em função da emergência e disseminação das plataformas urbanas e aplicativos como Uber (Klink; Tepassê, 2023). Alguns autores exploram novas hipóteses a respeito dessas transformações. Guerreiro (2020), por exemplo, discute a modificação do binômio trabalho assalariado e autoconstrução da casa própria, que marcava a produção do espaço no fordismo (periférico) durante o século XX, para um nexos entre o precariado urbano e a disseminação de regimes de aluguel e sublocação, que avançam na última década. Ao mesmo tempo, a escalada dos preços imobiliários comprometeu a renda (estagnada) do trabalhador, o que impulsionou a disseminação de diversos mecanismos de crédito (cartão de crédito, crédito consignado, agiotas etc.) e o gradativo endividamento da periferia.

Planejamento reformista, modelagens financeiras e novas formas de mobilização das periferias

Em tempos de austeridade, não há espaço no orçamento público para a periferia. Essa última requer investimentos caros e complexos, não apenas para equacionar os problemas antigos, não resolvidos, associados à precariedade habitacional e segregação socioespacial, mas também para enfrentar os novos desafios urbanos – como as mudanças climáticas e os eventos extremos – que impactam de forma desproporcional as periferias. As pendências não resolvidas implicam intervenções físicas cada vez mais complexas na periferia. Programas frequentemente requerem a articulação de questões relacionadas com a provisão de moradia alternativa para viabilizar a urbanização das favelas por meio da redução de densidade construtiva e insalubridade nesses territórios, infraestrutura urbana e drenagem, recuperação ambiental e redução de risco, entre outros exemplos.

Se não há espaço no próprio orçamento, o pensamento econômico *mainstream* tampouco gerou uma agenda que estimulou complementar o orçamento público com recursos externos. Cabe aqui lembrar a representação privilegiada da teoria econômica ortodoxa acerca do nexos entre o Estado e o mercado de capitais. Nessa perspectiva, empréstimos do setor público desviam a poupança privada do seu objetivo primordial, isto é, o de financiar os investimentos privados produtivos e o crescimento econômico. De acordo com a tese do *hiato da poupança*, existe uma

² O mesmo autor mostra que a sucessão de programas de urbanização de favelas gerou também um gradiente de rendas fundiárias diferenciais nas cidades brasileiras, que são objeto de disputas acirradas entre os novos agentes que atuam na promoção imobiliária nas favelas.

relação causal entre o aumento dos empréstimos públicos e a queda da poupança privada, dos investimentos produtivos e do crescimento econômico³.

Mas, conforme autores como Blyth (2013) também observaram, as aparências discursivas frequentemente enganam. A ortodoxia enfatiza a austeridade em termos do equilíbrio fiscal e afastamento dos governos do mercado de capitais. O paradoxo é que, hoje, presenciamos uma representação mais positiva do nexo entre Estado e mercado de capitais. Nessa perspectiva, o setor financeiro desempenha papel positivo no sentido de gerar recursos e eficiência no planejamento e gestão dos ativos públicos. A reestruturação da narrativa vem também contribuindo para a disseminação de uma práxis estatal alternativa que busca uma aproximação entre governos, nas diversas escalas, e o mercado de capitais. O exemplo paradigmático dessa tendência é a proliferação das companhias públicas de securitização, cuja experiência mais conhecida é a PBH Ativos em Belo Horizonte (Canettieri, 2017). Essa modalidade “viajou” para diversos Estados e municípios e foi respaldado por meio da aprovação do novo marco nacional para a securitização (a Lei 14.430/2022).

O quadro exposto significa que o nexo entre Estado e mercado de capitais se transformou de problema em solução em tempos de austeridade. Essa curiosa transformação no discurso tem duas dimensões. A primeira já adiantamos e diz respeito ao suposto *know-how*, ou o saber fazer, que o setor financeiro agrega ao planejamento e gerenciamento dos ativos públicos, como a terra, a infraestrutura, os recursos naturais não renováveis e os recebíveis tributários. Nessa perspectiva, o entrelaçamento entre o público e o financeiro representa um primeiro passo que “prepara o terreno” para o projeto de desestatização da economia e sociedade. Contudo é a segunda dimensão particularmente relevante à luz do debate sobre a urgência de equacionar os déficits socioespaciais e as múltiplas precariedades que prevalecem nas periferias. Pois o mercado de capitais gera uma promessa sedutora para antecipar a liquidez, o que permite acelerar a universalização de acesso à cidade por meio da capitalização das rendas urbanas associadas aos ativos públicos (fundiárias, imobiliárias, tributárias, energéticas, ambientais etc.). Conforme argumentam Chiapello e Walter (2016), a capitalização representa o dispositivo intelectual do mercado financeiro que permite aproximar o futuro do presente. Em termos marxianos, o setor financeiro antecipa rendas urbanas, criando assim valor fictício (ou valor presente líquido, na linguagem das finanças corporativas), que facilita repassar dinheiro no presente para o Estado em troca do direito exclusivo de o setor privado planejar, construir, e operar uma série de serviços/ativos urbanos. A liquidez criada pelo setor financeiro, “quase” do nada (na realidade, com base

3 Na perspectiva ortodoxa, a poupança (privada) determina o investimento e o crescimento econômico. A escola keynesiana apresenta argumento diametralmente oposto, ou seja, que o investimento, impulsionado pelas expectativas subjetivas dos agentes empresariais, determina o crescimento econômico e, em última instância, a poupança. Ver Klink (2023a) para uma discussão mais detalhada das implicações da perspectiva keynesiana para os estudos urbanos.

em *expectativas* dos agentes financeiros acerca do valor das rendas projetadas associadas à exploração dos serviços urbanos), reflete valor fictício em troca do dinheiro repassado pelo setor financeiro, no presente, para o setor privado operar os serviços urbanos no futuro (*value for money*)⁴.

Conforme discutiremos, referida promessa sedutora do capital financeiro de antecipar o futuro e a liquidez representa o cavalo de troia para o campo do planejamento reformista. O motivo é que esse projeto intelectual exige uma nova linguagem financeira que gradativamente penetrará no próprio planejamento.

Planejamento, periferia e finança. Da queixa à demanda por um projeto alternativo?

O dilema espaço-temporal do planejamento reformista sob dominância financeira

A reforma urbana proporciona dois dilemas de caráter espaço-temporal para viabilizar a universalização do direito à cidade. Primeiramente, a FSP representa uma armadilha funcionalista no sentido de que os projetos de redesenvolvimento são instrumentais na constituição de mercados imobiliários não competitivos que permitam a circulação e a apropriação de rendas urbanas para financiar a reforma urbana. De forma curiosa, para garantir valor de uso e o direito à cidade para a periferia, a FSP assume, *ex ante*, a necessidade de valor de troca em primeira instância e, assim, acaba incorporando uma dependência de rendas urbanas. Nesse sentido, a função social reprime conceituações alternativas, de acordo com as quais o valor de uso não emerge *posteriormente*, de forma contingente, no contexto de circulação e apropriação estatal de rendas urbanas em mercados urbanos não competitivos, mas representa um *direito apriorístico*, intrínseco à cidade que é constituída pela coletividade.

Da mesma forma, a virada comunicativa e participativa disseminou um planejamento que lança mão de modelos de fluxo de caixa descontado no desenho das parcerias institucionais entre público e privado. A modelagem promete gerar “valor fictício pelo dinheiro recebido” dos credores para financiar a universalização do acesso da periferia à cidade em tempos de austeridade.

Cabe aqui lembrar uma questão conceitual central na investigação das principais métricas financeiras incorporadas nos contratos que norteiam referidas parcerias institucionais (Klink, 2023b). A métrica do valor presente líquido (VPL) adotada no mundo das finanças é emblemática. Discordando de Lapavitsas (2011, p. 623),

4 Quando os contratos baseados em “apostas” equivocadas (ou projeções, na linguagem das finanças corporativas) se proliferam e são, mesmo assim, garantidos e acompanhados pelos bancos e demais detentores de liquidez, a crise é imanente. E essa última, conforme argumenta Harvey (Klink, 2023b), sempre se reflete na moeda em função do seu papel duplo como meio de circulação e valoração.

apesar da semelhança formal no cálculo, o conceito do VPL das finanças corporativas não é sinônimo ao capital fictício marxista. Na perspectiva marcada pela auto-transcendência das finanças corporativas, a premissa das expectativas racionais garante uma equivalência entre o estoque de riqueza, no presente, e a projeção das rendas, no futuro. No entanto, o capital fictício, conforme utilizado no campo marxista, parte de pressuposto metodológico diametralmente oposto. Reconhece a ocorrência periódica de significativos descompassos entre o que foi planejado (e financiado antecipadamente) e as realizações efetivas ao longo do tempo. O crescimento da frequência e escala desses desequilíbrios prepara o terreno para a emergência de novas crises capitalistas.

Referida nuance conceitual é fundamental para compreender o dilema do planejamento reformista. Capital fictício é uma reivindicação sobre a geração de um valor que pode (ou não) ocorrer no futuro. Como tal, é projetado, (ainda) inexistente – e “não é de verdade”, como argumenta Christophers (2016). Ao mesmo tempo, a comunicação entre o público e o privado, estruturada em torno dos modelos e métricas financeiros, faz com que essas reivindicações sejam respaldadas e contratualizadas por meio de parcerias institucionais como as parcerias público-privadas (PPP). Na prática, isso acaba envolvendo o campo do planejamento numa gestão colateral delicada após a assinatura dos contratos em busca de um equilíbrio entre a manutenção da taxa interna de retorno dos agentes privados e do interesse comum (Ashton; Doussard; Weber, 2016). As relações de força na negociação das taxas de retorno internas e do interesse geral, assim como as estratégias utilizadas pelos agentes privados e planejadores urbanos na operacionalização do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos, são difíceis de prever. Mas, enquanto antes da assinatura dos contratos o planejador cria valor (fictício) em troca do dinheiro recebido, a gestão colateral – após a assinatura desses contratos –, que ocorre inevitavelmente em função dos descompassos entre as projeções e realizações, leva o planejador a “monetizar” a cidade como espaço privilegiado para a reprodução da vida cotidiana. Nesse sentido, não há garantia alguma de que o planejamento reformista proporcione o direito à cidade.

Mas não há nada inerente a esse entrelaçamento contraditório entre o Estado reformista e o mercado de capitais mediado pelo campo do planejamento. Na subseção final, discutimos o projeto político e intelectual da Contabilidade Crítica com o objetivo de contribuir para um planejamento alternativo, subversivo à dominância da finança (Klink, 2023b). Referido projeto não apenas permite “seguir o fluxo do dinheiro” após a assinatura dos contratos (ver, por exemplo, Hughes-McLure, 2022), mas potencialmente expande os horizontes representacionais do campo no sentido de capturar o dinheiro *antecipadamente*, isto é, no momento da assinatura dos acordos institucionais entre público e privado. De certa forma, a Contabilidade Crítica representa um esforço para revigorar a economia política por meio da investigação

da dinâmica contraditória dos mercados. Mais especificamente, esse projeto assume o desafio político e intelectual lançado por Christophers (2014, p. 12) para constituir um movimento dialético de “Marx para mercados e de volta”, com o objetivo de articular a compreensão das contradições que acompanham a representação performática, ancorada nas finanças corporativas, do espaço urbano com propostas concretas para a transformação da práxis que privilegia “uma cidade para as pessoas, e não para o lucro” (Brenner; Marcuse; Mayer, 2012).

Planejamento subversivo e Contabilidade Crítica: em busca de horizontes alternativos

Aprofundando as análises anteriores sobre o tema de autores como Randolph (2007), argumentamos que a Contabilidade Crítica incorpora três dimensões (temporal, espacial e comunicacional) que potencialmente fortalecem um projeto subversivo de planejamento, que seja contra-hegemônico, transgressivo e amplie os horizontes no campo em tempos de dominância financeira.

No que diz respeito à dimensão temporal, cabe ressaltar que a Contabilidade Crítica rompe com os recortes temporais habituais dessa área, o que também potencializa a transformação das suas relações subordinadas com o mundo das finanças. Mais especificamente, na divisão social do trabalho acadêmico e profissional consolidada entre o campo da contabilidade e das finanças corporativas, o primeiro registra as consequências das decisões estratégicas já tomadas, que são orientadas pelo último campo. O recorte temporal da Contabilidade Clássica é *retrospectivo*, com ênfase no registro dos impactos das decisões tomadas sobre a sustentabilidade operacional e financeira das organizações. O campo das finanças corporativas é marcado pelo recorte temporal *prospectivo*. É centrado na elaboração de estratégias que maximizam o valor das organizações no futuro. No mundo das expectativas racionais, o trabalho profissional das finanças corporativas – em torno de métricas como o VPL – e da contabilidade se espelham, conforme a metáfora mobilizada por Fisher (1896) para descrever a equivalência entre determinado estoque de capital, no presente, e sua capacidade de gerar um fluxo de renda, no futuro.

No entanto, no mundo “real”, as projeções associadas ao capital fictício, que representam reivindicações concretas sobre um valor ainda a ser criado, dificilmente coincidem com as realizações ao longo da execução dos contratos. Nesse sentido, a Contabilidade Crítica rompe a fronteira temporal tradicional estabelecida com o campo das finanças. Ou seja, não apenas registra as repercussões das decisões – frequentemente equivocadas – tomadas, mas procura interferir e mudar o rumo de estratégias que foram desencadeadas com base em projeções financeiras enviesadas por interesses específicos. Nesse sentido, a Contabilidade Crítica pode vir a desempenhar papel central para lidar com os impasses do planejamento reformista. Parafraseando Oliveira (1998), podemos dizer que a Contabilidade Crítica busca

reconstituir o antivalor e o fundo público como a gênese social dos comuns urbanos, e do direito à cidade como construção coletiva. Referido campo se entrelaça com o antivalor na busca da constituição, *ex ante*, de um salário indireto para as periferias em bases previsíveis e transparentes. Esse entrelaçamento entre Contabilidade Crítica e antivalor emerge porque o salário indireto é constituído, na assinatura dos contratos, como direito à cidade da periferia. Desse modo, não dependerá da criação, no tempo presente, de um valor fictício que nunca coincidirá com a circulação, apropriação e capitalização de rendas futuras que acompanham os contratos e parcerias institucionais entre público e privado.

A segunda dimensão é espacial. Cabe primeiramente ressaltar o caráter tridimensional do espaço conforme analisado por Lefebvre (1969), isto é, no sentido físico (como ambiente construído), como relação social (articulando os conflitos entre os agentes em torno do ambiente construído) e a partir de uma perspectiva representacional e ideológica. Em outras ocasiões, analisamos como a modelagem financeira tende a colonizar referidas dimensões do espaço (Klink, 2023a). De certa forma, o campo das finanças põe em marcha uma convenção de comensurabilidade da cidade e suas periferias em torno dos parâmetros básicos de risco, retorno e liquidez, configurando um espaço abstrato no sentido *lefebvrino*. Gera, assim, uma tensão imanente com as múltiplas geografias e histórias associadas à reprodução da vida quotidiana e a emergência de espaços diferenciais nas periferias urbanas. A Contabilidade Crítica busca mobilizar esses espaços alternativos-diferenciais a partir da vida quotidiana. Não apenas faz isso por meio da denúncia dos silêncios e das ausências nas parcerias pactuados no âmbito do planejamento reformista, mas pela articulação e contabilização de demandas que concretizam o direito de produzir coletivamente uma cidade diferente.

Não cabe discutir aqui de forma detalhada os silêncios associados à penetração das finanças na proliferação das parcerias institucionais entre o público e o privado que (re)produzem o espaço abstrato. Vejamos apenas um dos exemplos recentes no segmento dos serviços de saneamento de água e esgoto (Dominguez; Klink, 2021). A disseminação das concessões que acompanha o novo marco de saneamento (Lei 14.026/2020) nas áreas metropolitanas delega a responsabilidade para dimensionar a escala, o desenho e a execução de intervenções complexas dos serviços de água e esgotamento nas favelas para as concessionárias privadas. A concessão na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) representa um exemplo paradigmático. Nesse caso, o contrato não contabilizou e dimensionou a escala dos assentamentos fora da cidade-polo de Rio de Janeiro. Definiu também uma série de condicionalidades para o início das intervenções nas favelas – como a presença de asfalto, a regularização fundiária e a garantia de segurança pública, entre os exemplos –, o que facilitou o equilíbrio econômico-financeiro das concessionárias.

De forma paradoxal, esse modo omissivo de regulação consolidou uma parceria institucional que apenas obriga a concessionária a investir na universalização do acesso aos serviços a partir de um espelhamento físico-regulatório perfeito entre a cidade e a periferia. Por fim, o sucesso dos leilões é parametrizado em termos de liquidez, conforme a métrica do ágio da outorga oferecida pelo setor privado em relação ao valor mínimo que norteia a concorrência. O leilão na RMRJ foi comemorado como sucesso, considerado o ágio de mais de 100%, calculado como a diferença de aproximadamente R\$ 23 bilhões de outorga oferecida pelas concessionárias vencedoras e o valor mínimo de aproximadamente R\$ 10 bilhões fixado no leilão. No entanto, conforme mencionamos, além de esse valor não dialogar com a escala e complexidade das periferias na RMRJ, a alocação dos recursos não foi atrelada à universalização dos serviços de água e esgoto. Essa discricionariedade permite que o governo estadual e os municípios, que compartilham as receitas associadas à concessão, gastem os recursos com outras prioridades não diretamente relacionadas com o saneamento ambiental. A Contabilidade Crítica não apenas denuncia referidas contradições espaciais do planejamento reformista, mas contribui para a mobilização em torno de um projeto alternativo.

Por fim, cabe destacar a dimensão comunicacional. Precisamos primeiramente revisar o debate sobre o caráter relacional da comunicação. Conforme analisa Purcell (2009), a comunicação precisa de linguagem, que nunca é neutra. A linguagem das finanças corporativas que penetrou o campo do planejamento participativo é estruturada em torno de uma relação causal umbilical, de caráter quase moral, entre risco e retorno (Nitzan; Bichler, 2009)⁵. Considerando que o futuro é incerto, a remuneração do capital financeiro é proporcional ao grau de risco associado a determinado investimento. No que se refere às parcerias institucionais entre público e privado, significa que o potencial investidor avalia ativos anteriormente operados pelo Estado como arriscados, o que se reflete na exigência de maiores taxas de remuneração sobre o capital investido. Para atrair investidores interessados, a taxa interna de retorno associada aos projetos de parceria com o Estado incorpora um prêmio de risco⁶.

A Contabilidade Crítica procura explicitar e romper com o caráter privatista dessa linguagem das finanças corporativas, ancorada no binômio risco-retorno. Busca reconstituir o conceito do risco como *relação histórica e social*. Por exemplo,

5 Essa relação formal foi consolidada no modelo *capital asset pricing model* (CAPM), amplamente utilizado no campo das finanças corporativas. Nitzan e Bichler (2009) argumentam que, na prática, a estratégia empresarial “realmente existente” busca inverter essa lógica, isto é, procura maximizar os retornos financeiros em ambientes institucionais e regulatórios de baixo risco.

6 O lucro financeiro emerge em função da diferença entre taxa interna de retorno (que incorpora prêmio de risco) e taxa de juros no procedimento de capitalização de rendas futuras para o valor presente. Na perspectiva de Hilferding (1910), o lucro financeiro, como lucro do fundador, representa o aumento do valor presente líquido (VPL ou capital fictício) associado à utilização de uma taxa de desconto menor (a taxa de juro) do que a taxa interna de retorno, que incorpora o prêmio de risco.

no keynesianismo espacial do Estado de bem-estar social, o fundo público, como garantidor do salário indireto da classe trabalhadora, incorporava o risco social associado à iminente instabilidade do sistema de acumulação (Oliveira, 1998). Representava um mecanismo de coesão socioespacial e amortecimento dos conflitos. Além disso, o risco incorpora uma dimensão socioambiental, considerando as relações imbricadas entre as dinâmicas econômicas e as disputas sobre geração e apropriação dos recursos naturais não renováveis. Autores alinhados com o campo da Ecologia Política, como Swyngedouw (2001) e Acselrad (2009), anteciparam que a tensão socioambiental imanente entre presente e futuro foi explicitada e ideologicamente apropriada pelas finanças corporativas. Referido campo apresentou uma solução promissora para o desafio da sustentabilidade por meio da capitalização do futuro para o presente para garantir a equivalência física e financeira entre estoques e fluxos. Nesse sentido, o campo das finanças corporativas conseguiu atualizar o projeto intelectual da modernização ecológica em torno de uma agenda de políticas públicas que apenas requerem ajustes tecno-burocráticos entre estoques e fluxos, agora mediados pelos agentes supostamente racionais do mercado financeiro.

Portanto, a Contabilidade Crítica reconstitui, como projeto político e intelectual, o risco como conceito e práxis social. Explicita duas dimensões complementares. A primeira se refere à probabilidade de que determinada parceria institucional entre público e privado *não* gere a universalização do acesso aos serviços básicos e à cidade. A segunda diz respeito ao custo de oportunidade social e ambiental associado às estratégias virtuosas que seriam deixadas de lado se essa probabilidade se concretizasse. Nesse sentido, a Contabilidade Crítica procura explicitar referidos custos associados às múltiplas geografias e histórias contraditórias da urbanização brasileira. Por exemplo, os sucessivos programas de urbanização de assentamentos precários não finalizados, que mencionamos anteriormente, geraram diversas camadas de intervenções. A retomada dessas intervenções exigirá nível muito maior de investimentos e grau de articulação intersetorial entre moradia, infraestrutura e remediação ambiental.

O que está em jogo é que a Contabilidade Crítica busca inverter a lógica privatista do risco-retorno para uma perspectiva socioambiental do risco que mobiliza as ausências e emergências, “o aqui e agora”, conforme análise anterior por Randolph (2007) na discussão sobre o campo do planejamento subversivo. De acordo com essa práxis alternativa das PPP e outras parcerias institucionais, a perspectiva social do risco adotada na Contabilidade Crítica inverte a relação entre lucro financeiro da concessionária, *ágio* e valor mínimo nas concorrências públicas. Isto é, considerando a probabilidade concreta de a dinâmica performática dos modelos financeiros, que gera o binômio lucro financeiro das concessionárias e pagamento do *ágio*-prêmio, não incorporar a variabilidade, complexidade e custos efetivos das demandas sociais, o ponto de partida da Contabilidade Crítica é a

valoração dessas reivindicações coletivas para nortear o valor mínimo nos leilões. Nesse sentido, a Contabilidade Crítica desloca a atenção do ágio (fictício) oferecido na outorga dos leilões, mas raramente canalizado para os setores deficitários e segmentos sociais mais necessitados ao longo dos anos dos contratos, para o aumento do valor mínimo exigido dos agentes privados para participar das concorrências e garantir, de fato e de jure, o direito à cidade para as periferias. Nesse sentido, não apenas contribui para constituir o *funding* necessário para resolver desafios antigos, mas também para romper com a trajetória contraditória de desenvolvimento urbano que continua aprofundando as graves contradições sociais-espaciais e ambientais nas cidades brasileiras.

Referências

- ACSELRAD, H. **A duração das cidades**: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ASHTON, D.; DOUSSARD, M.; WEBER, R. Reconstituting the state: City Powers and exposures in Chicago's infrastructure leases. **Urban Studies**, [s. l.], v. 53, n. 7, p. 1384-1400, 2016.
- BLYTH, M. **Austerity**: the history of a dangerous idea. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- BRAJATO, D.; DENALDI, R. O impasse na aplicação do Estatuto da Cidade: explorando o alcance do PEUC em Maringá-PR (2009-2015). **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 7, p. 179-208, 2019.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/rpyx38kd>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 16 jul. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc4jbnba>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BRASIL. Lei nº 14.430, de 3 de agosto de 2022. Dispõe sobre a emissão de Letra de Risco de Seguro (LRS) por Sociedade Seguradora de Propósito Específico (SSPE) [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/4a949fw2>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- BRENNER, N.; MARCUSE, P.; MAYER, M. **Cities for people, not for profit**. London; New York: Routledge, 2012.
- CANETTIERI, T. A produção capitalista do espaço e a gestão empresarial da política urbana: o caso da PBH Ativos S/A. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 19, p. 513-529, 2017.
- CHIAPELLO, E.; WALTER, C. The three ages of financial quantification: a conventionalist approach to the financiers' Metrology. **Historical Social Research**, [s. l.], v. 41, n. 2, p. 155-177, 2016.
- CHRISTOPHERS, B. From Marx to market and back again: performing the Economy. **Geoforum**, [s. l.], v. 57, p. 12-20, 2014.
- CHRISTOPHERS, B. For real: land as capital and commodity. **TIBG**, Cambridge, v. 41, n. 2, p. 134-148, 2016.

CHRISTOPHERS, B. **Rentier Capitalism**: who owns the economy, and who pays for it? New York: Verso, 2020.

DENALDI, R.; CARDOSO, A. L. Slum upgrading beyond incubation: exploring the dilemmas of nation-wide large scale policy interventions in Brazil's growth acceleration programme (PAC). **International Journal of Urban Sustainable Development**, [s. l.], v. 13, n. 3, p. 530-545, 2022.

DOMINGUEZ, M. T.; KLINK, J. Metrôpoles em tempos de pandemia: mapeando territórios subversivos nas RMSP e RMRJ. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 23, n. 52, p. 927-947, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddptk92>. Acesso em: 22 jan. 2025.

FARIA, J. R. F. Função social e IPTU progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. **Anais do Encontro ENANPUR**, Recife, v. 15, n. 1, p. 1-20, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/2sjzd6z6>. Acesso em: 18 abr. 2023.

FERNANDES, E. Implementing the urban reform agenda in Brazil. **Environment & Urbanization**, [s. l.], v. 19, n. 1, p. 177-189, 2007.

FISHER, I. What is capital? **The Economic Journal**, Oxford, v. 6, n. 24, p. 509-534, 1896.

GUERREIRO, I. de A. O aluguel como gestão da insegurança habitacional: possibilidades de securitização do direito à moradia. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 729-756, 2020.

HEALEY, P. **Collaborative planning**: shaping places in fragmented societies. London: Macmillan, 1997.

HILFERDING, R. **Finance capital**. London: Routledge & Kegan Paul, 1910.

HUGHES-McLURE, S. Follow the money. **EPA - Economy and Space**, Cambridge, v. 54, n. 7, p. 1299-1322, 2022.

KAWAHARA, I. Z. **Mercado imobiliário em favelas**: um estudo sobre os promotores imobiliários. 2023. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2023.

KLINK, J. Estado, cidade e moeda. Levando a espacialização da economia heterodoxa para o próximo nível. In: FERREIRA, A.; RUA, J.; LENCIONI, S. **Entre urgências e utopias**: múltiplas escalas da ação – Que mundo estamos a construir? Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2023a. p. 255-270.

KLINK, J. Do financial models reshape un-cooperative cities? On urban founder s profit and collaborative-communicative planning in times of austerity. **Urban Studies**, [s. l.], v. 60, n. 2, p. 213-237, 2023b.

KLINK, J.; DENALDI, R. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 402-417, 2015.

KLINK, J.; IGNATIOS, M. F. Reform, redevelopment and rent: dilemmas of the social function of property in the private domain of the Brazilian metropolis. **Geoforum**, [s. l.], v. 148, p. 1-9, 2024.

KLINK, J.; TEPASSÊ, A. C. The smart city as the factory of the twenty first century? How urban platforms reshape the nexus between the built environment, livelihoods, and labor. In: WERNA, E.; OFORI, G. **Routledge handbook on labour in construction and human settlements**: the built environment at work. London; New York: Routledge, 2023. p. 200-220.

LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. **Work, Employment and Society**, London, v. 25, n. 4, p. 611-626, 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Documentos, 1969.

NITZAN, J.; BICHLER, S. **Capital as power**: a study of order and creorder. London; New York: Routledge, 2009.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

ONDETTI, G. The social function of property, land rights and social welfare in Brazil. **Land Use Policy**, New York, v. 50, p. 29-37, 2016.

PURCELL, M. Resisting neo-liberalization: communicative planning or counter-hegemonic movements? **Planning Theory**, [s. l.], v. 8, n. 2, p. 140-165, 2009.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 11, 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdfsewrc>. Acesso em: 13 set. 2023.

ROCCO, R.; ROYER, L.; GONÇALVES, F. M. Characterization of spatial planning in Brazil: the right to the city in theory and practice. **Planning Practice and Research**, [s. l.], v. 34, n. 4, p. 419-437, 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidades**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SAVINI, F.; MAJOOR, S.; SALET, W. Dilemmas of planning: intervention, regulation and investment. **Planning Theory**, [s. l.], v. 14, n. 3, p. 296-315, 2015.

SWYNGEDOUW, E. A cidade como um híbrido: natureza, sociedade e “urbanização-cyborg”. In: ACSELRAD, H. **A duração das cidades**. Rio de Janeiro: DPA, 2001. p. 83-104.

WARD, C.; AALBERS, M. B. “The shitty rent business”: what’s the point of land rent theory? **Urban Studies**, [s. l.], v. 53, n. 9, p. 1760-1783, 2016.

Geopolítica das Forças Armadas na Nova República: a Amazônia e a faixa de fronteira como laboratórios de uma gestão militarizada do território

Licio Caetano do Rego Monteiro

Introdução

O dia 8 de janeiro de 2023 foi marcado por um acontecimento inédito na história da República: manifestantes invadiram as sedes dos Três Poderes, vandalizando os prédios e salões. As medidas repressivas tomadas na sequência dos atos se orientaram para diversas frentes: afastar governador, decretar intervenção federal, investigar financiadores, prender responsáveis, dentre outras medidas. Desde o primeiro momento, ficou evidente o embaraço em lidar com a responsabilidade dos militares em relação àquele evento. Em que medida os acampamentos em frente aos quartéis foram incentivados e protegidos pelos militares? De que maneira a postura dúbia dos comandantes em relação à validação da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2022 fomentou os protestos? Qual teria sido a atitude dos militares em caso de serem convocados para uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem (GLO)? Qualquer que seja a resposta a essas perguntas, ficou patente nesse episódio a dificuldade de o poder constituído exercer o controle civil sobre os militares, o que pode ser considerado como um dos grandes nós da República pós-redemocratização.

Essa dificuldade remete à centralidade que os militares assumiram na condução política no governo Bolsonaro? Ou podemos retroceder para o período da transição democrática, quando os militares resguardaram o poder de tutelar a democracia, mantendo estruturas ainda remanescentes da ditadura militar? Ou, indo um pouco mais longe, à centralidade dos militares no exercício do poder no Brasil remonta a sucessivos golpes, ameaças de golpe e períodos ditatoriais ocorridos desde a própria Proclamação da República?

No Brasil, a questão militar sempre esteve presente na política nacional e na gestão do território. Da relação geral sobre guerra e política, verificamos as implicações territoriais, as estratégias e as elaborações geopolíticas dos militares em diferentes momentos da história da República: a recuperação da memória mítica de Guararapes e Paraguai (Castro, 2002; Castro; Souza, 2006), a República Velha e a Era Vargas (Carvalho, 2005; Silva, 2018) e a ditadura militar (Becker, 1988; Inácio, 2023; Novaes, 2020).

A redemocratização no Brasil trouxe expectativas de mudanças para a consolidação de uma democracia madura, em que os militares tivessem finalmente sua função institucional circunscrita e delimitada pelo poder político constituído (Castro; D'Araújo, 2001). Esse processo se deu num contexto de fim da bipolaridade entre Estados Unidos e União Soviética, quando o papel das Forças Armadas passou a ser rediscutido em todas as partes do mundo e o conceito de segurança se ampliou para abarcar diversos domínios, ensejando novas atribuições para os militares (Buzan; Hansen, 2012). Na América Latina, em especial, a antiga formulação da “segurança nacional”, associada às ditaduras militares, foi abandonada, mas a atuação dos militares no ambiente doméstico se manteve nas atividades de segurança pública, sob o invólucro do conceito de segurança multidimensional (Saint-Pierre, 2013).

A relação entre militares, democracia e segurança pública se apresenta problemática em toda a América Latina. Enquanto as formulações de políticas de segurança são elaboradas a partir da influência estadunidense (Rejas, 2017), pode-se apontar que a geopolítica da segurança e a geopolítica do conhecimento se associam (Montoya, 2010), difundindo um campo de estudos e políticas de segurança que toma como ponto de partida o modelo interpretativo exógeno e inviabiliza qualquer tentativa de pensamento autônomo para a construção de enfoques alternativos que busquem reconciliar segurança, democracia e soberania na América Latina. Por conseguinte, as políticas de segurança tendem a assumir os mesmos vieses, com poucas variações ligadas à inclinação política do governante, situação que se verifica no Brasil de Bolsonaro a Lula; no México, de Calderón a López Obrador; ou no Chile, de Piñera a Boric.

O desdobramento das Forças Armadas no território brasileiro nos quase quatro decênios entre o fim da ditadura militar e os dias atuais se destaca em três âmbitos: 1) a *Amazônia*, vista como região na qual as “novas ameaças” à soberania territorial se expressam de forma mais problemática; 2) a *Faixa de Fronteira*, onde as Forças Armadas buscaram recuperar sua função institucional de defesa externa, mas também passaram a assumir novas atribuições, como combate a ilícitos transfronteiriços; e 3) o *Rio de Janeiro*, onde os militares são recorrentemente solicitados a resolver os problemas de segurança pública por meio de operações pontuais e duradouras e, mais recentemente, com a intervenção federal.

Em recente publicação (Rego Monteiro, 2021), analisamos de que maneira a atuação das Forças Armadas nesses distintos âmbitos – Amazônia, fronteira e Rio de Janeiro – se relacionou com a centralidade que os militares ganharam na condução da política nacional durante os governos Temer e Bolsonaro.

Este capítulo trata da centralidade que os militares assumiram na gestão do Estado brasileiro, em especial desde 2016. A redemocratização se impôs desde os anos 1980 como um processo gradual de retirada dos militares do centro do poder

político e de ampliação do controle civil sobre os militares (Castro; D'Araújo, 2001). Essa tendência parece ter sido revertida nos últimos anos, com implicações em diversos âmbitos da vida política nacional, o que vem sendo discutido em recentes publicações (Leirner, 2020; Lentz, 2022; Martins Filho, 2021; Victor, 2022).

No campo da Geografia Política, os estudos sobre militares acabam se circunscrevendo à Geopolítica e à interlocução com os Estudos Estratégicos e de Defesa, distanciando-se das pesquisas mais centradas na democracia, nas instituições e nas políticas públicas, o que dificulta entender como o que se passa no âmbito militar afeta o funcionamento normal das instituições democráticas. O esforço de olhar as interseções entre as geografias do militarismo (Woodward, 2005) e a dinâmica política institucional é uma tarefa mais do que necessária. Os Estudos Estratégicos, de Segurança e de Defesa se constituíram no Brasil como um campo interdisciplinar dentro do qual a Geografia Política e a Geopolítica contribuem de forma decisiva. É importante fortalecer a interlocução entre esses campos nas associações nacionais, como a Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO) e a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

O dilema do poder político e sua relação com os militares no Brasil pode ser compreendido a partir dos elementos estruturais da relação entre guerra e política desde a formação dos Estados Modernos, questão debatida pela teoria política (Arendt, 2002; Clastres, 2011; Clausewitz, 2010; Foucault, 1999; Giddens, 2008; Hobbes, 2003; Maquiavel, 2009; Schmitt, 1992). As implicações geopolíticas dessa relação foram exploradas pelos geógrafos a partir de diferentes abordagens (Dell'Agenese, 2017; Lacoste, 1988; Mamadouh, 2005; Rego Monteiro, 2014, 2022; Woodward, 2005).

Nos estudos sobre a Amazônia, não há como desconsiderar o papel dos militares na disputa sobre as políticas territoriais que afetam essa região. É o que se vê desde o período ditatorial, quando se elaboraram as políticas de integração nacional fundamentadas em abordagens geopolíticas (Couto e Silva, 1981; Meira Mattos, 2011) até os anos mais recentes, em que a Amazônia foi palco de operações de GLO sob comando dos militares – de 2019 a 2021 (Rego Monteiro, 2023), passando pelo incremento da presença militar na região amazônica nos anos 1990 e 2000, com programas como o Calha Norte, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) e o Plano Amazônia Protegida (Marques, 2007; Rego Monteiro, 2009).

Nos Estudos Fronteiriços, a questão da segurança ganhou novamente centralidade após os ataques terroristas de 2001, que redefiniram diversas políticas de segurança fronteiriça ao redor do mundo (Rosière, 2017), com impactos também na gestão da fronteira continental brasileira (Dorfman, 2013). O Plano Estratégico de Fronteiras (PEF), lançado em 2011, é expressão dessa tendência, privilegiando-se a militarização das fronteiras em lugar das políticas de integração e desenvolvimento (Steiman; Rego Monteiro, 2020).

O objetivo deste capítulo é analisar em que medida a atuação territorial das Forças Armadas no âmbito doméstico permite explicar a centralidade que as relações civis-militares ganharam na política nacional. Ele retoma e atualiza a análise desenvolvida em Rego Monteiro (2021), que se centrou em três âmbitos – a Amazônia, a Faixa de Fronteira e o Rio de Janeiro – como laboratórios da gestão militarizada de territórios e populações. Aqui vamos nos concentrar apenas nos dois primeiros.

No caso da Amazônia, identificamos o papel dos militares na disputa entre os diferentes modelos de gestão territorial que se opõem na região em torno da conservação ambiental, por um lado, e do capitalismo de fronteira, por outro lado. No caso da Faixa de Fronteira, verificamos a prevalência da agenda da segurança e defesa em detrimento de outras agendas mais relacionadas a conflitos sociais, cidadania, desenvolvimento e integração transfronteiriça.

As mudanças legislativas e normativas, mesmo quando não apresentam um recorte espacial delimitado no texto da lei ou da medida institucional, podem alterar o modo como as funções e atribuições das Forças Armadas no território se concretizam. Por exemplo, a Lei Complementar 97/1999, que versa sobre organização, preparo e emprego das Forças Armadas, foi modificada em 2004 (Lei Complementar 117/2004) e 2010 (Lei Complementar 136/2010), alargando as atribuições subsidiárias das Forças Armadas na Faixa de Fronteira, e foi referenciada nos decretos 10.341/2020 e 10.730/2021, que autorizaram o emprego das Forças Armadas em operações de GLO na Amazônia Legal, Faixa de Fronteira, unidades de conservação e terras indígenas. Logo no primeiro dia do Governo Lula 3, foi instituída uma Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento (Decreto 11.367/2023), que revoga os decretos do governo anterior, que direcionavam as Forças Armadas para o combate a queimadas e desmatamento na Amazônia.

O mapeamento das organizações militares e do reforço da infraestrutura de defesa (Neves; Silva; Rego Monteiro, 2016; Rego Monteiro, 2009; Steiman; Rego Monteiro, 2020) demonstrou o aumento da presença militar na Amazônia ao longo dos anos 1990 e 2000, e no Arco Central a partir de 2010, com a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON).

No governo Bolsonaro, não houve incremento significativo de efetivo e infraestrutura militar por meio de um programa específico. No entanto, as Forças Armadas foram chamadas a participar diretamente de diferentes ações governamentais para solucionar demandas complexas, desde queimadas na Amazônia a enfrentamento à pandemia. Além disso, militares da ativa e da reserva assumiram posições chave no governo e na máquina pública, de modo nunca visto. A ubiquidade da incidência militar na política durante o governo Bolsonaro, de certa forma, dificulta compreender os contornos reais assumidos, ainda mais se diferenciarmos o que é próprio das Forças Armadas e o que é resultante de uma militarização difusa da sociedade e do Estado.

Portanto, esse esforço analítico é necessário para entendermos uma questão central colocada pela pesquisa: a relação entre características estruturais da República brasileira e fatores conjunturais do governo Bolsonaro (2019-2022), considerando também possíveis pontos de inflexão que se projetam no tempo futuro, para além do momento bolsonarista. O que houve de continuidade em relação ao que vinha sendo experimentado desde a redemocratização, o que houve de temporário e pontual, circunscrito ao próprio governo Bolsonaro, e o que se projeta como estruturante das relações civis-militares de forma mais permanente, mesmo num contexto de mudança de governo, considerando as dificuldades de equacionar controle civil sobre os militares e contenção de suas possíveis ações disruptivas.

Geopolítica da segurança, geopolítica do conhecimento

Como abordar a questão da segurança e da defesa no âmbito acadêmico, considerando a posição do pesquisador no contexto político nacional? Tomemos como ponto de partida a comparação entre duas interessantes obras: o manual sobre Estudos de Segurança Internacional escrito pelo britânico Barry Buzan e pela dinamarquesa Lene Hansen, um excelente manual, e o livro da mexicana María José Rodríguez Rejas, que trata da norte-americanização da segurança na América Latina.

Que diferenças podemos notar ao olhar para os dois títulos? No primeiro, temos um conceito de segurança universalmente válido, que pode ser adotado por qualquer pessoa em qualquer país, sem enfatizar sua origem e fonte de poder – apesar de assumir em suas páginas que conta uma história ocidental, centrada na América do Norte e na Europa (Buzan; Hansen, 2012, p. 13) e que as Relações Internacionais são uma disciplina essencialmente anglo-americana. No segundo, temos o enunciado da origem de ideias que parecem universais e por isso são difundidas como soluções com potencial para resolver todos os problemas – em particular, as soluções vindas dos Estados Unidos para problemas latino-americanos.

Para abordar a questão da segurança internacional, é necessário levar em conta as diferenças entre as regiões e os países dos autores e das instituições que estabelecem seus termos. As “agendas de segurança” são formadas fora das regiões periféricas e depois internalizadas pelas instituições que as adotam. Como nos comportamos, no espaço acadêmico, diante dessa geopolítica do conhecimento? É possível pensar uma geopolítica da segurança sem problematizar a geopolítica do conhecimento que lhe é constitutiva?

Tomemos dois exemplos importantes para pensar essa questão na América Latina: as ondas migratórias para os Estados Unidos e o tráfico de drogas. Quando se universaliza um discurso que criminaliza as drogas e os imigrantes, começamos a olhar para os países de origem das drogas (orgânicas) e dos imigrantes como países problemáticos. E, nesse caso, a América Latina como um todo seria uma região problemática. Ou seja, a expansão da agenda de segurança internacional

para além dos casos tradicionais de conflitos entre Estados produz uma realidade de insegurança em que certas práticas se destacam como ilegais e alguns países e regiões como falidos (*failed states*), bandidos (*rogue states*) ou territórios sem governo (*ungoverned territories*), dependendo do *think tank* de preferência.

A geopolítica da segurança na América Latina está ligada a uma geopolítica do conhecimento que valida certas abordagens da questão da segurança na academia e nas políticas públicas. Existe, pois, uma transferência de conceitos, valores e estratégias dos Estados Unidos para organizações militares e policiais na América Latina. Essa transferência produz uma internalização de lógicas externas que se somam às divisões locais e nacionais, reproduzindo soluções militarizadas que acabam por reforçar os problemas que se dizem combater. Que soluções possíveis poderiam os países latino-americanos alcançar a partir da sua autonomia?

No caso do Brasil, a adoção de políticas restritivas de fronteira reflete indiretamente as “razões de segurança” dos Estados Unidos no Brasil. Nesse caso, o papel das chamadas “novas ameaças” e da “guerra às drogas”, nas suas diferentes faces, é crucial para a compreensão da securitização das fronteiras brasileiras.

A geopolítica pode ser pensada como um discurso sobre as relações de poder e espaço que transcendem o limite da enunciação da palavra geopolítica. Podemos seguir a proposição de John Agnew (1998), que aborda a imaginação, o discurso e a prática geopolítica moderna de ordenação do espaço mundial dentro de uma visão eurocêntrica e hierárquica de sujeitos e lugares. Nessa concepção, a imaginação geopolítica moderna teria sido fundada ao lado dos impérios coloniais e dos Estados Modernos.

A colonialidade do saber e do poder foi reproduzida de diferentes maneiras desde o fim da colonização. A separação entre espaços ordenados/civilizados e espaços desordenados/bárbaros pode ser vista tanto hoje quanto no passado. A projeção da barbárie sobre determinados temas e espaços ao redor do mundo orienta práticas de segurança cada vez mais frequentes. Na América Latina, não vivemos guerras abertas, no modelo clássico, mas sim estados de segurança que se proliferam contra as “novas ameaças”, um substituto para os bárbaros e selvagens do passado, como bem postula Montoya (2010, p. 106-107, tradução nossa):

Neste sentido, a geopolítica contemporânea enfoca a atenuação do caos e a segurança se converte na sustentação de discursos e sua práxis. Terrorismo, instabilidade financeira, insegurança alimentar, crise ambiental, escassez de recursos, são todos elementos que começam a romper com a ideia de ordem instaurada na modernidade, produzindo a aparição de novos inimigos, fantasmas e ameaças que já não surgem unicamente da disputa territorial entre Estados-nação¹.

1 No original: “En este sentido, la geopolítica contemporánea se enfoca a la atenuación del caos y la seguridad se convierte en el sustento de sus discursos y su praxis. Terrorismo, inestabilidad financiera, inseguridad alimentaria, crisis ambiental, escasez de recursos, son todos elementos que entran a romper con la idea de orden instaurada en la modernidad,

De qualquer forma, existe uma demanda de ordem que está sendo respondida por agentes militares e policiais que misturam cada vez mais as suas funções dentro de cada país. A segurança está em todo lado, mas na abordagem hegemônica, certos Estados são “fornecedores” de segurança por meio de intervenções e medidas de autoproteção, e outros Estados estão no outro extremo, carecendo de estabilidade política e não exercendo controle sobre seus respectivos territórios, os Estados/territórios “falidos”, “bandidos” ou “não governados”. Nessa divisão, esses Estados e os seus cidadãos podem ser vistos como ameaças. Assim, a segurança que está em todo lado é um artifício para operar uma distinção geopolítica relevante entre diferentes categorias de países, regiões e pessoas. O que se pode concluir é que não é possível falar em segurança sem considerar a geopolítica do conhecimento que está implícita na própria conceitualização da segurança.

As ameaças são operadas por meio da percepção, os discursos sobre ameaças podem se proliferar, mesmo quando os fatos não justificam preocupações significativas. Desde o 11 de setembro de 2001, foram adotadas diversas medidas anti-terroristas que impõem um controle social muito mais amplo do que aquele que seria direcionado especificamente a possíveis casos de terrorismo. Na ausência de ataques terroristas, a agenda de segurança internacional na América Latina começa a incorporar questões como a imigração, o tráfico de drogas e a criminalidade comum. As chamadas “novas ameaças” foram mobilizadas no discurso para incentivar a militarização da segurança pública em toda a América Latina (Centro de Estudios Legales y Sociales [CELS], 2018). A situação é mais crítica quando protestos sociais, movimentos e líderes políticos são criminalizados e classificados como terroristas.

Embora possa parecer um fato novo, essa abordagem remonta às guerras de contrainsurgência vividas no passado recente na América Latina. Parte da estrutura militar e policial estabelecida durante o período das ditaduras e da contrainsurgência não foi desmantelada após duas ou três décadas de democracia. Na Ciência Política, falou-se muito dos processos de transição democrática no Cone Sul e do pós-conflito na América Central: alguns mais otimistas, que viam uma superação do passado autoritário e conflituoso, outros mais céticos, que revelaram linhas de continuidade da repressão dentro das rodas políticas das novas democracias.

O que se chama de “agenda de segurança” é uma construção que envolve a geopolítica do conhecimento. “Tendo a segurança como discurso de organização, criam-se as condições necessárias para priorizar seres, objetos e espaços, que são inseridos em classificações binárias: apto/inválido; inofensivo/perigoso;

produciendo la aparición de nuevos enemigos, fantasmas y amenazas que ya no surgen únicamente de la disputa territorial entre Estados-nación” (Montoya, 2010, p. 106-107).

subdesenvolvido/desenvolvido”², afirma Vladimir Montoya (2010, p. 107, tradução nossa).

Amazônia: um laboratório revisitado

Acontecimentos recentes lançaram luz sobre a maneira como os militares concebem a região amazônica e nela atuam. Em 2019, por ocasião do aumento vertiginoso das queimadas na Amazônia durante a estação seca, foi decretada uma operação GLO em toda a Amazônia Legal para direcionar o Exército ao combate às queimadas. Em 2020, foi recriado o Conselho Nacional da Amazônia Legal, comandado pelo vice-presidente Hamilton Mourão, com a participação de 19 militares em sua composição, e novamente foi lançada uma operação “preventiva” de GLO. Observando esses desdobramentos, perguntamo-nos: como e quando a Amazônia entra na pauta dos militares?

A relevância geopolítica da Amazônia para os militares pode remeter ao período da ditadura militar. As ideias de integração nacional vinham pelo menos desde os primeiros geopolíticos brasileiros nos anos 1930, mas foram postas em prática a partir dos anos 1960. A abertura de rodovias, os grandes projetos de energia e mineração e a expansão da fronteira agrícola foram processos marcados por autoritarismo, degradação ambiental e desrespeito aos direitos humanos. Foi na Amazônia também que ocorreu a maior guerrilha rural de contestação à ditadura, a Guerrilha do Araguaia, dizimada pelos militares em meados dos anos 1970.

Outros conflitos por terra ocorridos nos anos 1970 e 1980 têm a Amazônia como palco, uma vez que na região as frentes de expansão agropecuária e extrativista confrontavam usos tradicionais da terra por ribeirinhos, seringueiros, povos tradicionais e indígenas, além de opor muitas vezes posseiros a grandes empreendedores e latifundiários. Duas situações emblemáticas ocorreram na Amazônia nos anos 1980, com grande repercussão internacional. No Acre, teve destaque a luta dos seringueiros contra a expansão do desmatamento associado à extração de madeira e à pecuária, inclusive com o assassinato da principal liderança seringueira, Chico Mendes, em 1988. No sudeste do Pará, o garimpo de Serra Pelada se tornou um símbolo de degradação ambiental e conflito social, com um amálgama de mandonismo local, controle militar e capitalismo predatório que teve na figura do Major Curió seu expoente principal³.

Embora a colonização interna promovida nos anos 1960 e 1970 tenha feito parte dos planos geopolíticos militares e tenha sido acompanhada do reforço da

2 No original: “Con la seguridad como discurso de ordenación, se crean las condiciones necesarias para jerarquizar seres, objetos y espacios, los cuales quedan insertos en clasificaciones binarias: aptos/inválidos; inofensivos/peligrosos; sude-sarrollados/desarrollados” (Montoya, 2010, p. 107).

3 Como sintoma dos tempos atuais podemos observar o destino recente da memória sobre as figuras antagônicas de Chico Mendes e Major Curió. Enquanto Major Curió, falecido em agosto de 2022, foi recebido com honras pelo presidente Bolsonaro em 2020, a estátua de Chico Mendes na capital do Acre foi depredada por vândalos em maio de 2022.

presença militar na Amazônia, é com a redemocratização que a Amazônia ganha destaque no discurso de legitimação dos militares num contexto democrático e de fim da Guerra Fria. A doutrina de segurança nacional que relacionava o inimigo interno à ameaça comunista internacional já carecia de sentido, enquanto temas emergentes na pauta internacional passavam a mobilizar o debate sobre segurança, como a questão do meio ambiente, dos direitos humanos e da criminalidade transnacional.

O Projeto Calha Norte⁴ foi lançado em 1986 como um dos principais programas de reforço do Exército brasileiro. O enfoque era justamente a faixa de fronteira na Amazônia, especificamente o segmento fronteiro do Pará até Tabatinga-AM, na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru. Os motivos expostos envolviam conflitos entre indígenas e garimpeiros em Roraima e a ascensão de um governo de esquerda na Guiana, sob influência cubana, o que ressoava ainda as razões de Estado do período da Guerra Fria. A questão indígena, no entanto, já aparecia no cenário como ponto de tensão.

A pauta ambiental que ganhou corpo nos anos 1980 colocava a Amazônia no centro do debate global sobre biodiversidade e clima. Foi então que surgiu uma visão geopolítica sobre o meio ambiente que o situa como um tema que implica a ingerência das grandes potências em países periféricos como o Brasil. Os constrangimentos internacionais causados pelo desmatamento da Amazônia são traduzidos como parte dessa intromissão na soberania nacional. Declarações de líderes mundiais sobre uma suposta internacionalização da Amazônia são apresentadas pelos militares desde então como um sintoma da ameaça que paira sobre o Brasil⁵.

O governo brasileiro promoveu mudanças significativas em sua política ambiental nos anos 1990. O que poderia ser visto como uma resposta satisfatória no plano diplomático internacional acabou sendo reinterpretado pelos militares como uma concessão do Brasil às demandas externas. Um exemplo é a questão da demarcação de áreas protegidas (unidades de conservação e terras indígenas) na Amazônia de modo geral e, especificamente, na Faixa de Fronteira. Uma visão mais sofisticada poderia reconhecer que essas iniciativas, além de garantirem a proteção ambiental e o direito da população indígena aos seus territórios, reforçaram também a segurança das fronteiras e a integridade territorial do Brasil, uma vez que numa vasta área a ser vigiada as forças regulares podem se concentrar nos espaços de maior conectividade transfronteiriça. Mas a visão que prevalece no âmbito militar é a de que a proteção ambiental e os direitos territoriais indígenas são entraves ao desenvolvimento econômico e fragilizam o controle territorial efetivo, que só pode ser assegurado pela ampliação da presença militar nessa fração do território, consideradas como fronteiras porosas, desguarnecidas e sem controle.

4 Sobre o Programa Calha Norte, ver Rego Monteiro (2011, 2021).

5 Não à toa o mesmo argumento ressurgiu com as considerações sobre um "status internacional" da Amazônia feitas pelo presidente francês Emmanuel Macron, em 2019.

Apesar do discurso de fragilidade institucional, as Forças Armadas reforçaram suas posições nas áreas protegidas ao regulamentarem a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal em unidades de conservação e terras indígenas⁶ e depois direcionarem a criação de pelotões especiais de fronteira especificamente para a terras indígenas situadas na faixa de fronteira amazônica⁷.

A Amazônia aparece com destaque nas políticas de defesa nacional elaboradas no período democrático, desde a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 até o Livro Branco da Defesa Nacional (2012), como vemos no Quadro 1.

Quadro 1 – A Amazônia nas políticas de defesa nacional

Política de Defesa Nacional (1996)	Cita a “ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira” e tinha como uma de suas diretrizes “proteger a Amazônia brasileira, com o apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar”.
Revisão da Política de Defesa Nacional (2005)	Aponta a Amazônia e o Atlântico Sul como áreas prioritárias. A Amazônia é vista como “foco da atenção internacional”, com uma situação de precariedade e baixa densidade demográfica que facilitava “a prática de ilícitos transnacionais” e “a presença de grupos com objetivos contrários aos interesses nacionais”. Como solução, aponta-se “o adensamento da presença do Estado, em particular das Forças Armadas”.
Estratégia Nacional de Defesa (2008)	Aponta como diretriz explícita “priorizar a região amazônica” e fala ainda de desenvolver “a capacidade logística, sobretudo na região amazônica”. Reforça a ideia de uma ingerência externa ao afirmar que o Brasil não permitirá “que organizações ou indivíduos sirvam de instrumentos para interesses estrangeiros”.
Livro Branco da Defesa Nacional (2012)	Afirma que a “Amazônia representa um dos focos de maior interesse da defesa” e apresenta em sua meta de “vigiar e proteger o território brasileiro”, com “especial ênfase na Amazônia e no Centro-Oeste”.

Fonte: Elaboração própria.

Nos anos 1990, enquanto o Programa Calha Norte entrou em declínio, a novidade foi o lançamento do SIVAM, em 1990, que só entrou em operação a partir de 2002. Implicava a instalação de unidades de vigilância e transmissão de dados remotos que fazem uma cobertura sobre toda a Amazônia Legal. Inicialmente era orientado para o monitoramento ambiental, mas nos anos 2000 já se falava também do uso para combate aos crimes transnacionais.

No início dos anos 2000, o Calha Norte foi revitalizado, com o aumento de verbas e com a expansão da área de atuação⁸. Embora originalmente voltado para o reforço das unidades militares na fronteira amazônica, a partir dos anos 2000 o programa se desdobra em duas vertentes: a vertente militar, com menos verbas, orientada para o reforço das infraestruturas militares, e a vertente civil, a partir da

6 Decretos 4.411/2002 e 4.412/2002.

7 Decreto 6.513/2008.

8 Em 2004, o Calha Norte passou a englobar também os estados do Acre e de Rondônia. Em 2016, os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul, e em 2022, Tocantins e Maranhão.

qual os governos municipais e estaduais acessam verbas via Ministério da Defesa para ações sociais e de infraestrutura pública. É uma política que estreita os laços entre os governos civis e os militares no âmbito da Amazônia, promovendo a visão militar sobre a gestão do território.

Outro tema que ganhou destaque nos anos 1990 foi o combate ao tráfico de drogas. Países amazônicos como Bolívia, Peru e Colômbia eram os principais produtores de coca e cocaína e parte do escoamento da produção envolvia o trânsito pela Amazônia brasileira. O recrudescimento do combate militarizado ao tráfico de drogas redundou no Plano Colômbia, instituído em 2000, como uma cooperação militar e policial entre Estados Unidos e Colômbia. Os países vizinhos à Colômbia passaram a lidar com o aumento dos diversos efeitos transfronteiriços do conflito, como deslocamentos de população, incursões armadas das forças oficiais e irregulares, problemas ambientais relacionados à fumigação aérea dos plantios e a possível migração de cultivos de coca para outros territórios.

Embora no caso brasileiro a expectativa tenha sido muito maior que a realidade, a atenção dos militares na Amazônia se voltou para a fronteira Brasil-Colômbia. O Brasil reforçou esse segmento de fronteira com a criação e a transferência de organizações militares, a instalação de pelotões de fronteira, a realização de operações combinadas entre as três forças, a assinatura de acordos de cooperação internacional em matéria de segurança e defesa e até mesmo o lançamento de um plano binacional de segurança fronteiriça com a Colômbia, em 2011, que não teve prosseguimento.

No governo Temer (2016-2018), temos dois acontecimentos de destaque, o exercício Amazonlog e a Operação Acolhida. Em novembro de 2017, um exercício militar de grande porte, o Amazonlog, foi realizado na região da tríplice fronteira entre Brasil, Colômbia e Peru, com participação de forças de 19 países, com destaque para os Estados Unidos. O exercício foi focado na logística militar e simulava uma crise de refugiados na fronteira resultante de uma possível intensificação dos conflitos nos países vizinhos. É uma operação que reativa a preocupação com o segmento de fronteira Brasil-Colômbia, mesmo num contexto de apaziguamento do conflito armado no país vizinho.

Já em fevereiro de 2018, foi lançada em Roraima, na fronteira com a Venezuela, a Operação Acolhida, voltada para a recepção de levas de imigrantes venezuelanos que adentravam o Brasil pela fronteira. A preeminência das Forças Armadas no tratamento de uma questão humanitária, com a militarização da gestão da população migrante, denota o tratamento especial dado aos militares na Amazônia, em que aparecem como solução para os problemas que afetam a ordem social.

É nesse contexto que chegamos aos anos do governo Bolsonaro (2019-2022). Com a finalidade de combater queimadas e ilícitos ambientais, o governo federal decretou operações de GLO abrangendo toda a Amazônia, e as operações

Verde Brasil 1 e 2 e Samaúma, de 2019 a 2021. Apesar de não ter sido eficiente em sua finalidade de combate às queimadas, as operações reforçam a ideia de que são as Forças Armadas as portadoras de solução e as garantidoras da ordem na Amazônia, numa visão muito limitada sobre a política ambiental, pois enfraquece diversas outras iniciativas e agências estatais enquanto transforma a gestão ambiental numa operação de guerra.

Nesse contexto, é reafirmado o lugar privilegiado dos militares na gestão do território amazônico, em que a visão militar sobre a Amazônia ganha centralidade na definição dos destinos da região. De certa forma, diminui e ofusca outras visões concorrentes, tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil. O Conselho Nacional da Amazônia Legal, reativado em 2020 sob o comando do vice-presidente Mourão, formado por mais 19 militares e sem representação de órgãos ambientais, Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e governos estaduais, expressa bem essa prevalência da visão militar na abordagem sobre a Amazônia.

Em 2022, o Instituto SAGRES, formado por militares da reserva, coordenou a produção do documento Projeto de Nação, com um capítulo específico sobre a Amazônia, que sintetiza as principais visões dos militares sobre a região. O documento propõe “limitar influências político-partidárias” nas decisões sobre a Amazônia, o que é uma forma de silenciar vozes dissonantes em nome de uma suposta “razão de Estado”, expressa principalmente pelas lentes militares, como se o destino da Amazônia não fosse definido no âmbito político, mas segundo uma lógica de exceção.

A Faixa de Fronteira e a inflação da agenda securitária

Nos anos 2010, o foco dos militares – e do Exército, em especial – se direciona para outras áreas além da Amazônia, como demonstra o fato de o principal programa do Exército, o SISFRON, ter sido lançado no sul do Mato Grosso do Sul, tendo como epicentro o município de Dourados. Mesmo assim, a Amazônia permanece com forte presença militar, por conta da inércia dos processos anteriores, e no plano simbólico segue sendo ativada como região prioritária para os militares.

No caso da fronteira, analisaremos dois programas de segurança fronteiriça lançados na última década. O programa denominado SISFRON foi lançado pelo Exército brasileiro em 2013. Em 2019, foi lançado o Programa Nacional de Segurança de Fronteiras VIGIA (Vigilância, Integração, Governança, Interoperabilidade, Autonomia), dependente do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

O SISFRON foi justificado como instrumento de combate ao tráfico de drogas. O programa pretende abranger toda a fronteira continental, mas começou com um projeto-piloto no sul do estado de Mato Grosso do Sul, na fronteira com o Paraguai. Essa escolha tem a ver com a motivação do plano, uma vez que está ligado ao combate à criminalidade e às drogas. O Paraguai é considerado a principal fonte

de maconha importada pelo Brasil e porta de entrada para outros tráficos ilegais. A fronteira paraguaia também é vista como área de atuação de quadrilhas criminosas brasileiras como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV). O Arco Central da fronteira brasileira, que inclui parte da fronteira paraguaia, vinha ganhando destaque desde o PEF (2011). Embora o objetivo de longo prazo seja projetar toda a Faixa Fronteiriça, o plano-piloto do SISFRON focou no Arco Central, tendo o município de Dourados-MS como epicentro.

O Programa VIGIA, por sua vez, começou um pouco mais ao sul, no estado do Paraná, mas ainda na fronteira com o Paraguai. Além dos temas recorrentes do tráfico e do contrabando de drogas, destaca-se a utilização de doutrinas estadunidenses pós-2001, o que demonstra uma apropriação tardia do modelo antiterrorista adotado em larga escala nos Estados Unidos e no mundo, resultado de uma demanda externa que é internalizada à medida que são concebidas ligações entre organizações criminosas e terrorismo.

É importante chamar a atenção para a posição geográfica do eixo Foz do Iguaçu (Paraná) – Dourados (Mato Grosso do Sul): estão na fronteira com o Paraguai, mas possuem ligação com a rede urbana dos centros metropolitanos nacionais. A elevada intensidade dos fluxos transfronteiriços, associada a um perfil mais repressivo da atuação das forças policiais, constituiu o ambiente para o desenvolvimento de novas sobreposições entre funções policiais e militares. Esse processo ocorreu em sintonia com a maior participação das Forças Armadas na segurança pública dos centros metropolitanos, principalmente no Rio de Janeiro, e com a assimilação de novas tecnologias de segurança urbana. Os agentes estatais brasileiros reconfiguram a segurança das fronteiras e das grandes cidades utilizando repertórios de práticas que circulam globalmente, seja nas cidades e eventos globais, seja nas áreas de conflito ao redor do mundo, o que é chamado de efeito bumerangue pelo geógrafo britânico Stephen Graham (2016). Podemos destacar que a retomada da doutrina antiterrorista como diretriz para a criação de políticas de fronteira tende a reforçar os bumerangues (entre centros e periferias ou entre diferentes periferias) e as macrossecuritizações (transposição de problemas locais para níveis mais amplos).

O SISFRON dispõe de um subsistema de sensores, um subsistema de apoio à decisão e um subsistema operacional, destinados a reforçar a presença e capacidade de atuação do Estado na Faixa Fronteiriça. Aqui está um ponto importante: o uso de drones e o papel da empresa israelense Elbit. Uma das principais tecnologias utilizadas pelo SISFRON são as aeronaves pilotadas remotamente (ARP), também conhecidas como *drones*. No Brasil, o uso se intensificou desde 2010. Embora não tenhamos o uso de *drones* armados, o aumento do uso desses dispositivos na segurança e defesa pública, tanto nas fronteiras quanto nas metrópoles, é um sintoma do que pode acontecer em nosso país. As ARP do SISFRON (Hermes 450) foram

adquiridas da Elbit Systems, empresa israelense, em 2010 e 2011. Posteriormente, a AEL, subsidiária da Elbit no Brasil, formou um consórcio com as empresas brasileiras Embraer e Avibrás (consórcio Harpia, dissolvido em 2016) para a produção de *drones* SISFRON no Brasil.

A Elbit Systems desenvolve sistemas de vigilância na Faixa de Gaza desde a década de 2000 e introduziu o uso de *drones* para monitorar a fronteira sul dos Estados Unidos (Miller; Schivone, 2015), em consórcio com a Boeing, contratada para construir o sistema de monitoramento nos 7.500 km dos Estados Unidos na fronteira com o México em 2006 (Hayes, 2009, p. 41). Stephen Graham (2016, p. 187) fala de uma “fronteira urbano-nacional-global” na fronteira sul dos Estados Unidos que “está sendo demarcada por uma ‘cerca virtual’ que consiste em uma série de sensores, detectores de movimento, câmeras infravermelhas, antenas e *drones* de observação, fornecidos pela Boeing e pela empresa de defesa israelense Elbit”. Essa fronteira “imperial” é transposta para outras fronteiras “intercoloniais” como modelo de gestão de territórios e populações.

O Programa Nacional de Segurança de Fronteiras VIGIA, iniciado em abril de 2019, por sua vez, está subordinado à Coordenação Geral de Fronteiras, localizada na recém-criada Secretaria de Operações Integradas (SEOPI), com perfil de atuação que busca integrar os sistemas de inteligência e os diversos órgãos por meio de organogramas não hierárquicos, a fim de constituir equipes de trabalho para fins específicos, podendo solicitar servidores de qualquer órgão estadual para atuarem em suas operações. O Programa VIGIA foi, portanto, marcado por essa arquitetura institucional mais flexível, atuando em operações, treinamentos e aquisições. O argumento é que equipes especializadas e permanentes reúnem com flexibilidade agentes de diversos órgãos estaduais e federais.

O Programa VIGIA foi lançado com alterações consideráveis em relação aos programas anteriores. A primeira foi direcionar o foco do programa para as operações. Antes as operações fronteiriças eram mais amplas, mais caras e mais curtas, agora são permanentes, com equipes menores e mais especializadas. A novidade é o pagamento de diárias para que os operadores policiais estaduais participem por períodos mais longos do planejamento e das operações, que antes eram limitados aos órgãos federais. Essa liberação de despesas com viagens permite maior integração nas operações e um vínculo que contorna secretarias de segurança estaduais, comandos e delegacias. Além disso, constitui um aumento de efetivo para os agentes federais, considerados poucos para cobrir uma vasta fronteira.

No que diz respeito às aquisições, um fato importante é a alta integração da polícia com o Exército por meio do SISFRON e da Comissão do Exército Brasileiro em Washington (CEBW), que passou a coordenar compras de dispositivos de rádio-comunicação, aparelhos óptrônicos e outros. Essa mudança pode ser lida como um indicador da centralização federal e militar do comando de aquisições e operações.

Destacamos também a participação direta do Exército brasileiro, principalmente unidades de Forças Especiais, na formação dos grupos do Programa VIGIA.

Além das referências ao Exército, também abundam as referências à influência dos Estados Unidos, especialmente na doutrina, no treino e no modelo de centro de comando e controle incorporado no Centro Integrado de Operações Fronteiriças (CIOF). Segundo o coordenador do Programa VIGIA, o programa trouxe uma doutrina concebida nos Estados Unidos após os acontecimentos de 11 de setembro de 2001. A referência já deixa bem clara a filiação doutrinária que passa a orientar, de forma mais direta, a política de segurança fronteiriça posta em prática. A influência estadunidense também aparece na formação de agentes, que incluiu curso ministrado pelo Comando de Operações Especiais do Comando Sul dos Estados Unidos em setembro de 2019, e no modelo CIOF, em Foz do Iguaçu-PR, inspirado nos centros de fusão, criados nos Estados Unidos depois do 11 de Setembro.

O Programa VIGIA possui uma territorialidade própria que reúne diferentes estruturas de segurança e defesa pré-existentes ao longo da fronteira, atuando principalmente no combate ao contrabando e ao tráfico de drogas. A concentração das operações nos estados do Paraná e Mato Grosso do Sul e na fronteira com o Paraguai mantém padrões anteriores, o que conferiu a essa região uma centralidade nas redes de tráfico ilícito. Na nova geografia das operações fronteiriças, o Programa VIGIA inaugurou bases operacionais em quatro cidades da fronteira com o Paraguai.

O CIOF tem abrangência nacional, “reunindo num só local unidades de inteligência de diferentes órgãos com o objetivo de intensificar a integração entre os órgãos de segurança pública, fortalecer a fiscalização fronteiriça e combater o crime organizado e o terrorismo” (Ministério da Justiça e Segurança Pública [MJSP], 2020, p. 12), além de “padronizar procedimentos entre os órgãos de segurança pública, manter um fluxo constante de treinamento dos operadores, mensurar índices e obter dados confiáveis para orientar a atuação das forças de segurança na região de fronteira” (MJSP, 2020, p. 155). Foi concebido como um centro de fusão, modelo estadunidense de integração das forças de segurança, que estavam distribuídas em mais de 80 unidades pelos Estados Unidos (Frey, 2019).

Observamos, por um lado, a aproximação das Forças Armadas com as atividades rotineiras de segurança pública nas fronteiras, tendência já notada na década de 2000, quando os militares passaram a assumir funções típicas de polícia. Embora incluídas nas leis complementares de 2004 e 2010, as ações das Forças Armadas junto aos órgãos de segurança pública foram regulamentadas, no caso do Exército, apenas em fevereiro de 2013, com o manual Operações em Ambientes Interagências. Por outro lado, o reforço estrutural das polícias militares estaduais e a sua especialização para atuar nas fronteiras por meio das unidades especiais de fronteira abre caminho para uma atuação (ainda) mais militarizada da polícia, uma vez que

atua em funções tradicionalmente atribuídas a militares, como a segurança das fronteiras. O pagamento de despesas de viagem às operadoras que passam a atuar de forma mais duradoura e intensiva nas operações federais é outra forma de fortalecer esse mecanismo “interinstitucional”.

Amazônia, fronteiras e a gestão militarizada de territórios e populações

Observando as décadas que se sucederam à redemocratização no Brasil, vimos que o discurso das “novas ameaças” teve na Amazônia e na Faixa de Fronteira dois focos relevantes e relacionados, o que foi instrumentalizado para atualizar as doutrinas de emprego das Forças Armadas no contexto pós-Guerra Fria. O momento atual retoma processos que foram acumulados ao longo das três décadas anteriores, em que esses espaços se constituíram como um laboratório para a gestão militarizada de territórios e populações.

A segurança é um dispositivo tecnopolítico, discursivo, normativo e institucional que varia no tempo, pontuado por acontecimentos e emergências, e se distribui de forma desigual no espaço, dividida também em espaços ordenados/desordenados e normais/excepcionais. Cada um desses elementos desenvolve-se em temporalidades diferentes, mas o conjunto tende a adquirir certa coerência dentro de um espectro temporal em que as tendências dominantes possam ser identificadas.

A geografia também é aqui importante, uma vez que cada região impõe os seus próprios desafios aos planos nacionais, quer pelas dinâmicas sociais e territoriais pré-existentes, quer pela inércia espacial dos processos anteriores, quer pela ressignificação local dos discursos e práticas dos cidadãos, pelo Estado central ou mesmo pela mediação técnica de ações de controle do espaço político.

As Forças Armadas assumem o lugar de força estabilizadora, portadora da ordem pública e das soluções políticas, silenciando outros atores. Reconstituir a atuação dos militares na Amazônia e nas fronteiras desde os anos 1980 nos ajuda a entender certo modo de governar por meio de estruturas do aparato estatal que tendem a fugir do controle democrático. E esse modo de governar que se impõe pode tanto disputar o centro do poder político quanto operar à sombra do mandato presidencial vigente.

Referências

- AGNEW, J. **Geopolitics**: re-visioning world politics. London: Routledge, 1998.
- ARENDT, H. **O que é política?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [1950] 2002.

BECKER, B. A Geografia e o resgate da geopolítica. **Revista Brasileira de Geografia**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 99-125, 1988.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: <https://tinyurl.com/4t2xcbup>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jun. 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/49833nmv>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.411, de 7 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas unidades de conservação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 8 out. 2002a. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc42rmz8>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002. Dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 8 out. 2002b. Disponível em: <https://tinyurl.com/mwk8rbc4>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 3 set. 2004. Disponível em: <https://tinyurl.com/4e68fx9n>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 1 jul. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/589xtvmt>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.513, de 22 de julho de 2008. Altera o Decreto nº 4.412, de 7 de outubro de 2002, que dispõe sobre a atuação das Forças Armadas e da Polícia Federal nas terras indígenas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 23 jul. 2008a. Disponível em: <https://tinyurl.com/2s3ykxxu>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 4, 19 dez. 2008b. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc5szzj4>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 26 ago. 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/y27yayr3>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/yjeft729>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020. Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, nas terras indígenas, nas unidades federais de conservação ambiental e em outras áreas federais nos Estados da Amazônia Legal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 7, 7 maio 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2v3apr9m>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 10.730, de 28 de junho de 2021. Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental, em áreas de propriedade ou sob posse da União e, por requerimento do respectivo Governador, em outras áreas dos Estados abrangidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/yv9wh6fc>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.367, de 1º de janeiro de 2023. Institui a Comissão Interministerial Permanente de Prevenção e Controle do Desmatamento, restabelece o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm e dispõe sobre os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado, na Mata Atlântica, na Caatinga, no Pampa e no Pantanal. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 2, 2 jan. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/2d5kn7mk>. Acesso em: 27 dez. 2024.

BUZAN, B.; HANSEN, L. **A evolução dos estudos de segurança internacional**. São Paulo: Unesp, 2012.

CARVALHO, J. M. de. **Forças Armadas e política no Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

CASTRO, C. **A invenção do Exército brasileiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.

CASTRO, C.; D'ARAÚJO, M. C. (org.). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

CASTRO, C.; SOUZA, A. B. A defesa militar da Amazônia: entre história e memória. In: CASTRO, C. (org.). **Amazônia e defesa nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

CELS. **La guerra interna: cómo la lucha contra las drogas está militarizando América Latina**. Buenos Aires: CELS, 2018.

CLASTRES, P. **Arqueologia da violência**. São Paulo: Cosac Naify, [1977] 2011.

CLAUSEWITZ, C. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, [1832] 2010.

COUTO E SILVA, G. do. **Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

DELL'AGENESE, E. O que a geografia (política) deve ser: a geografia política entre a paz e a guerra. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 44, n. 1-2, p. 11-22, 2017.

DORFMAN, A. A condição fronteiriça diante da securitização das fronteiras do Brasil. In: Nascimento, D. M.; PORTO, J. L. R. (org.). **Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia**. Belém: NAEA, 2013. p. 96-124.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, [1976] 1999.

FREY, J. Fusion center: o modelo americano de segurança que Moro quer implantar em Foz. **Gazeta do Povo**, [s. l.], 13 abr. 2019. Disponível em: <https://tinyurl.com/26fwjf3t>. Acesso em: 10 jan. 2025.

GIDDENS, A. **O Estado-nação e a violência**. São Paulo: Edusp, 2008.

GRAHAM, S. **Cidades sitiadas: o novo urbanismo militar**. São Paulo: Boitempo, 2016.

HAYES, B. **NeoConOpticon: the EU security-industrial complex**. Amsterdam: TNI: Statewatch, 2009.

HOBBS, T. **O leviatã**. São Paulo: Martins Fontes, [1651] 2003.

INÁCIO, T. V. P. O regime militar brasileiro e a influência da Geopolítica: a militarização do Estado e o controle político do território. In: INÁCIO, T. V. P. **Geopolítica militar brasileira e o território como segurança**. 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Guarapuava, 2023. p. 221-247.

INSTITUTO SAGRES. **Projeto Nação**, Brasília, 2022. Disponível em: <https://sagres.org.br/projeto-nacao/>. Acesso em: 3 dez. 2024.

LACOSTE, Y. **A Geografia: isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus, [1976] 1988.

LEIRNER, P. **O Brasil no espectro de uma guerra híbrida**. São Paulo: Alameda, 2020.

- LENTZ, R. **República de segurança nacional: militares e política no Brasil**. São Paulo: Fund. Rosa Luxemburgo: Expressão Popular, 2022.
- MAMADOUH, V. Geography and war, geographers and peace. In: FLINT, C. (ed.). **Geography of war and peace: from death camps to diplomats**. New York: Oxford University Press, 2005.
- MAQUIAVEL. **A arte da guerra**. Porto Alegre: L&PM, [1520] 2009.
- MARQUES, A. A. **Amazônia: pensamento e presença militar**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- MARTINS FILHO, J. R. (org.). **Os militares e a crise brasileira**. São Paulo: Alameda, 2021.
- MEIRA MATTOS, C. de. A geopolítica brasileira: predecessores e geopolíticos. In: MEIRA MATTOS, C. de. **Geopolítica**. Rio de Janeiro: FGV, [1980] 2011. v. III.
- MILLER, T.; SCHIVONE, G. Gaza in Arizona: the secret militarization of the U. S. – Mexico border. **Salon**, [s. l.], 1 Feb. 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/y358tfce>. Acesso em: 16 fev. 2015.
- MJSP. **Relatório de Gestão – 2019**, Brasília, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/y2d2xbny>. Acesso em: 25 dez. 2024.
- MONTOYA, V. Las geopolíticas de la seguridad y el conocimiento: de los controles fronterizos a las amenazas deslocalizadas. **Universitas Humanistica**, Bogotá, n. 69, p. 101-114, 2010.
- NEVES, A. J.; SILVA, J. C.; REGO MONTEIRO, L. C. do. **Mapeamento das políticas públicas federais na Faixa de Fronteira: interfaces com o Plano Estratégico de Fronteiras e a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras**. Brasília: SENASP, 2016.
- NOVAES, A. R. Amazônia “em construção”: linguagem e circulação de mapas esquemáticos sobre projetos de ocupação territorial. In: RODRIGUES, J. N.; REGO MONTEIRO, L. C. do (org.). **Crise e reinvenção dos espaços da política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. p. 63-94.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. **Políticas territoriais do Estado brasileiro na Amazônia e seus efeitos na zona de fronteira Brasil-Colômbia: controle estatal e ameaças transnacionais**. 2009. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. O Programa Calha Norte: redefinição das políticas de segurança e defesa nas fronteiras internacionais da Amazônia brasileira. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, Rio de Janeiro, v. 13, p. 117-133, 2011.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. Guerra, técnica, espaço e poder. **Revista Carbono**, [s. l.], n. 5, 2014.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. Segurança de fronteiras no Arco Central: dos espaços de exceção ao Estado securitário. In: RODRIGUES, J. N.; REGO MONTEIRO, L. C. do (org.). **Crise e reinvenção dos espaços da política**. Rio de Janeiro: Consequência, 2020. p. 173-203.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. **Esperando os bárbaros: geopolíticas da segurança no Brasil do século XXI**. Rio de Janeiro: Consequência, 2021.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. O vetor territorial e o vetor reticular da segurança internacional. **Geographia**, Niterói, v. 24, n. 52, p. 1-14, 2022.
- REGO MONTEIRO, L. C. do. **Militares na Amazônia no contexto da Nova República: uma gestão militarizada de populações e território**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Boell, 2023.
- REJAS, M. R. **La norteamericanización de la seguridad en América Latina**. Ciudad de México: Akal, 2017.

ROSIÈRE, S. Mundialização e teicopolíticas: análise do fechamento contemporâneo das fronteiras internacionais. **Boletim Gaúcho de Geografia**, Porto Alegre, v. 42, n. 2, p. 369-388, 2017.

SAINT-PIERRE, H. “Defesa” ou “segurança”: reflexões em torno de conceitos e ideologias. In: MEI, E.; SAINT-PIERRE, H. L. (org.). **Paz e guerra: defesa e segurança entre as nações**. São Paulo: Unesp, 2013.

SCHMITT, C. **O conceito do político**. Petrópolis: Vozes, [1932] 1992.

SILVA, L. O. Projeto nacional e politização das Forças Armadas, 1944-1964. In: BARBOSA, J. R.; GONÇALVES, L. P.; VIANNA, M. de A.; CUNHA, P. R. da (org.). **Militares e política no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

STEIMAN, R.; REGO MONTEIRO, L. C. do. Viejos hábitos nunca mueren: el dilema entre seguridad y desarrollo en las políticas públicas para la frontera. In: HERNÁNDEZ, A. (org.). **Puentes que unen y muros que separan: fronterización, securitización y procesos de cambio en las fronteras de México y Brasil**. Tijuana: COLEF, 2020. p. 215-242

VICTOR, F. **Poder camuflado: os militares e a política, do fim da ditadura à aliança com Bolsonaro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

WOODWARD, R. From military geography to militarism’s geographies: disciplinary engagements with the geographies of militarism and military activities. **Progress in Human Geography**, [s. l.], v. 29, n. 6, p. 718-740, 2005.

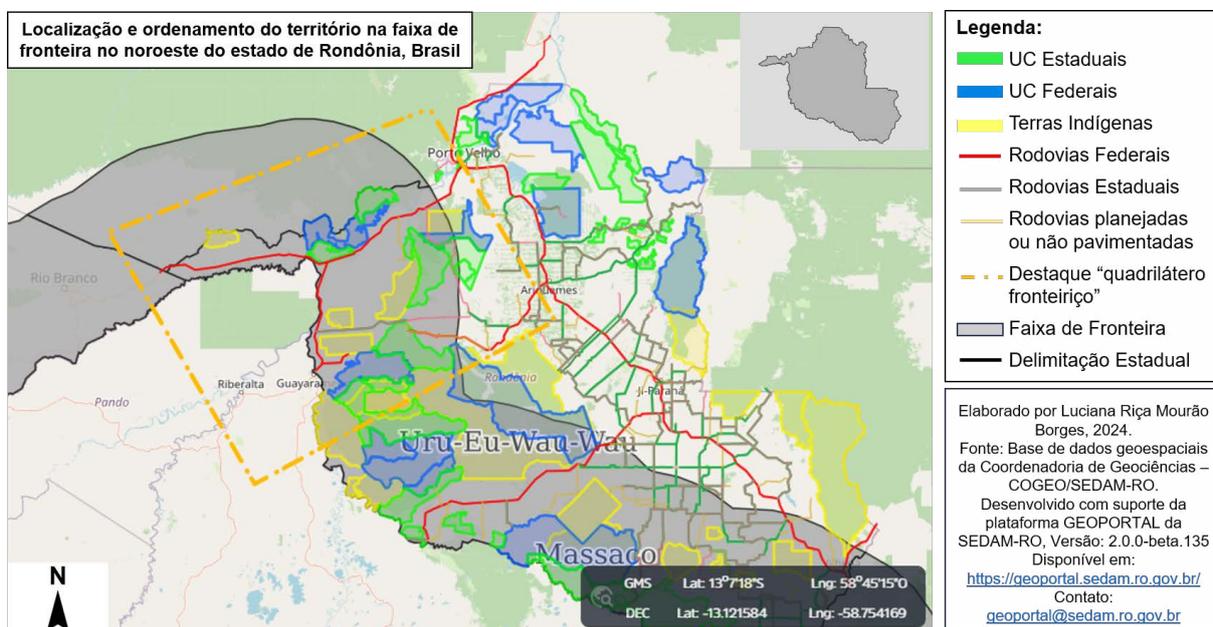
Transformações recentes na Amazônia Ocidental: ações governamentais, infraestrutura e (re)ordenamentos na fronteira entre Brasil e Bolívia

Luciana Riça Mourão Borges
Tatiana de Souza Leite Garcia

Introdução

O estudo que aqui se apresenta consiste em uma aproximação de reflexões acerca das mais recentes transformações territoriais ocorridas e ocorrentes na região fronteiriça entre Brasil e Bolívia, mais especificamente no eixo entre os municípios de Porto Velho, Nova Mamoré e Guajará-Mirim, no estado de Rondônia, e Guayaramerín, no departamento de Beni, território boliviano, no que podemos chamar de *quadrilátero fronteiriço* (Figura 1).

Figura 1 – Mapa de localização da área de estudos



Fonte: Elaboração própria.

Nosso ponto de partida para as análises é o período considerado como o *boom* de grandes agronegócios e projetos de infraestrutura desenvolvidos por parcerias público-privadas, sendo alguns deles instalados e/ou inaugurados nessa região por volta do início dos anos 2010, tais como: i) usinas do Madeira (Jirau e Santo

Antônio); ii) construção de vias de circulação e portos que possibilitam os fluxos do agronegócio e a saída para o Pacífico (rodovia Interoceânica); e iii) instalação de infraestrutura logística para a agricultura e a pecuária em larga escala, como laticínios, frigoríficos, sistemas de silagem e armazenamento, entre outros.

É necessário associar tais negócios e projetos a ações governamentais importantes, como foi o caso do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), atualmente na sua terceira edição, com robustos investimentos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Há que se considerar, ainda, a participação de outros atores e agentes do próprio Estado, como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), o Ministério da Integração Nacional (2007-2010), o Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Meio Ambiente – esse último, em especial, que liberou as licenças ambientais para a instalação de tais projetos de grande envergadura na região amazônica.

A região amazônica ocupa cerca 7 milhões de km², em oito países sul-americanos (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela) e na Guiana Francesa (departamento ultramarino da França), sendo que 70% estão em território brasileiro (em torno de 4 milhões de km²), o que corresponde a 42% do território nacional. Na Amazônia encontram-se a maior bacia hidrográfica e a mais extensa floresta tropical do planeta, rica em biodiversidade e endemismo, com serviços ecossistêmicos que ultrapassam as fronteiras ambientais e políticas. Há 294 municípios ao longo de sua extensão, com destaque para as capitais do Brasil: Manaus (AM), Rio Branco (AC), Porto Velho (RO), Boa Vista (RR) e Macapá (AP) (Garcia, Godoy, Mariano, 2024; Jesus, Nogueira, Borges, 2024).

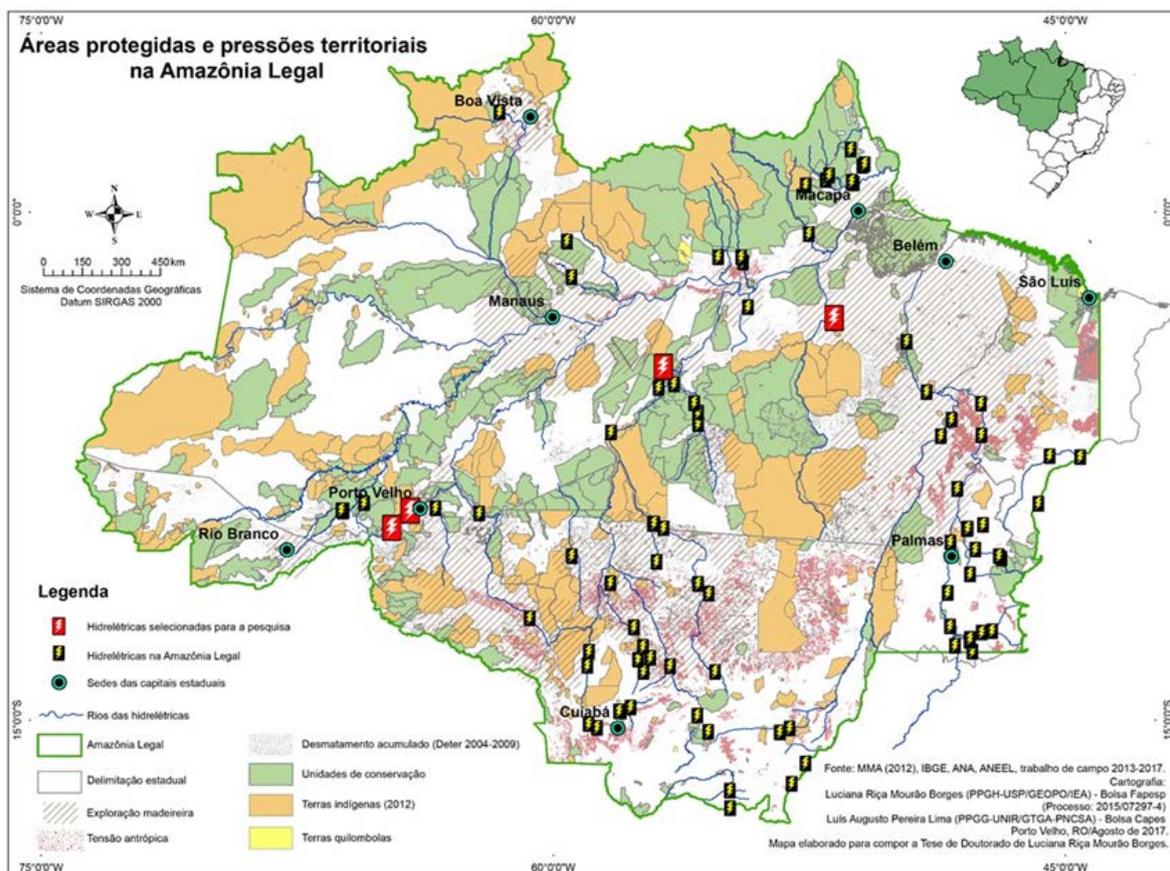
A principal problemática abordada em nosso estudo compreende o deslocamento da frente de expansão das atividades produtivas sobre territórios que dispõem do bioma Amazônia ocorrido nos últimos 50 anos, desde a criação dos programas governamentais de colonização e reforma agrária, com o desmatamento para a abertura de estradas – tal como a rodovia Transamazônica – e para uma nova rodada de expansão do neoliberalismo e neoextrativismo tensionando as linhas inter e transnacionais do país. Esse movimento demonstra que os espaços de contenção do avanço das frentes de incorporação de áreas ainda intocadas ou áreas destinadas a outros usos, como a proteção da floresta ou assentamentos rurais, seguem sob vigilância desse capital produtivo agroindustrial, que, de muitas maneiras, ameaça a biodiversidade e os povos tradicionais.

Observamos em 2024, aproximadamente 15 anos depois do PAC 1, a repetição dessa dinâmica, com maior extensão e intensidade, a partir do avanço das frentes de expansão dos projetos e negócios, de ações governamentais justificadas em prol do desenvolvimento econômico, de infraestruturas na forma de empreendimentos logísticos e no apelo midiático e narrativo pelo progresso voltado à fronteira ocidental no estado de Rondônia, que até então estava estagnada.

Podemos elencar que, nesse contexto, foram implementadas as seguintes ações: i) hidrelétricas; ii) pontes, incluindo binacionais; iii) infraestruturas do agro-negócio; iv) regionalizações e o estabelecimento de um novo zoneamento produtivo; e v) atrativos urbanos para empresas do terceiro setor, entre outros. Ao que indicam a literatura vigente e nossos trabalhos de pesquisa e de campo, as ações supracitadas demandam intensas práticas de retirada da cobertura vegetal, por desflorestamento e queimadas, tanto nas áreas às margens das estradas bem como quanto naquelas mais ao interior do bioma, que são denunciadas pelos agentes ambientais, pelas populações tradicionais e pelas lideranças de movimentos sociais.

A situação exposta se torna mais complexa quando nos deparamos com situações de conflitos socioterritoriais, nas quais os sujeitos e as lideranças denunciadas e defensores da sociobiodiversidade passam a sofrer ameaças à sua própria sobrevivência em seus territórios de vivência. A partir da sobreposição das áreas protegidas com os projetos hidrelétricos, territórios indígenas e quilombolas, evidenciam-se as áreas de tensionamento pelo uso e ocupação do solo, ocasionando conflitos territoriais e ambientais na Amazônia Legal, conforme demonstra-se na Figura 2, instigando-nos às reflexões sobre as possíveis fronteiras de conflitos socioterritoriais.

Figura 2 – Áreas protegidas e pressões territoriais na Amazônia Legal



Fonte: Borges (2018).

Nossas análises serão apresentadas da seguinte forma: i) esta “Introdução”, ora descrita nesta primeira parte; ii) a segunda parte versa sobre “Ações governamentais e infraestrutura em uma zona fronteira: uma breve contextualização”, tratando de demonstrar, ao longo das últimas cinco décadas, os impactos da ocupação do espaço amazônico na fronteira, considerando suas territorialidades e reordenamentos; iii) a terceira, intitulada “Transformações recentes e os anos 2010: o que aconteceu na fronteira de lá para cá?”, que objetiva evidenciar as transformações locais-regionais especificamente na linha entre Porto Velho, Nova Mamoré, Guajará-Mirim e Guayaramerín, sendo uma rota fronteira complexa; e, iv) a última parte, “(Re)Ordenamentos entre Brasil e Bolívia”, um tópico-síntese, considerando a necessidade de pensarmos a região e o território transfronteiriço a partir das novas perspectivas apresentadas perante o capital produtivo e suas novas infraestruturas.

A título de conclusões, entendemos que o deslocamento da frente de expansão, outrora uma frente pioneira, em um passado agora distante, busca por territórios considerados “disponíveis” ao capital produtivo-empresarial e por mão de obra não qualificada e de baixo custo para desenvolver o trabalho pesado, seja no campo ou na fábrica. Além disso, a força do poder econômico e político dificulta o surgimento, a consolidação e a ampliação de espaços solidários e possíveis, como os territórios alternativos e de direito dos povos tradicionais e de populações vulneráveis, expressos em terras indígenas, reservas extrativistas, assentamentos da reforma agrária, feiras de economia solidária e territórios quilombolas, dentre outras formas de organização coletiva visando ao bem-estar social e à conservação ambiental.

Os avanços significativos do capitalismo empresarial para a zona de fronteira estão amparados pelas políticas estatais de integração nacional, enquanto segmentos da sociedade não recebem acesso adequado às políticas públicas, evidenciando a não redução das divergências e disparidades socioespaciais, mas sim o seu reforço. Portanto, compreendemos que é necessário consolidar a autonomia das populações e dos movimentos sociais para que haja permanência da floresta e do futuro ambiental.

Ações governamentais e infraestrutura em uma zona fronteira: uma breve contextualização

Nossas reflexões aqui se dão inicialmente considerando o conceito de fronteira transnacional, sendo esse o sentido dado ao nosso recorte espacial de análise (Lobato; Soares, 2015; Silva, G., 2013). O estudo foca nos espaços fronteiriços entre Brasil e Bolívia, especificamente nas localidades de Porto Velho, Nova Mamoré e Guajará-Mirim, no estado de Rondônia, e em Guayaramerín e Cachuela Esperanza, no departamento de Beni, do lado boliviano, conforme a Figura 1, apresentada anteriormente.

Estabelecemos um recorte temporal a partir dos anos 2010; contudo, nossas análises partem de um período anterior a essa década, momento em que muitos geógrafos e geógrafas importantes para o Brasil – como Bertha Becker, Neli Aparecida de Mello-Théry, Hervé Théry, Lia Osório Machado, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, Carlos Walter Porto-Gonçalves e Edna Castro, entre outros – dedicaram-se a compreender os fluxos e os impactos sobre a *fronteira* no espaço amazônico.

Na segunda metade do século XX e na primeira década do século XXI, as ações governamentais estiveram voltadas à consolidação da ocupação da região amazônica por meio de projetos de colonização territorial, revestidos de programas de assentamentos rurais, projetos de integração e desenvolvimento econômico, com a construção de redes de infraestrutura de transporte e de produção e distribuição de energia elétrica, dentre outros (Borges, 2012, 2018; CPT; Kanindé, 2021; Fearnside, 2015).

Na fase que constitui a segunda metade do século XX, sobretudo durante as décadas de 1970 e 1980, foram implementados os chamados Grandes Projetos de Desenvolvimento (GPDs), os quais se constituíam em modelos de desenvolvimento nacional, associados às noções de progresso, crescimento econômico e desenvolvimento; no entanto, geraram grande impacto socioambiental negativo nas escalas locais, ao passo que propiciavam a acumulação capitalista nas escalas superiores (Alentejano; Tavares, 2019). Na Amazônia, os GPDs foram destinados à construção de grandes hidrelétricas, porém não se consolidam, sendo repassados aos programas de governo posteriores sucessivamente.

Nesse contexto de grandes obras, notadamente em Rondônia, citamos os casos das hidrelétricas de Samuel, na época construída e concluída, de Jirau e de Santo Antônio (Borges, 2012, 2018). Assim, inicia-se um *mosaico* de ações que se constituem em objetos fixos no território e articulados de modo integrado, logística e estrategicamente, para a viabilização do avanço de investimentos públicos e privados. Podemos anunciar que essa fase antecede o que chamaremos neste ensaio de *avanço da fronteira do capitalismo na Amazônia*.

A partir da segunda metade dos anos 1990, alcançando a primeira década do século XXI, a tônica do debate ocorre em âmbito dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs), como parte do Programa Brasil em Ação (1996-1999), lançado no primeiro governo do presidente do Brasil Fernando Henrique Cardoso, que posteriormente, em seu segundo mandato, ampliou a estratégia de investimentos em infraestrutura física com o Programa Avança Brasil (2000-2003), associando-o com a proposta de fortalecimento da integração regional da América do Sul e a redução de desequilíbrios regionais, com projetos e obras de infraestrutura transfronteiriças de transporte, energia e comunicações, a chamada Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), com os Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) (Garcia, 2019; Virga; Costa, 2021).

Dentro desse portfólio de projetos e obras, na década de 1990, já havia sido idealizado o projeto da rodovia Interoceânica, que conectaria o Brasil ao Peru por meio da BR-364 – rodovia Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira –, cujo traçado em diagonal ao território inicia-se em Cordeirópolis-SP, passando por Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Rondônia até o Acre, tornando-se um importante eixo logístico de integração e escoamento de produção entre as regiões Norte, Centro-Oeste e Sudeste do país. Contudo, o maior objetivo da rodovia Interoceânica buscado pelo governo brasileiro é ter a *saída para o Pacífico* (Souza, M., 1993). Esse projeto se consolidou apenas na virada do século e sua construção até a conclusão durou, aproximadamente, de 8 a 10 anos, entre os anos de 2000 e 2010. Um último projeto que incrementa a eficiência dessa rodovia consiste na ponte do rio Abunã, inaugurada em 2021, que interliga os estados de Rondônia e Acre.

Retomando a discussão de cunho epistemológico sobre a fronteira, aqui podemos compreendê-la em duas diferentes abordagens devido à situação geográfica considerar o espaço amazônico como principal campo de análise. Em primeiro aspecto, a fronteira internacional, as relações exteriores estabelecidas, os agentes empresariais mercantilistas envolvidos na atração de *negócios* para uma Amazônia sul-ocidental, hoje vista como Pan-Amazônia (Silva, E., 2021); e em um segundo sentido, lida como espaço de trânsito para avanço das fronteiras do comércio e da exportação de benfeitorias, mercadorias, bens de consumo, matéria-prima, *commodities* (Albuquerque; Cesar, 2012; Michalski; Conceição, 2024).

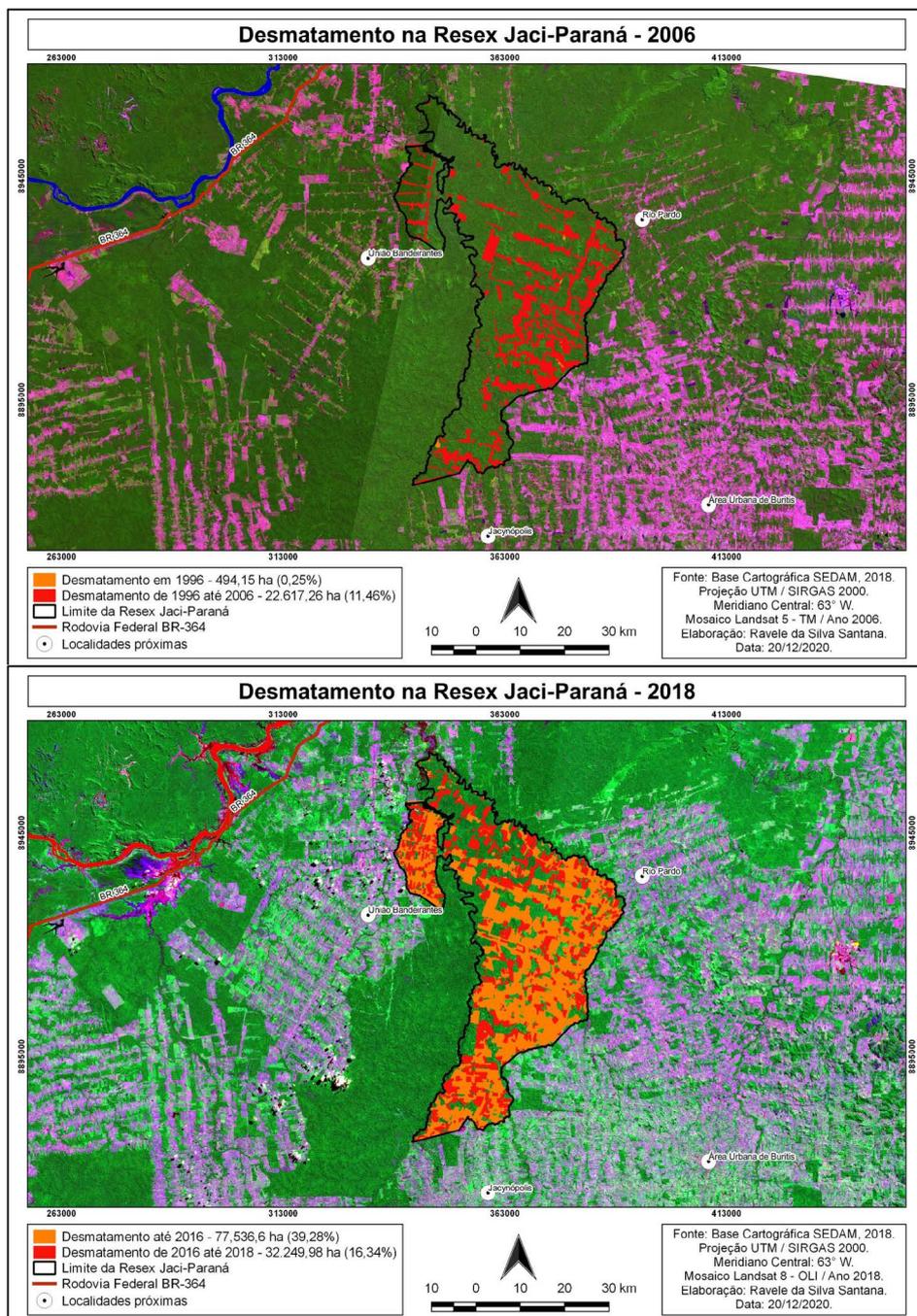
É importante pontuar que, na segunda metade dos anos 1990, o setor da produção agrícola em Rondônia crescia no cone sul do estado, assim como na primeira década do século XXI, sendo que a produção de soja e suas *commodities* começou a avançar para o noroeste do estado de Rondônia, ocupando territórios agrícolas no eixo da rodovia BR-364 e iniciando um processo de conversão de florestas no perímetro da BR-425, que acessa os municípios de Nova Mamoré e Guajará-Mirim, sentido fronteira com a Bolívia, onde são identificadas pastagens e produção de grãos (Michalski; Borges, 2022; Souza, J., 2021).

A partir dessa contextualização, nos próximos tópicos abordaremos os reflexos do avanço das frentes produtivas na Amazônia sobre os espaços ainda não ocupados por projetos e negócios empresariais/governamentais. Essa dinâmica ao longo da rodovia BR-425, nosso principal eixo de análise espacial, se dá justamente pós-década de 2000, sobretudo a partir da construção das hidrelétricas de Jirau e Santo Antônio, bem como da consolidação da saída para o Pacífico pela rodovia BR-364 como principal rota de exportação alternativa, além da já existente hidrovía do Madeira (sentido oceano Atlântico). A indústria do agronegócio é, de fato, a maior beneficiada nesse processo de modernização do território, considerando a logística de exportação ali estabelecida.

Para ilustrar, a Figura 3 – composta por duas representações cartográficas do processo de conversão florestal e devastação da Reserva Extrativista (RESEX)

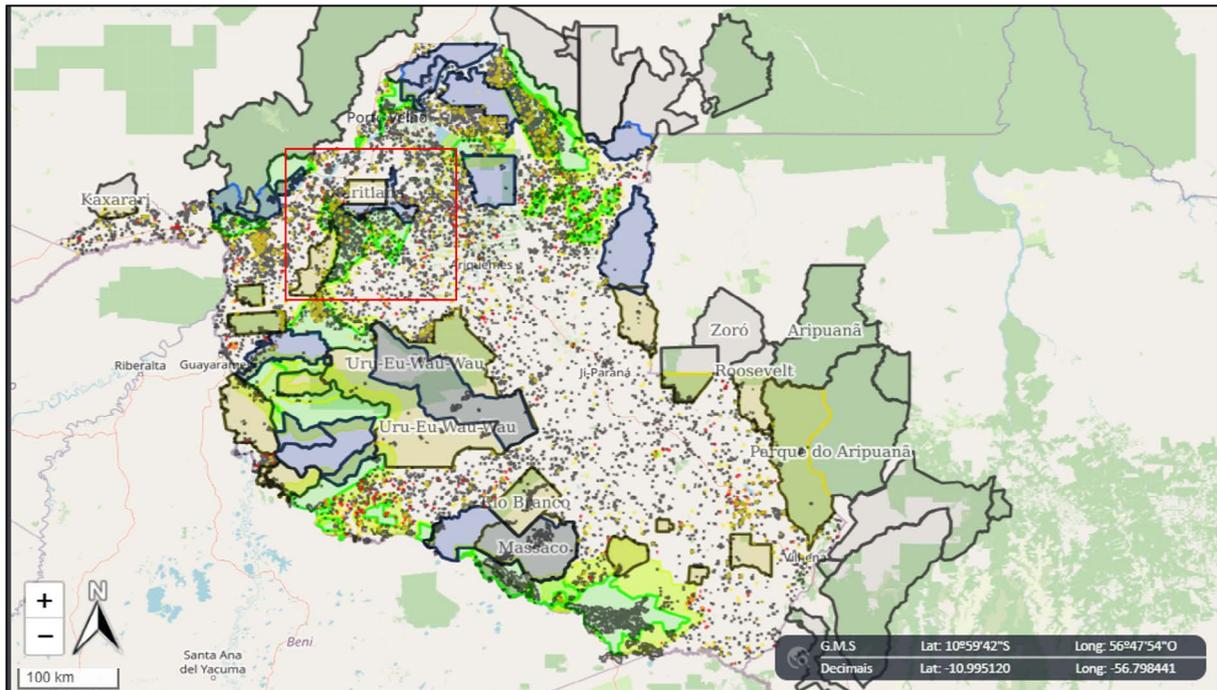
Jaci-Paraná, entre os anos de 2006 e 2018 –, é parte dos resultados dos estudos realizados por Ravele Santana no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Rondônia (UNIR). A RESEX se localiza na BR-364, dentro da área de influência indireta da hidrelétrica de Jirau (zona assim denominada pelos estudos de impacto do consórcio), no sentido Rio Branco (AC), rumo aos limites internacionais. Já a Figura 4 apresenta a sobreposição de áreas protegidas e áreas de ocupação do solo para atividades produtivas no estado de Rondônia, com destaque para a região da RESEX Jaci-Paraná.

Figura 3 – Evolução do desmatamento na RESEX Jaci-Paraná em 2006 e 2018



Fonte: Borges e Santana (2021) e Santana e Guimarães (2024).

Figura 4 – Áreas protegidas na faixa de fronteira do estado de Rondônia, com destaque para a RESEX Jaci-Paraná



Fonte: Elaboração própria com base em dados de Rondônia ([2024]).

Transformações recentes e os anos 2010: o que aconteceu na fronteira de lá para cá?

A partir do início da década de 2010, a modernização do território e as estruturas produtivas locais e regionais modificaram todo o ordenamento socioespacial do estado de Rondônia e na fronteira com a Bolívia não foi diferente. A BR-429 era tomada por uma floresta exuberante até o final do século XX e, com a mudança da lógica produtiva nesse território, a conversão florestal deu espaço à produção agropecuária extensiva, adotando o milho, a soja e o gado, somando-se a infraestrutura de silos, laticínios e frigoríficos que também modificaram a paisagem. Nesse contexto, é mister considerar os novos arranjos comerciais que se estabeleceram no período, agregando outros agentes e estabelecendo mais uma rota de produção.

Observamos um padrão no processo de avanço do capital produtivo sobre as fronteiras ambientais. Ao mesmo tempo que se esgotam as áreas de produção em âmbito da região amazônica meridional e oriental, tendo as áreas protegidas como um fator limitante a essa frente de expansão, ainda que pressionadas e ameaçadas constantemente, verificamos um deslocamento dessa *fronteira produtiva* para a outra *fronteira* mais à frente – agora aquela que está no limite, a internacional, a chegada na fronteira política-administrativa com o país vizinho.

Entendemos esse movimento como um projeto de ampliação de mercado, uma vez que a Amazônia permanece numa condição de periferia, a partir dos pressupostos do desenvolvimento dependente e desigual, em que a região

prossegue com a função de fornecer matéria-prima (principalmente) e bens de consumo, como as *commodities*. Essa transformação recente nas dinâmicas socioespaciais da Amazônia sul-ocidental transfronteiriça representa uma contribuição para os estudos de Geografia Política, em diálogos com outras especialidades no campo da Geografia, que tratam das relações multiescalares e multitemáticas entre Brasil e Bolívia.

A nova condição de fronteira que se estabelece a partir de tais dinâmicas enfrenta situações de tensão que, por sua vez, representam conflitos severos gerados pelas contradições territoriais que surgem com os avanços das frentes produtivas. Podemos elencar alguns: desmatamento; alteração de ecossistemas; violação de territórios indígenas, extrativistas e quilombolas e de áreas de unidades de conservação; conflitos por terra e por água; e ataques a direitos humanos e direitos socioambientais, entre outros.

A título de exemplificação da gravidade dos conflitos socioterritoriais, os Relatórios de Incidência de Conflitos no Campo compilados e publicados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) denunciam anualmente os conflitos no campo e as mortes decorrentes, sendo que a Figura 5 destaca que na região amazônica chamada de AMACRO (Amazônia, Acre e Rondônia) os assassinatos nos anos de 2022 e 2023 têm relação direta com o aumento da grilagem de terras para exploração madeireira e pecuária extensiva.

Figura 5 – Assassinatos na região da AMACRO segundo a Comissão Pastoral da Terra



Fonte: CPT (2023, p. 22).

Dentro desse contexto, verificamos a importância do debate a respeito das políticas públicas voltadas aos temas de meio ambiente, segurança pública e transfronteiriça, direitos humanos, educação, moradia, trabalho, saúde e saneamento básico e acolhimento ao sujeito migrante.

A principal transformação observada é, de fato, a mudança na paisagem, considerando o avanço produtivo de grãos, substituindo áreas de pastagem, e, sobretudo, a expressiva retirada de florestas. Ao longo do período indicado, os anos 2010, podemos estabelecer um marcador espaço-temporal: o novo ciclo de grandes projetos na Amazônia é agro-hidromineral e rodoviário-portuário.

Esse ciclo se desloca para a fronteira internacional a partir de uma lógica que poderíamos pronunciar como uma nova prática do que entendemos pelo fenômeno de *colonização moderna*. O efeito modernizador do processo de colonização na modernidade pode ser compreendido em Becker (2010), que, ao introduzir a perspectiva globalizatória em conceitos já consolidados de territorialidade e gestão territorial, considerando a escala amazônica e o poder estatal, compreende a força da tecnologia, da comunicação e da infraestrutura na viabilização de seus ciclos de produção, ainda que carreguem consigo uma narrativa – novamente moderna – da sustentabilidade.

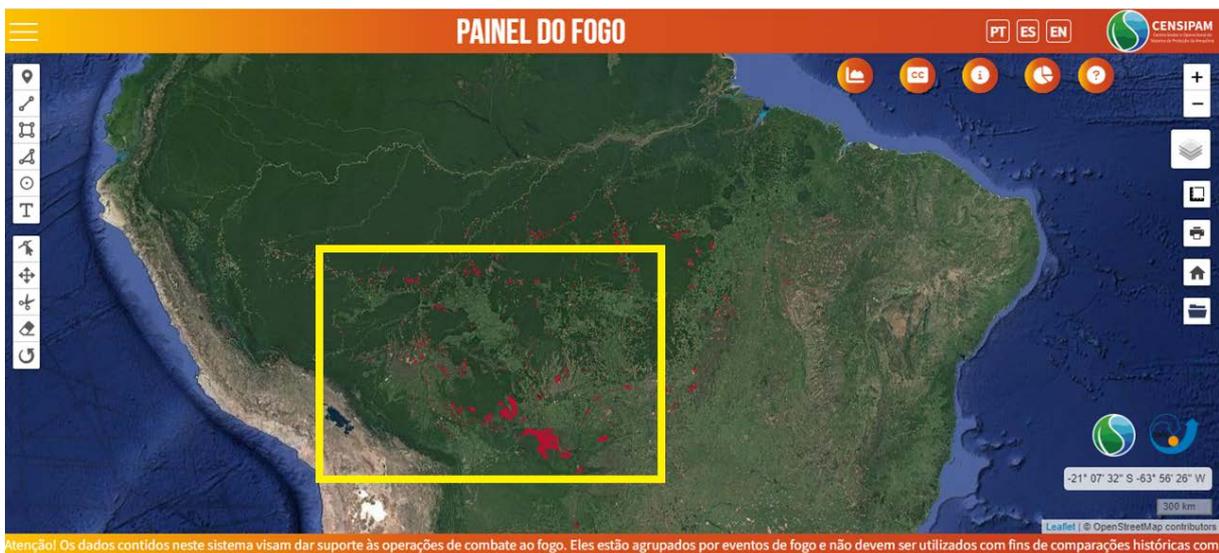
Nesse sentido, apontamos que o território transfronteiriço entre Brasil e Bolívia sofreu ao longo desse período a partir dos anos 2010, como marcador espaço-temporal, com transformações intensas e radicais, se considerarmos o percurso entre Porto Velho e Guajará-Mirim. Podemos apontar os casos mais emblemáticos: i) construção das usinas hidrelétricas do Madeira; ii) crescimento urbano da cidade de Porto Velho e do distrito de Jaci-Paraná; iii) construção da vila de Nova Mutum-Paraná, reassentamento urbano criado para abrigar a população do distrito que possui o mesmo nome e que fora totalmente desmobilizado e inundado pelo reservatório da usina de Jirau; iv) ocorrência de eventos climáticos extremos que impactaram significativamente o estado, como a cheia de 2014 e a seca de 2023; v) construção da ponte do rio Abunã; vi) surgimento do projeto AMACRO como iniciativa de desenvolvimento regional proposta por instituições como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) e a Embrapa, em articulação político-empresarial com outros agentes e atores locais/regionais; vii) crescimento rápido e intensificado da produção de soja, além de outros itens de mercado, como arroz, milho, gado, leite etc.; viii) construção de sistemas de armazenamento e transporte de grãos por meio de silos e galpões; ix) construção de pontes de concreto que substituem as antigas pontes da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré; x) construção e inauguração do porto de Guajará-Mirim; xi) início dos trâmites envolvendo o projeto da ponte binacional que ligará Guajará-Mirim (Brasil) e Guayaramerín (Bolívia); xii) início dos estudos de impacto ambiental das hidrelétricas de Ribeirão

e Cachuela Esperanza, ambas binacionais (França, 2015); e xiii) aumento de desmatamento e eventos de fogo em áreas protegidas (territórios indígenas, reservas extrativistas, unidades de conservação).

A seguir são apresentadas as Figuras 6, 7 e 8, que evidenciam as transformações espaciais e os impactos ambientais recentes na região em estudo.

A Figura 6 representa uma captura de tela gerada pelo portal *Painel do Fogo* do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) no dia 28 de agosto de 2024, que aponta intensos eventos de fogo ocorridos nas áreas localizadas próximas à fronteira com a Bolívia e ao estado de Rondônia.

Figura 6 – Portal *Painel do Fogo* do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia



Fonte: Censipam ([2024]).

As imagens contidas na Figura 7 representam registros realizados ao longo da rodovia BR-425, que liga Guajará-Mirim à BR-364 e demais localidades. Foram registros realizados em equipe de campo, com viagens ocorridas entre os anos de 2022 e 2024, com destaque notado para as imagens *a*, *b* e *c*, que possuem atmosfera limpa (imagens capturadas no ano de 2022), enquanto a imagem *d* carrega uma paisagem tomada por fumaça e fuligem decorrentes de queimadas (imagem capturada no ano de 2023). As imagens *a* e *d* representam elementos logísticos do agronegócio, como sistemas de armazenamento de grãos, chamados de silos. As figuras *c* e *d* representam plantação de grãos e pastagens em larga extensão, respectivamente.

Na Figura 8, as imagens registradas representam áreas fronteiriças limítrofes entre Brasil e Bolívia, a saber: a) região portuária de Guayaramerín; b) draga de exploração mineral na beira do rio Mamoré, localidade da Vila Iata, lado brasileiro, e fronteiro em uma área próxima à divisa entre os departamentos de Beni e Pando, na Bolívia; c) local projetado para a construção da hidrelétrica de Cachuela

Esperanza, na cidade de mesmo nome, na localidade boliviana, em período de estiagem do rio Madre de Dios; e d) registro de uma das áreas próximas ao local destinado ao projeto de construção da ponte binacional entre Guayaramerín e Guajará-Mirim, perto do rio Mamoré. Observa-se a densa fumaça em todas as paisagens registradas, decorrente de queimadas que afetam não apenas a Amazônia brasileira, mas porções ocidentais da Pan-Amazônia. Os registros foram realizados durante trabalho de campo entre 26 e 30 de setembro de 2024.

Figura 7 - Infraestrutura e impactos do agronegócio identificados em pesquisa de campo



Fonte: Trabalho de campo realizado pela equipe da pesquisa durante o período entre 2022 e 2023.

Figura 8 – Registros de trabalho de campo na fronteira entre Brasil e Bolívia em período de queimadas na região amazônica – setembro de 2024



Fonte: Trabalho de campo realizado pela equipe da pesquisa durante o período entre 2022 e 2024.

Um importante estudo publicado na *Nature* em 2024, conduzido por diversos pesquisadores e pesquisadoras também do Brasil, constatou que:

[...] a possibilidade de que o sistema florestal amazônico possa em breve atingir um ponto crítico, induzindo o colapso em grande escala, suscitou [uma] preocupação global. [...] A região está cada vez mais exposta a um estresse sem precedentes devido ao aumento das temperaturas, secas extremas, desmatamento e incêndios, mesmo em partes centrais e remotas do seu ecossistema. [...] Interações existentes há muito tempo entre a floresta e as condições ambientais estão sendo substituídas por novas situações que modificam a resiliência do ecossistema, aumentando o risco de uma transição crítica. Analisamos as evidências existentes para cinco fatores principais do estresse hídrico nas florestas amazônicas, bem como potenciais limites críticos que, se cruzados, poderiam desencadear colapsos locais, regionais ou mesmo em todo o bioma. Combinando informações espaciais sobre vários distúrbios, estimamos que até 2050, 10% a 47% das florestas amazônicas estarão expostas a compostos que podem desencadear transições inesperadas no ecossistema e potencialmente exacerbar as alterações climáticas regionais. Usando exemplos de florestas alteradas em toda a Amazônia, identificamos as três trajetórias ecossistêmicas mais plausíveis, envolvendo diferentes interações e condições ambientais. Para manter a floresta amazônica resiliente no Antropoceno, é necessária uma combinação de esforços locais para o fim do desmatamento e a degradação ambiental, e a expansão da restauração, conjunta com esforços globais para a restrição das emissões de gases com efeito de estufa. (Flores *et al.*, 2024, p. 555, tradução nossa).

O estudo mencionado converge com o que fora vivenciado em trabalho de campo na fronteira entre Guajará-Mirim e Guayaramerín entre os dias 26 e 30 de setembro de 2024, período em que o nível de queimadas no estado de Rondônia era muito intenso e, conforme visto nas imagens desta seção, havia fumaça e fuligem, o que dificultou algumas de nossas atividades e provocou dificuldades respiratórias.

O cenário era desolador e nos fez refletir sobre a real e urgente necessidade de ação conjunta e mudança de consciência da sociedade global a respeito da conduta civilizatória para que se garanta um futuro melhor às próximas gerações.

Com isso, podemos entender que o processo de avanço das frentes produtivas para a zona fronteira talvez tenha um método baseado no planejamento governamental voltado ao desenvolvimento econômico regional e à integração do território, mas sem respeitar as premissas da sustentabilidade e da importância da interlocução com a sociedade local. Percebemos a ausência das populações locais-tradicionais e originárias nesse processo, visto que não são raras as audiências públicas ou espaços de escuta ativa à população diretamente afetada, o que nos remete a uma possível compreensão de que não estão inseridas no projeto nacional e/ou estadual de desenvolvimento da região.

(Re)Ordenamentos entre Brasil e Bolívia

Nesta parte do texto, gostaríamos de especificar de modo mais detalhado algumas das ações governamentais-empresariais que estabelecem novas regionalizações e zoneamentos na faixa de fronteira entre Brasil e Bolívia.

Zona de Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, Acre e Rondônia – AMACRO

Chamada de novo MATOPIBA (região formada por Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), essa iniciativa por nós entendida como empresarial, porém com denso financiamento, suporte e incentivo estatal, constitui uma estratégia de integração de políticas voltadas à sustentabilidade e ao ordenamento do território. Apresenta uma narrativa pelos agentes e atores governamentais idealizadores da proposta de controle e combate do desmatamento, que se intensificou ao longo das últimas décadas; contudo, é necessário destacar que os estados do Amazonas, Acre e Rondônia condensam uma *calha* em seu curso rodoviário, chamada estrada do Pacífico (Sudam, 2021). Em resumo, a AMACRO surge com a narrativa de possível equilíbrio entre produção agrícola, preservação ambiental e desenvolvimento sustentável.

Contudo, há na região a intensa produção de soja e pecuária, bem como de *commodities* no âmbito dessa indústria. Associada às demais obras logísticas existentes, torna-se um terreno produtivo agregador de investimentos, em detrimento evidente de outros elementos, como a ausência de participação das populações locais/tradicionais nos processos decisórios e o processo constante de pressão sobre áreas protegidas e de violação de direitos humanos e da natureza, em uma região pautada por recorrentes conflitos ambientais e socioterritoriais (Franco, 2024; Chagas, 2024)¹.

¹ Algumas notícias referentes às situações de conflitos socioterritoriais e ambientais envolvendo a região da AMACRO: 1) AMACRO (2023); 2) Pontes (2021); 3) Wenzel (2024); 4) Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai, 2024); 5) Lima (2024).

As pesquisas desenvolvidas por Silva e Jubilut (2015), Paes *et al.* (2024), Almeida e Alves (2021), Lira (2017) e Machado, Ribeiro e Monteiro (2014) revelam o quanto as zonas fronteiriças no Ocidente pan-amazônico ainda padecem com vulnerabilidades socioambientais, riscos de isolamento e, em momentos de crise, fechamentos iminentes das entradas-saídas entre os países limítrofes, além de outros pontos preocupantes.

Há problemas que, de fato, mobilizam o Estado nacional de modo a pensar e executar políticas e ações orçamentárias. Contudo, majoritariamente, percebemos em nosso recorte analítico que essas ações se concentram em eixos de infraestrutura, desenvolvimento econômico, telecomunicações, ecoturismo, comunicações e segurança nacional. Aí reside a contradição de tais políticas, ainda que possam parecer eficazes, considerando o potencial de sua proposta com associação técnica e intelectual de algumas instituições envolvidas, como organizações não governamentais (que promovem o desenvolvimento sustentável e a agroecologia), empresas e instituições de pesquisa.

Na Figura 9, uma composição de dados quantitativos e cartograma, na primeira imagem há três tabelas sobrepostas, com a representação de dados sobre 1) concentração de conflitos; 2) área de cobertura de floresta e de pastagem; e 3) área plantada de soja nos municípios da AMACRO, que compreende os estados do Amazonas, Acre e Rondônia, compilados dos estudos realizados por Monteiro e Bernardes (2024), e que revelam a intensificação de conflitos na região que abrange a zona estabelecida para essa iniciativa. O estudo também demonstra a abertura de novas áreas para a produção agropecuária e o apelo empresarial para a exportação de *commodities*. A segunda imagem apresenta uma cartografia da gestão territorial da região da AMACRO, considerando: i) Zona de Desenvolvimento Sustentável (ZDS) Abunã-Madeira como recorte espacial; ii) territórios indígenas; iii) estradas; iv) unidades de conservação; e v) hidrografia. São resultados de um trabalho realizado por Chaves *et al.* (2024), publicado na revista *Perspectives in Ecology and Conservation*, em que foram encontrados pontos críticos de desflorestamento nesse recorte regional, considerando análise geoespacial por meio do sistema PRODES entre 2012 e 2019. O desmatamento geralmente ocorre a partir da abertura de novas áreas e estradas e, sem um plano de gestão sustentável do ambiente, os danos são irreversíveis para o bioma, conclui o estudo.

Figura 9 – Conflitos, cobertura florestal, pastagem e áreas de cultivo de soja na AMACRO

Tabela 1 – Concentração de conflitos nos municípios da AMACRO.

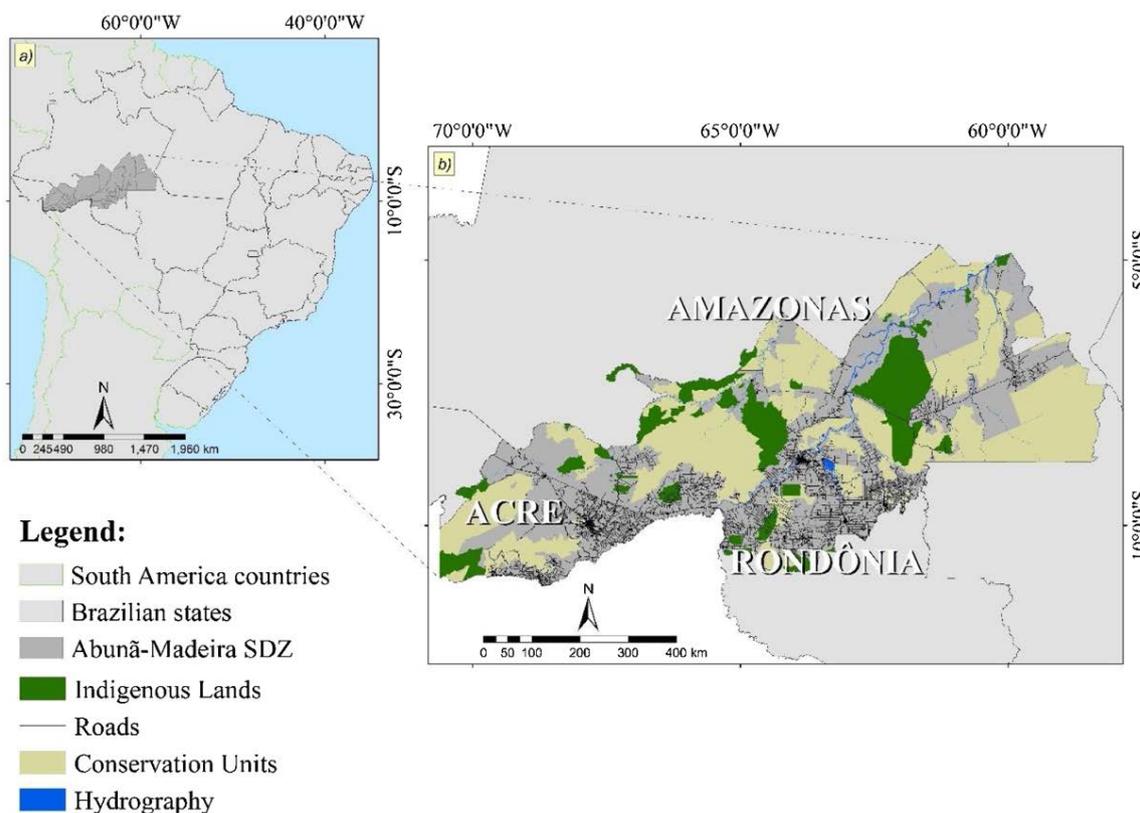
	2020			2021		
	AMACRO	Total do Estado	%	AMACRO	Total do Estado	%
Acre	45	59	76%	51	60	85%
Amazonas	33	66	50%	36	59	61%
Rondônia	55	125	44%	38	63	60%
Total	133	250	53,2%	125	182	68,6%

Tabela 2 – Área de cobertura de floresta e de pastagem nos municípios da AMACRO (hectares).

	2018	2021	%	Varição em valores absolutos (ha)
Floresta	38.199.070	37.342.553	-2%	Diminuiu 856.517
Pastagem	5.618.806	6.483.748	15%	Aumentou 864.942

Tabela 3 – Área plantada de soja nos municípios da AMACRO (hectares).

Municípios da AMACRO	2018	2021	Varição
13 municípios do Acre	480	6.185	1.189%
7 municípios do Amazonas	-	3.000	-
12 municípios de Rondônia	63.973	107.892	69%
Total	64.453	117.077	82%



Fonte: Monteiro e Bernardes (2024) e Chaves et al. (2024).

Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Como dito nos tópicos discutidos, os planos e programas governamentais-empresariais são sucessões uns dos outros, estabelecendo a inclusão na iniciativa seguinte dos projetos não concluídos ou executados no momento anterior. O PAC é muito revelador desse processo. Em suas três edições (1 – 2007-2010; 2 – 2011-014; 3 – 2023-atual), observamos obras importantes e de grande porte que envolvem a mesma lógica de desenvolvimento econômico pautada nos ciclos anteriores.

No Novo PAC², observam-se os seguintes principais temas: i) transição ecológica e desenvolvimento sustentável; ii) integração regional e melhores condições logísticas; iii) energia limpa e conectividade digital (comunicações); iv) habitação e saneamento básico; e v) redução das desigualdades regionais. As obras previstas na terceira edição desse programa (que completa quase duas décadas de existência) e que afetarão as localidades pontuadas em nosso recorte analítico são: i) BR-319 (Porto Velho-Manaus); ii) ações de infraestrutura na hidrovia do Madeira; e iii) construção da ponte binacional entre Guajará-Mirim e Guayaramerín. Nosso ponto central de discussão retorna: mediante a situação de intensos conflitos socioterritoriais, os programas de desenvolvimento logístico, infraestrutura, integração e desenvolvimento regional podem não sanar as disparidades existentes em um contexto amazônico tão singular e, ao mesmo tempo, tão disperso.

Na Figura 10 constam imagens registradas durante trabalhos de campo realizados no período de 2022 a 2024. Pode-se identificar áreas com construção de pontes de concreto sobre os rios Araras e Ribeirão, esse último também um local com indicação para a construção de uma hidrelétrica com mesmo nome³, porém essa não está incluída no Novo PAC (Figura 11). Observa-se que a ponte de concreto contrasta com a ponte de ferro da antiga ferrovia Madeira-Mamoré, muito representativa no processo histórico desenvolvimentista do Estado territorial na Amazônia fronteiriça.

² Ver Brasil ([202-]).

³ Sobre o projeto da hidrelétrica de Ribeirão, ver Damasio (2024). Ver, ainda, informação complementar na página do Inventário Binacional, empresa responsável por realizar os estudos de viabilização de empreendimentos hidrelétricos binacionais na região entre Guajará-Mirim e Guayaramerín. Disponível em: <https://tinyurl.com/22w5bn3t>. Acesso em: 27 nov. 2024.

Figura 10 – Registros na BR-425 que retratam as pontes construídas sobre os rios Araras e Ribeirão ao lado da ponte de ferro da antiga ferrovia Madeira-Mamoré



Fonte: Trabalho de campo realizado pela equipe da pesquisa durante o período entre 2022 e 2024.

Figura 11 – Relação de projetos do Novo PAC destinados para Rondônia, incluindo a obra da ponte binacional entre Guajará-Mirim e Guayaramerín



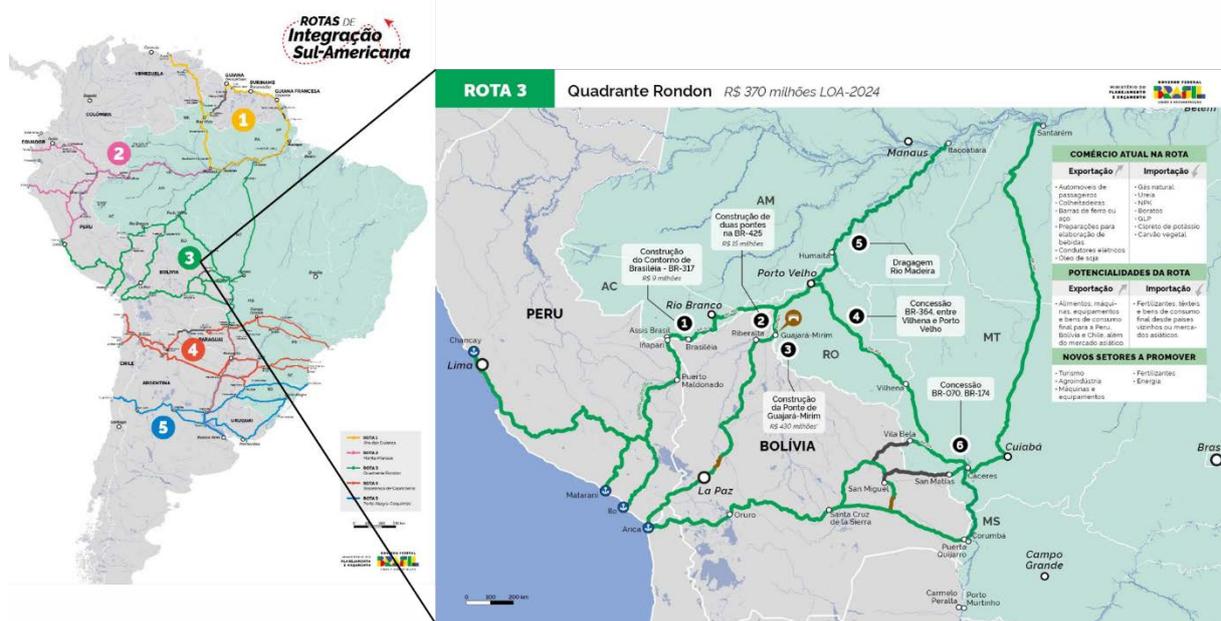
Fonte: Brasil ([202-]).

O projeto Rota Quadrante Rondon

Durante a Cúpula do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com reuniões da Cúpula Social, do Conselho Mercado Comum e da Cúpula de Líderes entre 4 e 7 de dezembro de 2023, sob a presidência *pro tempore* brasileira, o governo brasileiro, em conjunto com a ministra de Planejamento e Orçamento, Simone Tebet, anunciou o lançamento das Rotas de Integração (Neves, 2024). A Rota Quadrante Rondon é uma das cinco incluídas nas ações de “revitalização” dos antigos eixos da IIRSA, que do lado brasileiro está amplamente incluída no PAC 3 e compunha anteriormente o Programa Avança Brasil. Trata-se de um dos eixos do programa de integração regional que conecta Mato Grosso, Rondônia e Acre aos países vizinhos, como Bolívia, Chile e Peru, além de ampliar rotas para o oceano Pacífico, reduzindo tempo e custos de transporte com acesso aos portos, sobretudo visando ao escoamento de mercadorias de exportação⁴. Nesse pacote incluem-se obras nas rodovias BR-364 e BR-317, no estado do Acre. Há, ainda, nas justificativas do projeto, as possibilidades de estreitamento das relações diplomáticas e comerciais entre países andinos, países da Ásia e os estados brasileiros da região. O isolamento geográfico e a ausência de infraestrutura adequada nas rodovias implicam a necessidade dos investimentos propostos. Ocorre que, considerando ações de gestão e ordenamento do território, essa região (que abriga as bacias amazônicas e do Prata) consiste nos maiores territórios indígenas e de preservação de flores-tas nativas e ecossistemas do continente. É necessário compreender as narrativas que envolvem as ações governamentais e empresariais que ignoram as particularidades desses territórios, os quais prioritariamente servem para resguardar a existência de ecossistemas e comunidades tradicionais (Figura 12).

4 Ver Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2024).

Figura 12 – Cartografia da Rota 3, denominada Rota do Quadrante Rondon, e as principais iniciativas destinadas para esse projeto



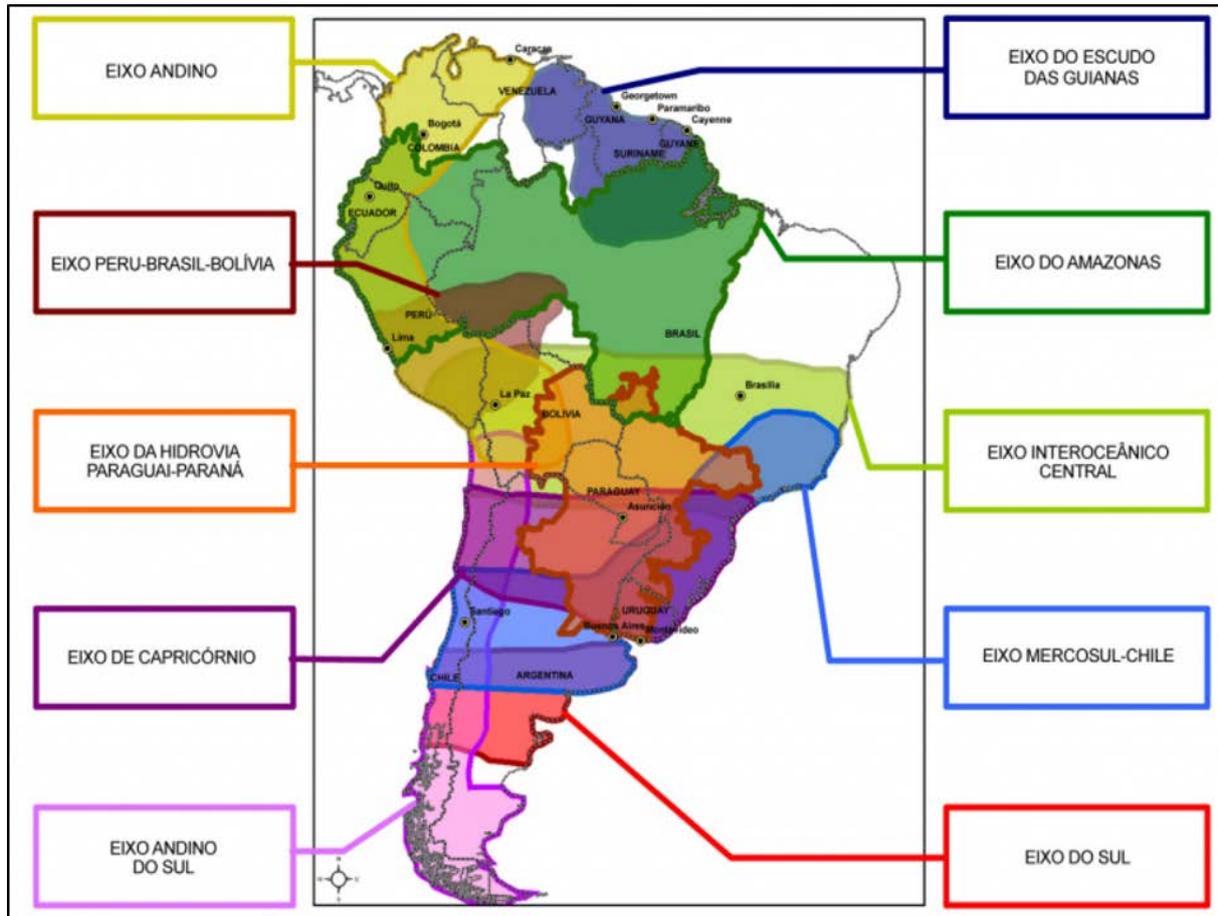
Fonte: Brasil (2024a).

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da União de Nações Sul-Americanas (COSIPLAN/Unasul)

A importância do entorno estratégico do Brasil em relação aos países da América do Sul justificou sua política externa focada na integração regional para a busca pelo desenvolvimento socioeconômico e superação das assimetrias entre os vizinhos e, indiretamente, uma liderança regional legitimada. Nesse sentido, durante a Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul, em Brasília, no ano 2000, foi iniciado o processo de cooperação entre os 12 países independentes da América do Sul, com o objetivo de promover a integração física regional, com prioridades aos setores de transporte, energia e comunicações, resultando na criação da IIRSA, que propunha dez EIDs como corredores macrorregionais para o desenvolvimento de obras de infraestrutura (Garcia, 2019; Jesus; Garcia, 2022). Esses eixos possibilitariam a ampliação da coesão e da fluidez territorial sul-americana para maior competitividade territorial e produtividade do capital no continente (Souza, V., 2019).

Nesse momento, no Brasil, estava vigente o Programa Avança Brasil (1999-2003) durante o governo Fernando Henrique Cardoso (Cardoso, 2008), o qual compunha os projetos dos ENIDs, que coincidem com os eixos territoriais dos EIDs da IIRSA (Figuras 13 e 14). Os investimentos de infraestrutura, desse modo, ocorriam tanto no Brasil quanto nos eixos de maiores fluxos de bens e pessoas, considerando as necessidades de ampliação dos espaços de circulação, integração, comunicação e desenvolvimento para a projeção de novos negócios na região.

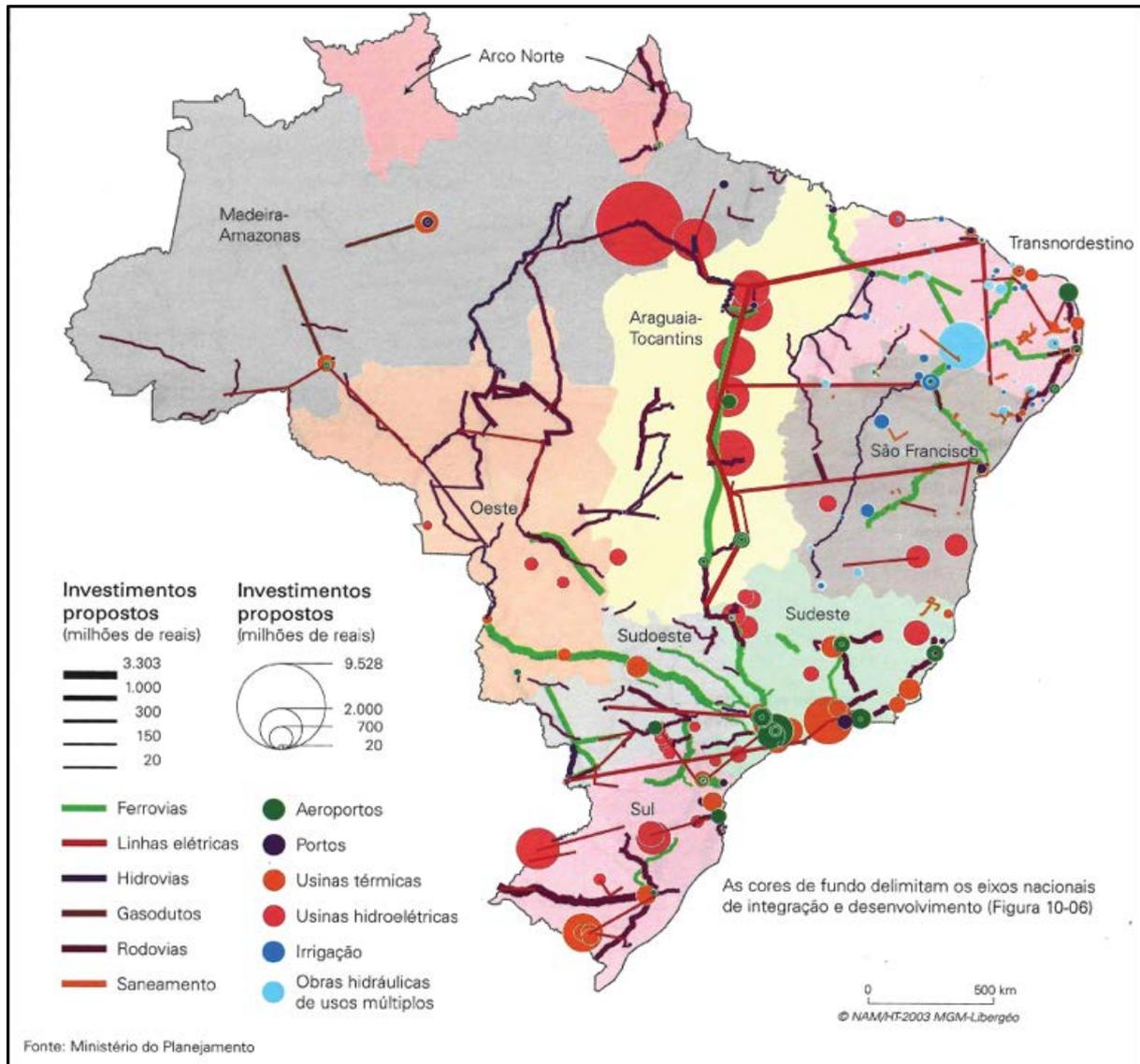
Figura 13 – Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs/IIRSA/COSIPLAN)



Fonte: IIRSA (s/d)⁵.

⁵ Disponível em: <https://www.iirsa.org/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

Figura 14 – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs/Programa Avança Brasil)



Fonte: Théry e Mello (2009, p. 286) e Silva e Borges (2014, p. 1359).

A seguir, no Quadro 1, indicamos um panorama relacional entre os EIDs (IIRSA) e os ENIDs (Avança Brasil), no qual podemos observar congruência entre os eixos estabelecidos em cada programa e as ações/projetos indicadas como principal vetor de desenvolvimento. É possível levantar a hipótese de que esse padrão é revelador do que podemos suscitar como o pensamento desenvolvimentista do MERCOSUL para a Pan-Amazônia e o território sul-americano.

Quadro 1 – Quadro relacional entre projetos de integração e desenvolvimento da IIRSA e do Programa Avança Brasil (1999–2003)

Relação entre os projetos EIDs (IIRSA) e ENIDs (Avança Brasil) – 1999 e 2003		
EIDs da IIRSA	ENIDs do Brasil (Avança Brasil)	Principais Regiões e Projetos
Eixo Amazônico	Eixo Norte	Rodovia BR-163 (Cuiabá-Santarém), Hidrovia do Rio Madeira, Integração de Manaus com a Venezuela e Colômbia
Eixo do Sul	Eixo Sul	Corredor Porto Alegre-Uruguai, ligação com Argentina e Uruguai, modernização de portos do Sul
Eixo Andino	Eixo Oeste	Ligação do Acre ao Peru (Estrada do Pacífico), BR-317, infraestrutura para exportação via Oceano Pacífico
Eixo do Escudo Guianense	Eixo Norte	Ligação de Roraima com a Venezuela, rodovias e energia (linhas de transmissão de Guri)
Eixo Mercosul-Chile	Eixo Sul e Eixo Centro-Oeste	Corredor bioceânico, integração entre Brasil, Paraguai, Argentina e Chile (BR-285 e BR-158)
Eixo Peru-Brasil-Bolívia	Eixo Oeste e Eixo Centro-Oeste	Estrada do Pacífico, conexão Acre-Peru, BR-364, investimentos em portos fluviais
Eixo Interoceânico Central	Eixo Centro-Oeste	Rodovias e ferrovias para conectar Mato Grosso e Goiás ao Pacífico via Bolívia
Eixo Paraná-Paraguai	Eixo Sul e Eixo Centro-Oeste	Hidrovia Paraná-Paraguai, ligação fluvial com Argentina e Paraguai
Eixo Capricorniano	Eixo Sul e Eixo Centro-Oeste	Conexão rodoviária e ferroviária entre Mato Grosso do Sul, Paraguai e Argentina

Fonte: Elaboração própria a partir de informações constantes nos documentos de referência da IIRSA e do Programa Avança Brasil.

Com a continuidade do profícuo diálogo entre os Estados sul-americanos, foi criada em 2008 a Unasul, com o objetivo de reforçar os compromissos de integração territorial no subcontinente, alargar a integração comercial e econômica e ampliar os espaços de concertação e os temas para o estabelecimento de políticas comuns. Nesse arranjo regional, foram criados conselhos setoriais e, em 2009, foi instituído o COSIPLAN, que incorporou a IIRSA com seus estudos e projetos em desenvolvimento, renomeando eixos, a agenda de projetos e um plano de ação. Dentre as centenas de estudos de projetos elencados, destacam-se as áreas de transporte (rodovias, ferrovias, hidrovias e portos), energia (linhas e redes de transmissão, hidrelétricas, gás natural e parques de produção energética com outras fontes), comunicação e conectividade regional (Garcia, 2019; Jesus; Garcia, 2022; Souza; Silveira, 2014).

Dentre os eixos da IIRSA que contemplariam a região do nosso estudo, por exemplo, o eixo Peru-Brasil-Bolívia, estavam previstas obras para viabilizar a estrada do Pacífico, na BR364, e investimentos em portos fluviais no rio Madeira. Vale mencionar que o site da IIRSA dispõe de informações da Carteira de Projetos até o ano 2017. Há diversos estudos que se debruçaram em identificar e analisar quais obras foram implementadas e seus impactos positivos e negativos sociais, ambientais e econômicos. No entanto, neste texto, somente elencamos que não

apenas o Brasil, mas a América do Sul apresenta estratégias governamentais e empresariais de exploração dos territórios e de incorporação de ações voltadas ao desenvolvimento econômico regional, com interesse de integração e articulação logística entre os grandes projetos que ocorrem na Pan-Amazônia desde o início do século XX, com a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré. Não muito distante, obras como a ponte binacional entre Guajará-Mirim e Guayaramerín (que ainda é um projeto), a *carretera* interoceânica, os complexos hidroelétricos e as rotas de navegação pelas bacias do Beni, Mamoré, Guaporé, Madeira e demais rios pan-amazônicos, entre outras iniciativas, estão articulados com etapas da frente de expansão do capitalismo e seus ciclos.

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

Trata-se de uma organização intergovernamental constituída por Estados sul-americanos cujos territórios dispõem de floresta amazônica (Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela), criada em 1998, com objetivo de promover ações voltadas ao fortalecimento e concretização dos objetivos do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978. Suas prerrogativas estão ambientadas no desenvolvimento sustentável e na preservação dos recursos naturais da região. A organização funciona como um fórum de cooperação técnica e política.

Segundo Garcia, Godoy e Mariano (2024), a convergência de interesses entre os membros está mais pautada em uma agenda de segurança do que econômica, dado que os objetivos e projetos estão mais voltados ao voluntarismo e ao respeito da soberania nacional do que à construção de um projeto coletivo, notadamente porque, ao longo de sua existência, não foi instituído nenhum mecanismo de estímulo de interação comercial. Inclusive, a questão ambiental é um assunto soberano para os países amazônicos, subordinada aos interesses geopolíticos de cada membro.

Dentre os projetos em andamento e as atividades da OTCA, destacam-se: i) o Observatório Regional Amazônico (ORA), inaugurado em 2019 para produzir dados e compartilhar informações sobre os níveis de chuva na região, a fim de fornecer alertas sobre possíveis inundações e estiagens; ii) programas de melhoria da gestão de recursos hídricos, considerando as mudanças climáticas; iii) estudos e relatórios sobre biodiversidade, visando ao acompanhamento da situação das áreas e espécies protegidas; e iv) plano de proteção à saúde dos povos indígenas (Garcia; Godoy; Mariano, 2024).

Contudo, diante dos apontamentos, a OTCA não executa nenhum projeto com vistas à melhoria da infraestrutura da região amazônica e seus projetos destinados às questões ambientais e indígenas têm baixa institucionalidade e efetividade.

Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)

Entre diversas outras ações, planos e programas estatais, a PNDR, criada em âmbito federal pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, cujo maior objetivo é sanar as disparidades regionais do país, também objetiva fortalecer a integração nacional e o desenvolvimento sustentável (Silva, S., 2015).

Observamos aqui um retorno das narrativas de integração comercial e sustentabilidade, e, em relação à fronteira, as ações estão pensadas da seguinte maneira: i) infraestrutura e logística; ii) desenvolvimento econômico local; iii) integração social e cultural; e iv) segurança e cidadania. Esses objetivos estão articulados ao Programa Fronteira Integrada, sendo ações regionalizadas na zona fronteira entre Brasil e Bolívia. Destaca-se o papel do ecoturismo nesse contexto, o que implica uma perspectiva econômica que reivindica a sustentabilidade; contudo, questionamos sua eficácia do ponto de vista da conservação da natureza e da integridade das populações tradicionais locais (Montalvão, 2024; Orozco, 2024).

Programa Fronteira Integrada (PFI)

Esse programa é uma das estratégias de implementação da PNDR destinadas à faixa de fronteira, com o objetivo de incentivar o desenvolvimento econômico, social e produtivo por meio da cooperação entre os países vizinhos, com vistas à criação de oportunidades que resultem em atração de investimentos, crescimento econômico, inovação, redução das assimetrias e desigualdades, geração de trabalho e renda.

O principal objetivo do programa é a integração das regiões fronteiriças do país, novamente abordando a pauta do desenvolvimento sustentável e integração regional e econômica, além da promoção de outras políticas sociais, educacionais e culturais. Coincide com os planos da IIRSA/COSIPLAN, em que pese a melhoria de rodovias, integração das redes de comunicação, investimentos na malha energética e, para além disso, projetos de melhorias de infraestrutura urbana e inclusão social.

Outro objetivo trata do fortalecimento da segurança nas zonas de fronteira, considerando a vigilância e as ações de combate aos ilícitos. O PFI se relaciona diretamente com o PAC e com o Programa Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (VIGIA – atual PNFRon)⁶, criado em 2011 pela então presidenta Dilma Rousseff e que se articula com o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) do antigo Ministério da Integração Nacional do governo Lula (Brasil, 2009). Outra ação governamental criada para combater o crime transfronteiriço foi o *Programa de Proteção Integrada de Fronteira*, pelo Decreto 8.903, de 16 de novembro de 2016, envolvendo a participação de vários órgãos federais, estados e municípios localizados na faixa de fronteira ocidental.

6 Ver o Decreto 12.038/2024 (Brasil, 2024b), que cria a *Política Nacional de Fronteiras e o Comitê Nacional de Fronteiras*.

Ações de cooperação internacional entre Brasil e Bolívia nos limites de Guajará-Mirim e Guayaramerín têm sido fomentadas a partir da iniciativa de integração fronteiriça. Especialmente em Rondônia, em 2012, foi criado o Decreto Estadual 16.612, revogado e regulamentado pelo novo Decreto 24.821, de 21 de fevereiro de 2020, que institui o Núcleo Estadual para o Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira (NEIFRO). No estado há um Plano de Desenvolvimento Integrado de Fronteira (PDIF) que agrega em sua estrutura projetos nos seguintes eixos: i) desenvolvimento econômico; ii) infraestrutura; iii) educação; e iv) saúde⁷. Atualmente, o PDIF foi incorporado na revisão do Plano de Desenvolvimento Estadual Sustentável de Rondônia (o plano vigente consta em Rondônia, 2015).

Em 2018 também foi criada uma Mesa da Irmandade, em que se reúnem órgãos, entidades e instituições da sociedade civil e repartições governamentais com o objetivo de discutir “propostas de interesse de Rondônia e Beni” em Porto Velho⁸. Contudo, mesmo com algumas ações, propostas e discussões em âmbito estadual e intermunicipal agindo para o estabelecimento de políticas públicas locais para a faixa de fronteira, ainda não são eficazes esses programas.

Considerações finais

O estudo aqui apresentado teve como intuito se constituir enquanto ensaio reflexivo a respeito das recentes transformações em territórios localizados na zona transfronteiriça entre Brasil e Bolívia, considerando o recorte analítico espaço-temporal do estado de Rondônia a partir da segunda década do século XXI.

Analizamos os principais impactos e a relevância regional e local de políticas, planos, programas e projetos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura estatais-empresariais, em específico direcionados para países na Pan-Amazônia, com foco no Brasil e na Bolívia, sendo que essa ingressou recentemente no MERCOSUL, importante bloco de integração regional multitemático da América do Sul⁹. Esse direcionamento de investimentos e negócios, além de políticas e iniciativas de acordos bilaterais, mira em rotas estratégicas de escoamento de exportação por meio do oceano Pacífico, buscando mercados asiáticos e de demais continentes orientais.

Observamos em grande parte na construção de políticas, planos, programas e projetos uma agenda bastante voltada às ações de desenvolvimento econômico e integração territorial, porém a ausência de outras pautas importantes, como saúde, educação, escolas de fronteira, deslocamentos populacionais, infraestrutura de atendimento e acolhimento às populações transfronteiriças, e políticas voltadas às populações tradicionais (pescadores, indígenas, quilombolas,

7 Disponível em: i) <https://antigo.sepog.ro.gov.br/>; e ii) <https://sepog.ro.gov.br/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

8 Ver Rondônia (2018).

9 Ver Brasil (2024c).

ribeirinhos, extrativistas), evidenciando que investimentos públicos e parcerias público-privadas estão focados, em sua maioria, em permitir o avanço do agronegócio, sobretudo pressionando as margens das áreas protegidas.

É urgente a necessidade de coalização de governos subnacionais junto ao governo federal, contando com parcerias da sociedade civil, instituições de ensino e tecnologia, movimentos sociais, organizações não governamentais e demais agentes legitimamente interessados, que estejam comprometidos com os direitos humanos e da mãe Terra, na promoção de ações que, de fato, surtam efeito positivo voltado ao equilíbrio entre conservação ambiental, desenvolvimento humano, bem-estar social e economia. Trata-se do estabelecimento de justiça social e direito à cidade, ao campo, à terra e ao território, à floresta e aos rios, de modo que o desenvolvimento econômico e a expansão da frente produtiva não comprometam ainda mais o futuro desse bioma localizado na região pan-amazônica.

Referências

- ALBUQUERQUE, E. S.; CESAR, T. R. A. de O. As fronteiras na era da globalização e os novos rumos da Geografia Política. **Sociedade e Território**, Natal, v. 24, n. 2, p. 209-222, jul.dez. 2012.
- ALENTEJANO, P. R. R.; TAVARES, E. Os Grandes Projetos de Desenvolvimento (GPDs): uma análise crítica a partir da geografia. **Terra Livre**, São Paulo, n. 52, v. 1, p. 190-233, 2019.
- ALMEIDA, L. L. dos S.; ALVES, A. O. Dinâmica de fronteira no Brasil, Peru e Bolívia: migrações, crises e transformações. **Revista Conexão na Amazônia**, Rio Branco, n. 2, v. 3, p. 4054, 2021.
- AMACRO: região entre três estados do Norte é conhecida como “fronteira do desmatamento”. **Fantástico**, [s. l.], 5 jun. 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/3k7pc2sd>. Acesso em: 27 nov. 2024.
- BECKER, B. K. Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. **Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi – Ciência Humanas**, Belém, v. 5, n. 1, p. 17-23, jan.abr. 2010.
- BORGES, L. R. M. **Políticas territoriais na fronteira**: o Programa de Aceleração do Crescimento e as transformações em Rondônia no início do séc. XXI. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em <http://goo.gl/8Oxy23>. Acesso em: 20 mar. 2020.
- BORGES, L. R. M. **Políticas territoriais e o setor elétrico no Brasil**: análise dos efeitos da construção de hidrelétricas na Amazônia pelo Programa de Aceleração do Crescimento no período de 2007 a 2014. 2018. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.
- BORGES, L. R. M.; SANTANA, R. da S. Rondônia, da criação do Zoneamento Socioeconômico-Ecológico à alteração das áreas destinadas à proteção florestal: um rápido histórico. In: CPT; KANINDÉ (org.). *Áreas protegidas em Rondônia em perigo: a luta dos povos da floresta na defesa dos seus territórios*. Brasília: ECAM, 2021. p. 8-13.
- BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Faixa de Fronteira**: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDF. Brasília: Secretaria de Programas Regionais, 2009.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Rotas de Integração Sul-Americana focam na saída do Acre para o Pacífico**, Brasília, 2024a. Disponível em: <https://tinyurl.com/k2y7yt4a>.

BRASIL. Decreto nº 12.038, de 29 de maio de 2024. Institui a Política Nacional de Fronteiras e seu Comitê Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 3 jun. 2024b. Disponível em: <https://tinyurl.com/435makfa>. Acesso em: 27 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Adesão da Bolívia ao MERCOSUL como Estado Parte. **Nota à Imprensa n. 296**, Brasília, 2024c. Disponível em: <https://tinyurl.com/dj6h5e9s>. Acesso em: 30 nov. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Novo PAC**, Brasília, [202-]. Disponível em: <https://tinyurl.com/4e9x4k83>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CARDOSO, F. H. **Avança, Brasil**: proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/62rp6>. Acesso em: 27 nov. 2024.

CENSIPAM. **Painel do fogo**, [s. l.], [2024]. Disponível em: <https://tinyurl.com/3xvcywvz>. Acesso em: 30 nov. 2024.

CHAGAS, A. **AMACRO**: a reorganização do capital no campo na Amazônia. São Paulo: Dialética, 2024.

CHAVES, M. E. D.; MATAVELI, G.; CONCEIÇÃO, K. V.; ADAMI, M.; PETRONE, F. G.; SANCHES, I. **AMACRO: the newer Amazonia deforestation hotspot and a potential setback for Brazilian agriculture. Perspectives in Ecology and Conservation**, [s. l.], v. 22 (2024) p 93100, 2024. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.pecon.2024.01.009>.

CPT. **Relatório de incidência**: conflitos no campo, Brasil – 2023. Goiânia: Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – CPT, 2023. Disponível em: <https://tinyurl.com/muwxa6sd>. Acesso em: 30 nov. 2024.

CPT; KANINDÉ (org.). **Áreas protegidas em Rondônia em perigo: a luta dos povos da floresta na defesa dos seus territórios**. Brasília: ECAM, 2021.

DAMASIO, K. Povos tradicionais se articulam contra hidrelétrica binacional no Madeira. **O Eco**, [s. l.], 23 jan. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4bzkbwuj>. Acesso em: 28 nov. 2024.

FEARNSIDE, P. M. **Hidrelétricas na Amazônia**: impactos ambientais e sociais na tomada de decisões sobre grandes obras. Manaus: Ed. INPA, 2015. v. 1. Disponível em: <https://tinyurl.com/5abdy7bp>. Acesso em: 27 nov. 2024.

FLORES, B. M.; MONTROYA, E.; SAKSCHEWSKI, B.; NASCIMENTO, N.; STAAL, A.; BETTS, R. A.; LEVIS, C.; LAPOLA, D. M.; ESQUÍVEL-MUELBERG, A.; JAKOVAC, C.; NOBRE, C. A.; OLIVEIRA, R. S.; BORMA, L. S.; NIAN, D.; BOERS, N.; HECHT, S. B.; STEEGE, H. ter; ARIEIRA, J.; LUCAS, I. L.; BERENQUER, E.; MARENGO, J. A.; GATTI, L. V.; MATTOS, C. R. C.; HIROTA, M. Critical transitions in the Amazon forest system. **Nature**, [s. l.], v. 626, n. 15, p. 555-564, Feb. 2024.

FRANÇA, C. A. F. **Integração elétrica Brasil-Bolívia**: o encontro no rio Madeira. Brasília: FUNAG, 2015.

FRANCO, M. H. M. Espaço social e dominação territorial no sul de Lábrea (Amazonas). In: SILVA, R. G. da C.; CONCEIÇÃO, F. S. da; FRANCO, M. H. M.; SILVA, R. M. da (org.). **Resistências sociais, multiterritorialidades e conflitos agrários na Amazônia**. Porto Velho: Temática Editora e Cursos; PPGG/UNIR, 2024. p. 105-132.

FUNAI. **Posicionamento da Funai sobre créditos de carbono em terras indígenas**, Brasília, 7 maio 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4uv3w4hw>. Acesso em: 27 nov. 2024.

GARCIA, T. S. L. **Desafios da integração sul-americana**: as políticas de meio ambiente e de transportes no MERCOSUL (2009-2019). 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

GARCIA, T. S. L.; GODOY, L. P. C.; MARIANO, K. L. P. Agenda ambiental no regionalismo sul-americano: os casos do MERCOSUL e da OTCA. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 19, n. 2, e1429, p. 1-22, 2024.

IIRSA. **Anexo 2 – Os Projetos da API: MAPAS**. IIRSA, s/d. Disponível em: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/api_anexo2_projetos_api_mapas_port.pdf. Acesso em: 27 nov. 2024.

IPEA. **Especialistas debatem Rota Quadrante Rondon e o futuro da relação bilateral entre Brasil e Bolívia**, [s. l.], 9 jul 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4e63c5st>. Acesso em: 27 nov. 2024.

JESUS, A. B. C. de; NOGUEIRA, R. J. B.; BORGES, L. R. M. Dilemmas and challenges for the Amazon Biome. **The Journal for Social Sciences – Social Horizons**, [s. l.], v. IV, n. 8, p. 149165, Dec. 2024.

JESUS, B. O.; GARCIA, T. S. L. Política externa brasileira e a busca pela liderança regional por meio da integração física transfronteiriça. **Revista de Geopolítica**, [s. l.], v. 13, n. 2, p. 117, 2022.

LIMA, L. Fraude em mercado de carbono grilou 500 mil hectares de terras no sul do Amazonas. **Amazônia Real**, [s. l.], 3 jul. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/4y7yd6km>. Acesso em: 27 nov. 2024.

LIRA, J. R. de O. **Migração e mobilidade na fronteira**: concentração de imigrantes internacionais e formação de espaços de vida na Amazônia brasileira. Campinas: [s. n.], 2017.

LOBATO, M. M.; SOARES, D. A. S. Fronteira na Geografia: proposições para uma reflexão. **Boletim Amazônico de Geografia**, Belém, v. 2, n. 3, p. 175-193, jan.-jun. 2015.

MACHADO, L. O.; RIBEIRO, L. P.; MONTEIRO, L. C. do R. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia. **Cuadernos de Geografía – Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 23, n. 2, p. 15-30, jul.-dic. 2014.

MICHALSKI, A.; BORGES, L. R. M. A geografia das fronteiras no município de Porto Velho: União Bandeirantes e Rio Pardo e os reflexos da negligência da gestão territorial do estado de Rondônia. **Ambientes**, Cascavel, v. 4, n. 2, p. 71-114, 2022.

MICHALSKI, A.; CONCEIÇÃO, F. S. da. Expansão da fronteira do capital global do agronegócio e conflitos agrários na Amazônia brasileira. In: SILVA, R. G. da C.; CONCEIÇÃO, F. S. da; FRANCO, M. H. M.; SILVA, R. M. da (org.). **Resistências sociais, multiterritorialidades e conflitos agrários na Amazônia**. Porto Velho: Temática Editora e Cursos; PPGG/UNIR, 2024. p. 83-104.

MONTALVÃO, M. L. **O ecoturismo no corredor ecológico binacional Guaporé (BR)/Itenez-Mamoré (BO)**. 2023. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Rondônia, Porto Velho, 2024.

MONTEIRO, D. M. L. V.; BERNARDES, J. A. Avanço do agronegócio na Amazônia: antecipação espacial, processos de espoliação na tentativa de criação da AMACRO e expansão da fronteira agrícola. **Revista NERA**, Presidente Prudente, v. 27, n. 2, e10122, 2024.

NEVES, B. C. As novas/velhas rotas de integração da América do Sul. **Observatório de Regionalismo**, [s. l.], 12 mar. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/377euy5m>. Acesso em: 27 nov. 2024.

OROZCO, M. M. D. **Turismo na Amazônia ocidental**: as transformações do ecoturismo na Comunidade Quilombola de Pedras Negras, Vale do Guaporé, Rondônia. 2024. Tese (Doutorado em Ciências Ambientais) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2024.

PAES, V. G.; BORGES, L. R. M.; PEREIRA, R. M. C.; SANTOS, Z. G. C. dos. Imigração e educação: resistências e acolhimento no espaço intercultural das escolas. **Ponta de Lança: Revista Eletrônica de História, Memória & Cultura**, São Cristóvão, v. 18, n. 35, p. 205-223, jul.-dez. 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/365wr568>. Acesso em: 27 nov. 2024.

PONTES, F. Amacro: a nova (velha) fronteira do desmatamento na Amazônia. **O Eco**, [s. l.], 12 out. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/29f64wnb>. Acesso em: 27 nov. 2024.

RONDÔNIA. **Plano de desenvolvimento integrado de fronteira – Rondônia**. Porto Velho: SEPLAN; NEIFRO, 2012 (mimeo).

RONDÔNIA. Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano de desenvolvimento estadual sustentável de Rondônia**. Porto Velho; Brasília, DF: IICA/CONSEA; Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2015. Contrato nº 214018.

RONDÔNIA. Mesa da Irmandade discute propostas de interesse de Rondônia e Beni em Porto Velho. **SECOM**, Porto Velho, 13 jun. 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/3t36xfbs>. Acesso em: 30 nov. 2024.

RONDÔNIA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental. **GeoPortal**, [s. l.], [2024]. Disponível em: <https://geoportal.sedam.ro.gov.br/>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SANTANA, R. da S.; GUIMARÃES, S. C. P. Conflitos territoriais e desmonte da legislação ambiental em Rondônia: a criação e o declínio da Reserva Extrativista Jaci-Paraná. In: SILVA, R. G. da C.; CONCEIÇÃO, F. S. da; FRANCO, M. H. M.; SILVA, R. M. da (org.). **Resistências sociais, multiterritorialidades e conflitos agrários na Amazônia**. Porto Velho: Temática Editora e Cursos; PPGG/UNIR, 2024. p. 163-186.

SILVA, E. P. da. A Pan-Amazônia: a construção de um tema latino-americano. **Revista de História Comparada**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 165-196, 2021.

SILVA, G. de V. Considerações sobre dilemas clássicos e contemporâneos das fronteiras e dos limites internacionais. **ACTA Geográfica**, Boa Vista, v. 7, n. 15, p. 103-119, maio-ago. 2013.

SILVA, J. C. J.; JUBILUT, L. L. As fronteiras do norte do Brasil e o acesso aos Direitos Sociais. **Textos&Debates**, Boa Vista, n. 27, v. 2. p. 335-347, jan.-jun. 2015.

SILVA, S. A. da. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2015. (Texto para Discussão).

SILVA, S. A. da.; BORGES, L. R. M. As políticas de ordenamento territorial e de planejamento regional no Brasil nos anos 1990 e 2000: um breve estudo sobre os ENIDS, a PNDR, o PAC e os Territórios da Cidadania. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 1., 2014, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: REBRAGEO; Porto Alegre: Editora Letra1, 2014. p. 1354-1367.

SOUZA, J. A. de O. Especialização produtiva regional: uma abordagem sobre o agronegócio da soja no sul de Rondônia. **Ciência Geográfica**, Bauru, v. XXV, n. 2, p. 695-717, jan.-dez. 2021.

SOUZA, M. de (org.). **Caravana da integração Brasil-Peru-Bolívia: a saída para o Pacífico**. Porto Velho: CNI/FIERO, 1993. (Série Ideias e Propostas).

SOUZA, V. H. P. **A política de transporte regional no século XXI: o caso da IIRSA/COSIPLAN na América do Sul**. 2019. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019.

SOUZA, V. H. P. de; SILVEIRA, M. R. Integração territorial na América do Sul: uma análise dos projetos de infraestrutura dos portfólios da IIRSA/COSIPLAN. **Cadernos Prolam/USP**, São Paulo, v. 13, n. 25, p. 137-156, 2014.

SUDAM. **Zona de desenvolvimento sustentável dos estados do Amazonas, Acre e Rondônia 2021-2027**: documento referencial. Belém: SUDAM, 2021.

THÉRY, H.; MELLO, N. A. de. **Atlas do Brasil**: disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

VIRGA, T.; COSTA, W. M. da. A Gran Amazonia no século 21: infraestruturas e desafios da integração em múltiplas escalas. **Confins**, [s. l.], n. 50, 2021. DOI: <https://doi.org/10.4000/confins.36704>. Disponível em: <https://tinyurl.com/4urd5894>. Acesso em 21 jul. 2024.

WENZEL, F. Grandes marcas compram créditos de carbono de esquema suspeito de esquentamento de madeira na Amazônia. **InfoAmazônia**, [s. l.], 21 maio 2024. Disponível em: <https://tinyurl.com/3vfstwsb>. Acesso em: 27 nov. 2024.

SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS



SOBRE OS AUTORES E AS AUTORAS

Aldomar A. Rückert, Professor titular na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. Seus temas de pesquisa são: Estado e Território: Gestão, Regiões e Fronteiras, e Políticas Comparadas União Europeia – América Latina. Pesquisador da Bolsa de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) desde março de 2010. E-mail: aldomar.ruckert@gmail.com.

Amanda Orozco Morais, Doutoranda, mestra e graduada em Geografia pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Integra o Núcleo de Pesquisa sobre Pactos Político-Territoriais e Desenvolvimento (NUPACT) do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGH) da UFF. Atualmente participa do projeto Regionalização e Cooperação Federativa: Estruturas de Governança Regional do Sistema Único de Saúde (SUS) nos Estados da Bahia e do Rio de Janeiro, no qual desenvolve pesquisa sobre o processo de regionalização do SUS no Rio de Janeiro. E-mail: aorozco@id.uff.br.

Augusto César Pinheiro da Silva, Pós-doutorado em Geografia Política e Ensino de Ciências Sociais pela Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Doutor, mestre e graduado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisador de Produtividade do CNPq desde 2017 e Cientista do Nosso Estado da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (CNE /FAPERJ) desde 2023. Docente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) desde 2002. Vice-decano de graduação do Centro de Ciências Sociais (CCS) da PUC-Rio desde 2015. Professor associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Tem experiência nos estudos geográficos nas áreas de Gestão do Território, Geografia Política e Regional (mundo e Rio de Janeiro), Políticas Públicas Setoriais e Educação Geográfica. Líder do grupo de pesquisa Gestão Territorial no Estado do Rio de Janeiro (GeTERJ) e pesquisador da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território e do grupo Investigaciones Geopolíticas Educativas da UAM. Orienta discentes de diferentes níveis de formação. É consultor do Conselho Nacional de Educação do Ministério da Educação do Brasil desde 2019. E-mail: acpinheiro08@gmail.com.

Christian Girault, Geógrafo, diretor de pesquisa emérito do Institut de Hautes Études sur l'Amérique Latine de l'Université Sorbonne Nouvelle (IHEAL/CREDA), UMR 7227 – “Americas”, Paris. Especialista em questões da América Latina e do Caribe. E-mail: christian.girault@ext.cnrs.fr.

Claudete de Castro Silva Vitte, Professora associada 1 do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pesquisadora do CNPq. E-mail: claudete@unicamp.br.

Claudio Antonio G. Egler, Doutor em Economia pela Unicamp, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa em Engenharia (COPPE) da UFRJ e geógrafo pela UFRJ. Professor colaborador voluntário (aposentado) do PPGG/UFRJ e pesquisador visitante emérito (Bolsista FAPERJ) no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense (UFF). Participou de projetos de pesquisa sobre os impactos das mudanças climáticas na Zona Costeira Brasileira e na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. E-mail: cegler@gmail.com.

Daniel Bruno Vasconcelos, Doutor e mestre em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), com especializações em Educação Inclusiva, Ensino de Geografia, Gestão Escolar e *master in business administration* (MBA) em Gestão de Projetos. Licenciado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp). Atualmente, realiza seu segundo pós-doutorado no Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP), focado em Planejamento Estratégico de Universidades. Possui ampla experiência acadêmica e profissional, atuando nas áreas de Geografia Humana, Geografia Política, Geopolítica, Planejamento Estratégico, Gestão Acadêmica e Educação. Suas pesquisas abordam temas como guerras, conflitos socioterritoriais e socioambientais, segregação socioespacial, impacto social e ambiental, políticas públicas e ensino de Geografia, com engajamento profissional na educação básica e superior. E-mail: danielvasconcelos@usp.br.

Iná Elias de Castro, Pós-doutorada em Sociologia Política pela Université René Descartes em Paris. Doutora em Ciência Política pelo Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro (IUPERJ). Mestre e graduada em Geografia pela UFRJ. Professora titular do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Rondonópolis (UFR). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Política e Território (GEOPPOL). Autora de *O mito da necessidade: discurso e prática do regionalismo nordestino* (1992); *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições* (2005); e *Espaços da democracia: para a agenda da geografia política contemporânea* (2013), além de artigos em revistas acadêmicas e em coletâneas, sempre abordando as questões que emergem das relações entre a política, o poder e o espaço em diferentes escalas. Atualmente pesquisa as relações entre o sistema político-institucional e o território, com foco nas escalas políticas e na

democracia como problema conceitual e espacial. O problema dos espaços políticos e das diferentes formas que eles assumem nas estratégias de ação dos atores políticos tem estimulado o aprofundamento teórico-conceitual e empírico sobre esses espaços. E-mail: inacastro@uol.com.br.

Jeroen J. Klink, Professor titular na Universidade Federal do ABC, na qual já ocupou os cargos de chefe de gabinete da reitoria, pró-reitor de extensão e coordenador do Núcleo de Ciência, Tecnologia e Sociedade da Reitoria. No período 2012-2015 coordenou o Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território (M/D). Desde 2020, é membro do Conselho Diretor da Urban Studies Foundation, fundação vinculada ao periódico *Urban Studies*. Participa também da comissão editorial da *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* (2023-2025). E-mail: jeroen.klink1963@gmail.com.

Juan Agulló, Doutor em Sociologia pela École des Hautes Études em Sciences Sociales (EHESS, França). Professor do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA, Brasil). Trabalho inicialmente apresentado ao Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (São Paulo, 2023) e aprimorado para o Congresso da Latin American Studies Association (Bogotá, 2024). E-mail: juan.agullo@unila.edu.br.

Juliana Nunes Rodrigues, Doutora em Geografia pela Université Jean Moulin Lyon 3, França. Mestre e bacharela em Geografia pela UFRJ. Professora do PPGG/UFF. Coordenadora do NUPACT-UFF. Desenvolve e orienta pesquisas na área de Geografia Política, com ênfase nos temas: federalismo e território; representação e participação política; e políticas públicas, ativismos e governança territorial. E-mail: juliananunes@id.uff.br.

Kara E. Dempsey, Ph.D. pela Universidade de Wisconsin-Madison. Professora associada na Appalachian State University. Estuda conflitos etnonacionais, migração forçada e processos de construção da paz. É autora de *Geopolitics of nationalism, conflict and reconciliation in Ireland* (2022) e coeditora de *Making and unmaking refugees* (2023) e *Making geographies of peace and conflict* (2023). Foi presidenta emérita da Organização de Geografia Política da Associação Americana de Geógrafos (AAG, 2021-2023). E-mail: dempseyke@appstate.edu.

Licio Caetano do Rego Monteiro, Doutor, mestre e graduado em Geografia pela UFRJ. Professor adjunto do Departamento de Geografia dessa mesma instituição. Coordena o Projeto de Extensão Raízes e Frutos/UFRJ. Atua no Grupo Retis/UFRJ e no Grupo de Estudos da Baía da Ilha Grande (GEBIG/UFF). É vinculado ao PPGG/UFRJ e à pós-graduação *lato sensu* em Gestão de Territórios e Saberes (Teresa/UFF). É membro da Rede Brasileira de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (REBRAGEO) e foi coorganizador do III Congresso de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território (CONGEO) – Niterói, UFF –, em 2018. Autor do livro *Esperando os bárbaros: geopolíticas da segurança no Brasil do século XXI* (2021). E-mail: liciocaetano@gmail.com.

Luciana Riça Mourão Borges, Doutora e mestra em Geografia pela USP. Licenciada e bacharela em Geografia pela Fundação Universidade Federal de Rondônia (UNIR). Docente no Departamento Acadêmico de Geografia e no Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado em Geografia da UNIR. Principal área de investigação: Geografia Política e Geopolítica da Pan-Amazônia. Ênfase em estudos sobre dinâmicas ocorridas na região amazônica, em especial na fronteira internacional entre Brasil e Bolívia, a partir de políticas públicas de infraestrutura e logística, e da gestão do território envolvendo Estado, capital/mercado e sociedade civil. Líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Estado e Territórios na Fronteira Amazônica (GEPE-Front). Coordenadora titular do Laboratório Multiusuário de Geografia Política, Geopolítica, Territorialidades e Humanidades na PanAmazônia (GEOPPAN). E-mail: luciana.borges@unir.br.

Selma Lúcia de Moura Gonzales, Doutora em Geografia Humana pela USP. Mestra em Gestão do Espaço Regional pela Universidade de Brasília (UnB). Especialista em Ensino e graduada em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Coordenadora acadêmica no curso de Geopolítica e Defesa e professora e pesquisadora no Mestrado em Segurança, Desenvolvimento e Defesa da Escola da Superior de Defesa. E-mail: selmagonzales@gmail.com.

Tales Henrique do Nascimento, Doutor e mestre em Geografia Humana pela USP. Licenciado em Geografia pela UnB. Realizou pesquisa doutoral na Universidade Thammasat (Bangkok, Tailândia) em 2022. Membro pesquisador do Laboratório de Geografia Política (GeoPo/USP) e integrante do Grupo de Estudos sobre Ásia do Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. Membro da REBRAGEO. Possui pesquisa nas áreas de Geografia Política, Geopolítica e Relações Internacionais, com enfoque na América do Sul e na Ásia (Sudeste Asiático e China), assim como nos temas do regionalismo, política externa, segurança e defesa e geopolítica global. E-mail: taleshenrique@hotmail.com.

Tatiana de Souza Leite Garcia, Doutora em Geografia Humana pela USP. Mestra em Geografia e Gestão do Território pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Especialista em Ecoturismo pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Graduada em Geografia e Relações Internacionais. Experiências profissionais nos setores corporativo, público e acadêmico (ensino e gestão). Atualmente atua como consultora técnica do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional para subsidiar a proposta da Política Nacional de Ordenamento Territorial. Pesquisadora de pós-doutorado no Departamento de Geografia da USP. Desenvolve pesquisas nas áreas de Geografia Política, Geopolítica e Relações Internacionais com foco em temas socioambientais, sustentabilidade, políticas públicas e governança territorial, integração regional e projeção internacional do Brasil. E-mail: tatianaslgarcia@yahoo.com.br.

Yann Richard, Professor na área de Geografia Humana no Institut de Géographie da Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, Paris. Seus temas de pesquisa são: União Europeia; Europa Oriental; regionalização e integração regional; Geopolítica e Geografia Política; e União Europeia na regionalização do mundo. E-mail: pierricq.richard@orange.fr.

Wanderley Messias da Costa, Professor titular sênior do Departamento de Geografia da USP e pesquisador com foco em Geografia Política e Geopolítica, áreas em que publicou diversos livros e artigos. Atua há 32 anos no curso de pós-graduação em Geografia Humana, no qual orientou até hoje 36 doutores e mestres. Em 2022 foi laureado com a Ordre des Arts et des Lettres – Chevalier, conferida pelo governo francês. E-mail: wander@usp.br.
